



<https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.07.084>

УДК 336.025:339

JEL: E61, F02, F63

О.В. ПЛОТНИКОВ, д-р екон. наук, проф.,
заслужений економіст України,
пров. н. с. сектору міжнародних фінансових досліджень,
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
вул. П. Мирного, 26, 01011, Київ, Україна
e-mail: oleksiy.plotnikov@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8542-1012>

ОПТИМІЗАЦІЯ РОЛІ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ УКРАЇНИ

Розглянуто питання економічного розвитку України, визначено проблему оптимізації ролі держави. Охарактеризовано світові моделі оптимізації ролі держави і методи її впливу. Зроблено висновки щодо оптимізації ролі держави в умовах України, зокрема щодо адекватності сучасному світу і національним інтересам; відповідності дій держави її потенціалу; виконання конституційних положень як орієнтира для оптимізації ролі держави.

Ключові слова: держава; економіка України; оптимізація ролі держави; методи державного регулювання.

Протягом усіх років незалежності України роль держави в процесі соціально-економічної та політичної трансформації була неоднозначною. Фактично паралельно існували два протилежних підходи: неоліберальний, з побудовою суспільства неконтрольованого капіталізму, і більш поміркований, із збереженням ролі держави в соціально-економічному житті. На практиці від самого початку набуття незалежності розвивався і утверджувався саме підхід з мінімізацією ролі держави. У загальному вигляді це модель шокових змін, що базується на неоліберальній теорії з провідною роллю вільного ринку і загальної приватизації, за мінімального впливу держави. Сьогоднішня неоліберальна політика покладається на три складові: ринок, гроші й приватизацію. При цьому нав'язується положення про те, що держава є поганим господарем, а єдиною альтернативою може бути лише лібералізм. Останнє передбачає споживчий тип суспільства з прагненням до швидкого отримання прибутку, ухиляння від сплати податків, не сприйняття прав

Ц и т у в а н н я: Плотніков О.В. Оптимізація ролі держави в умовах України. *Економіка України*. 2021. № 7. С. 84—92. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2021.07.084>

працюючих громадян. Усе це домінує над соціальною відповідальністю роботодавців і держави. Однак за всіх протиріч роль останньої в сучасному розвитку України залишається невизначеною.

Отже, **мета статті** — визначити необхідність і можливість оптимізації ролі держави в умовах України.

Обрання шляху мінімізації ролі держави від початку незалежності України можна пояснити певною втомою від централізованої регламентації радянського минулого. Проте досить важко пояснити, чому протягом 30 років роль та місце держави не коригувалися відповідно до тенденцій розвитку країн світу. Як підкреслював видатний американський економіст Дж.К. Гелбрейт ще на початку 1990-х років, «капіталізм не міг би вижити у своїй початковій або чистій формі. Але під натиском він зміг пристосуватися» [1]. Повною мірою це стосується й поточної ролі держави в економічному розвитку країн світу.

Процеси переосмислення ролі держави відбуваються у світі досить активно. Можна послатися на історію економічної думки і визначити ті чи інші теоретичні підходи та практичні реалізації ролі держави в різних країнах світу. Можна також наводити досвід багатьох країн — від Франції до Південної Кореї, від Італії до США, де роль держави в соціальному та економічному житті є набагато вагомішою, ніж в Україні, не кажучи вже про так звану «скандинавську модель», яка традиційно є взірцем вагомості і державних впливів, і соціальності серед розвинутих економік. У будь-якому випадку роль і місце держави в умовах України треба не лише переглянути, а й спрямовано посилити.

Досліджуючи питання розвитку світової економіки і місця України в цьому процесі, необхідно також урахувати поточний стан та інші глобальні проблеми. Особливої значущості це набуває в контексті проблематики пандемії COVID-19 і відповідних негативних впливів на макроекономічні показники.

