

УДК 330.341.4(477)

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2021-5.9>

Соколова О.М.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки підприємства,
Університет державної фіскальної служби України

АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРУКТУРНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано інституційне забезпечення структурної трансформації економіки України. В ході аналізу основних програмних документів виділено два періоди, а саме 2010–2014 роки і 2015–2020 роки, окреслено їх зміст та особливості. На основі проведеного аналізу зроблено висновок, що перший період характеризувався низькою інституційною спроможністю трансформаційних процесів, а другий – великою кількістю реформ. Наголошено на тому, що розвинуте інституційне забезпечення зменшує невизначеність структурних реформ, та доведено, що система інституційного забезпечення структурної перебудови економіки України, вектор її розвитку націлені на утвердження інноваційної моделі, недопустимість припинення структурних реформ. Обґрунтовано, що причинами низької результативності задекларованих цілей та цільових орієнтирів є неузгодженість, слабка взаємодія державних інститутів, порушення принципу наступності, забезпечення інституційної пам'яті.

Ключові слова: структурна трансформація, інституції, інституційне забезпечення структурних реформ, інноваційна модель розвитку, національна економіка.

ANALYSIS OF INSTITUTIONAL SUPPORT OF STRUCTURAL TRANSFORMATION OF UKRAINE'S ECONOMY

Sokolova Olga

University of the State Fiscal Service of Ukraine

In the article is analyzed the institutional support for the structural transformation of Ukraine's economy. State regulatory influence is aimed at the general regulation of social relations in a particular area, respectively, socio-economic development. Structural transformations are directly the object of institutional managerial influence through the state's use of appropriate institutional support. Public management of economic processes takes place under the influence of formal and informal institutions, which are understood as rules, and institutions ensure compliance with these rules. Within the framework of this study, the main emphasis is placed on the management of structural transformations of the Ukrainian economy; the attention is focused on formal institutions, the main program documents for the last ten years. In the analysis of the main program documents, two periods 2010–2014 and 2015–2020 are identified; their content and features are outlined. Based on the analysis, it was concluded that the first period was characterized by low institutional capacity of transformation processes; the second is a large number of reforms. Ensuring effective management involves monitoring and control of the implementation of tasks. It is noted that the selected indicators are quite general and do not fully comply with the principle of realistic achievement and validity. The set goals were never achieved or insignificant results were achieved. Many of the goals repeat the goals that were not achieved in the implementation of previous program documents. Developed institutional support reduces the uncertainty of structural reforms. It is proved that the system of institutional support of structural restructuring of the economy of Ukraine, the vector of its development is aimed at the approval of the innovation model, the inadmissibility of the termination of structural reforms. It is substantiated that the reason for the low effectiveness of the declared goals and targets is inconsistency, weak interaction of state institutions, violation of the principle of continuity, provision of institutional memory.

Keywords: structural transformation, institutions, institutional support for structural reforms, innovative development model, national economy.

Постановка проблеми. Пошук ефективної державно-управлінської моделі привів до появи у світовій науці нових теоретико-методологічних підходів, зокрема концепції нового державного менеджменту, нового способу управління, а саме врядування, та теорії суспільно-політичних мереж. Ці концепції та практики ґрунтуються на інституціональній теорії, науковою парадигмою якої є дослідження взаємовідносин між суб'єктами у рамках визначених правил гри.

Державне управління економікою на сучасному етапі ґрунтується переважно на принципах, визначених ще відомим економістом В. Ойкеном, а також має пере-

важно регуляторний характер та здійснюється шляхом установлення загальних правил, нормативів, стандартів тощо. Державний регуляторний вплив спрямований на загальне впорядкування суспільних відносин у конкретній сфері відповідно до соціально-економічного розвитку. Структурні трансформації не є винятком, а безпосередньо виступають об'єктом інституційного управлінського впливу через використання державою відповідного інституційного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми трансформації економічної системи, а також закономірності структурування економіки загалом

