

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292. Ефективна економіка. 2024. № 9.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2024.9.42>

УДК 330.3

В. С. Лисюк,

к. е. н., докторант, Університету «КРОК», м. Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3805-6937>

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ

V. Lysyuk,

PhD in Economics, Doctoral candidate, «KROK» University, Kyiv

THEORETICAL PRINCIPLES OF INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE UKRAINIAN ECONOMY

Правила, нормативи, стандарти регламентація управління широко використовуються в проведенні економічної політики в багатьох країнах. Водночас вони є суттєвим елементом наукового інструментарію макроекономічної науки.

Імплементация інструментів публічного управління в макроекономічні пояснюючі моделі дозволяють своєчасно проаналізувати їх вплив на результативність економічної політики.

В статті проведений аналіз використання правил та нормативів у проведенні монетарної та фіскальної політик в Україні, а також акцентується увага на інституціональних реформах постсоціалістичних країн наприкінці ХХст., які були спрямовані на перехід країн з командно-адміністративною економікою до країн з ринковою економікою. Отриманий досвід від вивчення позитивних і негативних рис цих реформ допоможе запобігти помилок у проведенні інституційного реформування України для

забезпечення ефективного її розвитку з урахуванням національних особливостей країни.

Rules, regulations and standards of management regulation are widely used in conducting economic policy in many countries. At the same time, they are an essential element of the scientific toolkit of macroeconomic science.

The implementation of public management tools in macroeconomic explanatory models allows timely analysis of their impact on the effectiveness of economic policy.

Policy rules have become an important element of the system of modern public (state) management in many countries. At the same time, they are an element of the scientific toolkit of macroeconomic science. "Implementation of the rules" is determined by the specifics of the development of the sphere of the national economy to which these rules are applied.

Implementation of economic policy involves determining the algorithm of actions of institutions of economic power, the relationship between them, and determining the procedures and regulations for their implementation. In the system of economic rules, monetary and financial (fiscal) rules are traditionally used, relating to the respective fields.

In turn, improvement in the implementation of economic policy can occur through institutional reforms. Institutional reforms affect the efficiency of the economy through the mechanism of resource mobility, expectations, trust, the dynamics of the shadow sector and corruption, the degree of economic freedom and the overall innovative capacity of the economy. The nature and content of these influences are controversial and sometimes uncertain. Therefore, when carrying out reforms, it is necessary to take into account the specific features of the connection of changes in the institutional environment with the processes of functioning and development of the economy.

During institutional reform, a purposeful change of a certain set of institutions takes place, carried out by subjects who develop and implement a transformation plan.

On the one hand, the state implements institutional reforms through a system of various state bodies using a wide selection of mechanisms, tools and measures, on the other hand, institutional prerequisites play a decisive role in the

implementation of state policy in various spheres, in particular in the economic sphere.

Ключові слова: *монетарні правила, фінансові правила, облікова ставка, нормативи, регламентація управління, системні інституційні реформи, часткові, кардинальні.*

Keywords: *monetary rules, financial rules, discount rate, regulations, management regulation, systemic institutional reforms, partial, cardinal.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Світовий досвід засвідчує, що успішне проведення економічної політики в розвинених країнах базується на ефективному використанні інструментів публічного управління, а саме правил, нормативів, регламентації управління.

Чіткий розподіл функцій між відповідними інститутами, фінансова відповідальність за їх виконання сприяють успішному проведенню інституційних реформ і як наслідок, ефективності економічної політики.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Розкриттю суті основних монетарних і фінансових правил, обґрунтуванню нормативів та процедур їх впровадження присвячено багато монографій, наукових статей. Зокрема представляють інтерес наукові праці Радіонової І.Ф., Усік В., Малого І., Міненко М.А., Топал Н.А., Бурлай Т., Алімпієва Є. та ін. У дослідженнях вітчизняних науковців недостатньо досліджується роль правил, нормативів, стандартів як інструментів публічного/державного управління задля реалізації ефективної монетарної та фінансової політики.

Формування цілей статті (постановка завдання). Обґрунтувати необхідність впровадження основних правил, нормативів, стандартів, регламентації управління в процесі проведення інституційних реформ, економічної політики. Обґрунтування фінансової відповідальності відповідних інститутів, поліпшення якості державного управління в проведенні економічної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Основними інструментами публічного управління економічної політики є: правила, нормативи, регламентація управління.

