

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ И ТОРГОВЛИ УКРАИНЫ,
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ УКРАИНЫ
И НАЦИОНАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ НАУК УКРАИНЫ

Экономика Украины

1 (642)

ЯНВАРЬ

2016

Издается
с января
1960 г.

Выходит ежемесячно

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

- БАЛТОВСКИ М. – Эволюция экономической науки и Новый Прагматизм
Гжегожа В. Колодко 4

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- ЗАЛИЗКО В. Д., МАРТЫНЕНКОВ В. И. – Методика оценки экономической
безопасности сельских территорий Украины 19

ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ

- КРЫСОВАТЫЙ А. И., МЕЛЬНИК В. Н., КОЩУК Т. В. – Сущность
и концептуальные основы формирования налоговой политики
в условиях евроинтеграционных процессов 35

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

- КИНДЗЕРСКИЙ Ю. В. – Возможности специальных экономических зон
в контексте межрегионального выравнивания и развития депрессивных
территорий 52

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

- БУРКИНСКИЙ Б. В., МАРТИЕНКО А. И., ХУМАРОВА Н. И. –
Институциональные аспекты администрирования сферы
природопользования в Украине 72

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ

- ПАДАЛКА О. С., КУЛИШОВ В. В. – Экономика и менеджмент образования:
национальный аспект 84

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

- ДАНИЛИШИН Б. М. – Децентрализация как требование времени:
за Карпатским регионом будущее 92

УДК 330 (477) (05)

Учредители: **Министерство экономического развития и торговли Украины,
Министерство финансов Украины,
Национальная академия наук Украины**

Главный редактор: ГЕЕЦ В.М.

Заместитель главного редактора: КОРНИЕНКО И.В.

Редакционная коллегия: БЫСТРЯКОВ И.К., БОРОДИНА Е.Н., БУДКИН В.С.,
ГНИБИДЕНКО И.Ф., ГРИНБЕРГ Р.С., ГРИЦЕНКО А.А., ДАНИЛЕНКО А.И., ЕФИМЕНКО Т.И.,
ЗВЕРЯКОВ М.И., ЗИМОВЕЦ В.В., КОЛОДКО Гж.В., КРЕДИСОВ А.И., КУДРЯШОВ В.П.,
ЛИБАНОВА Э.М., МАЗАРАКИ А.А., МАКСЮТА А.А., МАНЦУРОВ И.Г., МОЛДАВАН Л.В.,
МЯРКОВСКИЙ А.И., НИКИТЕНКО П.Г., НИЖНИК Е.М., ОСАУЛЕНКО А.Г., ПАВЛЕНКО А.Ф.,
ПАНЧЕНКО Е.Г., ПАПАВА В.Г., ПАРНЮК В.А., РЫБАК С.А., СИДЕНКО В.Р., СТАТТЕВ С.,
ТАРАСЕВИЧ В.Н., ЧЕРНЯК А.И., ШРЕТТЛЬ В., ЭРВЕ Ж.-Ж., ЯКУБОВСКИЙ Н.Н.

Корректор *А.И. Пасека*

Компьютерная верстка *В.И. Загорный*

Адрес редакции: 01015, Киев-15, ул. Московская, 37/2.

Регистрационное свидетельство КВ № 1027 от 26 октября 1994 г.

Телефоны: зам. главного редактора 280-52-75,

директора 280-32-71,

заведующего редакцией 280-31-10 (тел./факс),

<http://www.economukraine.com.ua>

e-mail: ecoua@mail.ru

Рекомендовано в печать редакционной коллегией журнала

(протокол № 21 от 24 ноября 2015 г.)

Подписано в печать 22.01.16. Формат 70x108¹/₁₆. Бумага офсетная. Офсетная печ. Усл. печ. л. 8,4.

Усл. кр.-отт. 8,8. Уч.-изд. л. 11. Общий тираж 510.

Отпечатано в ООО "Наш формат"

02105, Киев, пр. Мира, 7, к. 45.

Регистрационное свидетельство ДК № 4540 от 7 мая 2013 г.

При перепечатке ссылка на журнал "Экономика Украины" обязательна

CONTENTS

Pages

PROBLEMS OF ECONOMIC THEORY

- BALTOWSKI M.** – Evolution of the economic science and a New Pragmatism
by Grzegorz W. Kolodko 4

GOVERNING THE ECONOMY: THEORY AND PRACTICE

- ZALIZKO V. D., MARTYNENKOV V. I.** – Method of estimation of the
economic security of Ukraine’s rural territories 19

FINANCES. TAXES. CREDIT

- KRYSOVATYI A. I., MEL’NIK V. N., KOSHCHUK T. V.** – Essence and
conceptual bases of the formation of a tax policy under conditions of the
Eurointegration processes 35

PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT AND DECENTRALIZATION

- KINDZERSKII Yu. V.** – Possibilities of special economic zones in the context
of interregional leveling and development of depressive territories 52

ECONOMIC PROBLEMS OF THE NATURE MANAGEMENT

- BURKINSKII B. V., MARTIENKO A. I., KHUMAROVA N. I.** – Institutional
aspects of the administration of the sphere of nature management
in Ukraine 72

SOCIAL PROBLEMS IN THE MANAGEMENT PRACTICE

- PADALKA O. S., KULISHOV V. V.** – Economics and management of the
education: national aspect 84

CRITIQUE AND BIBLIOGRAPHY

- DANILISHIN B. M.** – Decentralization as a requirement of time:
the Carpathian region will have future..... 92

“ECONOMY OF UKRAINE”, the scientific journal
of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine,
Ministry of Finances of Ukraine,
and National Academy of Sciences of Ukraine.

The journal is monthly published since January 1960.

Phones: (044) 280-52-75, (044) 280-32-71, Fax: (044) 280-31-10,

<http://www.economukraine.com.ua>

e-mail: ecoua@mail.ru

Address of the Editorial Board: 37/2 Moskovs'ka Str., Kyiv-15, Ukraine.

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

УДК 330.8

М. БАЛТОВСКИ,
*профессор, завкафедрой теории и истории экономики
экономического факультета Университета Марии Склодовской-Кюри
(Люблин, Польша)*

ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ И НОВЫЙ ПРАГМАТИЗМ ГЖЕГОЖА В. КОЛОДКО

Изложен новаторский взгляд Гжегожа В. Колодко на экономическую науку и ее современные цели. Проанализированы ключевые элементы концепции Нового Прагматизма и сделан вывод, что она отвечает актуальным потребностям меняющегося мира и вписывается в логику развития экономической науки начиная с А. Смита.

Ключевые слова: цели экономической науки, экономические системы, позитивная экономика, нормативная экономика, Новый Прагматизм.

М. BALTOWSKI,
*Professor, Head of the Chair of Theory and History of Economics,
Faculty of Economy, Maria Curie-Sklodowska University
(Lublin, Poland)*

EVOLUTION OF THE ECONOMIC SCIENCE AND A NEW PRAGMATISM BY GRZEGORZ W. KOLODKO

The innovative look of Grzegorz W. Kolodko at the economic science and its modern purposes is presented. The key elements of the New Pragmatism conception are analyzed, and it is concluded that this conception corresponds to actual needs of the varying world and is inscribed in the logic of development of the economic science, by starting from A. Smith.

Keywords: goals of the economic science, economic systems, positive economy, normative economy, New Pragmatism.

Вступительные замечания

В своих последних работах Гжегож В. Колодко поднимает ключевые для экономической науки проблемы и инспирирует рефлексии, выходящие за обозначенные в них границы [1; 2; 3; 4]. Он ставит высокую цель — в рамках Нового Прагматизма рассматривает вопросы и пытается дать ответы не только о роли, месте и возможностях современной экономики, но и о современном и будущем устройствах общественно-хозяйственного мира. Тогда как другие экономисты преимущественно движутся в традиционном поле экономической науки, Колодко этого поля сознательно избегает и расширяет его настолько, что "старая" экономика кажется лишь фрагментом Нового Прагматизма.

Собственно, выход за пределы досегоднешних пространств и познавательных ограничений экономической науки выразительно проявляется во всех научных исследованиях Гжегожа В. Колодко за последние годы *. Анализ экономики в ее исто-

Балтовски Мацей (Baltowski Matsei) — e-mail: maciej.baltowski@umcs.lublin.pl.

* Имеются в виду работы Гжегожа В. Колодко [1; 2; 3].

рическом развитии ясно показывает, что в прошлом такой “переход границ” всегда был уместным и, как правило, результативным. Можно сказать, что, согласно концепции Т. Куна, экономика, как и каждая наука, развивалась именно путем создания новых исследовательских парадигм и выхода за пределы своих пространств, схем и познавательных методов, существовавших ранее.

В работах Колодко наибольший интерес и важность представляют новаторские взгляды на экономику и ее современные цели. Концепция Нового Прагматизма, удаленная от экономики мейнстрима, отвечает актуальным потребностям меняющегося мира, а в то же время, по моему мнению, глубоко погружена в познавательное течение экономики, уходящее корнями в работы А. Смита. **Целью этой статьи** является попытка обосновать указанные утверждения, что, в свою очередь, обеспечит соответствующую перспективу для того, чтобы подвергнуть Новый Прагматизм критическому анализу.

1. Цели экономики и особые признаки предмета исследований

Вопросы типа “почему существует экономика?” и “что является целью исследований, проводимых в ее рамках?” ставились неоднократно — имплицитно или эксплицитно — самыми выдающимися представителями этой науки с начала ее существования. Они представляются банальными, ведь, как и в каждой науке, цель экономики заключается в познании, понимании реальности, расширении существующих знаний, которые достаточно и в полной мере легитимируют возникновение и проведение научных исследований. Однако в случае экономики все не так однозначно. С начала ее возникновения существует принципиальный методологический спор по поводу именно этого вопроса. Значительная часть экономистов и экономических школ, связанных с неоклассической экономикой (а также “чистой экономикой”, экономикой “главного течения”), считают, что цель экономики сводится к утверждению ее универсальности, к открытию взаимной зависимости и соотношения между элементами хозяйственной системы, к оперированию всего лишь установленными фактами. Такой подход определяется, как правило, как позитивная (описательная) экономика и прекрасно отражает известную формулировку Л. Робинса, по мнению которого, экономика — это наука, изучающая человеческое поведение как отношение между целями и ограниченными средствами альтернативного применения. В этой трактовке реализация познавательной цели — это ответ на вопрос “как есть?”, углубленный объяснением причинного типа: “почему есть так, как есть?”.

Между тем есть экономические школы и экономисты, которые трактуют познавательные цели и смысл науки “экономика” шире, вводя в анализ разного рода оценочные суждения, стирающие границы между экономикой и хозяйственной политикой. Представители так называемой “нормативной трактовки” исследуют хозяйственную реальность не только в категориях “правда — неправда” как позитивные экономисты, но и в категориях “хороший — плохой” (или “лучший — худший”). Проблема разграничения позитивной и нормативной трактовок — это также проблема эпистемологического статуса каждой из них, которая уже 200 лет волнует самые выдающиеся экономические светила и остается без окончательного решения. Очевидно, что это одна из наиболее многочисленных в истории науки искусственно поставленных проблем, многолетние дебаты по которой не носят кумулятивного характера [5, ч. 5] *.

* Некоторые авторы отрицают уместность деления экономики на позитивную и негативную, главным образом, потому, что ключевая категория, различающая обе трактовки (то есть оценочное суждение), не однозначна. Другой методологический статус имеют так называемые “рекомендательные и оценивающие суждения”.

По моему мнению, специфические и имманентные признаки хозяйственной реальности *, а также собственно предмет исследований экономики являются источниками убедительных аргументов в пользу того, чтобы отойти от деления экономики на позитивную и нормативную в традиционном понимании. Эти признаки свидетельствуют об особом онтологическом статусе экономики по сравнению с другими общественными эмпирическими науками — такими, как социология или политология. Речь идет о таких двух особых признаках хозяйственных систем:

- а) разнородность и изменчивость;
- б) телеологический характер.

а) Предметом исследований экономики (макроэкономики) в реальности является не какая-то загадочная "экономика", как имплицитно отмечают экономисты, а ряд конкретных, довольно особенных, хозяйственных систем **, выделенных из хозяйственной целостности через, по меньшей мере, три критерия — четкий барьер, денежную единицу и хозяйственное право. Эти системы, рассматриваемые одинаково как в географическом, так и в историческом разрезах, являются глубоко дифференцированными: они могут иметь разное внутреннее строение, разные принципы функционирования и разные регулирующие (от рыночных до административных) механизмы. Хозяйственные субъекты, входящие в их состав, могут иметь разные формы собственности и разные структуры стимулов. Кроме того, эти системы непрерывно меняются во времени. Следовательно, изменчивость является их имманентным признаком.

Разнородность и изменчивость хозяйственных систем — предмета исследований экономики, хоть и наблюдаются, однако представляются недооцененными в теоретических трактовках. Гжегож В. Колодко является одним из немногочисленных экономистов, пытающихся придать этому вопросу соответствующее значение. Во вступлении к книге, имеющей подзаголовок "Политическая экономия будущего" (речь идет о книге Гжегожа В. Колодко "Куда идет мир. Политическая экономия будущего" [3]), он пишет: "Материя, которой занимается экономика, ...меняется непрерывно. Экономика должна за этими изменениями следовать. Но, к сожалению, остается позади" [3, s. 14]. А в другом месте он добавляет: "Экономика как наука потому меня и увлекла, что исследуемая ею материя непрерывно меняется. Путешествует. Поэтому имеет — должна иметь — перспективные в долгосрочной перспективе импликации для методологии исследований" [2, s. 46].

Факт глубокой разнородности и изменчивости экономик уже на уровне научного описания порождает принципиальные методологические проблемы ***. Я убежден, что каждая попытка обобщить результаты исследований этого вида дифференцированного бытия, поиск универсальных прав и истин, касающихся их всех в целом и каждого в частности и поднимаемых через описательную экономику, долж-

* Далее в статье я сужаю понятие "экономика" до макроэкономического уровня и трактую его как синоним понятия "хозяйственная система". Я не занимаюсь вопросами экономики и хозяйствования на уровне отдельных рынков, предприятий и домашних хозяйств.

** Несомненно, теперь специфика отдельных хозяйственных систем значительно меньше, чем это было 100 или даже 30 лет назад, но существенна. Больше по поводу причин и последствий унификации современных хозяйственных систем см. [6].

*** Попыткой их решения является применение так называемого "дескриптивного подхода", касающегося экономических исследований в Японии. Опирается он на две важнейшие исследовательские основы: 1) мир хозяйственных явлений уникален и неповторим; 2) предметом экономических исследований может быть лишь конкретное явление в определенных месте и времени. Поскольку в разговорной речи определение "дескриптивный" является синонимом определения "описательный", то в представленной здесь трактовке дескриптивный метод означает описание особого вида, касающегося конкретного, неповторимого экономического явления.

ны завершиться формулировкой очень общих предложений. И это измерение скорее прагматическое, чем экономическое, — оно не облегчает понимание пространственных экономических реальностей. Экономика в значительной степени, несравнимо с любой другой систематизированной сферой знаний, является наукой о конкретном характере*.

б) Несмотря на совокупность исследуемых экономикой хозяйственных систем, у каждой из них обнаруживаются глубокие отличия в самых разнообразных разрезах и параметрах. Хотя отдельные элементы этой совокупности в принципе уникальны и неповторимы, все же каждый из них имеет очень существенный общий признак. Так вот, каждая экономика — как произведение человеческих действий и проявление человеческого поведения — то ли на макроэкономическом уровне (народных хозяйств), то ли на уровне предприятий является бытием телеологическим, целостным, существующим (и функционирующим!) для чего-то**. Люди творят экономику (экономика возникает как результат человеческих взаимодействий) для того, чтобы существовали производство и обмен имуществом. На уровне метациелей можно констатировать: экономика существует для того, чтобы росло благосостояние, улучшалось материальное измерение качества человеческой экзистенции, которая реализовывается через генерацию благ.

Независимо от пространственного и временного дифференцирования процессов хозяйствования и хозяйственных систем, величина, ценность и качество этих благ, которые относятся к затратам, являются ключевыми характеристиками каждого из них. Следовательно, познание и понимание хозяйствования, которые являются задачами описательной экономики, не могут ограничиваться лишь раскрытием принципов ее структуры и связи между ее элементами, а также объяснением правил ее функционирования. Необходимо определить ту ключевую характеристику (то есть связь между затратами и результатами), которая в операционной трактовке может обрести разные виды и степень — эффективности, производительности, действенности или подготовленности.

Дальнейшим естественным этапом в познавательном процессе экономики может и должно быть сравнение отчетов о затратах и результатах в разных исследуемых системах. Это естественный этап, поскольку, в силу телеологического характера хозяйствования, критерий для сравнений в экономике — в противовес другим общественным наукам — чрезвычайно понятен и однозначен. В экономических науках сравнительный метод может иногда заменять эксперимент как источник познания. Гжегож В. Колодко попадает в цель, отмечая, что в рамках экономики «кто сравнивает, тот понимает намного больше. Чем чаще и больше сравнивается, тем шире и глубже поле наблюдения. Кто мудро сравнивает, тот знает» [2, s. 37].

Такого рода сравнения, реализуемые — я повторяю — в рамках познавательного процесса описательной экономики, влекут за собой вывод о том, что хозяйственные системы не равноценны в аксиологическом смысле. Существуют лучшие экономики, более совершенные, производительные, эффективные (то есть те, которые производят относительно больше продукции и благ, в результате чего растет благосостояние) и худшие (которые производят относительно меньше). Такое разде-

* Литература по поводу существования (или несуществования) универсальных прав в экономике очень обширна — начиная с А. Маршалла и заканчивая Т. Седлаком. Из новейших работ см., например [7].

** Я не утверждаю, что предметам исследования других общественных наук (например, общественным системам) нельзя приписать признаки целесообразности. Но для хозяйственных систем, исследуемых в экономике, признак целесообразности является особенно существенным и выразительным.

ление обуславливает оценивание (то есть оценочное суждение) в рамках категорий “лучший – худший” по поводу исследуемой хозяйственной реальности, что в традиционном понимании “де-факто” означает вхождение в пространство нормативной экономики. Следовательно, если экономическая наука способна различать лучшие и худшие виды хозяйствования, то при этом не только стирается традиционная грань между позитивной и нормативной экономиками, но и возникает четкая, очевидная платформа между познавательными и утилитарными целями экономики, которые должны сводиться к научным рекомендациям и установкам в отношении хозяйственной политики, ведущей к лучшему виду хозяйствования.

В упомянутом контексте экономику (макроэкономику) можно трактовать как науку дескриптивно-телеологическую, в которой описательный анализ самых разнообразных уникальных хозяйственных систем натуральным способом связывается с межсистемными сравнениями, вследствие которых возникают оценивание и деление систем на “лучшие” и “худшие”. А это, в свою очередь, дает основания для рекомендаций по хозяйственной политике. Такой подход, базирующийся на категориях хорошей экономики (как желаемого вида хозяйственной системы) и общественного благосостояния (как окончательного эффекта функционирования системы), представляется мне важным для понимания исторического развития экономики, а также – особенно – места и роли, которые экономика занимает и выполняет в настоящее время. Есть и соответствующая, по моему мнению, эпистемологическая перспектива в отношении рецепции и критики Нового Прагматизма Гжегожа В. Колодко.

В последующих разделах статьи я приведу основные постулаты некоторых важных экономических школ по поводу обозначенной темы, а далее, с этой точки зрения, попытаюсь проанализировать определенные аспекты Нового Прагматизма.

2. А. Смит и классическая экономика

Название фундаментальной работы А. Смита 1776 г. (“Исследование о природе и причинах богатства народов”) не было случайным: автор давал понятные и четкие рекомендации, которые, по его мнению, являются предметом и смыслом экономики как науки. Для А. Смита принципиальная познавательная проблема сводилась к поиску ответа на вопросы о том, почему одни страны богатые, а другие – бедные, почему одни экономики обеспечивают государствам силу, а их гражданам – благосостояние (тогда относительное *), а другие приводят к стагнации или откровенной деградации государств и народов. С этой точки зрения, экономика трактуется как телеологическое бытие, а целью экономики является не “чистый” объективный анализ зависимости и достоверности, выступающий в хозяйственной системе, а анализ, ставящий утилитарную цель исследований (причины “богатства”) и отвечающий на вопрос о том, каковы экономические последствия разных зависимостей и принципов в разных хозяйственных системах.

Такого рода анализ влечет за собой выводы о его нормативном характере, поскольку оценочные суждения из него касаются характера и оценок, и рекомендаций. Первые сводятся к утверждению, что есть “лучшие” экономики, обеспечивающие больше богатств, и “худшие” – те, которые обеспечивают их меньше, а экономика как наука умеет их различить. Вторые касаются путей доступа к “лучшей” экономике и сводятся к заявлению, что разные способы и принципы функционирования хозяйственных систем обуславливают разные соотношения затрат и результатов. Итак, чтобы максимизировать эти соотношения, следует применять установленные и про-

* Представляется, что относительность благосостояния (то есть трактовка его в относительных категориях, а не числовых) является устойчивым признаком человеческой цивилизации.

веренные образцы, правила или принципы, “открытые” ранее в процессе анализа “лучших” экономик.

У А. Смита ответы на вопросы относительно хорошей экономики и выводы из проведенных исследований были однозначны. “Отец экономики” не имел сомнений, что, как пишет М. Блауг, рыночная “экономика гарантирует создание лучшего из всех возможных миров” [8, s. 83]. Хозяйственная система, в которой существуют значительная сфера хозяйственной свободы и непринужденная конкуренция, по мнению А. Смита, эффективнее, совершеннее, она творит больше богатств, чем любая другая. А индивидуальная предусмотрительность или даже жадность отдельных участников хозяйственной жизни, благодаря механизму “невидимой руки” рынка, в меньшей или большей степени перекладываются на благополучие всех людей в рамках этой хозяйственной системы (“общественная гармония”).

Тем самым А. Смит, на маргинесе своих принципиальных размышлений, сформулировал положение о наивысшей значимости*: богатство, благосостояние, благополучие каждого гражданина определенной страны в частности и всех ее граждан в целом зависят от того, как построена, на какие принципы опирается и как функционирует экономика. Каковы “правила игры” в сфере экономики – именно такое определение дали бы современные институционалисты. Постулат, который сегодня представляется очевидным, 250 лет назад носил переломный характер и с этого времени стал аксиомой макроэкономического мышления.

Послание, которое и сегодня можно вывести из мысли А. Смита, таково: задачами экономики являются открытие и понимание принципов и способов хозяйствования, а также использования ограниченных запасов. Но этот анализ должен осуществляться сквозь призму четко определенных цели и критерия хозяйствования, то есть эффектов функционирования хозяйственной системы, которые, в конечном счете, направляются на “богатство народов”, или, как мы бы сказали сегодня, на “общественное благосостояние”. Стоит добавить, что у А. Смита основанием для различения хороших и плохих экономик был сугубо экономический показатель – объем потребляемого внутреннего продукта, который формируется в результате не только производства, но и обмена.

Классические экономисты XIX в. в целом приняли взгляды А. Смита на задачи экономики: Т. Мальтус в письме к Д. Рикардо писал, что “причины богатства и нищеты народов – предмет всех интересов политической (по: [9, s. 7]) экономии”. Но в вопросе аналитического метода и, как следствие, в вопросе понимания смысла науки “экономика” они заняли абсолютно противоположную позицию. Поскольку для А. Смита основными научными методами были наблюдение и вдумчивое описание экономики (этим объясняется значение, например, разделения труда или права аккумуляции для экономического развития и для роста “богатства”), то Д. Рикардо “репрезентует выразительный разрыв с методом Смита ... и возврат к методологии очень абстрактных теоретических [10, s. 163] моделей”. Д. Рикардо был экономистом, который, вопреки смитовской традиции, наиболее поспособствовал созданию экономики как дедуктивной науки, принципиальной исследовательской целью которой стало открытие универсальных прав хозяйственной жизни, а не поиск и рекомендация экономических решений, которые бы обусловили формирование “хорошей экономики”.

Н. Сениор и в меньшей степени также Дж.С. Милль вообще были против применения в экономике любых оценочных суждений. Ее главную и практически исключительно познавательную цель они, как и Рикардо, усматривали в отыскива-

* Подобный взгляд отмечался и ранее (прежде всего, у физиократов), но только А. Смит предоставил ему статус всеобщей закономерности.

нии универсальных принципов функционирования экономики. Позитивная экономика (лишь ее они трактовали как науку) должна была быть формальной наукой, аксиоматической, такой, которая выводит свои утверждения из предпосылок, относящихся к элементарному хозяйственному человеческому поведению. Всяческие размышления об оценочном или постулятивном характере находятся в пространстве нормативной экономики, которая, на взгляд Н. Сениора, носила характер экономики-искусства и не относилась к сфере экономики-науки.

Стоит также подчеркнуть, что Т. Мальтус и Д. Рикардо остужали энтузиазм А. Смита, когда речь шла о возможности экономического развития в направлении лучшего мира: Т. Мальтус — через формулировку закона уменьшения доходов и недостаточность веры в возможность преодоления ловушки перенаселения, а Д. Рикардо, который значительную часть своего творчества посвятил теории роста, — через пессимистический тезис о том, что экономический “рост рано или поздно прекратится из-за дефицита природных ресурсов” [8, s. 107].

Подытоживая изложенные размышления, можно констатировать, что в первой половине XIX в. выделились две особые методологические точки зрения на сущность и познавательные цели экономики как науки. Смитовское течение утверждало, что задачами экономики являются поиск принципов и условий функционирования “хорошей экономики” и определение путей, условий и орудий, которые к ней ведут. Рикардовское течение считало, что задачи экономики заключаются в формулировке и определении правил об универсальном характере регулирующего функционирования экономики или даже шире — процессов хозяйствования. Это течение, которое дальше получило свое развитие через неоклассическую экономику, превратилось в так называемое “главное экономическое течение”, в науку, сильно математизированную, “чистую” и дедуктивную*, удаленную от каких бы то ни было попыток оценивания хозяйственной реальности и влияния на нее.

3. Марксистская экономика

К. Маркс, экономические взгляды которого вообще были очень далеки от взглядов А. Смита, все же трактует сущность и цель экономической науки так же, как и ее “отец”. К. Маркс повторял мысль Смита, что целью хозяйствования и, как результат, научно-исследовательской сферой экономической науки должен быть рост общественного благосостояния. Но, используя интеллектуальные достижения утопических социалистов, он придал этому понятию новое значение. К. Маркс не трактовал его сугубо количественным способом, а ввел дополнительный элемент, чрезвычайно важный для дальнейшего развития экономики в целом до сегодня. Он утверждал, что не только общественный продукт и его величина определяют богатство народов, но и способ его распределения. В его эпистемологии экономика должна была быть наукой как о том, каким образом произвести излишек имущества, так и о том, как его справедливо разделить.

Немного упрощая, но в полной мере сохраняя суть взглядов обоих экономистов в этой сфере, можно утверждать, что, поскольку для А. Смита качество и совершенство хозяйственной системы определялись по критерию “ВВП на душу населения”, то у Маркса появился другой, равноценный, а возможно, даже более важный, критерий — коэффициент Джини. Хорошая экономика, по мнению К. Маркса, — та, которая обеспечивает удовлетворение потребностей всех граждан на соответствующем уровне, эффективная, когда речь идет о создании имущества, и справедливая, когда речь идет о принципах его распределения.

* Ее главным достижением был так называемый “неоклассический синтез” П. Самуэльсона и Дж. Хикса.

Такие убеждения К. Маркса, а также Ф. Энгельса не случайны. Они были вдумчивыми наблюдателями и аналитиками хозяйственных систем, существовавших в развитых европейских странах в первой половине XIX в. К. Маркс и Ф. Энгельс не только смогли понять, что эти системы напоминают идеализированную картину рыночной экономики, обозначенную А. Смитом, но и заметили, что их функционирование не удовлетворяет большинство людей. Богатство, правда, возникало, но “невидимая рука” рынка действовала слабо, и благосостояние в незначительной степени (по крайней мере, в общем восприятии) распространялось среди народных масс.

К. Маркс подверг сомнению принципиальные элементы смитовской хорошей экономики и предложил (в принципе в виде интеллектуальной спекуляции) совершенно другую систему, которая полностью отрицала предыдущие каноны — свободный рынок и индивидуальное предпринимательство. Целевой моделью общественно-хозяйственной системы * (или коммунизма) было состояние вечного счастья (о котором так много говорили политики и мыслители), обеспечиваемое путем создания материального благосостояния для всех: “в высшей фазе коммунистического общества ... все источники общественного богатства польются полным потоком, ... и общество сможет написать на своем знамени: Каждый по способностям, каждому по потребностям” [11, s. 24].

У Ф. Энгельса хорошая экономика, отождествленная с коммунистической системой и предусматриваемая из перспективы грубого капитализма XIX в., представлялась как рай на земле. Ф. Энгельс писал: “Кризисы исчезают”; “крупная промышленность, лишенная притеснения частной собственности, разовьется до таких размеров, по отношению к которым ее нынешнее развитие покажется таким мизерным, как мануфактура по отношению к крупной современной промышленности”; “это развитие промышленности предоставит обществу достаточное количество продуктов для удовлетворения потребностей”; “земледелие ... получит новый размах и предоставит обществу вполне достаточное количество продуктов”; “все, что необходимо для жизни, будет производиться в таких количествах, что каждый член общества будет иметь возможность совершенно беспрепятственного развития и применения своих сил и способностей” [12, s. 22, 30, 31]. Такое видение нового устройства, в результате которого произойдут изменения в сфере экономики, а жизнь людей станет зажиточной и лишенной материальных забот, появляется также в других работах К. Маркса и Ф. Энгельса.

Марксистские концепции рая (хозяйственного) на земле были наивными, а после опыта реального социализма их можно определить как бессмысленные. Но марксистская мысль, несомненно, оставила ощутимый след в дальнейших концепциях “хорошей экономики”. С тех пор благосостояние определялось, как правило, не только накопленным имуществом, но и отсутствием чрезмерного неравенства доходов, а проблемы участия разных общественных групп в произведенном богатстве, проблемы справедливого распределения и общественной солидарности стали важными исследовательскими сферами экономики **.

* Несомненной интеллектуальной заслугой К. Маркса была трактовка экономики в более широком смысле — как общественно-хозяйственной системы.

** Современными достаточно известными и значимыми проявлениями этого вида мышления выступают работы Р. Вилкинсона и К. Пикетта [13], а также Т. Пикетти [14]. Хотя нужно заметить, что в истории экономики существует группа выдающихся мыслителей — от Дж.С. Милля до Ф. фон Хайека, для которых категория “хорошая экономика” связывается больше со свободой, чем со справедливостью. Широкие дебаты на эту тему между Дж. Ролсом и Р. Нозиком обсуждаются в том числе в [15, ч. 2, 4].

4. Кейнсианство и некоторые современные течения

Дж.М. Кейнс сделал следующий существенный шаг в направлении изменения цели, смысла и исследовательской сферы экономики. Его выдающимся достижением стало непризнание правил Ж.-Б. Сэя, общеобязательных в течение более чем 100 лет (и – что не случайно – апробированных через Д. Рикардо и целое течение пострикардовской экономики). Кейнс констатировал, что сам по себе рыночный механизм не приведет к хозяйственному равновесию и полной занятости (использованию факторов производства, которое неоклассиками трактовалось как основной элемент хорошей хозяйственной системы), а безграничная хозяйственная свобода заканчивается, о чем ранее речь уже шла, возникновением монополий, которые душат экономику и снижают эффективность ее функционирования. Эти утверждения появились не вследствие спекулятивной мысли, а стали результатом наблюдения хозяйственной реальности, которая существенно и глубоко изменилась после Первой мировой войны и в начале 1930-х годов, находясь в состоянии кризиса. И только потом они были обобщены Кейнсом в дедуктивной теории, но, по сути, опирались на прочные аксиологические элементы, то есть на представления о хорошей экономике.

Ответ Дж.М. Кейнса на смитовский вопрос о хорошей экономике как предмете и цели исследований экономической науки был новаторским и значительно расширял прежние познавательные пространства. Он считал, что существование хорошей экономики обусловлено проведением государством соответствующей эффективной хозяйственной политики, что богатство народа в принципиальном измерении зависит от образа и качества действий хозяйствующего государства. После Второй мировой войны эти взгляды нашли всеобщее одобрение среди экономистов и политиков и с тех пор стали каноном в понимании хорошей экономики. Главный пункт заинтересованности экономической науки перенесся на проблемы принципов, сферы, орудий и каналов влияния государства на экономику, а также взаимосвязи "рынок – государство".

Такая ситуация выдвинула перед экономикой новые вызовы. Хотя кейнсианские орудия влияния государства на экономику носят преимущественно экономический (денежная и фискальная политика) характер, все же при каждой попытке их широкого, эффективного использования появляются новые, мультидисциплинарные проблемы, поскольку критерии и способы принятия и реализации решений через государство – участника хозяйственных процессов нередко являются неэкономическими или не только экономическими. Кейнсианцы (по крайней мере, в первые десятилетия развития новой теории) повторяли относительно принципов функционирования государства в экономике ошибку идеализации, которую 60 лет до того сделали неоклассики относительно функционирования рыночного механизма. Государство в кейнсианской трактовке должно было быть рациональным и предусмотрительным и действовать в интересах граждан. Однако оказалось, что реальность разминулась с такой идеализированной картиной государства.

Этот пробел между идеалом и реальным имиджем государства в экономике в некоторой степени заполнили "новые институционалисты". Они не утверждали, как кейнсианцы, что государство естественно действует рациональным способом, а сосредоточивались на определении условий и факторов, которые приводят к его уязвимости. Конструктивные признаки хорошей экономики представители этого течения искали вне экономической сферы в классическом понимании. Они считали, что качество хозяйственной системы исторически и культурно обусловлено сформированными моделями экономического поведения, и утверждали, что богатыми являются народы, способные создать соответствующую институциональную структуру эконо-

мики, а следовательно, своеобразные “правила игры” и ограничения, касающиеся всех участников хозяйственной жизни (в том числе государства). Как писал Д. Норт [16, р. 3], качество (эффективность) хозяйственной системы зависит от соответствующей структуры стимулов в экономической, общественной и даже политической сферах, а те, в свою очередь, обусловлены образом действия институций, возникших в результате эволюции обществ. А поскольку институции являются сложными, мультидисциплинарными, можно сказать, творениями, то понять и описать хозяйственные системы не удастся без учета сильного компонента культурной, исторической, юридической, политической (теория публичного выбора), а также психологической (бихевиоральная (поведенческая) экономика) сфер. Согласно такой трактовке, каждая хозяйственная система существует отдельно и независимо от других, имеет собственные корни и свои ограничения, поэтому экономической науке сложно формулировать права и рекомендации универсального характера.

К понятию “хорошая экономика” обращается экономика благосостояния, которая в своих основах – как неоклассических, так и паретоанских – решительно отбрасывала любые оценочные суждения и сосредоточивалась на вопросах оптимального (наилучшего) использования запасов. Но в ее дальнейшем развитии, особенно в трактовке А. Сена, Нобелевского лауреата по экономике 1998 г., на первый план вышли конкретные проблемы хорошей экономики, связанные со справедливым распределением национального дохода, соответствующей налоговой системой и широко понятными вопросами общественного благосостояния [17]. Экономика благосостояния, как правильно пишет М. Блауг [5, с. 196], “является прежде всего той частью экономики, которая занимается этическими критериями и позволяет нам решать, какое экономическое состояние желательнее другого”.

На базе экономики благосостояния возникла теория общественных благ, начала которой приписывают П. Самуэльсону в первой половине XX в., а позднее ее существенно развили в том числе М. Олсон и Дж. Стиглиц [18]. Согласно их теории, важным и незаменимым слагаемым общественного благосостояния является доступ всех граждан к фонду имущества, производимого или обеспечиваемого непосредственно через государство. В такой трактовке государство в условиях хорошей экономики должно не только осуществлять соответствующую кейнсианскую хозяйственную политику, создать и охранять соответствующие институциональные системы, но и эффективным способом производить и справедливым способом распределять в обществе общественные блага, которые в современном мире свидетельствуют об уровне общественного благосостояния.

Стоит заметить, что публичное или квазипубличное имущество (в частности, безопасность, правосудие, образование, медицинские услуги) нередко не носит характер “классического” имущества, производимого в рамках процессов производства или обеспечения услуг, но в то же время (что не вызывает сомнений) в значительной степени влияет на благосостояние всех граждан. Предоставление государством такого имущества является ответом на ситуацию, когда категория “благосостояние” выходит за рамки сугубо материального измерения удовлетворения общественных потребностей.

5. Чем является Новый Прагматизм Гжегожа В. Колодко?

Я начну с некоторых терминологических замечаний. Колодко трактует Новый Прагматизм как “нормативное следствие” дескриптивной теории, которую определяет названием “коинциденция теории развития” [3, с. 178]. В свете размышлений, представленных в п. 1, демаркационная линия между дескриптивной и нормативной трактовками пролегает в несколько ином месте, чем принято считать в экономике и

чем видит Гжегож В. Колодко. Следовательно, чтобы не тратить время на второстепенные по сути размышления по поводу методологического разделения обоих элементов теоретической концепции Колодко, я в целом называю их “Новым Прагматизмом”. Это не противоречит взглядам самого ее автора, который даже в заголовке своей наиболее актуальной публикации на указанную тему [3] трактует Новый Прагматизм одинаково как “экономическую” (то есть науку в дескриптивной трактовке) и как “политику” (то есть хозяйственную политику в нормативной трактовке).

На фоне таких методологически-исторических размышлений можно ответить на принципиальный вопрос: какие теоретические основания имеет Новый Прагматизм, предложенный Гжегожем В. Колодко? Наиболее общий ответ звучит так: его предложение вписывается в ряд взглядов других экономистов — начиная с А. Смита и К. Маркса и заканчивая Дж.М. Кейнсом, новыми институционалистами и представителями экономики благосостояния, которые усматривали смысл и цель экономической науки в поисках принципов и условий функционирования хорошей экономики, а не в отыскании универсальных правил хозяйствования. Новый Прагматизм можно признать ценным примером дескриптивно-телеологического подхода в экономике, который отвечает условиям широко понятной хозяйственной реальности в начале XXI в. и характерным, специфическим вызовам сегодняшнего дня.

Здесь нет места для подробного толкования концепции Гжегожа В. Колодко, элементы которой изложены (иногда достаточно хаотично) в трех томах экономической трилогии, насчитывающих в целом свыше 1200 страниц. Я сосредоточу внимание на двух ключевых, по моему мнению, вопросах, касающихся представленного анализа:

- а) взгляд на сущность и цели современной экономической науки;
- б) понимание категории “хорошая экономика”.

Рассмотрим эти вопросы.

а) Из многих заявлений и постулатов, которые формулирует Гжегож В. Колодко, предстает картина, удаленная от доминирующей сегодня модели экономики, — как в академическом видении, так и в видении “банковских экономистов”. Экономика будущего, настаивает Гжегож В. Колодко, “должна быть гетеродоксионной”, также “интердисциплинарной” и, очевидно, “прагматической”. Она будет “во все меньшей степени математизирована и формализована, а в относительно возрастающей степени будет расположена в культурном контексте”. Эта экономика должна быть “экономикой изменений, а не состояний” [3, s. 48, 52]. Новый Прагматизм является эклектическим, поскольку реальность, которую исследует экономическая наука, разнообразная, изменчивая и контекстная.

Гжегож В. Колодко в своих работах неоднократно выражает глубокое, принципиальное сопротивление трактовке экономической науки в пострикардовском духе — как чистой и дедуктивной. Он пишет на эту тему: “Меня удивляет, как экономисты в своих размышлениях избегают анализа ценности. Ведь не удастся этот мир ни понять, ни тем более изменить к лучшему, абстрагируясь от роли ценности в хозяйственной активности человека и общества” [2, s. 51]. В другом месте ученый добавляет: “Нет экономики без ценности”; “экономика — это общественная наука, которая на всех уровнях вплетается в ценности, в целую их систему. Экономика переплетается с аксиологией, со сложной системой ценностей” [3, s. 27, 28].

Особое внимание Гжегож В. Колодко уделяет вопросу цели экономической науки, добавляя к ней задачу существенно улучшить позитивное описание хозяйственной реальности. На страницах книги “Куда идет мир. Политическая экономия будущего” [3] он представляет своеобразный манифест взглядов и убеждений на эту тему: “Экономика должна служить хорошо понятному развитию и прогрессу” [3, s. 13], а

“хорошая экономика – та, которая служит прогрессу и общегражданскому делу” [3, s. 19]. Размышляя над тем, как можно определить ключевые элементы в собственном понимании экономической науки, Колодко повторяет в научном тексте, размещенном в журнале “Экономика Украины”: “Хорошая экономика – это не только описание мира, это также инструмент для его изменения к лучшему” [4, с. 14].

б) Гжегож В. