

та літнього відпочинку дітей, надання найважливіших продуктів харчування, забезпечення безплатних послуг освіти та охорони здоров'я.

Таким чином, побудова ефективної системи соціального регулювання в умовах перехідної економіки України потребує комплексного підходу до визначення довгострокових та короткострокових цілей економічної та соціальної політики держави, установлення чітких соціальних пріоритетів, враховуючи галузеву та територіальну диференціацію суспільства, та дотримання принципу соціальної справедливості.

## ЛІТЕРАТУРА

1. *Величко О.В.* Розвиток соціальної сфери у системі бюджетного забезпечення // *Фінанси України.* — 1999. — №11. — С.24—30.
2. *Курс переходної економіки: Учебник для вузов / Под ред. акад. Л.И. Абалкина.* — М.: Финстатинформ, 1997. — 640 с.

*О. О. СКВОРЦОВ*, аспірант

## ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ПЕРЕХІДНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

У економістів, а особливо політиків, на певному етапі трансформаційних процесів сформувалося неприйняття поняття «державне регулювання», що сприймалося в пору переходу до ринкової економіки, загальної демонополізації, приватизації і лібералізації як замасковане продовження державного планування командно-адміністративної економіки. Проте немає жодних підстав стверджувати, нібито з переходом до ринкової економіки державне регулювання взагалі непотрібне, бо регулятором виступає сам «вільний» ринок. Такі політичні гасла не мають нічого спільного з досягнутими наукою новітніми знаннями і, по суті, закликають до економічної анархії, заперечуючи можливість і необхідність свідомого управління складними соціально-економічними процесами. Однією з головних функцій держави є і буде у ХХІ ст. формування та здійснення високоефективної науково-технічної, соціально-економічної, ринкової, правової і духовної політики, що має забезпечувати сталий поступальний розвиток.

Відомо, що господарський механізм<sup>1</sup> будь-якої економіки, являє собою поєднання в тій чи іншій пропорції механізму ринкового саморегулювання та прямого державного регулювання. Останнє доповнює механізм ринку, а держава бере на себе ті функції, що не відповідають природі (виходять за рамки) механізму ринкової конкуренції або реалізуються ним неповно, або надто повільно. Разом з тим держава забезпечує умови для оптимального функціонування господарського механізму. Таким чином, роль держави в розвинутій ринковій економіці дуже значна, хоча в різних країнах конкретні методи державного втручання в господарське життя істотно варіюють.

У країнах з перехідною економікою, де ринкове господарство тільки формується, функції держави не тільки не скорочуються, з чим звичайно асоціюється роздержавлення або лібералізація, а навпроти, збільшуються і ускладнюються. Крім функцій регулювання ринкової економіки, держава ще має виконувати функції, пов'язані з відмовою від старої і створенням нової правової бази, ринкових структур і ринкового середовища.

Очевидно, що аргументи на користь державного регулювання значно перевищують негативні ефекти державного втручання в економіку. Але витрати, пов'язані з державним регулюванням (далі — витрати державного регулювання), що неминуче присутні навіть в ідеальній ринковій моделі, а тим більше в перехідній економіці, не можна залишати без уваги. Дисбаланс позитивних і негативних результатів державного втручання вбік останніх неминуче призводить до непоправних втрат у будь-якій економіці. Тому, на наш погляд, проблема «фіаско держави» заслуговує на те, щоб чітко окреслити її та враховувати при побудові економічної політики.

У будь-якій економічній системі можна виділити такі групи типових проблем втручання держави в економіку. По-перше, витрати державного регулювання пояснюються можливістю помилки у прийнятті рішень урядом. Це стосується насамперед ситуацій, у яких дуже важко виявити причинно-слідчий зв'язок, що, як правило, супроводжує брак інформації та її перекручування.

---

<sup>1</sup> У західній літературі цей термін майже не використовується, але замість нього застосовується дуже близький за суттю термін «макроекономічне регулювання». Найбільш розгорнуте визначення господарського механізму дає Великий економічний словник: «Господарський механізм — сукупність організаційних структур і конкретних форм господарювання, методів управління і правових норм, за допомогою яких суспільство використовує економічні закони з урахуванням економічної специфіки, що склалася» (Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. — 4-е изд. доп. и перераб. — М.: Институт новой экономики, 1999. — С.476.

