колективна
монографія

детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні



Київ 2020

УДК 351(477)
Д 38

Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: колективна монографія /за заг. ред. Н.С. Орлової. – Київ: ВД «Освіта України», 2020. – 262 с.

У монографії представлено основні напрями розвитку сучасного публічного управління та адміністрування в Україні та вирішено низку наукових завдань, пов'язаних з реалізацією державної економічної політики та аналізом процесу децентралізації в Україні; формуванням державних механізмів цифрових трансформацій в різних сферах суспільного життя країни; впровадженням компетентнісного підходу щодо розвитку фахівців публічного управління.

Монографія призначається фахівцям з публічного управління та адміністрування, працівникам органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, а також науковцям, викладачам та студентам магістратури, всім зацікавленим особам.

Рецензенти:
А.О. Дєгтяр, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічного управління та підприємництва Національного аерокосмічного університету ім. Н.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут»;
Г.Л. Монастирський, д. е. н., професор, директор наукового інституту управління проєктами, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу Тернопільського національного економічного університету;
І.О. Драган, д.держ.упр., с.н.с., завідувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Видається за рішенням навчально-методичної ради закладу післядипломної освіти «Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській облдержадміністрації» №5 від 11.03.2020 р.

ISBN 978-617-7862-24-5

© Колективна монографія.
«Детермінанти розвитку публічного управління
та адміністрування в Україні», 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА……...….. 5

РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ……..…... 7

1.1. Реалізація державної економічної політики у забезпеченні сталого розвитку України (*Орлова Н.С.*)…….. 7

1.2. Вплив інституційного середовища на забезпечення стійкості публічних фінансів (*Коваленко Ю.М.*)……..... 24

1.3. Публічне управління у реалізації регіональної політики України (*Мохова Ю.Л.*)…… 42

1.4. Децентралізація влади та сталий розвиток територіальних громад України (*Дєгтяр О.А.*)……...…… 61

1.5. Формування ефективних територіальних громад в Україні та європейських країнах (*Непомнящий О.М.)*..……... 75

Література до розділу 1……..... 97

РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ……..... 105

2.1. Е-урядування у розвитку цифрової економіки та забезпеченні інформаційної безпеки (*Орлова Н.С., Яровой Т.С.*)……..….. 105

2.2. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг (*Коваленко Н.В.)*……..……. 119

2.3. Умови надання та використання електронних послуг в Україні (*Ільїна А.О.)*……...…... 135

2.4. Державні механізми інформатизації охорони здоров'я в Україні (*Козирєва О.В.*)……..….. 145

Література до розділу 2……..…….. 163

РОЗДІЛ 3. КОМПЕТЕНТНІСНИЙ ПІДХІД У РОЗВИТКУ ФАХІВЦІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ……..…… 170

3.1. Лідерство та комунікації у системі державної служби України (*Орлова Н.С.*)..... 170

1.2. Вплив інституційного середовища на забезпечення стійкості публічних фінансів

Нині сучасна економічна система не є примітивною капіталістичною економікою часів А. Сміта, де розвиток визначався конкуренцією між економічними агентами, або «невидимою рукою». На думку Нобелівського лауреата М.Алле (1988), «Це міф, буцімто економіка ринків може бути результатом стихійної гри економічних сил і політики потурання *(laissez-faire).* Реальність полягає у тому, що економіка ринків є невіддільною від інституційних рамок, в яких вона працює» [10]. Сучасна інституційна економічна теорія зосереджує свою увагу саме на таких рамках (обмеженнях), з якими переважно стикаються економічні агенти, особливо за впливу публічних фінансів.

Варто зазначити, що термін та саме визначення публічних фінансів відсутнє у вітчизняних енциклопедичних виданнях Як зазначають провідні українські вчені-економісти В. Опарін, В.Федосов і П. Юхименко, «на макрорівні, незважаючи на окремі спроби, розглядається здебільшого сфера державних фінансів, тоді як у розвинутих країнах – публічних… Іноді ці терміни вживаються майже як синоніми, наприклад при виданні перекладних наукових праць... В інших випадках публічні фінанси розглядаються ширше – як сукупність державних і місцевих фінансів.., а також не крізь призму їхньої будови, а з позицій повноти забезпечення принципів їх функціонування – публічності й транспарентності» [11].

Сфера публічних фінансів включає не лише державні та місцеві, а й фінанси громадських організацій та об’єднань. При цьому «в їхній фінансовій діяльності є певні організаційні й сутнісні відмінності. Так, державні та місцеві фінанси, що належать до сектору загального державного управління, ґрунтуються на примусовому перерозподілі на користь держави й місцевого самоврядування доходів юридичних і фізичних осіб за допомогою податків та обов’язкових платежів, встановлених законодавчо. У громадських організаціях і об’єднаннях подібну роль виконують членські внески, визначені їхнім статутом. Державні й місцеві фінанси забезпечують задоволення

загальносуспільних потреб, тоді як громадських організацій і об'єднань – колективні потреби окремої групи людей… Врешті-решт фінанси громадських організацій і об'єднань набагато ближчі саме до публічних фінансів, аніж до фінансів суб'єктів господарювання» [11].

З метою проведення ґрунтовного дослідження інституційних підвалин публічних фінансів і забезпечення стійкості їх інституційного середовища пропонуємо ввести у категоріальний апарат інституційної та фінансової теорії дефініцію «інституційна організація стійкості публічних фінансів» – систему державних і місцевих інститутів, громадських організацій та об'єднань, а також відповідних інституцій, що визначають умови і напрями руху фондів грошових ресурсів для виконання першими покладених на них функцій із забезпечення такої стійкості. У цьому контексті класифікація і ієрархія інститутів та інституцій має відповідати господарському порядку країни – системи, що еволюціонує і визначає інституційний порядок, інституційне середовище й інституційну структуру публічних фінансів (рис.1.7.).