За даними Global Economic Prospects Світового банку, станом на червень 2021 р. прогноз зростання світової економіки на 2021 р. поліпшився з 4,1 до 5,6%, проте для країн, що розвиваються, — знизився до 2,9%. Попри розрив між економіками розвинутих країн і тими, що розвиваються, світовий ВВП у поточному році зросте найбільше за 80 років — на 5,6%. Це відбувається переважно завдяки зростанню економік США і Китаю, які мають збільшитися, відповідно, на 6,8 і 8,5%.

Для України цей прогноз демонструє покращення у 2022—2023 рр. Так, у 2021 р. очікується зростання на 3,8%, у наступні два роки — на 3,1% (раніше очікувалося 3%)¹.

Світовий досвід демонструє різноманітні моделі державного впливу на соціально-економічний розвиток. Традиційно можна навести приклад США, де підтримується ринкова система, але втручання держави є відчутним регулятивним чинником. У розвинутих країнах Західної Європи держава відіграє головну роль у розподілі прибутків за допомогою програм соціального фінансування. Останнє може характеризуватись як соціально-ринкова модель роз-

¹ Global Economic Prospects. June 2021 / World Bank Group. — 172 + xx pp. — P. xvii—xviii, 65—71 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>

витку. Нарешті, цікавим є досвід Японії та інших азійських країн, де економічна система фактично керується державою. Одночасно роль і місце держави в економічному розвитку конкретних країн базуються на рівні їх економічного розвитку, історичних, культурних та інших традиціях [2, с. 147—148].

Американську модель побудовано на всебічному стимулюванні підприємницької активності та збагачення найбільш активної частини населення. Для зниження можливої соціальної напруженості малозабезпеченим верствам держава гарантує прийнятний рівень життя за рахунок часткового перерозподілу національного доходу. Таку модель державного втручання в економіку започатковано на соціально-культурних особливостях нації — орієнтації на досягнення особистого успіху.

Західноєвропейська модель державного регулювання економіки залежно від конкретних країн має певні відмінності, що перебувають у контексті соціально-ринкової орієнтації. Так, у Німеччині держава виходить з того, що в центрі є людина з її інтересами як вільна особистість, яка усвідомлює свою відповідальність перед суспільством. Виконуючи певні функції, людина має користь для себе, родини, своєї соціальної групи. Функцією держави є забезпечення відлагодженої конкуренції. Найбільша увага в даному випадку приділяється дрібним і середнім підприємствам.

Шведська модель вирізняється сильною соціальною політикою, скерованою на скорочення майнової нерівності за рахунок перерозподілу національного доходу на користь найменш забезпечених верств населення. Головним у даній моделі є збереження основних засобів виробництва в приватному володінні при відторгненні від капіталу права розпоряджатися прибутками. Частка державних видатків є домінуючою у ВВП, причому більш як половина з них направляється на соціальні цілі. Таку ситуацію забезпечує підтримка високої норми оподаткування.

Японська модель характеризується певним випередженням зростання продуктивності праці над рівнем життя населення. Завдяки цьому посилюється конкурентоспроможність японської продукції на світовому ринку. Для підвищення підприємницької активності держава не проводить контролю за майновим розшаруванням. Існування такої моделі є можливим за високого розвитку національної самосвідомості, пріоритетів інтересів нації над інтересами конкретної людини, готовності населення йти на певні матеріальні жертви заради добробуту країни.

Отже, в усіх передових економічних системах держава регулює економіку, і її роль поступово зростає. Стосовно ролі та місця держави в сучасному світі наведемо приклад, який за певних умов можна використовувати і в Україні. Ідеться про досвід Китаю. Як підкреслював лідер КНР Сі Цзіньпін у виступі на Генеральній асамблеї ООН ще у 2015 р., «для успішного управління необхідна не лише невидима рука ринку, а й видима рука державного управління»².

² Совместное формирование новых партнерских отношений сотрудничества и взаимного выигрыша, создание сообщества единой судьбы : Выступление председателя КНР Си Цзиньпина в ходе дебатов на 70-й Генассамблее ООН (Нью-Йорк, Посольство Китайской Народной Республики, 28 сентября 2015 г.) / Пресс-релиз. — 2015. — 28 сент. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ru.china-embassy.org/rus/ztbdd/QQ13/t1320669.htm> (дата звернення: 18.06.2021).

