

С. Ю. Івашина, кандидат економічних наук,
доцент кафедри грошового обігу
та банківської справи Університету митної
справи та фінансів

О. Ф. Івашина, доктор економічних наук,
професор кафедри менеджменту ЗЕД
Університету митної справи та фінансів

РОЗВИТОК МАКРОЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні питання розвитку макроекономічного регулювання. Визначено інституціональні особливості середовища, в якому воно здійснюється, доведено важливість значення політичного класу в формулюванні завдань економічної політики держави, а також ролі уряду в поточному та довгостроковому регулюванні економіки.

Ключові слова: макроекономічне регулювання; економічна політика; соціально-економічний розвиток; державний розвиток; криза державної економічної політики.

The article deals with current issues of macroeconomic regulation. The institutional features of the environment in which it is carried out are identified, the importance of political class in formulating economic policy objectives and the role of government in the current and long-term regulation of the economy are proved.

Key words: macroeconomic regulation; economic policy; economic and social development; state development; crisis of state economic policy.

Постановка проблеми. Економічна криза в Україні характеризується не лише переплетінням циклічної та структурної криз. Вона має системний характер, зумовлений фундаментальними змінами в суспільстві. Історія економічної думки та розвитку розвинутих країн світу залишила нам антициклічні доктрини, що використовувалися на практиці: неоліберальну – “соціального ринкового господарства” та неокейнсіанську – “освіченого ринкового господарства”. Розвиток обох підходів до макроекономічного регулювання привів на практиці до їх синтезу, а точніше до розподілу функцій між ними: фінансові методи макроекономічного регулювання традиційно базуються на неокейнсіанській доктрині, а грошово-кредитні – на неоліберальній. Нині все більшого значення в теорії та практиці макроекономічного регулювання набуває інституціональний підхід, у центрі уваги якого – довгострокова структурна політика, регулювання окремих сфер економіки, розв’язання соціальних, глобальних, енергетичних, екологічних, інфраструктурних та інших проблем. Брак інвестицій у галузі промисловості, особливо тих, що визначають науково-технічний процес, повільні зрушення в структурі енергобалансу та енергоспоживання, відсутність ефективних заходів з охорони навколишнього середовища, слабкість інституціональної та соціальної інфраструктури – це ті проблеми, що стоять перед економікою України. Гострота зазначених проблем значною мірою зумовлена неефективною економічною політикою держави впродовж останніх 25 років.

© С. Ю. Івашина, А. Ф. Івашина, 2016

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зростання ролі всього комплексу соціальних, глобальних, інституціональних, структурних факторів в економічному розвитку знайшло відображення у світовій економічній літературі, а саме в працях Й. Шумпетера, Р. Харрода, Р. Нельсона, П. Друкера [1–4] та сучасних українських економістів А. Гальчинського, В. Гейця, Ю. Кіндзерського, Г. Пилипенко [5–8]. Все більшу увагу інституціоналістів привертає соціальна нестабільність, якій присвячено наукові дослідження Н. Деєвої та А. Колта [9; 10].

Мета статті – встановлення та вдосконалення тих напрямів макроекономічного регулювання, які здатні забезпечити реалізацію стратегії економічного розвитку країни.

Виклад основного матеріалу. На початковому етапі становлення та розвитку країни політичний клас не усвідомлював важливості реалістичної стратегії економічного розвитку, а економічна політика запроваджувалася в життя централізованим способом. Збільшення ролі держави в економічній і соціальній сферах проявилось в об'єктивній необхідності централізованого регулювання економічних і соціальних процесів, а отже, у виникненні державної бюрократії та формуванні правлячих і панівних груп. Відповідно поширилася державна клієнтела, участь якої в суспільному відтворенні або навіть просто фізичне існування певною мірою залежить від державних виплат, субсидій і допомоги. Такі тенденції зумовлені тим, що нова держава була породженням того соціального середовища, що залишилося у спадок від радянських часів і яке вона намагалася модернізувати. Очевидно, що погляди, настанови, ціннісні орієнтири соціального середовища держава завжди використовує і відтворює у своїй соціально-економічній творчості.

Конкретні цілі економічної політики держави змінювалися залежно від умов соціально-економічного розвитку. Така зміна основних напрямів економічної політики відбувалася неодноразово. В історії незалежної України можна нарахувати принаймні три поворотних моменти, коли політичний клас був змушений формулювати нові принципи та робити важливі кроки в економічній політиці. Ці моменти були пов'язані з необхідністю: 1) формування економіки незалежної держави; 2) роздержавлення та приватизації великих промислових підприємств; 3) пристосування до нових реалій після початку дії Угоди про асоціацію з ЄС.