досліджують такі відомі економісти, як Ю.М. Бажал, В.Г. Бодров, А.С. Гальчинський [3], В.М. Геєць, П.І. Гайдуцький, Л.В. Шинкарук. Кризь призму інституціональної складової частини структуру національної економіки досліджують такі зарубіжні вчені, як М. Вебер, Т. Веблен, Д. Норт. В Україні ґрунтовні дослідження в цій площині здійснюють такі вчені, як А.А. Гриценко, Т.В. Гайдай, А.Ю. Васіна, З.С. Варналій, А.Ф. Мельник, Г.М. Поченчук. Проте питання формування інституційних засад структурної трансформації національної економіки потребують подальшого глибинного дослідження.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз інституційного забезпечення структурної трансформації економіки України, результативності прийнятих основних програмних документів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процес структурної трансформації економіки України має орієнтуватись на перспективні цілі, досягнення яких буде залежати від вибору пріоритетів розвитку економіки та їх інституційного забезпечення. Розвинуте інституційне забезпечення зменшує невизначеність структурних реформ і певним чином виступає гарантом досягнення визначених цільових орієнтирів. Водночас у науковому колі існує дискусійність базових понять, таких як «інститут» та «інституції», тому перш ніж перейти до аналізу інституційного забезпечення структурної трансформації економіки України конкретизуємо зміст поняття «інституція».

О. Уільямсон і Е. Остро наголошують на тому, що «інституції – це набори правил, які керують людськими взаємодіями» [7]. Досить конкретне визначення терміна «інституція» надає Кембриджський словник: «звичай чи традиція, що існували протягом тривалого часу і прийняті як важлива частина певного суспільства; привід, коли починається або запроваджується закон, система тощо; організація, яка існує для реалізації суспільних цілей; велика й важлива організація» [5]. Таке трактування не суперечить класичному трактуванню поняття, що було введено в обіг Д. Нортом: «правила гри суспільства або розроблені людиною обмеження, які структурують взаємодію людей» [8, с. 73]. Отже, у західній науковій літературі інституції розуміються як правила, а інститути забезпечують дотримання цих правил. В межах нашого дослідження ми будемо дотримуватись такого трактування інституцій і підкреслюємо важливість якості інституцій, системи інституційного забезпечення для проведення структурної модернізації національної економіки.

Державне управління економічними процесами відбуваються під дією формальних та неформальних інституцій. У межах дослідження головний акцент робиться на управлінні структурними трансформаціями економіки України, тому вважаємо доцільним під час аналізу інституційного забезпечення зосередитися саме на формальних інституціях, основних програмних документах за останні десять років.

Пропонуємо умовно розділити інституційне забезпечення структурної трансформації економіки України на два періоди, такі як 2010–2014 роки та 2015–2020 роки. Такий розподіл є доцільним з огляду на те, що до 2015 року основними стратегічними орієнтирами управління структурою економіки України була стратегія економічного та соціального роз-

витку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки, а з 2015 року – Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». При цьому проект «Стратегії сталого розвитку України до 2030 року» заснований на цілях, що було закладено у Стратегії до 2020 року.

Вектор розвитку інституційного забезпечення структурної трансформації економіки України на утвердження інноваційної моделі розвитку було закладено ще в Стратегії «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки: «основою стратегічного курсу, його базовим принципом має стати реалізація державної політики, спрямованої на запровадження інноваційної моделі структурної перебудови та зростання економіки, утвердження України як конкурентоспроможної високотехнологічної держави» [4, с. 44]. Попри те, що у Стратегії не були чітко означені цілі структурування економіки України, в її змісті зазначені структурні завдання розвитку аграрного сектору, необхідність структурно-інноваційної перебудови промисловості, розбудова «економіки знань». Пріоритетними напрямками розвитку сфери послуг було визначено інформаційно-комунікаційні технології, транспортну інфраструктуру та туризм. Стратегія окреслювала пройдений шлях розвитку економіки України, а також необхідність реалізації цілої низки реформ для вдосконалення інституційного середовища структурних перетворень, зокрема банківської системи, корпоративного управління, енергетики, податкової системи, бюджетної системи, адміністративно-територіальної, земельної, судової, регуляторної.

Більш конкретний зміст першочергових реформ викладено у програмі економічних реформи на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Для реалізації стратегічних перетворень у структурі економіки України було сформовано мету та завдання, необхідні кроки, етапи реформування та індикатори успіху для таких сфер, як державний бюджет, податкова система, фінансовий сектор, міжбюджетні відносини, дерегуляція та розвиток підприємництва, приватизація й управління державною власністю, розвиток науково-технічної та інноваційної сфери, міжнародна інтеграція та співпраця, електроенергетика, вугільна галузь, нафтогазова промисловість, транспортна інфраструктура, сільське господарство та земельна реформа.