Світовий досвід ролі держави в сучасних умовах передбачає необхідність її оптимізації в Україні. Під оптимізацією розуміються зміни ролі держави відповідно до світових тенденцій і рівня розвитку національної економіки. У даному випадку процес вибору найкращого варіанта рішень з багатьох можливих стосується саме ролі держави в соціально-економічному розвитку. При цьому роль держави якісно відрізняється на етапах становлення, формування ринкової економіки і в умовах функціонування економіки, що вже склалася, відрегульованої економіки ринкового типу. У свою чергу, оптимізація ролі держави в умовах України повинна ґрунтуватись як на внутрішньому, так і на зовнішньому напрямках. Якщо внутрішній розвиток передбачає виконання конституційних положень, то зовнішній — певну порівнянність з тими країнами, що виступають як орієнтир для України в плані подальшого гео економічного і геополітичного розвитку.

Державне регулювання економіки в тих чи інших масштабах притаманне будь-якій економічній системі [3, с. 195—196]. В економіці, яку засновано на ринковій конкуренції та макроекономічному регулюванні, державі надається досить значна роль. Втручання держави в економічні процеси здійснюється з метою забезпечення прогресивних зрушень у пропорціях відтворення, умов для сумлінної конкуренції, запобігання негативним соціальним і економічним наслідкам.

У сучасних умовах держава, як говорить досвід розвинутих країн, дедалі ширше використовує прогнозування, програмування і планування на макроекономічному рівні. Не виключаються й традиційні засоби: мито, податки, преференції вітчизняним виробникам, субсидювання ряду галузей тощо. Без цих важелів регулювання не можна забезпечити структурну перебудову економіки, визначити пріоритети розвитку, виправити платіжний баланс, зберегти на належному рівні обороноздатність країни. Вплив держави на економічні процеси базується на поєднанні ринкового саморегулювання і державних регуляторів. Ринок же виконує такі функції, як обмін продуктами праці; стимулювання підвищення якості продукції; зниження витрат виробництва; стимулювання покупців до економії, збільшення доходів. У свою чергу, держава використовує певні регулятори, стабілізатори, соціальні компенсації. Для суспільства важливою є контрольна функція, наприклад, розробка різних стандартів (економічних, соціальних). Податки дозволяють державі регулювати певні види підприємницької діяльності, а через державні витрати — стимулювати фірми і підприємства, задовольняти соціальні потреби. Держава використовує методи прямого і опосередкованого регулювання економіки. Роль держави повинна проявлятися насамперед у стимулюванні економічного розвитку і підтриманні соціальної сфери. При цьому національні інтереси мають домінувати над приватними або інтересами, які приходять з-за меж країни.

У сучасних умовах важливого значення набувають методи державного регулювання [2, с. 140—141], що визначається як середовищем розвинутої ринкової економіки, так і процесами, які відбуваються в перехідній економіці. Методи державного впливу на економіку можуть бути поділені на адміністративні та економічні.

Адміністративні методи базуються на силі державної влади і поділяються на заходи заборони, дозволу і примушування. У країнах з розвинутою

ринковою економікою сфера адміністративних засобів обмежується головним чином охороною навколишнього середовища, створенням мінімальних умов існування малозабезпечених верств населення, боротьбою з розвитком тіньового бізнесу. У свою чергу, в країнах з перехідною економікою, адміністративні засоби є досить поширеними.

Економічні методи підрозділяються на засоби грошово-кредитної та бюджетної політики. Це регулювання облікової ставки (здійснюється центральним банком); встановлення і зміни розмірів мінімальних резервів, які фінансові інститути країни зобов'язані зберігати в центральному банку; операції державних установ на ринку цінних паперів, такі як емісія державних боргових зобов'язань, торгівля ними і погашення. Засобами бюджетної політики здійснюється пряме державне економічне регулювання. Через державний бюджет перерозподіляється в інтересах держави значна частина національного доходу.