Правила економічної політики як інструмент публічного управління передбачають визначення цільових показників та їх індикаторів – критичних оптимальних значень, меж допустимих відхилень, адміністративних процедур для їх виконання/невиконання, ідентифікації суб'єктів, відповідальності тощо.

Можливість реалізації правил забезпечується нормативно визначеними індикаторами, обмеженнями, алгоритмами дій національних/наднаціональних регуляторів. Нормативи – кількісний вираз економічних показників, які є об'єктом управління державної влади, контролю, моніторингу уряду. Головне призначення нормативів – визначення, що буде стимулювати/дестимулювати розвиток національної економіки.

Нормативи закріплені в законодавчо-правовій базі і є обов'язковими для їх виконання відповідними інститутами задля реалізації економічної політики. Серед визначених урядом нормативів в проведенні монетарної та фінансової політики виділимо передусім наступні: облікову процентну ставку, валютний курс, індекс цін, державний борг, податкові ставки тощо. В якості основних стандартів соціальної політики акцентується увага на мінімальній заробітній платі, прожитковому рівні, рівні безробіття, допомоги по безробіттю тощо.

Регламентація економічної політики передбачає регламентацію управління. Регламентація управління, яка визначає порядок, чіткий розподіл функцій між інституціями, фінансову їх відповідальність, алгоритм дій та взаємодію між ними.

Дотримання правил, процедур та визначених владою нормативів в економічній сфері є обов'язковим для відповідних інститутів.

Результативність економічної політики характеризує рівень ефективності державного управління.

У системі правил економіки традиційно використовують монетарні та фінансові правила, що стосуються відповідних сфер.

Монетарні правила відображають певні вимоги щодо дій Національного банку у монетарній сфері. Під монетарними правилами розуміють залежності, які визначають бажану реакцію центрального банку у відповідь на зміни декількох основних макроекономічних змінних за допомогою інструментів грошового регулювання. Монетарні правила формалізовано у вигляді рівнянь, ліві частини яких уявляють собою інструменти грошового регулювання (грошовий агрегат або процентна ставка, встановлена центральним банком), а праві – макроекономічні змінні, на який цей інструмент має реагувати. Зазвичай у правилах відображені кількісні залежності, отримані економетрично. Якщо конкретне правило відображає реальні зв'язки макроекономічних змінних, то воно стає правильним орієнтиром для дій Національного банку.

Визначення центральними банками монетарних правил як мінімум має означати відмову від дискреційних непередбачуваних змін у монетарній сфері. Тож передбачуваною ставатиме і грошова політика, і реакція економічних суб'єктів на дії монетарної влади. Ця незаперечна перевага грошового регулювання за правилами може реалізуватися за умови досконалості самих правил, що передбачає відображення реальних кількісних залежностей та врахування повного набору впливових макроекономічних змінних.

Фінансові правила формалізовані у вигляді критичних значень важливих макроекономічних пропорцій (балансів). Вони законодавчо обмежують дефіцит державного бюджету та державний борг або місять норми про балансування державного боргу протягом економічного циклу тощо. Фіскальні правила охоплюють умови, за яких допускаються

відхилення від встановлених обмежень та допустимий розмір таких відхилень.

Фінансові правила вперше були обгрунтовані як специфічні нормативно-правові норми та процедури, які обмежують та раціоналізують фінансову діяльність держави.

Одним із основних монетарних правил є правило Дж. Тейлора (1993р.) – правило визначення короткострокової процентної ставки:

$$i_t = \alpha(\pi_t - \pi^*) + \beta(Y_t - \bar{Y}) + \pi^* + r^*, \text{ де}$$

$(\pi_t - \pi^*)$ – відхилення фактичної інфляції від тієї, що таргетована грошовою владою, або розрив (gap) інфляції;

$(Y_t - \bar{Y})$ – відхилення фактичного продукту від потенційного або розрив ВВП;

π^* – таргетована інфляція;

r^* – рівноважна реальна ставка проценту.

Особливості правила:

– передбачається, що різниця між установленою центральним банком номінальною процентною ставкою та реальною ставкою проценту і таргетованою інфляцією має реагувати на розрив інфляції та розрив ВВП: $i_t - \pi^* - k^* = \alpha(\pi_t - \pi^*) + \beta(Y_t - \bar{Y})$. Таке таргетування правила Тейлора пропонує Г. Манків [1; 520-521].