Перший поворотний момент в економічній політиці держави пов'язаний з формуванням нової незалежної держави. Формулювання нових завдань було здійснено досить швидко, оскільки проблеми лежали на поверхні. Основна ідея економічної стратегії початку 90-х рр. полягала у збереженні індустріального імператива, розвитку таких частин промислового апарату, як енергетика, металургія, авіакосмічне виробництво тощо. Проблема спеціалізації країни в межах світового господарства в той період розглядалася в дуже загальних рисах. У другому випадку політичному класу потрібен був певний час для того, щоб зрозуміти характер проблем економічного розвитку і наслідків, які з них випливають. Стала очевидною необхідність роздержавлення та приватизації державного майна. Питання полягало лише в способах їх проведення. Результатом приватизації стало формування досить потужного корпоративного сектора економіки, представленого 15 449 підприємствами акціонерної форми власності [11]. Водночас відбулася серйозна деформація інститутів ринку. Вона проявилася у формуванні специфічної системи “влада – власність”, яку можна вважати визначальною інституціональною ознакою української економіки. На думку Ю. Кіндзерського, інститут “влада – власність”, симбіозом якого є фактичне злиття інституту власності з інститутом влади,

виступає інституціонально-культурологічною особливістю економічних відносин у країні. Формування інституту “влада – власність” відбувалося внаслідок особливого трансформування відносин власності, неоднакових умов їх виникнення і набуття прав власності різними верствами населення [7, 5].

Формування інституту “влада – власність” породило рентоорієнтовану поведінку економічних суб’єктів, відповідний розмах корупції, недобросовісну поведінку виробників і споживачів, ускладнило хід економічних та інституціональних перетворень у суспільстві. Відносини “влада – власність” глибоко проникли в тканину економіки, перетворилися на основу її внутрішньої структури, відповідного перерозподілу прав власності, підкорили систему державного регулювання логіці власного розвитку. Вони не змогли стати основою формування сучасної моделі соціально-економічного розвитку.

Третій поворотний момент в економічній політиці країни – підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Ця подія була важливою насамперед у формально-юридичному сенсі, оскільки ЄС зберіг широку гаму ефективних нетарифних обмежень. Пристосування до нових реалій після початку дії Угоди пов’язане не стільки з цією подією, скільки з поступовим розширенням і поглибленням зв’язків зі світовим господарством. Новим моментом в економічній стратегії держави стало розуміння необхідності такої спеціалізації, що забезпечує перетворення національної економіки на складову світового господарства, підвищує її конкурентоспроможність, ефективність, раціональність.

Із багатьох факторів, які визначають необхідність удосконалення механізму макроекономічного регулювання в Україні, найбільше значення мають такі: неефективність системи державного управління економічними процесами, зростання залежності від світового ринку, монополізація, загострення соціально-політичної ситуації в країні.

Досвід двадцяти п’яти років розвитку країни свідчить, що нерівномірність, нестабільність, різного роду перекося та серйозні збої у відтворювальному процесі були результатами некомпетентного та руйнівного втручання держави в економіку, що призвели до негативних економічних і соціальних наслідків, втрати соціальних досягнень, а також частково соціальної інфраструктури радянського періоду. Досягнення та прорахунки держави в економіці та соціальній сфері за цей період широко висвітлювалися в науковій літературі, тому немає потреби на цьому зупинятися.

В Україні сформувалася, розвивається та ускладнюється система державних установ, яка контролює, регулює, стимулює соціально-економічний розвиток, намагається долати виникнення диспропорцій і суперечностей. Нині така система складається з різноманітних органів державного впливу на економіку, що пов’язані між собою складними фінансовими, політико-бюрократичними, ієрархічними, груповими та іншими відносинами. Вона поділяється на кілька великих, цілком визначених складових частин:

- центральний урядовий апарат господарського управління країною разом з численними урядовими і неурядовими структурами;
- регіональні (обласні та районні) органи економічного управління країною з відповідною системою підприємств і установ;
- державні підприємства.