Створення інституційної ієрархії має на меті уточнення та приведення у відповідність термінології, що використовується за опису інституційної організації економічної та фінансової системи, публічних фінансів тощо.

Під порядком здебільшого розуміють зведення правил, що регулюють структуру даної сфери і сукупність пов'язаних з нею установ [13]. Формування господарського порядку пов'язане з проблемою складності господарської координації у світі з великою різноманітністю інституцій і організацій. У роботах його фундатора В. Ойкена проблема формування того чи іншого такого порядку розглядається у координатах існуючих інституцій, які, у свою чергу, формуються залежно від історично і національно обумовлених закономірностей економічної еволюції [14]. Розвиток цього порядку пов'язують із роботами німецьких економістів у рамках: а) історичної школи; б) ордолібералізму і фрайбургської школи; в) неолібералізму.

Ф. Ліст [15], засновник першої, доводить, що дослідження економічної системи будь-якої країни ґрунтується не лише з урахуванням загальних абстрактних економічних законів: кожна економіка включена до історичних й інституційних рамок конкретних

держави і суспільства, тож політичний економічний аналіз має враховувати чинники специфічного національного розвитку. Щодо ордолібералізму, то існує думка, що успішний економічний розвиток є результатом впливу і «невидимої руки ринку», і цілеспрямованих зусиль; він визначається і постійною боротьбою економічних агентів, і результатом цілеспрямованих колективних дій із формування інституційної структури ринкового господарства.

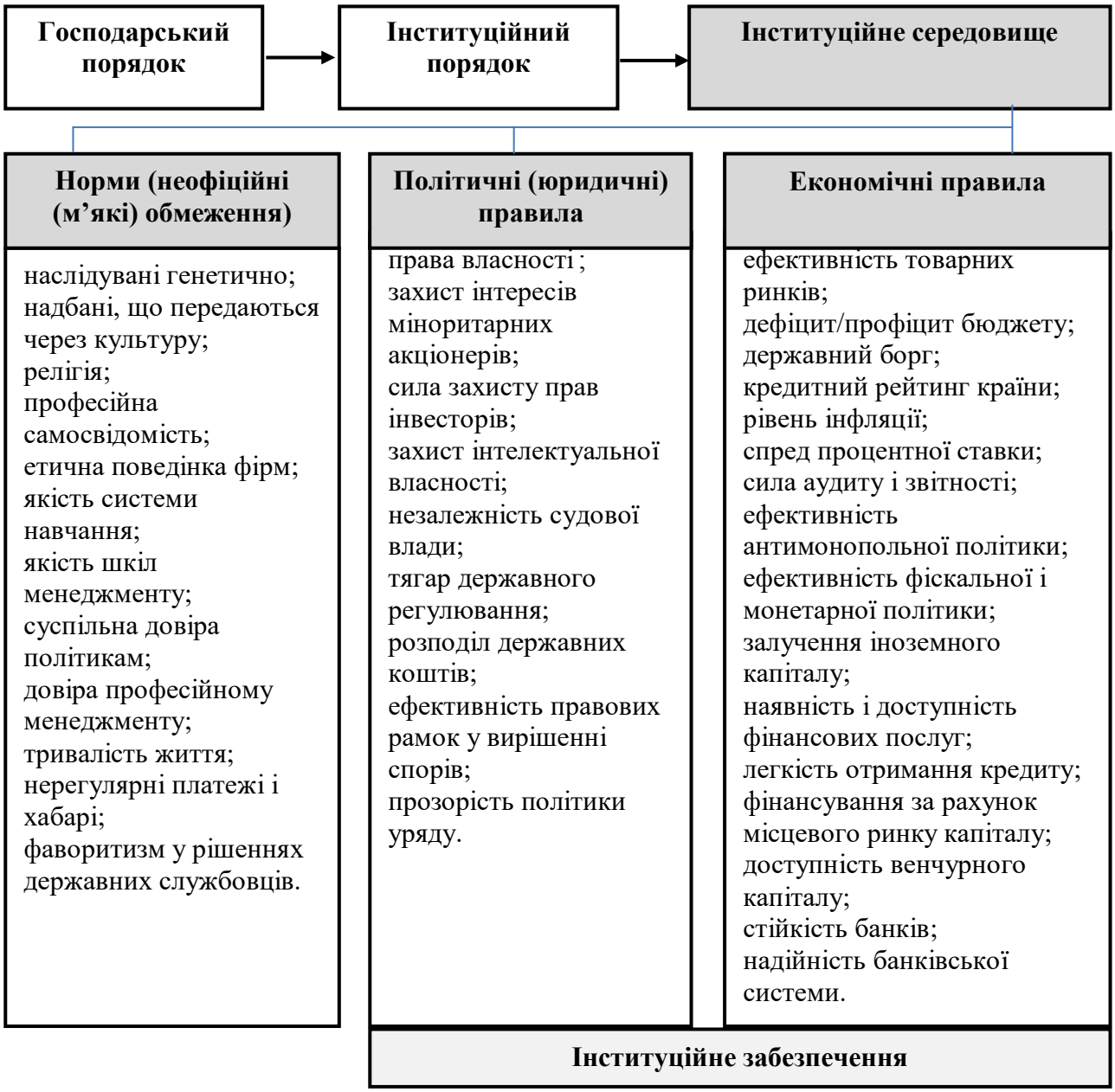


Рис. 1.7. Ієрархія інституційної організації забезпечення стійкості публічних фінансів [12]

Господарський порядок відрізняється сталою структурою інституцій, що дозволяє, з одного боку, їх класифікувати, а, з іншого, – пояснювати особливості його інституційної еволюції. Він «…складається з великої кількості інших порядків, які разом створюють і регулюють господарську діяльність» [16]. При цьому основна проблема полягає у тому, що він включає різні інституції і вимагає певних рівнів аналізу, зокрема формального та неформального, внутрішнього та зовнішнього, місцевого, національного та міжнародного тощо, тобто інституційна конфігурація є складною і викликає труднощі у проведенні ґрунтовного аналізу.

Виявлення регулярностей у публічних інститутах уможливлює релевантні пояснення фінансовій поведінці, а також прогнозування тенденцій еволюції економічних інституцій, організацій і систем. Зазначене дозволяє говорити про інституційний порядок державних фінансів – його системний компонент, що визначає фундаментальні регулярності (тривалі стабільні зв'язки між інституціями, які складались еволюційно) за здійснення фінансової діяльності. Як зазначають П. Бергер і Т. Лукман [17], інституції завжди мають історію, продуктом якої вони є.

У контексті історичного типу розвитку суспільства цікавими є дослідження американського економіста К. Кларка і французького суспільствознавця Ж. Фурастьє, які виокремили такі сектори суспільного виробництва: первинний – доіндустріальне суспільство (сільське господарство), вторинний – індустріальне суспільство (промисловість), третинний – постіндустріальне суспільство (сфера послуг). Останній часто носить назву інформаційної економіки, що включає «…в основному виробництво і застосування інформації з метою зробити всі інші форми виробництва ефективнішими і тим самим створити більше матеріального багатства. Лімітуючий чинник – наявне знання» [18]. Зміну погляду на сектор економіки, який відіграє головну роль у визначенні динаміки економічної системи, можна проілюструвати за допомогою табл. 1.6.

Один з основоположників теорії постіндустріального суспільства Д. Белл [20] розробив іншу концепцію секторної теорії через включення до трьох перерахованих секторів четвертинного

(торгівля, фінанси, страхування, операції з нерухомістю) і п'ятеринного (охорона здоров'я, освіта, відпочинок і урядові установи), скоротивши третинний сектор і обмеживши його транспортними і комунальними послугами. Іншої точки зору дотримується група українських вчених: «… зміна секторної структури інформаційного (постіндустріального) суспільства має полягати в тому, що до первинного сектору слід віднести сферу послуг, яка відображає першорядну роль науки, освіти, інформації, а складові матеріального виробництва – промисловість і сільське господарство – до вторинного і третинного секторів» [21].

Таблиця 1.6

Сектор економіки як предмет течій економічної теорії [18-19]

Течія	Сектор економіки, що займає чільне місце в аналізі
Теорія фізіократів	Сільське господарство
«Старий» інституціоналізм	Ринок праці
Теорія економічної динаміки	Ринок підприємницьких послуг
Кейнсіанство	Ринок цінних паперів
Монетаризм	Ринок грошей
Теорія трансакційних витрат	Ринок інформації

Багато вчених вважають саму постановку питання про вихід країн із індустріальної стадії і заміну продуктів виробництва послугами надуманою, оскільки насправді потреба у продуктах виробництва зростає, а заміни їх послугами не відбувається. На основі цих даних і робляться висновки про формування «суспільства послуг», а насправді відбувається зростання ролі імпорту товарів, а також включення до ВВП великих обсягів фіктивної продукції. Отже, існування постіндустріального суспільства є міфом і позбавленою життя утопією. Зрозуміло лише, що майбутні суспільства не може не бути індустріальними, вони стають неоіндустріальними. У підсумку, як ніколи актуальним є висловлювання Р. Швеблера [22] про те, що сучасне індустріальне суспільство вже є суспільством ризику, а надалі – суспільством управління ризиком.

Як було зазначалось вище, інституційний порядок публічних фінансів є еволюціонуючою системою, що проходить певні стадії розвитку, а цей процес пов'язаний з діями публічних інститутів як гравців у просторі, що формується інституційним середовищем, адже, як вважає Д. Норт, «…правила гри є середовищем –

інфраструктурним елементом у метаконструкції економічної системи, а організації (господарюючі суб'єкти) являють собою продуценти інституційних змін, тобто їх роль, безумовно, полягає в ініціації «антиспокою» [23].

У концепціях різних течій інституціоналізму дослідження інституційного середовища розвивається у кількох напрямах. «Його об'єкти впливу у: конституційній економіці – діяльність індивідів і організацій у суспільному секторі з акцентуванням уваги на витратах, які пов'язані з діяльністю держави; теорії трансакційних витрат – витрати, що пов'язані з укладанням контрактів і функціонуванням інституцій; теорії прав власності – економічні організації, причому акценти зміщуються на одержання виграшу від чіткої специфікації прав власності; теорії контрактів – процеси укладання і виконання контрактів» [12].

В економіці організацій її засновник О. Вільямсон вважає, що «інституційне середовище – це правила гри, що визначають контекст, у якому відбувається економічна діяльність» [24], а також основні політичні, соціальні і правові норми, які є базою для виробництва, обміну і споживання. Він пропонує трирівневу модель дослідження, де перший рівень представлено індивідами (економічними агентами), другий – інституційними узгодженнями (договорами між суб'єктами господарювання, які визначають способи кооперації і конкуренції), а інституційне середовище виступає як третій рівень, що взаємодіє з першими двома.

На думку А. Олєйніка [25], інституційне середовище (економічна конституція, інституційна структура економіки, інституційні рамки) – характеристики зовнішнього середовища, які є значущими для економічної діяльності, сукупність цінностей, формальних і неформальних норм, що впливають на співвідношення стимулів у діяльності й обумовлюють досягнення мінімальної згоди між людьми.