Однак трансформаційні процеси у зазначених напрямках відбувалися повільно. Причинами цього вважаємо недостатню підготовленість управлінських кадрів до реалізації зазначених реформ, суттєвий рівень централізації влади. Фактично за 2010–2014 роки було розпочато процес децентралізації влади (у 2014 році було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні») та дерегуляції економіки (у 2010 році прийнято Закон «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування»). Попри те, що зміни в інституційному середовищі зазначеного періоду були незначними, саме початок дерегуляції економіки та децентралізації влади є основоположними кроками на шляху формування дієвого інституційного забезпечення управління структурою економіки України, адже переорієнтація державного управління з тотального контролю на забезпечення сприятливого серед-

овища для збалансованого розвитку національної системи сприяє активізації підприємницької діяльності. При цьому забезпечення цілісного підходу до управління потребує застосування принципу субсидиарності, на що спрямовано процес децентралізації влади.

Зміна у геополітичному становищі України у 2014 році стала передумовою формування нового підходу до реалізації державного управління, що прослідковується у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Стратегією передбачено чотири основні вектори на 2015–2020 роки, такі як розвиток, безпека, відповідальність та гордість. Реалізація цих векторів планувалась на основі 62 реформ та програм розвитку, які б мали створити сприятливе інституційне середовище для структурних перетворень у найближчій перспективі.

У січні 2016 року Президент України на пресконференції проголосив пріоритетними сферами розвитку агропромисловий комплекс (АПК), енергозбереження, інформаційні технології (ІТ) та оборонно-промисловий комплекс (ОПК). Водночас анонсовані пріоритетні сфери розвитку не набули подальшого розвитку у відповідному нормативно-правовому забезпеченні (у державних цільових програмах, планах тощо).

Забезпечення ефективного управління передбачає здійснення контролю виконання поставлених завдань. У Стратегії «Україна – 2020» було закладено індикатори успіху, за якими проводився моніторинг успішності. Водночас, як зазначає професор М.В. Савва, «вибрані індикатори є досить загальними і не повною мірою відповідають принципу реалістичності досягнення та валідності» [3, с. 2]. Отже, протягом 2015–2020 років їх не було досягнуто. Основні результати полягають у такому:

1) попри те, що Україна не увійшла в двадцятку країн за легкістю ведення бізнесу, вона піднялася зі 112 позиції у 2014 році до 64 у 2020 році [9];

2) за оцінкою “Standard and Poors”, у 2020 році кредитний рейтинг України залишився незмінним – В/В [2];

3) за Глобальним індексом конкурентоспроможності позиція України погіршилась на міжнародному ринку (з 84 у 2014 році до 92 у 2020 році) [6];

4) валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу збільшився з 10 744 доларів у 2014 році до 13 057 доларів у 2020 році, тобто до запланованого рівня не вистачило 2 943 доларів; при цьому глобальний рівень у 2020 році становив 17 110 доларів, а у ЄС – 44 491 долар [9];

5) чисті надходження прямих іноземних інвестицій у 2015 році набували негативного значення (-369 млн. дол.), тобто вартість деінвестицій іноземними інвесторами була більшою, ніж вартість капіталу, що був знову інвестований в економіку; сума надходжень протягом 2015–2019 років становила 17,93 млрд. дол. США, тобто ціль було реалізовано на 44,8% [9];

6) частка проникнення широкосмугового Інтернету зросла з 9 абонентів на 100 осіб у 2014 році до 19 абонентів у 2020 році, однак планового рівня у 25 абонентів не було досягнуто [9].

У 2019 році Президент України видав Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до

2030 року». Досягнення цілей сталого розвитку лежить у площині переходу національної економіки на інноваційну соціально орієнтовану модель, адже перспективи розвитку будь-якої країни залежать від здатності мобілізувати інтелектуальний, науковий та технологічний потенціал шляхом широкого запровадження інновацій в усі сфери життєдіяльності суспільства. Проаналізуємо інституційне забезпечення інноваційного розвитку.

Загалом розвиток інновацій спирається на «Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України», розроблену ще у 1999 році. При цьому до 2012 року діяла державна цільова економічна програма «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008–2012 роки», а проєкт «Концепція Державної цільової економічної програми розвитку інноваційної інфраструктури на 2017–2021 роки» так і не було схвалено, що позначалося дуже повільними темпами формування інноваційної моделі розвитку в Україні. Тільки у 2019 році було схвалено «Стратегію розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року», а у 2021 році – «Концепцію Державної цільової програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні на період до 2026 року».