У центрі системи державних органів управління стоїть уряд, який є вирішальною директивною, спрямовальною та контрольною інституцією. Уряд – це насамперед система міністерств і відомств. В Україні відбувся перехід від галузевих до комплексних міністерств. При кожному міністерстві діють регіональні органи, що виконують розрахунково-бухгалтерські, податкові, митні, контрольно-спостережні та інші функції. Ускладнення вертикальної структури державних органів управління, поглиблення роз-

різненості й відокремленості бюрократичних і корпоративних утворень, які борються між собою та не підпорядковуються будь-яким формам координації їхніх дій, – це одна з причин низької ефективності макроекономічного регулювання і провалу соціально-економічних реформ.

Негативні аспекти в діяльності держави визначаються також тим, що “не тільки інструменти реалізації економічної політики, але й власне інститут держави, який відповідає за її проведення, має досить низький рівень ефективності, чекати високої результативності в системі, яка не має належних управлінських механізмів, не доводиться” [8, 293].

Крім того, реалії все більше демонструють, що економічна теорія в Україні розвивається сама по собі, а заходи економічної політики розробляють фахівці з надто низьким рівнем кваліфікації. Це стосується як рядових управлінців, так і топ-менеджерів органів державної влади. Іншою причиною розробки заздалегідь “провальних” державних заходів з реформування інституціонального середовища може бути опортуністична поведінка чиновників [12, 194].

Існування досить значного державного сектора в економіці України свідчить про незавершеність процесу приватизації. Однак державний сектор економіки, представлений підприємствами, можна розглядати як інструмент впливу на хід суспільного виробництва. За два останні десятиліття структура, форми господарювання та принципи функціонування державних підприємств зазнали суттєвої трансформації. Можна виділити кілька напрямів, у яких вона відбувалася.

По-перше, перетворення підприємств, що перебували у повній державній власності, на змішані товариства, в яких державі належить лише частина акціонерного капіталу.

По-друге, поступове втягування державних підприємств у систему міжфірмових господарських відносин “на рівних” з державними підприємствами.

По-третє, зміна принципів управління ними та надання їм більшої самостійності від державної адміністрації.

Отже, становище державних підприємств у системі макроекономічного регулювання двоїсте. З одного боку, їх можна розглядати як інструмент регулювання макроекономічних пропорцій, а з іншого – керівники державних підприємств мають забезпечувати прибутковість господарської діяльності на рівні однотипних приватних підприємств. Такі вимоги до державних підприємств призводять до того, що вони мають серйозні проблеми з видатками на науково-технічні дослідження, низьким рівнем заробітної плати, яка менша від заробітної плати в приватному секторі, зростанням заборгованості, у тому числі перед бюджетом.

Другий чинник неефективності макроекономічного регулювання в країні – одностороннє зростання залежності економіки від світового ринку. В досить сприятливі для економічного розвитку нульові роки зовнішні фактори розглядалися як такі, що переважно сприяють економічному зростанню та підвищенню продуктивності праці. З 2008 р. ситуація суттєво змінилася. Підвищення ціни на енергоносії, нестійкість основних сировинних і продовольчих ринків сприяли посиленню економічних проблем, інфляції, зробили зовнішньоторговельний і платіжний баланси країни дефіцитними, змусили вести складну боротьбу за стабілізацію курсу гривні. Сальдо платіжного балансу залишається від’ємним протягом кількох років, і змінити таку тенденцію не вдається. Так, у першому півріччі 2016 р. від’ємне сальдо торговельного балансу становило 880,7 млн дол., забезпечити платіжний баланс вдається переважно за рахунок кредитів МВФ [11]. Зменшення дієвості методів макроекономічного регулювання в Україні зумовила криза, що розпочалася у 2008 р. У ній об’єдналися економічні, глобальні, циклічні, структурні та

політичні фактори, що призвели до посилення диспропорцій у галузевій структурі господарства. Значення цих змін важливе для розуміння цілей і політики, яку проводить українська влада.

Ще один чинник, дія якого суттєво зменшила ефективність системи макроекономічного регулювання, – інституціональні зміни в 1995–1996 рр. Вони започаткували процес формування корпоративного сектора в економіці шляхом приватизації великих підприємств, прискорили процес концентрації капіталу та створення доволі великих монополістичних угруповань, у тому числі з транснаціональним характером операцій. Уже звичайна монополія – складний об’єкт для державного регулювання, а, як доводить досвід України та інших пострадянських країн, монополія, вмонтована в систему “влада – власність”, може вийти з-під контролю державної влади.