Отже, за будь-яких реформ потрібно передусім враховувати принцип комплементарності інституцій, тобто правило і норма доповнюють одна одну і бажаний економічний ефект досягається тільки на основі взаємопов'язаних інституційних змін. Зауважимо, що формальні правила можуть змінюватись буквально «за одну ніч»

(зміни конституції і нормативно-правових актів, судові рішення тощо), а неформальні норми складають тверде «ядро» інституцій і важко піддаються змінам. Останні визначають характер дій громадян, фінансових установ, органів-регуляторів і не випадково носять назву «рутина» [26].

Як доведено у класичних концепціях і як свідчить історичний досвід, еволюція економічних, зокрема і фінансових систем, завжди визначається відповідним співвідношенням формальних правил і неформальних норм, характером їх змін. Вищевикладене дозволяє зробити висновок про актуальність і значущість вивчення інституційного середовища публічних фінансів з усіма його складовими, оскільки воно визначає вектор їх трансформацій у напрямі забезпечення їх стійкості.

Інституційне середовище забезпечення стійкості публічних фінансів – це сукупність формальних правил (політичних (юридичних) і економічних) і неформальних норм, що формують умови для функціонування державних і місцевих фінансів, фінансів громадських організацій та об'єднань, структурують їх і є фундаментальною передумовою забезпечення стійкості цих фінансів.

Неформальні норми мають глибоке історичне коріння в житті народу, пов'язані зі стереотипами поведінки, що притаманні суспільству, і у підсумку найбільше впливають на матрицю розвитку публічних фінансів. Політичні (юридичні) правила встановлюють ієрархічну структуру суспільства, механізм прийняття фінансових рішень і найбільш важливі характеристики контролю за публічними фінансами. Вони базуються на взаємному дотриманні зобов'язань між державою і домогосподарствами, фінансовими та нефінансовими корпораціями між собою та іншими інституційними одиницями тощо. І, нарешті, економічні правила визначають форми організації і функціонування публічних фінансів, в рамках яких їх інституційні одиниці провадять фінансову діяльність.

З метою проведення ґрунтовних досліджень стійкості публічних фінансів в Україні пропонуємо структурувати їх інституційне середовище за просторовою та функціональною ознаками.

За просторовою ознакою публічні фінанси включають такі інституційні середовища:

1) мегаінституційне (глобальне) – середовище світового фінансового простору;

2) макроінституційне – рівень національних публічних фінансів (нормативно-правова база, національні і загальнодержавні звичаї і ментальність, організаційні структури, які забезпечують реалізацію інституційних чинників в економіці країни, показники обсягу національного виробництва, рівня зайнятості і рівня цін, стабільність національної валюти, стан державного бюджету, рівень відсоткових ставок, рівень оподаткування тощо);

3) мікроінституційне – середовище публічних інститутів та їх взаємозв'язок (контрактні відносини, зовнішній аудит, інкасація, рейтингування, професійна освіта, фірми, які гарантують безпеку фінансової діяльності, структура управління, посадові обов'язки, розпорядок дня, режим праці і відпочинку тощо);

Особливу роль відіграє мікроінституційне середовище, адже практично кожна інституційна одиниця публічних фінансів володіє власними специфічними культурними і функціональними мікроінституціями. Вказаний комплекс інституцій визначає внутрішнє інституційне середовище останньої, інституції якої пов'язані зі стратегічними завданнями, місією і специфікою діяльності, визначають призначення і її роль у публічних фінансах й економіці загалом.

З позиції менеджменту, крім внутрішнього середовища діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління, можна виділити також і такі середовища:

− найближчого оточення – доступність інформації про наявні альтернативні правила і норми, цінність нових інституцій з точки зору фінансових інтересів, витрати на моніторинг;

− зовнішнє – макроекономічне середовище і ступінь інтегрованості у світовий економічний простір. Його основними інституціями є:

а) інституція права, яка регламентує правові взаємовідносини у сфері публічних фінансів. Вищою формою інституції є Конституція, яка забезпечує соціальне закріплення загальних функцій і статусів членів суспільства;

б) інституції бюджетів, які регламентують взаємодії, що виникають між інституційними одиницями економіки в процесі бюджетних відносин;

в) інституція податків, що визначає взаємовідносини між інституційними одиницями і державою, які виникають за справляння податків і зборів;

г) інституція суспільного вибору, яка регулює процес прийняття макроекономічних рішень в умовах представницької демократії;

д) інституція фінансової освіти, яка має в сучасних публічних фінансах статус антикризового фактору;

е) інституція зовнішньоекономічних відносин, яка регулює процеси взаємодії публічних фінансів зі світовою фінансовою системою [26].

Інституційне середовище найближчого оточення відчуває зовнішнє, однак щодо останнього інституційна одиниця сектору загальнодержавного управління займає активну позицію, тобто її діяльність спроможна впливати на інституційну структуру першого, змінюючи її, виходячи зі своїх власних цілей. Приймати суспільні рішення в інтересах зацікавленої меншості дозволяє інституція лобіювання, яка набула в Україні вражаючих масштабів [12].

Істотними є аспекти впливу держави на ринкові угоди, а також визначення оптимальних напрямів та інтенсивності цього впливу, адже інституційне середовище характеризується розробкою правил, яким мають відповідати конкретні організації, якщо вони хочуть бути легітимними й отримувати підтримку держави. У сучасних умовах до нових функцій останньої можна віднести функції гарантування інституційного середовища (законодавча реформа, регулювання державного апарату, самообмеження держави, становлення громадянського суспільства), стратегічної участі (виконання функцій стратегічного інвестора, формування структури фінансового сектору, націоналізація фінансових інститутів) і коригування функціонування (надання підтримки, державне інвестування, проведення фінансової політики, встановлення санкцій) тощо.

Нині інституційне середовище публічних фінансів являє собою хитромудру мозаїку локальних інституційних середовищ, які різняться як за стратегіями публічних інститутів, так і за нормами, що

регулюють їх поведінку. При цьому відмінність між цими середовищами прослідковується через:

1) різнотипність з точки зору цільової функції публічних інститутів (орієнтовані на виживання/розвиток або на традиційний/інноваційний тип розвитку);

2) однотипність за існуючими нормами поведінки і правилами, які регламентують економічну поведінку економічних акторов, і локалізація з точки зору прискорення їх економічних дій у різних соціальних мережах і культурі господарювання, що склалась на певній території.

Найбільш повно сутність інституційного середовища публічних фінансів розкривається у виконуваних ним функціях:

1) регулюючій – забезпечення стійкого функціонування публічних фінансів через розробку відповідної нормативно-правової бази і надання рекомендацій;

2) контролюючій – проведення перевірок з метою дотримання вимог чинного законодавства, запобігання виникненню кризових ситуацій у роботі публічних інститутів;

3) регламентуючій – формування структури й ієрархії управління у публічних інститутів, делегування повноважень певним категоріям працівників і визначення орієнтирів їх діяльності;

4) інформаційній – надання всім інституційним одиницям економіки доступу до інформації щодо функціонування публічних фінансів;

5) захисній – забезпечення безпеки публічної фінансової діяльності та захист інтересів інвесторів;

6) стимулюючій – стимулювання ефективної взаємодії сектору публічних фінансів з іншими секторами економіки.

Наведені функції безпосередньо пов’язані з інституційним забезпеченням публічних фінансів – сукупністю правових, організаційних і економічних умов, що необхідні для провадження і розвитку публічної фінансової діяльності. Воно включає такі елементи:

1. Правова основа, до якої можна віднести: Конституцію України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про Державний Бюджет

України», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про запобігання корупції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» тощо;

2. Суб'єкти:

а) представницькі органи влади: Верховна Рада України;

б) виконавчі органи влади: Кабінет Міністрів України;

в) головні та спеціально уповноважені центральні і місцеві органи виконавчої влади у сфері публічних фінансів: Міністерство фінансів; Національний банк України; Державна служба фінансового моніторингу; Державна податкова служба України; Антимонопольний комітет; Фонд державного майна, місцеві органи влади;

г) дорадчо-консультативні органи при Президентові України: Національний інститут стратегічних досліджень; Комітет з економічних реформ; Координаційний центр з упровадження економічних реформ; Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні;

д) наукові, громадські та професійні установи (організації) у сфері публічних фінансів;

е) бюджети, фонди, державні підприємства.

3. Розвиток інституційного середовища у сфері публічних фінансів, що включає заходи, спрямовані, зокрема, на удосконалення інституційної складової державної фінансової діяльності в Україні. Його реалізації сприятимуть:

а) врахування міжнародних рекомендацій щодо стійкості публічних фінансів;

б) державні програми і проекти: Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»; Комплексна програма розвитку фінансового сектору; Стратегія розвитку пенсійної системи; Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні; Концепція державної цільової економічної програми модернізації ринків капіталу в Україні; Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері.

У цілому ж проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що центральним завданням розв'язання проблеми забезпечення стійкості публічних фінансів є необхідність створення такої інституційної організації, яка б передбачала реформування неефективних, але стійких, інституцій, що утворились у перші роки незалежності України на непідготовленому соціально-економічному ґрунті економіки, а також створення умов для змін м'яких обмежень у напрямку активного сприйняття здійснюваних суспільних перетворень. Це актуалізується в умовах зростання ризиків державної фінансової діяльності: Україна зазнала значних втрат від подій у 2007-2008 рр. саме через інституційну аморфність сектору загальнодержавного управління, який перетворився на одну з загроз економічному розвитку внаслідок неефективності процесу інституційного будівництва.

Тож доцільним є визначення інституційної ефективності публічних фінансів, що випливає з окреслених завдань ринкових реформ в Україні. Її призначенням є сприяння розбудові ефективних публічних фінансів, що здатні забезпечувати економіку необхідними фінансовими ресурсами та підтримку соціального розвитку країни, її інтеграцію у світовий фінансовий простір без загроз національним інтересам та економічній безпеці України.

Останнім часом можна зустріти велику кількість публікацій, де йдеться про «наздоганяючий розвиток» пострадянських економік. Маємо погодитись, що основне завдання такого розвитку полягає не просто у підвищенні темпів економічного зростання, а у досягненні високих темпів реального наближення до переважного образу майбутнього, що розглядається у його найбільш важливих, пріоритетних характеристиках. Стратегія «наздоганяючого розвитку» може мати перспективу лише за умов стагнації країн-конкурентів, проте це навряд чи можливе [27] (табл. 1.7).

Нині світова фінансова архітектура визначається такими сценаріями: 1) однополярна зі збереженням за США статусу лідера світової економіки; 2) мультиполярна – зниження частки США у світовому ВВП і випереджальний розвиток інших економічних центрів.

Таблиця 1.7

Обсяги ВВП на душу населення [28]

Роки	Україна	Франція	США
1990	4900	21400	22500
2004	1100	29100	36900
2015	10000	35000	45000
2025	25000	48000	55000

Останній є найбільш прогнозованим, адже відбувається поступове зниження частки США й інших розвинутих країн у світовому ВВП і глобальних фінансових активах, нарощення потенціалу Китаю, країн, що розвиваються (Азії і Латинської Америки), країн BRICS (рис. 1.8).