На державному рівні необхідно чітко визначити орієнтири соціально-економічного розвитку, які б ґрунтувалися на положеннях Конституції України (у першу чергу ст. 1, де проголошується: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава»³) і не змінювалися кожного разу при приході до влади іншої політичної сили.

Як не парадоксально, після 30 років незалежності актуальним залишається формування такої концепції соціально-економічного розвитку, яка б функціонувала поза впливами поточних урядів країни. Під нею розуміється система уявлень про стратегічні цілі та пріоритети соціально-економічної політики держави, найважливіші напрями і засоби їх реалізації. Концепція розвитку економіки повинна розроблятися як на довго-, так і на середньострокову перспективу. В ній мають конкретизуватися варіанти соціально-економічного розвитку країни, визначатися можливі цілі цього розвитку, а також шляхи і засоби їх досягнення. За існуючої ситуації в економічній сфері України життєвий рівень не стає відчутно кращим. Якщо аналізувати перспективи соціальної сфери, то вони пов'язані з виконанням бюджету. Навіть при тому, що в Україні бюджетне планування ніколи не відрізнялося бездоганністю, зовнішні та внутрішні чинники здатні розхитати навіть видимість бюджетної рівноваги. І в першу чергу це вдарить по соціальній сфері, а отже, і по життєвому рівню населення.

Досить специфічними залишаються відносини України з міжнародними фінансово-кредитними установами. Будь-яка країна з економікою, що трансформується, потребує зовнішніх фінансових надходжень. Досвід різних країн світу переконає, що вони тоді досягають успіхів, коли поєднують внутрішні джерела фінансових ресурсів із зовнішніми. Водночас надмірна залежність призводить до багатьох зовнішніх негативних чинників впливу на економічну й політичну ситуацію в країні. Можливо, з цим вже треба змиритись, але Україна дуже довго перебуває на узбіччі світових фінансових потоків. Ідеться про ПІІ та інші види руху капіталу. Розвиток України в умовах пандемії лише погіршив ситуацію і призвів до відпливу капіталу.

³ Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/constitution

Місце в міжнародному поділі праці, яке нині займають колишні соціалістичні країни Європи, вже зайняте, і розширити свою нішу для України майже неможливо. Якщо не торкатися традиційних статей експорту необробленої продукції, то про особливі інші досягнення можна і не говорити. У цьому випадку держава вже вичерпала свої можливості стосовно текстильної та асортименту харчової продукції, а розширення номенклатури експорту, крім квотування, не є можливим через такі причини: по-перше, Україна може небагато чого запропонувати на споживчому ринку, наприклад, Західній Європі, а, по-друге, українські виробники у своїй більшості вже відчули на собі реальну жорстку конкуренцію.

Головні принципи ринкової системи — мотивація до отримання прибутку, володіння приватною власністю, приватне підприємництво і покладання на ринковий механізм у справі розподілу ресурсів — у Західній Європі мають певне різноманіття. Це пояснюється тим, що Європа охоплює багато країн і відповідних культур. Наприклад, історія та культура скандинавських країн відрізняються від інших європейських. Але стрижнем європейської економічної системи є ретельно опрацьована система виплат на соціальне забезпечення, наприклад, на охорону здоров'я, пенсії тощо. Кожна фаза економічної діяльності пов'язана з певною формою залучення держави. Скажімо, багато європейських країн мають суворі закони, спрямовані проти закриття заводів. Роль держави в європейських економіках не обмежується забезпеченням соціальних виплат. Зокрема, у Франції економічне планування традиційно використовувалося для концентрації ресурсів у бажаних програмах економічного розвитку.

Не порушуючи безпосередньо питання можливості членства України в ЄС, наголосимо на необхідності не тільки гармонізації ролі держави в Україні та соціально-економічному розвитку країн Євросоюзу, а й, принаймні, не створення механізмів, які суперечать чинним у країнах ЄС. Ідеться, наприклад, про протиріччя між багаторічними процесами гармонізації економічного законодавства з розвинутими економіками світу, включаючи відповідні механізми, і випадковими ідеями окремих представників влади. Свого часу в Україні на конституційному рівні був закріплений курс на євроінтеграцію, що чомусь не заважає постійним спробам створити оригінальні механізми оподаткування, бухгалтерського обліку, звітності тощо, які відсутні в країнах ЄС.

