

## Держава в умовах розгортання системних реформ

**Іван Бідзюра,**

кандидат економічних наук,

доцент кафедри політології

Національного аграрного університету

*Проблема впровадження ринкової моделі господарювання, в якій роль інституту держави була б не тільки чітко визначена, але й конструктивно реалізована, є об'єктом уваги як українських, так і закордонних фахівців. Серед праць цієї тематики виділяються дослідження Л. Абалкіна, О. Білоруса, А. Гальчинського, М. Михальченка, Д. Сакса, Д. Стігліца та ряду інших [1].*

Російський економіст академік Л. Абалкін, торкаючись означеної теми, зазначає: „Усі дослідження, проведені в останні роки, засвідчують глобальне зростання ролі держави в організації економічного життя суспільства” [2]. Серед українських вчених цей висновок також має прихильників. „Однією з центральних проблем економічної політики наступного періоду є переосмислення місця і ролі держави, – вважає А. Гальчинський. – Треба позбутися вкрай примітивного уявлення, буцімто „багато держави – мало ринку”, і навпаки. Протиставлення за принципом „або – або” ніколи не було і не може бути основою серйозної політики. Демонтуючи підвалини адміністративної економіки, ми порушили золоте правило: держава може залишити економіку без уваги лише там і тоді, де і коли будуть сформовані повноцінні ринкові механізми, здатні ефективно діяти” [3]. До цієї проблеми привертає увагу і Світовий банк. „Низький рівень дієздатності держави у багатьох країнах СНД, – підкреслюється у його спеціальному дослідженні „Держава у світі, що змінюється”, – серйозна і зростаюча перешкода для досягнення прогресу в більшості сфер економічної та соціальної політики”.

З огляду на ці аргументи стають актуальними дослідження ролі держави в умовах розгортання в Україні системних реформ. Об'єктом наукових розвідок стає держава як своєрідний соціальний організм та її функції в період суспільних трансформацій.

Слід зазначити, що, на жаль, аж до останнього часу панівним

світоглядним орієнтиром у вітчизняній ідеології була модель ринкової економіки першої половини XIX століття, коли державі відводилась роль такого собі „нічного сторожа”. І лише останні державні документи, зокрема Послання Президента України до Верховної Ради України 2002 року, містять положення, згідно з якими „основним суб’єктом політики економічного зростання, дальшої демократизації суспільства та поглиблення інтеграційних процесів є держава. Звідси об’єктивна необхідність зміцнення її дієздатності” [4].

Світовий досвід незаперечно доводить зростання ролі держави на найскладніших, переломних етапах розвитку суспільства. Це і період подолання наслідків „великої депресії” в США, і перетворення у повоєнні часи, включаючи 60-ті і 70-ті роки XX століття, коли було створено фундамент сучасної економічної системи країн Заходу. Вони утвердилися на основі кейнсіанських постулатів державного стимулювання економічного попиту, ефективної взаємодії держави з приватним капіталом. З огляду на це, як безсумнівна сприймається думка багатьох вчених-економістів, що для ситуації, в якій ми опинилися, єдиною можливою моделлю економічної політики є „розвиток на випередження”. Класична економічна теорія обґрунтовувала концепцію випереджаючого розвитку ще в XIX столітті. Ф. Ліст, один з її авторів, виходив з того, що визначальна роль у її реалізації має належати державі, обов’язок якої – забезпечувати конкурентні переваги національного виробника, захищати його інтереси. Наприкінці XIX століття за цими принципами розбудовувалася економіка Німеччини та Росії. Ідеологом такої політики в Росії був С. Вітте.