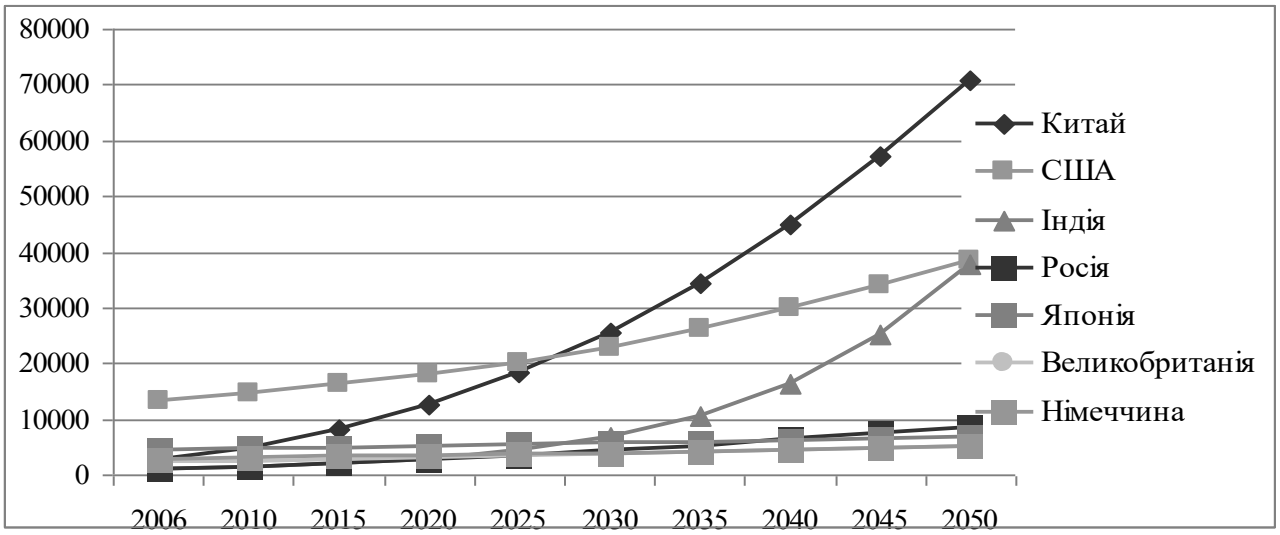


Рис. 1.8. Прогноз динаміки номінального ВВП країн світу на 2006-2050 рр., млрд. дол. [29]

Вважається, що Європа – це минуле, США – сьогодення, а Азія на чолі з Китаєм – це майбутнє світової економіки. Що стосується ЄС, то він є об'єднанням бідних на ресурси країн, тож має від'ємне сальдо з усіма провідними міждержавними об'єднаннями (НАФТА, АСЕАН, СНД). Для підвищення його конкурентоспроможності необхідно об'єднати фінансовий і технологічний потенціал ЄС із природними ресурсами і науковим потенціалом України. Вважається, як тільки ЄС рушить на Схід, настане крах. Неможливо керувати з Брюсселя 28 країнами, хіба що він здобуде владу на кшталт тієї, яку уряд США має над 50 американськими штатами. Нам варто на це

зважати, оскільки спрямованість інституційних реформ в Україні визначається європейським вектором розвитку. Мова йде про проголошення Україною стратегічної мети – поступової інтеграції до Європейського Союзу, а у перспективі – набуття країною статусу його повноправного члена. В інституційному аспекті це означає достатньо тривалий період серйозної, кропіткої практичної роботи з приведення у відповідність інституційних рамок публічних фінансів європейським нормам» [27].

За цих обставин економічний розвиток публічних фінансів проявиться не стільки через збільшення ВВП, скільки у структурних зрушеннях через використання нових технологій та зміни інституцій. Адже інституції – це не просто «правила гри», які накладають обмеження на припустимий вибір дій, як підкреслює Д. Норт, їх призначення – створювати за можливістю стійкі і ефективні механізми вибору рішень за будь-яких конфліктів інтересів [30]. Розвиток системи інституцій публічних фінансів принципово відрізняється тим, наскільки обрана система спроможна забезпечувати баланс інтересів у реальному часі.

Зазначене дозволяє визначити інституційну ефективність публічних фінансів як комплексний показник, що визначається на основі якісних і кількісних показників діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління та відображає інституційне середовище, в якому вони функціонують.

Якщо у неокласиці у якості критерію ефективності обираються результати, які виходять з передумов базової неокласичної моделі (повна інформація; нульові трансакційні витрати; чіткі права власності; повна раціональність; максимізуюча поведінка економічних агентів) [30, С.44-45], то інституціоналісти вважають, що ефективність процесу обміну і вигідність укладання ринкових контрактів залежать від того, наскільки добре працюють інституції. За таких умов єдиним критерієм ефективності інституції стає економічне виживання інституційної одиниці сектору загальнодержавного управління як економічного агента. При цьому, як вважає Х. Демсец, за визначення ефективності інституцій не варто порівнювати ефективність чинних інституцій з певним ідеалом [31].

Це підтверджує нашу тезу про те, що важливою умовою ефективності інституційного середовища забезпечення стійкості публічних фінансів є спроможність інституцій сектору загальнодержавного управління забезпечувати протистояння впливам екзогенних чинників (дисбалансів, шоків) через стабільність по відношенню до ендогенних чинників, підтримування свого функціонування у динамічній рівновазі, а також виконання покладені на них функції і забезпечувати певні параметри усієї фінансової системи і економіки у цілому. Отже, це дає нам підстави стверджувати, що критерії ефективності публічних фінансів торкаються не стільки ринкового середовища, скільки інституційного, тобто сукупності правил і норм у функціонуванні інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління і взаємодії між ними. При цьому обов'язковою умовою стійкості публічних фінансів будь-якої країни є стабільність інституцій.

На цей аспект проблеми звернув увагу нобелівський лауреат Дж. Б`юкенен (1986) у своєму дослідженні «конституції економічної політики». Так, на його думку, в економіці мають бути створені такі правила гри, які будуть залишатись стабільними навіть після того, як зміниться кілька поколінь людей. Проте якщо учасники угод починають розуміти, що їм було б вигідніше переглянути їх, завжди виникають інституційні зміни. Якщо ж жоден агент в даний момент часу не зацікавлений у зміні існуючих інституцій, виникає таке явище, як інституційна рівновага. В умовах інституційних трансформацій і володарювання крупних державно-олігархічних кланів, поширення корумпованості суспільства, дія цих чинників в Україні може призвести не до позитивних інституційних змін, а до укорінення існуючих неефективних інституцій і створення умов для інституційної нерівноваги.