По-друге, витрати регулювання пов'язані з функціонуванням податкової системи як такої. Податки виконують роль своєрідного «палива», що призводить до руху державну машину. І тут виникає питання: що є великим злом — самі податки чи неправильне застосування цього інструменту? Недостатнє, а особливо надмірне оподаткування призводить до негативних наслідків у роботі ринку, передусім через перекручування цінового сигналу: дефіцит товарів або, навпаки, надмірне накопичення товарних запасів, інфляція, розвиток тіньової економіки тощо. З іншого боку, гнучке використання податків є тонким інструментом макроекономічного регулювання.

По-третє, до результатів часом протилежних цілям державного регулювання призводить перевищення влади, використання цього інструменту в інтересах вузького кола осіб за рахунок інтересів більшості.

На доповнення до цих трьох видів витрат урядового втручання, що описуються в неокласичній літературі, можна розглянути проблему тимчасових лагів, як ще один випадок неефективності: витрати формування і реалізації економічної політики, що створюють «ефект запізнювання» як у формуванні і постановці цілей, у прийнятті рішень, так і у виборі інструментів і методів регулювання. При виборі інструментів реалізації поставлених завдань необхідно брати до уваги різноманітну швидкість підключення і строк роботи кожного інструменту економічної політики, неоднакову швидкість впливу на ціль. Наприклад, не так уже багато часу потрібно для ухвалення рішення у сфері грошової політики. Лаг рішення пов'язаний з тривалістю узгодження позицій із Центральним банком. Навпаки, лаг рішення щодо зміни податків і бюджетних витрат більш довгостроковий, тому що залежить від тривалої процедури обговорення і затвердження в парламенті. Усі ці чинники «ефекту запізнювання» складають лаг різниці змін цілей і застосовуваних для їх здійснення інструментів.

Важливо також брати до уваги і тимчасову структуру лагу впливу кожного інструменту регулювання, тому що потужність і напрям його впливу змінюються з часом. Привівши спочатку до позитивних результатів, робота політичного інструменту може з часом негативно впливати на ціль.

Розроблення цих питань економічною наукою дуже важливе для вирішення проблеми «непередбачених наслідків». Навіть приблизний підрахунок для кожного інструменту регулювання швидкості його підключення, часу позитивної дії, питомої ваги позитивних результатів і негативних наслідків значно скоротить «непередбачений

резонанс», дасть змогу правильно розрахувати довгострокові тенденції розвитку економіки й адекватної економічної політики.

У перехідній економіці ці проблеми посилюються витратами, пов'язаними з процесами трансформації. Посилення або, навпаки, зменшення їх негативного впливу, прискорення або уповільнення процесу досягнення кінцевої мети трансформації є в прямій компетенції держави. Проблеми, з якими стикається держава при переході до ринкового типу господарювання, ми розглядаємо в чотирьох аспектах:

- 1) витрати оподаткування;
- 2) поглиблення економічної кризи, або стагнація;
- 3) посилення соціальної нестабільності;
- 4) проблема аномії і посилення ефекту «непередбачених наслідків».

1. У перехідний період характер оподаткування різко змінюється і позитивний регулюючий ефект, що очікується від такого інструменту, як оподаткування, значно знижується. У застосуванні до вітчизняних умов потужність впливів оподаткування не тільки нейтралізується, але в значній мірі перекривається деструктивним ефектом. Уряд стягує з виробників, крім придушуючих високих офіційних податків, ще принаймні три види податків: а) бюрократичний податок, б) мафіозний податок, в) інфляційний податок, що, звичайно, лягає важким тягарем на плечі споживачів, тобто всього населення.

У наш час, коли з офіційною тісно співпрацює тіньова економіка, податкова система стала схожа на айсберг: на поверхні явищ фігурують легальні податки відповідно до законодавства, а «під водою» — перераховані вище види схованих податків.

Таким чином, крива Лафера, що демонструє обернену залежність між збільшенням ставки податку, стягнутого вище економічно виправданого рівня, і податковими надходженнями, набуває нових обрисів. З огляду на три сховані додаткові складові (бюрократичний, мафіозний, інфляційний податки), крива стає опуклішою. Збільшується період зростання податкових надходжень, коли ставка легального податку вже перевищує критичний рівень, після досягнення якого мала б звужуватися база оподаткування, а податкові надходження — скорочуватися (рис. 1).