– міра впливу розриву інфляції та розриву ВВП визначаються показниками, що мають такі значення: $\alpha = 1,5$; $\beta = 0,5$, тож визначається значно більший вплив інфляції, ніж вплив розриву ВВП на зміни процентної ставки;

– може використовуватися за режиму таргетування інфляції та спосіб реагування монетарної влади на відхилення інфляції від таргетованого показника.

Правило Тейлора досить точно пояснювало зміни кількісних значень – номінальної ставки відсотка у США в період 1987-1993рр. з інфляцією як

2±1% [2; 293]. Практика засвідчує значний розкид цільової інфляції в країнах ІТ. Так, у 2012р. вона варіювала від 1-3% в Ізраїлі та Новій Зеландії і 2% у Великобританії і Швеції до 8,7% ±2% в Гані. При цьому Чехія та Перу визначали цільову інфляцію як 2% ± 1%, а Канада – 2%. В інших країнах з ІТ цільова інфляція була вищою: Австралія – 2-3%, Вірменія – 4±1,5%, Південна Африка – 3-6%, Бразилія – 4,5±2% тощо. При цільовій інфляції в 1% її, мабуть, можна вважати близькою до рівня стабільних цін при 4-5% – вже складно, а при 10% – просто нелогічно. Проте для ІТ усі три випадки однаково прийнятні та можуть розглядатися як синонім цінової стабілізації [3].

В проведенні фінансової політики уряд керується фінансовими (фіскальними) правилами. Фінансові (фіскальні) правила є усвідомленими вимогами до діяльності уряду, які мають реалізуватися в процесі здійснення податково-бюджетної політики. Вони є формалізованою й, здебільшого, інституціоналізованою відповіддю уряду.

Фіскальні правила стосуються кількісних значень основних параметрів податково-бюджетної сфери і виводяться з бюджетного обмеження:

$$G + iB = T + \Delta B,$$

де iB – витрати з обслуговування державного боргу;

ΔB – приріст боргу.

Фіскальні правила здебільшого є обмежувальними або пруденційними, оскільки в них надані залежності, що відображають критичні (обмежувальні) значення певних показників. Ці обмеження стосуються державного боргу та дефіциту державного бюджету, відповідно до них застосовується аббревіатура PFPR (Prudent Fiscal Policy Rules) [2; 319].

Найбільш відомими фіскальними правилами є:

- правило обмеження частки державного боргу у ВВП;
- правило обмеження частки податків у ВВП;
- «золоте правило» фіскального регулювання.

Монетарні та фінансові правила імплементуються в макроекономічні пояснюючі моделі IS-PC-MR та IS-DC-FR, що дає змогу проаналізувати ефективність впливу монетарних (MR) та фінансових (FR) правил на макроекономічну стабілізацію.

Правила економічної політики інституціоналізовані. Інституціоналізація правил здійснюється в ході інституційних реформ, які в контексті теорії невизначеності поділяються на часткові, кардинальні, системні, трансформаційні.

Часткові реформи пов'язані зі зміною локальних інститутів. За цих реформ неформальні інститути формалізуються інверсійним шляхом чи медіаною. Прикладом таких реформ є реформа податкового інституту з метою оптимізації кількості та розміру податкових ставок в Сінгапурі.

Кардинальні інституційні реформи пов'язані зі зміною деяких базових інститутів. При їх проведенні інститут імпортується. Ефективність реформи визначається її конгруентністю з існуючою інституційною системою. До таких реформ можна віднести реформи Ф. Рузвельта в США та реформи Л. Ерхарда в Німеччині.

Реформи Ф. Рузвельта почалися з реформування банків і фінансової системи, реформування інститутів, спрямованих на відновлення промисловості, регулювання земельних відносин.

Кардинальні інституційні реформи в Німеччині Ерхарда почалися з проведення грошової реформи. Реформи охоплювали реформування інститутів підприємництва.

Системні трансформаційні реформи передбачають зміну всієї системи базових інститутів і потребують тривалого періоду. Процес трансформації спрямовано на формування нової економічної системи шляхом цілеспрямованих системних дій щодо створення нового інституційного середовища. Прикладом цих реформ можуть бути післявоєнні реформи в Японії, Південній Кореї, Китаї.

Післявоєнні реформи в Японії – японське «економічне диво» – пов'язане з органічним поєднанням неформальних інституцій, інституційної матриці поступово створених нових базисних інститутів.

За розробленою представниками американського капіталу Дж. Додж і К. Шоуп програмою реформ, названу «зворотним курсом» реформуванню підлягали всі сторони суспільно-економічного життя: господарський уклад, суспільний лад, державний устрій. Мета «зворотного курсу» полягала в забезпеченні стратегічного союзу США з японською буржуазією й перетворенні Японії в «майстерню Азії».

Повоєнні перетворення японської економіки включали наступні реформи:

- антимонопольну;
- земельну;
- бюджетну;
- структурну.

Прикладом реформ, які стали справжнім проривом і можуть претендувати на статус «економічного дива» є реформи в Південній Кореї, яка входить до групи країн «Нові індустріальні країни». Перетворення, що відбулися в Південній Кореї на початку 1960-х років, є одними із найбільш вражаючих прикладів вдалих соціально-економічних реформ.

Виходячи з проголошеного курсу експортно-орієнтованої індустріалізації, уряд проголосив наступні напрямки щодо перетворення економічної системи:

- розвиток провідних галузей промисловості;
- зменшення рівня безробіття;
- розробка ефективних управлінських методик;
- збільшення обсягів експорту.

Інституційні реформи в постсоціалістичних країнах були спрямовані на формування ринкових інститутів. Вони охоплювали реформи приватизації,

банківської сфери, лібералізацію зовнішньо-економічної діяльності, реформування промисловості.

Основними моделями ринкових трансформацій були:

- модель «шокової терапії» або модель швидких радикальних реформ;
- модель поступового, повільного або еволюційного реформування, так званий «градулістський» підхід.

Прихильники радикальних реформ вважали, що у постсоціалістичних країнах необхідно якнайшвидше здійснювати лібералізацію економіки та приватизацію для досягнення економічної структури, характерної для ринкової економіки[4; 43].

Прихильники поступового реформування економіки, серед яких Я. Корнаї, М. Голдмен, Дж. Стигліц та ін. вважали, що поступові реформи в певних умовах супроводжуються меншими економічними втратами (1, с.85-87 ст. Марьяна Пірч). Зокрема, вчені надавали великого значення поступовому створенню інституційної інфраструктури, без якої приватизація може призвести до поглинання компаній, великих концентрацій банків і його використання власниками в політичних цілях [4; 46].

Найбільш успішними були реформи в Польщі, Чехії, Угорщині. Дослідження інституційних реформ в постсоціалістичних країнах виявив, що основними недоліками їх проведення є:

- недостатній аналіз сукупності початкових стартових умов країни;
- помилки в політиці реформування;
- існуючі диспропорції в структурі виробництва;
- ступінь розвитку ринкових інститутів;
- розрив економічних зв'язків, характерних для командно-адміністративної системи і несформованість нових, ринкових;
- лібералізація зовнішньої торгівлі без врахування особливостей національної економіки;
- зовнішні політико-економічні шоки;

- відсутність розподілу функцій, повноважень, фінансового забезпечення та відповідальності між центральною та місцевою владою;
- корупція, недостатня компетентність державних службовців, відсутність чіткого економічного законодавства, недостатня довіра до влади.

Інституційні реформи в країнах Латинської Америки були спрямовані на формування інститутів ринкової економіки шляхом притока іноземних інвестицій.

Проведені дослідження засвідчили, що, на жаль, в Україні жодна з запропонованих інституційних реформ в економіці не доведена до завершення. Правила економічної політики не обгрунтовані, постійно змінюються, чіткий розподіл функцій між інститутами та їх алгоритму дій, зв'язок між ними практично відсутні. До цього потрібно додати системну корупцію, низький рівень професіоналізму та компетентності. За цих умов очікування ефективних результатів економічної політики є марними.

В умовах зростання регіональної та глобальної конкуренції особливо приділяється увага до рівня компетентності та професіоналізму фахівців відповідних інститутів, до розробки та впровадження інноваційних технологій.

За даними Світового Банку витрати на дослідження та розробки складають в Швейцарії, Швеції, Австрії, Німеччині, Данії більше як 3% до ВВП; Бельгії, Фінляндії, Франції, Нідерландах, Норвегії, Ісландії – більше 2% до ВВП; Великої Британії – майже 2% до ВВП. На жаль, витрати на дослідження та розробку в Україні складають менше 0,5% ВВП [5].

За даними дослідження Світового банку за ефективністю роботи уряду найвищі показники мають Швейцарія (2,01), Гонгонг (КНР, 1,93), Нова Зеландія (1,89), Норвегія (1,86), Данія (1,85), найнижчі – Сомалі (-2,22), Лівія (-1,70), Північна Корея (-1,63), близькі до України – Алжир (-0,51), Кірібаті (-0,50), Боснія і Герцеговина (-0,54).

За якістю регуляторної політики найвищі – Сінгапур (2,26), Нова Зеландія (1,95), Великобританія (1,86), Фінляндія (1,83), Ірландія (1,81),

найнижчі – Північна Корея (-2,34), Лівія (-2,24), Туркменістан (-2,09), Венесуела (-1,86), Близькі до України Гайана (-0,55), Мозамбік (-0,49), Гондурас (-0,40).

За показниками боротьби з корупцією найвищі – Нова Зеландія (2,29), Фінляндія (2,28), Норвегія (2,26), Данія (2,23), Швейцарія (2,17), найнижчі – Екваторіальна Гвінея (-1,83), Південний Судан (-1,71), Лівія (-1,69), схожі з Україною – Гвінейська республіка (-0,97), Мавританія (-0,91).

За показниками верховенства права найвищі – Данія (2,04), Швеція (2,04), Норвегія (2,02), Нова Зеландія (2,0), найнижчі – Сомалі (-2,34), Венесуела (-1,99), Південний Судан (-1,83), схожі з Україною позиції займають Алжир (-0,83), Аргентина (-0,80), Ліван (-0,79) [5].

Аналіз інституційних реформ в різних країнах засвідчив, що обґрунтування стратегії, розподіл пріоритетів щодо проведення інституційних реформ, послідовність в їх проведенні, визначення етапів та строків їх проведення, чіткий розподіл функцій між інститутами економічної влади і відповідальність за їх виконання, алгоритм їх взаємодії забезпечують ефективність їх проведення.

Порівняння показників якості державного управління в країнах свідчить, що сьогодні професійний рівень в більшості країн, в тому числі і в Україні, державних інституцій недостатньо високий, що знижує ефективність державного управління.

В результаті дослідження компетенції, повноважень та алгоритмів взаємодії інститутів економічної влади констатуємо, що їх рівень та якість віддзеркалює ефективність реалізації економічної політики.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, якість інституціоналізації публічного управління віддзеркалює процес реалізації економічної політики. Інституціоналізація в публічному управлінні охоплює правила прийняття рішень, нормативи, стандарти, процедури, алгоритми дій та нормативи стимулювання та обмеження, забезпечення відповідними інститутами виконання цих правил, нормативів, стандартів.

Проведені дослідження виявили суттєві недоліки в інституціоналізації публічного управління в Україні, що в кінцевому підсумку не сприяє реалізації ефективної економічної політики.

Література

1. Манків Грегори Н. Макроекономіка: Київ: Основи, 2000, 588с.
2. Радіонова І.Ф., Бурлай Т.В., Алімпієв Є.В. Макроекономіка – 2: Навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2009, 423с.
3. Кораблін С. Монетарна політика: проблема цільових орієнтирів URL: <https://www.dt.ua/macroecolevel/monetarnapolitikaproblemacilovihorieumentriv>. (Дата звернення 25.07.2024).
4. Пирч М. Основні причини трансформаційного спаду в країнах Центрально-Східної Європи та колишнього СРСР у 1990-х роках. *Галицький економічний вісник*. 2014. Том 44. № 1. С. 42-49.
5. Офіційний сайт Світового Банку. URL: <https://www.worldbank.org>. (Дата звернення 25.07.2024).

References

1. Mankiv, H.N. (2000), *Макроекономіка* [Macroeconomics], Osnovy, Kyiv, Ukraine.
2. Radionova, I.F. Burlaj, T.V. and Alimpiiev, Ye.V. (2009), *Макроекономіка – 2* [Macroeconomics - 2], KNEU, Kyiv, Ukraine.
3. Korablin, S. (2015), “Monetary policy: the problem of target orientations”, available at: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/monetarna-politika-problema-cilovih-orientiriv-.html> (Accessed 25.07.2024).
4. Pyrch, M. (2014), “The main causes of the transformational recession in the countries of Central and Eastern Europe and the former USSR in the 1990s”, *Halyts'kyj ekonomichnyj visnyk*, vol. 44, no 1, pp. 42-49.
5. World Bank (2024), available at: <https://www.worldbank.org> (Accessed 25.07.2024).

Стаття надійшла до редакції 12.09.2024 р.