Після Другої світової війни політика випереджаючого розвитку активно здійснювалася в Японії. Особливо цікавим є повоєнний розвиток країн Південно-Східної Азії. Якщо на початку 60-х років валовий доход на душу населення у більшості країн регіону тримався на рівні країн Африки, то нині його перевершено у 5 з лишком разів. У 1985 – 1995 роках, коли середньосвітові темпи зростання ВВП на душу населення становили 1,9 %, у країнах Південно-Східної Азії цей показник перевищував 7,2 %. Йдеться знову ж про країни із сильною дієздатною державою, з розвинутими механізмами її впливу на весь комплекс відтворювальних процесів. Зазнавши відчутних ударів світової фінансової кризи 1997 – 1998 років, ці країни спромоглися за допомогою відлагодженого апарату державного регулювання не лише дуже швидко позбутися нагромаджених до того деформацій, а й надати економічній динаміці нових імпульсів. 1999 року зростання ВВП у Південній Кореї досягло 11 %, а в Індонезії, Таїланді та Малайзії перевищило 6 %.

Існують й інші приклади, що підтверджують необхідність принципових змін у нашій політиці. Для демонтажу командної економіки радикальний лібералізм ще якоюсь мірою був виправданим. Нині, коли на перше місце виходить завдання економічного зростання, структурної та інноваційної

політики, проблема зміцнення регулюючої функції держави стає ключовою. Будь-які намагання забезпечити реальне поглиблення політики реформ за умови збереження неефективної держави приречені на провал. Це підтверджує, зокрема, і наш досвід.

Як відновити дієздатність нашої держави, зробити її силою, яка б могла радикально змінити економічну, а відтак і соціальну ситуацію, забезпечити реальне поглиблення реформ, швидке економічне зростання та збалансований розвиток? На жаль, чітких відповідей на це запитання поки що немає. Більше того, воно лишається неосмисленим навіть теоретично.

Треба враховувати багатоаспектність проблеми. Посилення дієздатності держави має оцінюватися, по-перше, з позицій вирішення головного завдання системних перетворень – поглиблення ринкової трансформації економіки. Визначальним у цьому є інституційне забезпечення політики реформ, завершення формування розгалуженої ринкової інфраструктури, утвердження ефективного законодавчого поля та стабільних правил, на які спирається економічна діяльність. Гостро постає й інша проблема – виправлення „перекосів” у відносинах власності, забезпечення легалізації їх основних форм, політичної підтримки та надійного державного захисту приватної власності, інтересів ділових партнерів і кредиторів, національного капіталу загалом. Дуже важливо у зв'язку з цим впроваджувати цивілізовані механізми державного регулювання земельного ринку, який вже фактично (але хаотично) діє. Потребує невідкладного вирішення й проблема захисту дрібних акціонерів. Нині відбувається інтенсивний переділ власності. Держава не може залишити і цей процес напризволяще.

Оцінювати дієздатність держави слід також і з огляду на її спроможності забезпечити (всіма доступними інструментами, включаючи й засоби регуляторної політики) створення економічних, політичних та соціальних передумов реалізації наявних (у тому числі потенційних) конкурентних переваг української економіки. В ситуації, коли такі переваги не можуть бути реалізовані за браком ринкових саморегуляторів, держава має виступати у ролі суб'єкта, який посилює ринкові механізми, що лише формуються, доопрацьовувати те, чого ринок поки що сам зробити не в змозі.

Певні здобутки в цьому відношенні маємо вже й тепер, адже й справді чи можна було б без підтримки держави зберегти і навіть вдихнути нове життя в українські машинобудівні комплекси, що нині беруть щонайактивнішу участь в таких проектах, як „Морський старт” і „Глобал старт”, у створенні літаків Ан-70, Ан-140, АН-38 тощо.

Вважаємо, що лише високий інтелектуальний потенціал країни, можливості нашого високотехнологічного виробництва є фундаментом майбутнього розвитку, що саме вони є головним ресурсом економічного прогресу України, хоча іноді доводиться чути закиди з-за кордону, ніби

галузі, причетні до таких виробництв, не вписуються в параметри міждержавної стратифікації і що структурна будова нашої економіки має бути зовсім іншою. З цим аж ніяк не можна погодитися.

Реалізація конкурентних переваг має втілитися у зміцненні позицій внутрішнього ринку, утвердженні, як уже зазначалося, інноваційної моделі розвитку економіки, освоєнні механізмів енергозбереження та структурної політики, подоланні нагромаджених за роки реформ відтворювальних деформацій.