Для практичної реалізації оцінювання інституційної ефективності публічних фінансів більш корисним є поняття відносної ефективності, яка оцінює інституційну ефективність одного сектору відносно іншого, наприклад, українського та європейського. У розвинутих економіках розвиток державного сектору визначається траєкторією розвитку (path dependence), тобто інституції, що склались в економіці сформували певну модель цього розвитку і фінансової

політики. З одного боку, це сприяє стабільності правил гри, а з іншого, – ускладнює процес зміни цієї політики під впливом зовнішніх чинників. Наразі ринки, що розвиваються характеризуються слабкістю формальних правил, але сильними неформальними нормами (табл. 1.8), які часто виконують роль перших. Їх «траєкторія розвитку» поки що не сформувалась через становлення ринкових інституцій. Так, публічні фінанси за 20 років пройшли шлях від стихійного створення періоду первісного накопичення капіталу до сучасного механізму зі сформованими інституціями і динамічним інституційним середовищем. Проте і для нього, як і для публічних фінансів інших країн світу, надзвичайно актуальним є досягнення стійкості.

Таблиця 1.8

Розвиток формальних правил і неформальних норм інституційного середовища публічних фінансів [12]

Правила і норми	Розвинуті країни	Країни, що розвиваються
Законодавство у сфері податків, валютних операцій, антимонопольної політики тощо	Сильне	Слабке
Законодавство у сфері сектору загальнодержавного управління	Сильне	Слабке
Стабільність і забезпечення державою гарантій прав власності	Сильні	Слабкі
Захист прав інвесторів	Сильний	Дуже слабкий
Неформальні норми	Сильні	Сильні

Основними характеристиками інституційної ефективності забезпечення стійкості публічних фінансів можна вважати щільність та ефективність інституційного середовища, у якому функціонують інституційні одиниці сектору загальнодержавного управління.

Щільність інституційного середовища діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління слугує їх суб'єктивним відчуттям достатнього ступеню регулювання, а критерієм вибору слугує економія трансакційних витрат. Його основними чинниками є: 1) високий рівень взаємозв'язків між цими інститутами, що закріплені у загальних правилах і нормах поведінки, різноманітні угоди і контракти; 3) їх спроможність до узгодженого реагування, адаптації у відповідь на умови, що змінюються, адже

інституції створюють не жорсткий каркас, а гнучку підтримуючу структуру.

Передусім характер, темпи і результати інституційних реформ, а також забезпечення стійкості публічних фінансів залежатимуть від «щільності» організацій – рівня об'єктивізації в організаційних структурах цього сектору, досвіду, культури у цілому. За часовими і просторовими параметрами ї рівень пов'язаний не тільки з нарощенням маси, але і з ускладненням взаємозалежності між усіма елементами системи. Внаслідок цього будь-яке інституційне нововведення здійснюється більш ефективно у тих інституційних середовищах, що відрізняються відносно низькою щільністю. Закономірності зміни інституційного середовища діяльності інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління і його щільності, які дозволяють трансформувати це середовище у необхідному напрямі оптимізації останньої, включають зміни: а) формальних правил під впливом вектору розвитку інституційного середовища у цілому; б) еволюційних змін неформальних норм; в) взаємодії суб'єктів сектору загальнодержавного управління, які об'єднані в підсектори і групи спеціальних інтересів.

Переважання формальних правил в інституційному середовищі сектору загальнодержавного управління забезпечує верховенство права, до основних критеріїв якого можна віднести: прозорість, відносну стабільність, відсутність зворотної сили законів, відкритість, ясність і універсальність законотворчих правил і процедур, доступність і незалежність функціонування судової системи. За переважання неформальних правил формальні у кращому випадку є їх фасадом або взагалі не мають ваги. Це означає, що оптимальна щільність інституційного середовища сектору загальнодержавного управління створює стабільні і передбачувані умови для діяльності його інститутів.

І, нарешті, ефективне інституційне середовище забезпечення стійкості публічних фінансів – це сукупність організаційних форм, правил, методів контролю і форм поведінки їх інститутів, що визначається умовами існування суспільства, розвитком інтересів і суспільних відносин. Воно характеризується: охопленням всієї сукупності державних інститутів та інших суб'єктів, що

користуються їх послугами; поєднанням індивідуальних і корпоративних інтересів, що лежать в основі виникаючих і діючих інституцій; рухливістю і адаптивністю до зовнішніх факторів впливу; міжсекторною взаємодією; інформаційною прозорістю; суворим виконанням формальних правил. Проте достатньо широкого представництва чи дієвих носіїв загальнодержавних інтересів в інституційному середовищі України не існує. На основі цього можна сформувати такі вимоги до інституційної ефективності діяльності інститутів публічних фінансів, які, з нашої точки зору, мають включати:

1) націленість на досягнення бажаних результатів згідно до пануючої суспільної ідеології, що представлена неформальними (ціннісними) інституціями макрорівня;

2) наявність щільності, яка забезпечує достатню силу регулюючої дії на фінансові операції, при цьому низька щільність на верхніх рівнях інституційного середовище має бути компенсована інституціями мікрорівня;

3) інформаційна прозорість для учасників трансакцій, яка забезпечується на всіх інституційних рівнях;

4) достатня простота для сприйняття фінансової інформації більшістю членів суспільства, яка передбачає однозначність розуміння правил і норм і слугує гарантією від розмивання формальних правил;

5) адаптивність інституційних середовищ більш низького рівня до змін інституційного середовища більш високого рівня;

6) відсутність несумісних одна одній інституцій, що торкаються сектору загальнодержавного управління;

7) динамізм і рухливість у відповідь на зовнішні чинники дії, що відображають силу впливу того чи іншого з них;

8) ефективний суспільний контроль за реалізацією формальних правил сектору загальнодержавного управління на основі розвитку міжсекторного партнерства;

9) раціоналізація – співвідношення результатів і витрат як універсального критерію вибору відповідності формальних і неформальних інституцій [12].