Слід зазначити суттєвий вплив на ефективність макроекономічного регулювання соціального та політичного становища в країні. Загострення соціальних суперечностей і політичної боротьби привносить у формулювання економічної політики значний наліт “соціальності”, потребує більш тісної ув’язки економічних заходів, спрямованих на прискорене нагромадження капіталу у вузькому розумінні, із заходами, спрямованими на створення сприятливих умов для суспільного відтворення. На це політичний клас підштовхують зростання безробіття, високий ступінь нерівності в розподілі доходів і майна, погіршення якості життя. Соціальна нестабільність змушує правлячий клас відмовлятися від найсуворіших форм тиску на життєвий рівень населення і навіть проголошувати проведення більшої соціальної політики, ніж це впливає із критеріїв економічної раціональності.

Усе наведене вище поглиблює кризу макроекономічного регулювання. Сутність цієї кризи полягає у необхідності заміни віджилих методів і форм макроекономічного регулювання новими, що більше відповідають умовам суспільного відтворення. Криза зачепила як непрямі, так і прямі методи макроекономічного регулювання. Спроби створити інституціональні умови для поширення непрямих методів макроекономічного регулювання динаміки і пропорцій виробництва – характерна риса економічних та інституційних заходів влади. Паралельно зі збільшенням можливостей непрямих методів відбувається поступове зменшення впливу прямих методів макроекономічного регулювання. Водночас різні форми адміністративних обмежень, контроль над цінами, прискіпливе втручання в справи підприємств досить поширені. Нові умови розвитку суперечливо впливають на процес витискання методів прямого регулювання. З одного боку, вони прискорюють цей процес, оскільки адміністративні заходи не спроможні вплинути на світогосподарські фактори; з іншого – загострення суперечностей доводить необхідність посилення адміністративного втручання до слабких ланок економічної системи.

При цьому найбільш очевидно він проявляється в поточному регулюванні господарських процесів. Методи і форми поточного регулювання вважаються найнадійнішими та перевіреними практикою. До них належать різноманітні регулятивні заходи. Існують заходи, які збільшують платоспроможний попит (зменшення податків на деякі доходи, збільшення грошових доходів окремих категорій населення, зростання дефіциту державного бюджету), і ті, що зменшують його (стимулювання заощаджень, підвищення податків, збільшення внесків до системи соціального страхування, заморожування заробітної плати); заходи, які стимулюють інвестиції окремих галузей і підприємств, але не зачіпають інвестиційний процес в інших галузях, і заходи загальної підтримки процесу нагромадження грошового капіталу; заходи, спрямовані на регулю-

вання сфери обігу, і заходи прямого втручання до процесу виробництва (реорганізація структури та виробництва у сфері енергетики).

Для проведення економічної політики держава має фінансові ресурси, власність на окремі активи підприємств, грошово-кредитні інструменти тощо. Проте з усіх інструментів державного макроекономічного регулювання основна роль належить фінансам. Тепер держава розподіляє через бюджет приблизно 50 % ВВП. Політичні суперечки між різними олігархічними угрупованнями часто призводять до того, що фактичне виконання бюджету значну частину року здійснюється урядом без затвердження парламентом. Це свідчить про те, що реальні повноваження парламенту урізані на користь виконавчої влади.

Більшість сучасних теоретиків і практиків виступають за децентралізацію фінансів і фінансової політики, розширення прав регіонів і місцевих органів влади. При цьому йдеться про перерозподіл видатків на користь регіонів і місцевих органів влади, про забезпечення їх твердими податковими надходженнями відповідно до поставлених перед ними завдань. Справа в тому, що основні податки (на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств і на додану вартість) надходять до центрального бюджету, а власні доходи регіонів і місцевих органів влади обмежуються невеликими податками місцевого значення. Як наслідок, раніше встановлені суми місцевих видатків не забезпечені власними надходженнями, а громади чекають субвенцій від державного бюджету. Ці відрахування не покривають усіх видатків громад, і останні змушені з року в рік збільшувати заборгованість, звертаючись до запозичень на ринку капіталів.

На відміну від поточного регулювання, яке має за мету усунення або пом'якшення негативних наслідків дій ринкових сил, регулювання економічної структури у визначенні пропорцій виробництва (співвідношенням між споживанням і нагромадженням, галузеві пропорції) має замінити або доповнити ринок свідомими апріорними діями. Тому основним інструментом структурної політики держави має стати довгострокова стратегія економічного розвитку, в якій формулюються цілі державної політики й окреслюються шляхи їх досягнення.