Українська економіка залишається орієнтованою на пріоритетне обслуговування зовнішнього попиту, що робить її надто вразливою, залежною від світової економічної кон'юнктури і практично виключає можливість стійкого зростання. Дається взнаки велика частка експорту продукції проміжного споживання з низькою доданою вартістю. Невідкладним завданням уряду є виправлення цих та інших недоліків, реалізація комбінованої моделі економічного зростання зі збалансуванням її внутрішньої і зовнішньої складових за умови випереджаючого зростання внутрішнього споживання, нарощування його питомої ваги у структурі ВВП. При цьому слід урахувати, що Україна має можливості забезпечити зростання виробництва наукомісткої, високотехнологічної продукції за рахунок широкого впровадження інновацій, екологічно чистих та ресурсозберігаючих технологій, спираючись переважно на власний науково-технічний та кадровий потенціал, на можливості вітчизняної економіки, поглиблення її кооперації з промисловістю інших країн, на розвиток спільних з іноземними інвесторами підприємств.

Окремої уваги потребує проблема відкритості національної економіки. Світова практика доводить: відкритість може бути ефективною, якщо вона забезпечується реалізацією конкурентних переваг національної економіки. В іншому випадку вона стає деструктивною. Не випадково Німеччина та Японія запровадили конвертованість національної валюти в середині 60-х років – тільки тоді, як повністю було подолано наслідки воєнної розрухи. Ми ж поквапилися зробити це в умовах глибокої економічної кризи, стовідсоткової збитковості цілих галузей виробництва. Узбекистан, наприклад, який має найвищі економічні показники серед країн СНД, ще утримується від цього кроку.

Йдеться не стільки про повернення до закритої економіки, скільки про інше – реалізацію напрацьованого світовою практикою арсеналу всебічної підтримки національного виробника в межах відкритої економіки. З урахуванням саме таких підходів необхідно запроваджувати політику виваженого протекціонізму – насамперед захисту високотехнологічного потенціалу й інвестиційного комплексу.

Одним із визначальних чинників дієздатності держави є макроекономічна стабілізація. Її логіка також потребує переосмислення в світлі нинішніх завдань. У попередні роки провідну функцію у цій сфері

виконувала монетарна політика. А тим часом наш досвід, як і досвід інших постсоціалістичних країн, довів обмеженість можливостей надійної стабілізації грошей суто монетарними інструментами. Отже, одним із нагальних завдань наступного періоду реформ постає зміна логіки формування державних фінансів. Тут слід виходити з того, як зазначається в Посланні Президента, що основою вирішення фінансових проблем, головною передумовою соціальної та структурно-інноваційної переорієнтації економіки є першочергове зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств. Практика попередніх років довела, що без цього будь-які дії правового, економічного чи адміністративного характеру, заходи „згори” бажаного результату не дадуть. Позитивне в цьому відношенні те, що, починаючи з 2001 року, коли темпи інфляції значно знизились (з 25,8 % до 6,1 %), в економіці почала формуватися принципово інша, порівняно з попередньою інфляційною, інвестиційна модель зростання.

У контексті проблеми, яку розглядаємо, важливо вдосконалювати немонетарні інструменти грошової стабілізації. Це має стати головною турботою уряду, його економічного блоку. Тут визначальними слід визнати такі позиції. По-перше, збереження політики бездефіцитного і водночас збалансованого бюджету, бо такий бюджет – не лише основа стабільності гривні, а й головний інструмент зниження боргового навантаження на економіку. По-друге (і це головне), відчутним має бути зниження податкового навантаження, адже податкова складова в структурі витрат і в ціновій динаміці має значну вагу. По-третє, створення ефективного антимонопольного конкурентного середовища, і, насамперед, подолання сваволі природних монополій, які постійно штучно завищують тарифи – це найвразливіше місце у політиці реформ. По-четверте, детінізація економіки.