Нині важко визначити результативність прийнятих нормативно-правових актів, але вважаємо, що протягом 2010–2019 років основною проблемою, яка гальмувала інноваційний розвиток, було низьке споживання трьохма секторами економіки послуг, тобто драйверами інноваційного розвитку (рис. 1). Якщо суб'єкти господарювання третинного сектору збільшили частку споживання з 18,29% у 2010 році до 21,5% у 2019 році, то у первинному секторі частка зросла з 1,84% до 3,11%, а у вторинному – з 1,99% до 2,63%.

Проведений аналіз інституційного забезпечення структурної трансформації економіки України засвідчує, що, попри декларування необхідних та важливих для економічного розвитку України цілей, їх жодного разу не було досягнуто або було досягнуто незначних результатів. Це підтверджує прийнята 3 березня 2021 року Національна економічна стратегія (далі – Стратегія) на період до 2030 року, багато цілей якої повторюють цілі, що не були досягнуті в процесі реалізації попередніх програмних документів.

Відправною точкою та першим кроком у розробленні Стратегії стало проведення комплексного аудиту національної економіки. Результати аудиту дали змогу побачити глибокі трансформації секторів економіки. Україна відставала у 90-ті роки і продовжує відставати в розвитку з точки зору продуктивності праці, енергоефективності, доданої вартості в промисловості та сільському господарстві. Причинами такої стагнації є відсутність інвестицій, поступова зношеність та відсутність модернізації обладнання, повільні темпи запозичення та розвитку передових технологій та інновацій у виробництві.

Стратегія визначає орієнтири, принципи й цінності, ключові напрями (вектори) економічного розвитку за кожним із 20 напрямів, а саме стратегічні цілі, очікувані результати та цільові індикатори на період до 2030 року. На наш погляд, позитивною є фіксація у Стратегії неприпустимих кроків, заборонених напрямів руху. Одним із таких напрямів є недопустимість припинення структурних реформ.

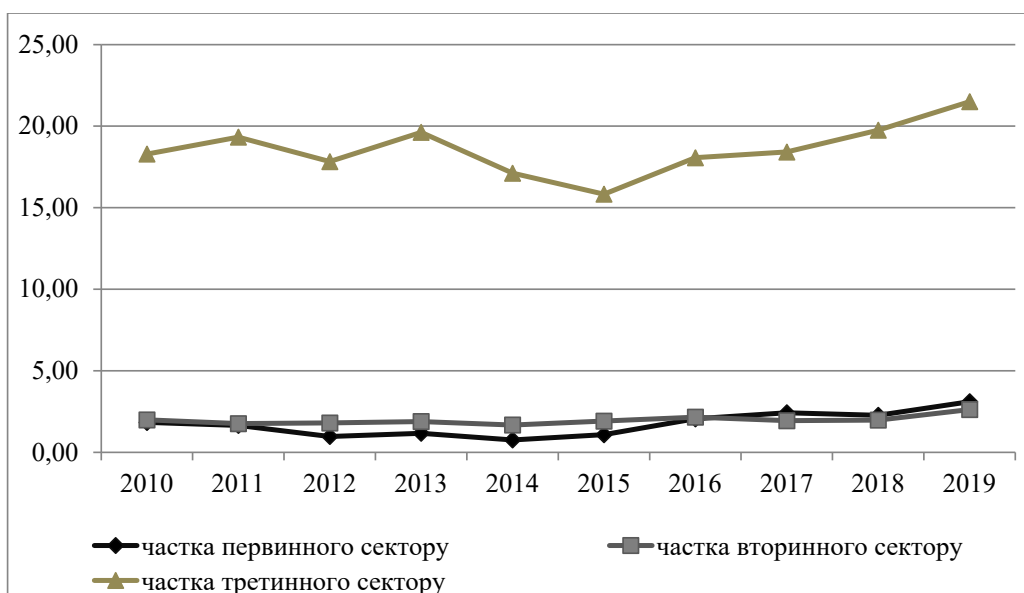


Рис. 1. Частки споживання послуг-драйверів інноваційного розвитку за секторами економіки України протягом 2010–2019 років

Джерело: розраховано автором за джерелом [1]

Висновки з проведеного дослідження. У результаті дослідження інституційного забезпечення структурної трансформації економіки України було виділено два принципово різні за змістом періоди, а саме 2010–2014 роки та 2015–2020 роки. Перший період характеризувався низькою інституційною спроможністю трансформаційних процесів, але в межах нього розпочато дерегуляцію економіки та децентралізацію влади. Другому періоду притаманна насиченість реформами. Водночас цілі, які були задекларовані у програмних документах високого рівня, не були досягнуті або досягнуті незначні результати, оскільки

завдання не були доповнені механізмами їх реалізації (наприклад, на рівні проекту тривалий час залишається Стратегія розвитку високотехнологічних галузей).