Прикладом останнього можуть служити різного роду новації, які нав'язуються країні з боку вітчизняних представників законодавчої та виконавчої влади у сфері оподаткування. Як підкреслюється в матеріалах МВФ, податкова політика в Україні ведеться на два фронти. З одного боку, за ці роки було проведено значну роботу щодо поступового вдосконалення та оновлення податкової системи, а з іншого — під сумнів ставляться основні положення існуючої системи⁴. Там же відзначаються зусилля України в напря-

⁴ Ukraine: Technical Assistance Report — A Follow-Up on Distributed Profit Tax, BEPS Implementation, Voluntary Disclosure Program, and Indirect Methods for Determining Taxable Income / IMF Country Report. — 2020. — No. 2020/302. — Nov. 23 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/17/Ukraine-Technical-Assistance-Report-A-Follow-Up-on-Distributed-Profit-Tax-BEPS-49897>

мі модернізації міжнародних аспектів податку на прибуток, але застерігають від небезпеки його скасування через бажання окремих осіб і запровадження так званого податку на виведений капітал.

Свого часу великі сподівання покладалися на зону вільної торгівлі з Євросоюзом як складову частину відповідної Угоди про асоціацію⁵. Певна романтизація була притаманна найширшим верствам населення, які не обізнані з деталями відповідних угод. Але, розуміючи навіть поточну політизацію самого факту укладання цих угод, не можна не відзначити наявність у них механізмів, спрямованих на захист ринку Євросоюзу, а не на стимулювання економічного розвитку України, у тому числі за рахунок європейського ринку. Ідеться про різного роду обмеження експорту української продукції до країн Євросоюзу, в тому числі про розміри квот, які вичерпуються за кілька днів календарного року, тощо.

З точки зору оптимізації ролі держави в умовах України і перспектив євроінтеграції важливими є останні позиції ЄС щодо його розширення. Така позиція була оприлюднена ще на початку 2020 р. Маються на увазі зміни підходів до переговорного процесу щодо приєднання до ЄС нових країн⁶. Конкретні ідеї щодо вдосконалення процесу переговорів з розширення ЄС зосереджено на чотирьох головних напрямках. Перший — ЄС приділятиме більше уваги змістовності фундаментальних реформ у країнах-кандидатах, особливо в таких сферах, як верховенство права, функціонування демократичних інституцій та реформування системи державного управління, а також економічний розвиток. Другий — потужніша політична спрямованість процесу входження, розвиток політичного діалогу з країнами Західних Балкан, зокрема, у межах двосторонніх угод з Євросоюзом. Третій — процес розширення має стати динамічнішим. Для прискорення переговорів з країнами-кандидатами Єврокомісія запропонувала відповідні тематичні кластери. Четвертий — вдосконалення переговорів щодо членства, коли Єврокомісія буде чіткішою у формулюванні очікувань від зусиль країн-кандидатів на різних етапах процесу переговорів.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

1. В Україні потрібно окреслити загальні соціально-економічні орієнтири розвитку, які б дозволили визначити роль і місце держави в регулюванні економіки. Такі орієнтири повинні забезпечити спрямування розвитку України до американської, європейської чи азійської моделей або створити свою власну національну модель. Роль держави в українських умовах повинна бути адекватною сучасному світу, враховувати цілий ряд чинників —

⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

⁶ Єврокомісія представила нові пропозиції щодо розширення ЄС / Укрінформ. — 2020. — 05 лют. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2870076-evrokomisia-predstavila-novi-propozicii-sodo-rozsirennja-es.html> (дата звернення: 18.06.2021).

від уніфікації економічних механізмів до підвищення соціальної спрямованості. Оптимізація ролі держави має відповідати національним інтересам України. Зрозумілим і логічним є підвищення ролі держави для отримання користі в першу чергу в економічній сфері, але при цьому не повинні страждати інші галузі, включаючи соціальні гарантії, права і свободи громадян.