Одним з визначальних завдань державної політики на сучасному етапі є концентрація зусиль усіх органів влади, місцевого самоврядування на здійсненні комплексу радикальних економічних, правових, організаційних і силових заходів, спрямованих на рішуче обмеження корупції і тіньової економічної діяльності.

Тіньова економіка у вузькому розумінні – це економічна діяльність, яка з якихось причин не враховується офіційною статистикою і не потрапляє до валового національного продукту. Вона проявляється у сукупності нелегальних і псевдолегальних операцій, що забезпечують рух речей, прав, дій як у нелегальній, так і у легальній сферах економіки. Як свідчать опубліковані дані, криміногенний потенціал тіньової економіки за своїми обсягами досяг в Україні рівня легальної. Тіньовій економіці притаманний системний характер. Її головними зацікавленими суб'єктами виступає значна частина підприємців, злочинний світ, бюрократичний апарат та й, власне, пересічні громадяни – споживачі товарів і послуг. Якщо взяти до

уваги тривалу соціально-економічну і соціально-політичну перспективу української держави та суспільства, то всі ці соціальні групи більше втрачають від тіньової економіки, ніж одержують.

Останнім часом, внаслідок істотних прорахунків у проведенні реформ, рівень тінізації економіки України виявляє тенденцію до зростання. Об'єктивні труднощі обліку в цій сфері зумовлюють значні розбіжності в даних. За розрахунками Світового банку, 1994 року тінізація сягала 48,1 % сукупного обсягу ВВП, а 1995 – 42,4 %. За різними оцінками, в останні роки на неї припадало від 50 до 60 %. Тобто критичний її рівень, який, за західними оцінками, дорівнює 30 – 35 %, у нашій країні перевищено майже вдвічі [5]. Щорічний відплив капіталу за межі України становить мільярдні суми. За деякими оцінками, з України за кордон неофіційно експортовано до 20 мільярдів доларів США.

Деякі заходи, спрямовані на детінізацію економіки, вже вжито (прийнято Кримінальний кодекс України), однак цього замало. Загалом можна виокремити три групи суто правових засобів детінізації економіки: 1) кримінально-правові, що перешкоджають переведенню капіталу з легальної економіки в тіньову (боротьба з традиційною злочинністю); 2) правові, які сприяють легалізації тіньового капіталу (його амністія); 3) правові засоби боротьби з ухиленням від оподаткування та іншими фінансовими злочинами. Однак найважливішою є проблема легалізації доходів громадян, переведення тіньового капіталу (тобто одержаного незаконним шляхом) у легальну економіку, його спрямування на піднесення економіки та примноження національного багатства. Необхідними передумовами цього є створення сприятливого клімату для розвитку підприємництва, розмежування влади, власності та фінансів, забезпечення стабільності, повноти та узгодженості законодавчої бази. Тобто в основі державного регулювання цього процесу мають бути не силові, а економічні важелі.

Зміцнення дієздатності держави передбачає утвердження в суспільстві надійних противаг бюрократизації управлінського апарату, подолання його корумпованості. Такими противагами можуть бути лише реальна демократизація всіх сфер суспільного життя, насамперед – економічних відносин, забезпечення їх прозорості, становлення дійових інститутів громадянського суспільства.

Політика держави має зосереджуватися і на обмеженні впливу олігархічних структур, їх зрощування з державним апаратом. Держава ніколи не зреалізує свою конструктивну місію за умов, коли зацікавлені групи мають можливість визначати політику, впливати на законодавчі органи, судову практику, центральні та місцеві управлінські інституції. Основним підґрунтям такого зрощення у нас стала офіційна політика прискореної приватизації, яка здійснювалася з 1992 року. В цьому питанні має бути повна ясність: за браком достатніх нагромаджень національного

капіталу альтернативи корупції та олігархізації приватизаційного процесу практично не існувало.