Так, у січні 2015 р. Уряд України прийняв “Стратегію сталого розвитку Україна-2020”. У ній викладено головну мету розвитку країни – “впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі” [13]. У документі приділено багато уваги соціально-економічним проблемам, Стратегією визначено 62 реформи і програми розвитку. При цьому більшість передбачених орієнтирів недосяжні, оскільки не мають під собою надійного макроекономічного та інституційного підґрунтя. Так, на думку Н. І. Литвиненко, “обрані урядом у якості орієнтирів індикатори розвитку інституційного середовища досить усебічно можуть оцінити ефективність реформ, однак їхні прогностичні значення не можуть бути досягнуті за сучасного рівня розвитку українського суспільства”. Таке становище щодо процесу формування основних засад соціально-економічної політики держави – яскраве свідчення існування в суспільстві відриву науки від практики [12, 194].

Таким чином, державна влада докладає величезних, хоча й не завжди узгоджених, зусиль для збереження контролю над економічними процесами. Пошуки нових форм і методів регулювання призвели до використання не завжди узгоджених між собою методів поточного регулювання, еkleктизації політики регулювання економічної кон'юнктури.

Структурна політика поступово переростає з галузевої у фінансову та регіональну. Для того щоб забезпечити раціональніше розміщення продуктивних сил, вирівняти економічні потенціали регіонів, форсувати структурні зрушення, зумовлені науково-технічною революцією, державна економічна політика повинна зосереджуватися на

змінах в інфраструктурі. Розвиток інфраструктури має на меті створити умови для перетікання капіталу в інші галузі та інші райони, тим самим забезпечивши бажані структурні зрушення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Розвиток економіки України та інших пострадянських країн, а також характер дискусій з питань економічної теорії та практики в зарубіжній і вітчизняній літературі не залишають сумнівів у тому, що існують усі передумови для зміни парадигми державного регулювання економіки, пошуку тих форм макроекономічного регулювання, які забезпечать проведення економічної політики, спрямованої на реалізацію довгострокової стратегії постіндустріального розвитку країни. Ми торкнулись лише деяких особливостей макроекономічного регулювання економіки країни. Вони доводять складність цього процесу та необхідність його вдосконалення на загальнодержавному й регіональному рівнях, а також творчої участі в ньому політичного класу країни.

Список використаних джерел:

1. Шумпетер Й. Теория экономического развития: Исследования предпринимательской прибыли, капитала, кредита и цикла конъюнктуры : пер. с англ. / Шумпетер Й. – М. : Прогресс, 1992. – 296 с.
2. Харрод Р. К теории экономической динамики. Новые выводы экономической теории и их применение в экономической политике / Р. Харрод // Классики кейнсианства : в 2 т. / [прим. А. Г. Худокормова]. – М. : Экономика, 1997. – (Экономическое наследие). – Т. 1. – 416 с.
3. Нельсон Р. Эволюционная теория экономических изменений : перевод с англ. / Р. Нельсон, С. Уинтер. – М. : Дело, 2002. – 535 с.
4. Друкер П. От капитализма к обществу знания / П. Друкер // Новая постиндустриальная волна на Западе / [под ред. В. Л. Иноземцева]. – М. : Academia, 1999.
5. Гальчинський А. Політична нооекономіка: начала оновленої парадигми знань / Гальчинський А. – К. : Либідь, 2013. – 472 с.
6. Геєць В. М. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / [за ред. В. М. Гейця]. – К. : Логос, 1999. – 500 с.
7. Кіндзерський Ю. Інституціональні аспекти відтворення у контексті структурних трансформацій / Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2007. – № 1. – С. 5–11.
8. Пилипенко Г. М. Інституціональні чинники співвідношення державної і ринкової координації економічної діяльності : монографія / Г. М. Пилипенко. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2012. – 293 с.
9. Деева Н. М. Потенціал соціалізації і його регулювання в економіці: теорія, методологія, перспективи : монографія / Н. М. Деева. – Дніпропетровськ : АРТ-ПРЕС, 2006. – 444 с.
10. Колот А. М. Соціально-трудова сфера: стан відносин, нові виклики, тенденції розвитку : монографія / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2010. – 251 с.
11. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
12. Литвиненко Н. І. Інституціональні складові соціально-економічного розвитку країни : монографія / Н. І. Литвиненко. – Дніпропетровськ : НГУ, 2015. – 309 с.
13. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/26-19>