Структурна розбалансованість економіки України та низький рівень інституційної спроможності є наслідками політичної нестабільності, доволі часті зміни урядів і структури центральних органів виконавчої влади, неузгодженості або слабкої взаємодії інститутів, порушення принципу наступності та забезпечення інституційної пам'яті у діяльності державних інститутів – все це надає структурним зрушенням стихійного характеру.

Список використаних джерел:

1. Таблица «витрати – випуск» (в цінах споживачів) / Державна служба статистики України. URL: http://csv2.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/vvp/vitr_vip/vitr_u/arh_vitr_u.html (дата звернення: 10.11.2021).
2. Кредитні рейтинги державних цінних паперів – 2021 / Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/credit_ratings_2019-345 (дата звернення: 10.11.2021).
3. Савва М.В. Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». URL: http://www.ukreval.org/images/news/2017-03-17NEDeksp/Ekspertyza_Ukraina_2020_15.3.2017.pdf (дата звернення: 10.11.2021).
4. Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 роки «Шляхом європейської інтеграції». URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Halchynskiyi_Anatolii/Stratehiia_ekonomichnoho_i_sotsialnoho_rozvytku_Ukrainy_2004-2015_shliakhom_yevropeiskoi_intehratsii.pdf (дата звернення: 10.11.2021).
5. Cambridge dictionary. Institution. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/institution> (дата звернення: 10.11.2021).
6. Global Competitiveness Report. 2020. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf (дата звернення: 10.11.2021).
7. Governance Reimagined: Organizational Design, Risk, and Value Creation. URL: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/eoadv09.pdf (дата звернення: 10.11.2021).
8. North Douglass. Institutions and economic theory. *The American economist*. 2016. Vol. 61.1. P. 72–76 (дата звернення: 10.11.2021).
9. World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/home> (дата звернення: 10.11.2021).

References:

1. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. (2021) Tablytsia “vytraty-vypusk” (v tsinakh spozhyvachiv) [Table “cost-output” (in consumer prices)]. Available at: http://csv2.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/vvp/vitr_vip/vitr_u/arh_vitr_u.html (accessed 10 November 2021).

2. Ministerstvo finansiv Ukrainy. (2021) Kredytni reitynhy derzhavnykh tsinnykh paperiv [Credit ratings of government securities]. Available at: https://mof.gov.ua/uk/credit_ratings_2019-345 (accessed 10 November 2021).
3. Savva M.V. (2020). Ekspertnyi vysnovok pro systemu monitorynhu ta otsinky Stratehii staloho rozvytku "Ukraina – 2020" [Expert opinion on the system of monitoring and evaluation of the Sustainable Development Strategy "Ukraine – 2020"]. Available at: http://www.ukreval.org/images/news/2017-03-17NEDEksp/Ekspertyza_Ukraina_2020_15.3.2017.pdf (accessed 10 November 2021).
4. Stratehiiia ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrainy na 2004–2015 roky "Shliakhom yevropeiskoi intehratsii" (2004) [Strategy of economic and social development of Ukraine for 2004–2015 "Through European integration"]. Available at: https://shron1.chtyvo.org.ua/Halchynskyi_Anatolii/Stratehiiia_ekonomichnoho_i_sotsialnoho_rozvytku_Ukrainy_2004-2015_shliakhom_yevropeiskoi_intehratsii.pdf (accessed 10 November 2021).
5. Cambridge dictionary. (2021) Institution. Available at: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/institution> (accessed 10 November 2021).
6. Global Competitiveness Report. (2020) Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf (accessed 10 November 2021).
7. Governance Reimagined: Organizational Design, Risk, and Value Creation. (2021) Available at: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/eoadv09.pdf (accessed 10 November 2021).
8. North Douglass. Institutions and economic theory. (2016) *The American economist*. Vol 61.1, pp. 72–76 (accessed 10 November 2021).
9. World Bank. (2020) Available at: <https://www.worldbank.org/en/home> (accessed 10 November 2021).

E-mail: Olges@ukr.net