Треба усвідомлювати, що при неефективних противагах діє закономірність розширеного самовідтворення олігархічного капіталу. Переступивши певну межу, він стає всесильним: зупинити його зростаючий вплив неможливо. Це засвідчує світова практика. Багато країн опинилося на узбіччі цивілізації, своєчасно не відчувши загрози олігархічного розвитку. У цьому зв'язку спроможність держави гарантувати для всіх без винятку суб'єктів господарської діяльності єдині „правила гри” розглядається як ключова ознака її дієздатності. Це водночас і основа інвестиційної привабливості економіки, а відтак – її стабільного розвитку.

Державної підтримки на другому етапі реформ особливо гостро потребує сфера малого підприємництва, якому відводиться особливе місце в економічній системі, виняткова роль у підвищенні продуктивної зайнятості населення і послабленні соціальної напруги, створенні передумов для зростання середнього класу. Як вже зазначалося, держава повинна забезпечити стабільні нормативно-правові умови для створення й функціонування малого підприємництва, утвердження ефективної системи його захисту та страхування, упорядкування механізмів оподаткування, обліку та звітності, інвестування й кредитного обслуговування, венчурного фінансування та лізингу, формування ринку інформаційних, консультативних, науково-технологічних і навчальних послуг для малих підприємств. І, що особливо важливо, суб'єкти малого підприємництва мають бути активно захищені державою від кримінального рекету й бюрократичного тиску.

Потребують державної підтримки, в тому числі й фінансово-кредитної, й нові економічні відносини, що формуються на селі. Державне стимулювання АПК практикується у всіх без винятку країнах Заходу. Так, лише 1998 року прямі бюджетні субсидії фермерським господарствам США склали 15 мільярдів доларів. Ми ж хочемо забезпечити конкурентоспроможність АПК, зробити його локомотивною галуззю в реалізації політики зростання, не надавши належної державної підтримки. Такі очікування навряд чи виправдаються.

В наступному десятиріччі необхідно завершити земельну реформу, сформувати повноцінний ринок землі, розбудувати систему сучасних земельно-орендних та іпотечних відносин, запровадити економічні стимули раціонального використання й охорони земель тощо. Таким же невідкладним є інституційне забезпечення реформ на селі, утвердження ефективних механізмів прав власності на землю, соціальне переоблаштування села. Глибоко реформований аграрний сектор може і повинен стати важливим джерелом нагромадження капіталу, базою розширення внутрішнього ринку і формування середнього класу,

зміцнення політичної і соціальної стабільності.

Невід'ємним елементом соціально-економічних реформ є активна державна регіональна політика, що відповідає принципам Європейського Союзу і сприяє становленню нових форм співпраці у форматі „центр – регіони”, загальноєвропейській практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій. Для цього необхідно забезпечити формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, запровадження системи стратегічного бюджетного планування і фінансового вирівнювання, застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів влади, комплексний розвиток територій із спеціальним економічним статусом, підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, децентралізацію влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих її органів, адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу.

Результативність реформ здебільшого оцінюється за критерієм економічного зростання. Але, як зазначає В. Гесць, „доречніше оцінювати економічний розвиток як категорію, що має значно ширше трактування і включає: доступ населення до освіти; забезпечення здоров'я населення, що сприяє підвищенню продуктивності праці; збереження екологічного середовища; високоефективну і прозору діяльність державних інституцій; стабільне енергозабезпечення” [6]. Таким чином, економічне зростання має включати в себе як своєрідний критерій показники соціального забезпечення населення.

Відтак має бути переосмислена і роль держави з метою істотного посилення її впливу на розвиток соціальної сфери. Першоосновою цього є надійний захист і державна підтримка соціально незахищених верств населення. Це аксіома. Однак досвід попередніх років свідчить, що соціальна політика не може обмежуватися лише цими заходами. Вирішення такого завдання прямо залежить від оплати праці. В умовах невпинного зниження частки оплати праці в структурі ВВП, що спостерігалось в попередні роки, розв'язати проблему стабільного пенсійного забезпечення, як і інших соціальних витрат, було неможливо – давалася взнаки (і дається й досі) значна тінізація оплати праці в різних структурах. Особливо тривожить те, що держава практично повністю втратила регулюючу функцію у сфері оплати праці. Цьому треба покласти край. Важливо зрештою зрозуміти: політика „затягування пасків” не пройде. Соціальна ціна реформ є настільки високою, що населення навряд чи погодиться на нові жертви.