2. У сучасних умовах розвитку необхідно реально порівнювати дії держави з її потенціалом. Саме в приведенні функцій держави у відповідність з її потенціалом лежать основи для визначення необхідності та можливості державного впливу на економіку. При цьому довіра до держави, передбачуваність її заходів можуть бути не менш важливими для збільшення прибуткової частини державного бюджету, ніж самий зміст таких заходів. В умовах України держава може і повинна відігравати відчутнішу роль у соціально-економічній сфері, стимулюючи в першу чергу розвиток національної економіки. Україна не спроможна ані економічно, ані політично в стислий період часу перейти до моделі з вагомою роллю держави за прикладом скандинавських країн, тому можна говорити про орієнтири поступового посилення її ролі.

3. Орієнтиром для оптимізації ролі держави в соціальній сфері сучасної України є положення ст. 1 Конституції України щодо соціальності типу країни. З цієї точки зору, особлива увага повинна приділятися забезпеченню широких верств населення можливістю отримувати гідні доходи, мати доступ до послуг охорони здоров'я та освіти. Як демонструє досвід розвинутих країн, не може бути ефективною соціально орієнтованою ринковою економікою без активної регулюючої ролі держави. Хоча, звичайно, самі методи і механізми державного регулювання не залишаються незмінними. Крім того, масштаби державного регулювання, його конкретні функції та методи істотно різняться по країнах і відповідають історичним, культурним, геополітичним та іншим факторам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Galbraith J.K. Why the Right is wrong // *The Guardian*. — 1990. — Jan. 26. — P. 3.
2. Плотніков О.В. *Ultima ratio економічних реформ*. — К. : Кондор, 2003. — 240 с.
3. Горбач Л.М., Плотніков О.В. *Глобалізація: світова економіка та українські реалії* : моногр. — К. : Видавничий дім «Кондор», 2020. — 224 с.

Стаття надійшла 01.07.2021

REFERENCES

1. Galbraith J.K. Why the Right is wrong. *The Guardian*, January 26, 1990, p. 3.
2. Plotnikov O. *Ultima Ratio of Economic Reforms*. Kyiv, Condor, 2003 [in Ukrainian].
3. Horbach L., Plotnikov O. *Globalization: The World Economy and Ukrainian Realities*. Kyiv, Publishing House «Condor,» 2020 [in Ukrainian].

Received on July 1, 2021

Oleksiy Plotnikov, Dr. Sci. (Econ.), Professor,
Honored Economist of Ukraine,
Leading Researcher of the Sector of International Financial Research,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
26, Panasna Myrnoho St., Kyiv, 01011, Ukraine

OPTIMIZATION OF THE ROLE OF THE STATE
IN THE CONDITIONS OF UKRAINE

The world is actively rethinking the role of the state. Traditionally, we can cite the example of the United States, where the market system is supported, but government intervention is a significant regulatory factor. In the developed countries of Western Europe, the state plays a major role in the distribution of income through social financing programs. Of interest is the experience of Japan and other Asian countries, where the economic system is actually governed by the state. In modern conditions, the methods of state regulation are becoming important. This is determined both by the environment of a developed market economy and the processes occurring in a transition economy. Methods of state influence on the economy can be divided into administrative and economic.

The role of the state in the conditions of Ukraine should be adequate to the modern world experience: from unification of economic mechanisms to increase of sociality of the state. Optimization of its role should correspond to the national interests of Ukraine. Thus, the state can and should play a more tangible role in the socioeconomic sphere, stimulating primarily the development of the national economy. Ukraine is not able to move economically or politically in a short period of time to a model with a significant role of the state following the example of the Scandinavian countries, so these are guidelines for the gradual strengthening of its role. Such a guideline for optimizing the role of the state in the social sphere of modern Ukraine is the provision of the Constitution of Ukraine on the social type of the country. According to the experience of developed countries, there can be no effective socially oriented market economy without an active regulatory role of the state.

Keywords: *state; economy of Ukraine; optimization of the role of the state; methods of state regulation.*