Такі деформації спотворюють ціновий сигнал, ведуть до неправильного ціноутворення не тільки кінцевого продукту, а й чинників виробництва. У результаті капітал, що завжди стікається в галузі найефективнішого застосування, буде вибирати сфери з найменшим оподаткуванням, яких з урахуванням схованих по-

датків залишається в країні все менше і менше. Крім цього, деструктивність оподаткування породжує такі ефекти:

- ✓ Здійснюється «вимивання» національного капіталу за кордон. Одночасно із зростанням вивозу капіталу пропорційно його обсягу зростає зовнішня заборгованість уряду.

- ✓ Стає недоцільним, особливо в приватному секторі, не тільки впровадження нового виробництва, а і його продовження та розвиток, включаючи модернізацію. Придушується мотивація структурної перебудови економіки. Основною рушійною силою, яка протистоїть ринку, залишаються державні (як правило збиткові), змішані або акціоновані підприємства, що не в змозі обійтися без державних фінансів. Це знову ж «підхльостує» інфляційний процес. Продовжується поглиблення дефіциту вітчизняних товарів. Зростає імпорт, збільшуючи базу оподаткування, у тому числі бюрократичного (імпортні мита й акцизи, державні збори за оформлення митних процедур, за користування митним складом тощо, які нерідко обираються за «подвійним рахунком»).

- ✓ Придушення дрібного і середнього підприємництва, якому в ринковій економіці приділяється роль «шельфу», особливо в період структурних перетворень, ще більше ускладнює вихід з кризи, проведення структурної перебудови, вирішення проблеми зайнятості. У цьому контексті слід додати, що в умовах структурної кризи дуже недоцільно заганяти виробництво в русло виключно великого державно-корпоративного виробництва.

- ✓ Посилується «втеча від виробництва», економіка позбавляється основних ліків проти інфляції. Гіперболізується ринок послуг.

- ✓ Таке задушливе оподаткування разом з іншими чинниками, що перешкоджають розвитку бізнесу, заганяє економіку в тінь. Цей ефект є навіть найменшим злом на даному етапі у порівнянні з перерахованими вище.

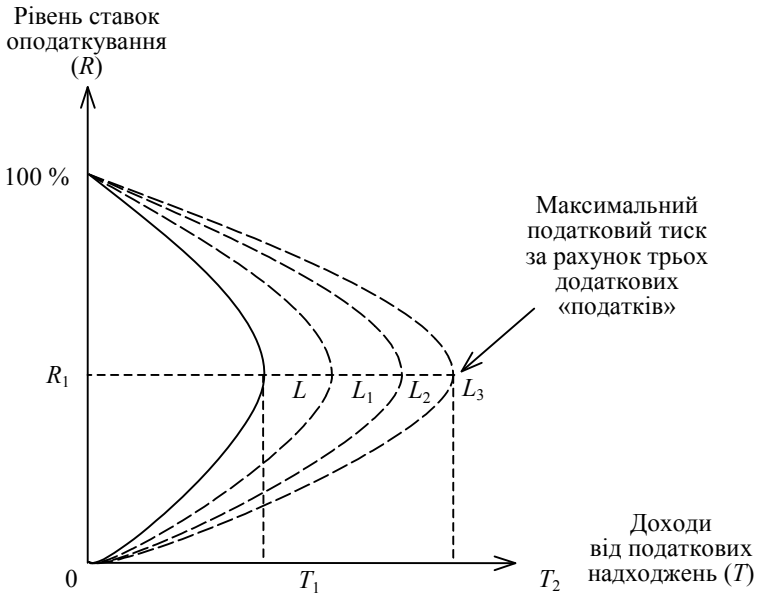


Рис. 1. Ефект впливу бюрократичного ( $L_1$ ), мафіозного ( $L_2$ ) та інфляційного ( $L_3$ ) податків на сукупний податковий тягар. Частина доходу від прихованого оподаткування ( $T_2 - T_1$ ) являє собою бюрократичну ренту