Література до розділу 1

1. Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна». Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr (дата звернення: 01.04.2020).

2. Офіційний сайт Державнорго служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/ (дата звернення: 01.04.2020).

3. Орлова Н.С., Максимова Т. Формування інвестиційної політики країни в умовах сталого розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 24. С.166-170.

4. Доклад о мировых инвестициях, инвестиции и новая промышленная политика организация объединенных наций: конференция Организации Объединенных наций по торговле и развитию: 2018 год. ЮНКТАД. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_overview_ru.pdf (дата звернення: 01.04.2020).

5. Индекс глобальной конкурентоспособности. Центр гуманитарных технологий. URL: https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info (дата звернення: 01.04.2020).

6. Chapter 3: Benchmarking Competitiveness in the Fourth Industrial Revolution: Introducing the Global Competitiveness Index 4.0. World Economic Forum. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/chapter-3-benchmarking-competitiveness-in-the-fourth-industrial-revolution-introducing-the-global-competitiveness-index-4-0/ (дата звернення: 01.04.2020).

7. The Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата звернення: 01.04.2020).

8. The Global Sustainable Competitiveness Index. SolAbility. URL: http://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index (дата звернення: 01.04.2020).

9. Global sustainable competitiveness index 2019. SolAbility. URL: file:///C:/Users/PC/Desktop/The-Global-Sustainable-Competitiveness-Report-2017-1.pdf (дата звернення: 01.04.2020).

10. Allais M. L'impot sur le capital et la reforme monetaire. Paris: Hermann, 1977. 370 p.

11. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: ґенеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110-128.

12. Шлапак О.В., Єфименко Т.І. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції: кол. монографія у 2.т. Київ: ДННУ «Академія фінансового управління», 2014. Т.2. 784 с.

13. Куценко В. І. Соціальний вектор економічного розвитку. Київ: Наукова думка, 2010. 736 с.

14. Ойкен В. Основные принципы экономической политики; пер. с нем. Л. А. Козлова, Ю. Н. Куколева. Москва: Прогресс, 1995. 352 с.

15. Лист Ф. Национальная система политической экономии. Москва: Издательство «Европа», 2005. 382 с.

16. Шюллер А., Крюссельберг Х.-Г. Анализ экономических систем: основные понятия теории хозяйственного порядка и политической экономии. Москва: Экономика, 2006. 346 с.

17. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. Москва: Медиум, 1995. 323 с.

18. Стоуньер Т., Гуревич П. С. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики. Новая технократическая волна на Западе. Москва: Прогресс, 1986. 450 с.

19. Коваленко Ю. М. Інституційний порядок фінансового сектору як системний компонент господарського порядку економіки. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 5 (167). С. 50-57.

20. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. Москва: Academia, 1999. 956 с.

21. Чухно А. А., Юхименко П. І., Леоненко П. М. Сучасні економічні теорії: підруч. / за ред. А. А. Чухна. Київ: Знання, 2007. 878 с.

22. Schwebler R. Individualversicherung in Wirtschaft und Gesellschaft. *VW*. 1990. №45. pp. 4-12.

23. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 2000. 198 с.

24. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Рынки, фирмы, «отношенческая» контрактация. Санкт-Питербург: Лениздат, 1996. 702 с.

25. Олейник А. Институциональная экономика: учеб. пособие. Москва: ИНФРА-М, 2002. 416 с.

26. Коваленко Ю. М. Сутність інституційного середовища. *Економічний вісник Донбасу*. 2011. №1. С. 92-97.

27. Коваленко Ю. М. Розвиток фінансового сектору та економічні чинники його забезпечення в Україні. *Економічний часопис – XXI*. 2015. № 5-6. С. 77-81.

28. Статистична служба Європейського Союзу. URL: http://ec.europa.eu/eurostat (дата звернення: 01.04.2020).

29. The World Bank. URL: http://www.worldbank.org (дата звернення: 01.04.2020).

30. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990. 179 p.

31. Demsetz H. Toward Theory of Property Rights. *American Economic Review*. 1967. № 57. P. 349–359.

32. Стадниченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування. Демократичне врядування. 2015. Вип. 15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_10 (дата звернення: 01.04.2020).

33. Про засади державної регіональної політики: Закн України від 5 лютого 2015 року №156-VIII. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19 (дата звернення: 01.04.2020).

34. Константинов О. О. Наукові засади державного управління соціально-економічним розвитком регіону. *Інвестиції: практика та досвід.* 2016. № 20. С.98-100.

35. Тофанюк О.В., Зінчук А.С. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип.33. С.159-165.

36. Качний О. С. Державне управління соціально-економічним розвитком України: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2018. №3.

37. Константинов О. О. Основні підходи до реалізації сучасних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. №12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1011 (дата звернення: 01.04.2020).

38. Офіційний веб-сайт Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://www.minregion.gov.ua/ (дата звернення: 01.04.2020).

39. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року №856. Верховна рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF (дата звернення: 01.04.2020).

40. Аналіз соціально-економічного розвитку регіонів за січень-грудень 2019 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/monitorynh/monitorynh-monitorynh/reytingova-otsinka-regioniv/analiz-soczialno-ekonomichnogo-rozvy/ (дата звернення: 01.04.2020).