З іншого боку, теперішня модель економічної політики все ще залишається зорієнтованою переважно на захист соціально вразливих верств населення. Однак логіка нової стратегії передбачає принципову корекцію політики доходів – перенесення основних акцентів соціальної



політики насамперед на працюючих громадян. Нинішнє заниження вартості робочої сили, як і недостатній рівень соціальних витрат, відчутно гальмує розвиток внутрішнього ринку, динаміку економічних процесів. Практично повністю втрачено стимулюючу функцію заробітної платні, її вплив на розвиток виробництва. Економіка, базована на низькій вартості робочої сили, не забезпечує високих стандартів споживання, процесів нагромадження, якісного відтворення робочої сили. За таких умов стримується й розвиток житлово-комунальної та соціальної сфери, зокрема формування страхових фондів, ресурсів пенсійного забезпечення і освіти.

З огляду на це нагальним є державне стимулювання прискореного зростання заробітної платні, ліквідація зрівнялівки, штучного обмеження верхньої межі доходів. Життєво важливим є забезпечення випереджаючого розвитку соціальних інститутів (освіти, медицини, культури) та відповідного зростання соціальних інвестицій, безпосередньо спрямованих на розвиток людини. Водночас, як відзначається в Посланні Президента України до Верховної Ради України 2002 року, „справа великої політичної, економічної та соціальної ваги – зміцнення позицій середнього класу, питомо вагу якого треба довести в наступному десятиріччі не менш як до 45 – 50 % від загальної кількості населення, одночасно скоротивши частку людей з доходами, нижчими за прожитковий мінімум” [7].

Справою наступного десятиріччя в соціальній сфері має стати запровадження повномасштабної пенсійної реформи, глибокі перетворення в системі охорони здоров'я, в політиці продуктивної зайнятості та житловій політиці.

Названі напрямки соціально-економічних реформ цілком вкладаються у загальний контекст світового розвитку. Їх осовне завдання – остаточно облаштувати споруджену будівлю по суті нового суспільства – економічну, соціальну, політичну та гуманітарну сфери, подолати глибокі деформації, що виникли на стартовому етапі трансформаційного процесу.

Йдеться про практичну реалізацію завдань довгострокової стратегії, яка має забезпечити міцне підґрунтя України як високорозвиненої, соціальної за своєю сутністю, демократичної правової держави, її інтегрування у світовий економічний простір як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку. Наступне десятиріччя має стати визначальним у розв'язанні саме цих завдань.

#### *Література:*

1. Див.: **Абалкин Л. И.** Спасти Россию. М.: Ин-т экономики РАН. 1999; **Білорус О. Г.** Глобалізація і національна стратегія. – К., 2001; **Гальчинський**

- А. С. Україна – на перехресті геополітичних інтересів. – К.: Знання України, 2002; **Михальченко М. И.** Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? – К., 2001; **Сакс Дж.** Рыночная экономика и Россия: пер. с англ. — М.: Экономика, 1994; **Стиглиц Дж. Ю.** Экономика государственного сектора. Пер. с англ. М.: МГУ: ИНФРА. 1997.
2. **Абалкин Л. И.** Спасти Россию. М.: Ин-т экономики РАН. 1999. С. 69.
  3. **Гальчинський А.** Відновити дієдатність держави // Економіка України. 2000, № 8. С. 10.
  4. Урядовий кур'єр, 2002, 4 червня (№ 100).
  5. Див.: **Воробйов Є., Тимченко Б.** Тіньова економіка в умовах системної кризи // Економіка України. – 1999. - № 8. – С. 44
  6. **Геєць В.** Ринкова трансформація в 1991 – 2000 роках: здобутки, труднощі, уроки // Вісник НАН України. – 2001. - № 2. – С. 26.
  7. Урядовий кур'єр, 2002, 4 червня (№ 100).