2. Початок перехідного періоду як чинник поглиблення економічної кризи. Беручи до уваги те, що саме соціально-економічна структура командної економіки, її інструменти і методи призвели економіку до кризи і показали свою неспроможність, цілком очевидно, що вийти з кризового стану можна тільки по шляху ринкового розвитку. Проте запуск ринкового механізму справа не одного року. Цей шлях відносно довгий і соціально небезкоштовний. Звичайно, теоретично можна створити модель одночасного переходу в принципово новий соціально-економічний стан і виходу з економічної кризи. Але в реальному житті виникає безліч чинників, що заважають цьому. У жодній посткомуністичній економіці, навіть яка найбільш успішно здійснила ринкові перетворення, не обійшлося без соціальної плати за прорив до ринку, без поглиблення економічної кризи, хоча б на першому етапі, що пов'язаний з руйнацією бази і механізмів економічного диктату.

У радянській економіці, що була матеріальною й ідеологічною опорою соціалістичної системи, чинники, що стримують перехід до ринку, набули найбільшої сили і розмаху. В Україні стартовий

майданчик для процесів ринкової лібералізації був далеко не рівним і не найкраще підготовленим: повне удушення демократії, найбільш стійкий і всеосяжний номенклатурний монополізм, можливість прояву економічної свободи тільки в схованих, мафіозно-викривлених формах. Наслідок цього — невміння бути господарем, приймати зважені й економічні рішення, невміння і небажання працювати. Соціальна й економічна пасивність потужно підкріплювалась «вмонтованими стабілізаторами»<sup>1</sup> командно-адміністративної системи.

Якщо відірватися від української специфіки, то ми побачимо, що в будь-якому, навіть самому ідеальному випадку заміни одного господарського механізму на ефективніший, але принципово інший, спостерігаються уповільнення економічного зростання, тимчасовий спад виробництва. Під час трансформації неминучий період, коли з одного боку, ще не цілком демонтовані інструменти командної системи стають перешкодою для ринкових процесів, що розвиваються об'єктивно. З іншого боку, окремі елементи ринку, вмонтовані в ще поки неринкове середовище, вступаючи в рамках господарського механізму в протидію зі старими інструментами політичного регулювання, вносять дисбаланс в економічний процес, справляючи до деякої міри руйнівний вплив. Цей етап завершується, коли інструменти і всі необхідні елементи ринку виявляться в ринковому середовищі, коли цілком буде створена інфраструктура ринку — необхідна умова ефективної роботи ринкового механізму. Проте чим довше затягується цей «трансплантаційний період» і адаптація суспільства до нових, ринкових умов, тим довша фаза кризи в економіці і суспільстві. Інакше кажучи, економічний спад у період переходу неминучий. Від ступеня опірності системи, що реформується, залежить швидкість і ціна ринкових перетворень.

3. Наслідком економічного спаду є посилення соціальної нестабільності як частини загальної нестабільності в економіці і суспільстві. В умовах соціально-економічної трансформації соціальна нестабільність посилюється особливо різко і нерідко супроводжується недовірою до уряду, що робить складним проведення рішучих і жорстких комплексних заходів для виведення

---

<sup>1</sup> Низькі вимоги до якості і дисципліни праці, зрівняльність у розподілі, підвищення рівня життя за рахунок нарощування екстенсивного використання (у тому числі експорту) багатих природних ресурсів.

На відміну від цього в неоеквінсіанській літературі під вмонтованими стабілізаторами розуміється прогресивна система оподаткування, система державних трансфертів та система участі в прибутках, коли втручання держави в економіку мінімальне, зміни в обсягах збору податків та державних виплат здійснюються автоматично.

економіки з кризи і формування адекватного середовища для роботи ринкового механізму.

Злам відносин старого господарського механізму, початок лібералізації призводять до різкого зниження прибутків населення. Лібералізація цін, підвищення інфляції, криза неплатежів, збитковість підприємств, затримки виплат заробітної плати, поглинання інфляцією частини трансфертних виплат, інфляційний податок — чинники зниження добробуту, що відкидають велику частину населення до рівня прожиткового мінімуму і нижче.

Формування ринку праці, поява відкритого безробіття — ще один чинник нестабільності. Люди, що звикли до одержання гарантованої заробітної плати незважаючи ні на що, не готові до поповнення ринку праці. Крім переходу на отримання допомоги у зв'язку з безробіттям, вони зазнають значних моральних збитків, що виливаються в негативне ставлення до уряду, який проводить ринкові перетворення. Посилення нерівномірності розподілу, великий розрив у рівні прибутків, що веде до поляризації суспільних інтересів — важливий чинник збільшення соціальної нестабільності.

4. Проблема аномії і посилення ефекту «непередбачених наслідків». Стан суспільства, у якому відбувається розпад нормативних систем, тобто явище аномії, традиційно вважалось проблемою соціологічною. Але в перехідний період ця проблема дуже серйозно торкається й економіки. У процесі різкої зміни всіх сфер життя суспільства відбувається злам спочатку законного порядку, а потім і традиційного. Знову створена система законів не може бути відразу гармонізована, розвиток ринкових процесів випереджає законотворчу і регулюючу функцію держави.

Якщо уряд встає на шлях компромісу між тими, хто, намагаючись зберегти владу, створює механізм гальмування, і тими, хто зацікавлений в ефективному проведенні ринкових реформ, то урядові рішення справляють слабкий, а часом протилежний вплив на ціль. Це особливо небезпечно в умовах кризи, тому що посилюється соціальна напруженість, підривається довіра до уряду. Наростає поляризація інтересів у суспільстві і безсилення уряду. Утрачаються загально визнані цілі і засоби їх досягнення. Суспільство позбавляється авторитетів та реальних лідерів, наростає політична індиферентність у масах. Такий стан суспільства збільшує можливість появи непередбачених побічних процесів і наслідків. Створюється враження, що суспільство скоїлося в стан беззаконня, стадію «дикості».

Чи можна уникнути періоду «дикого» капіталізму? Це питання, звичайно, дискусійне, але спробувати відповісти на нього можна, хоча б теоретично. Якщо ситуація в країні являє собою



добре підготовлену платформу для проведення ринкових реформ, якщо ринкова свідомість і економічна активність населення не викоренені тоталітарним режимом, якщо провідником таких реформ є реально зацікавлений у створенні ринку уряд, що спирається на потужну підтримку проринкових сил, якщо урядові рішення приймаються компетентно і науково обґрунтовано і не підпорядковані максимізації політичної ренти за будь-яку ціну, то можна уникнути стадії аномії і «дикості». Принаймні перераховані чинники можуть значно скоротити термін перебування суспільства в такому стані. Прикладами цього є Чехія і Словенія.

Отже, ми розглянули зміст трансформації державної функції в умовах міжсистемного переходу і проблеми, що виникають у цей період. Вони свідчать про необхідність послідовно коригувати ринкові перетворення. А багатоваріантність підходів і національна специфіка потребують вироблення єдиної загальнодержавної програми довгострокової трансформації суспільства. Інакше кажучи, з багатоваріантних модельних розрахунків треба обирати лише ті, які гарантують найвищий кінцевий результат при мінімізації витрат на його досягнення. Трансформувати економічну систему без усебічних науково-технологічних і економічних обґрунтувань не тільки не доцільно, а й украй шкідливо, бо це призводить до втрати наявного капіталу і ресурсів. Побічні явища та проблеми, які при цьому виникають, не тільки уповільнюють процес просування до ринку, а й роблять ринок занадто дорогим завоюванням.

## ЛІТЕРАТУРА

1. *Богиня Д., Волинський Г.* Державне регулювання перехідних процесів // *Економіка України*. — 1999. — №5. — С.12—21.
2. *Гош О.П.* Політична економія капіталізму і постсоціалістичного перехідного суспільства: Підручник для вузів. — К.: Преса України, 1999. — 319 с.
3. *Єщенко П.* Економіка перехідного періоду: теоретико-методологічні і методичні підходи // *Економіка України*. — 2001. — №5. — С.52—58.
4. *Лукінов І.І.* Методи і засоби регулювання економіки перехідного періоду // *Економіка України*. — 1999. — №5. — С.8—12.
5. *Павловський В.А.* Суспільство та економіка перехідного періоду: Шлях України. — К.: Техніка, 1997. — 152 с.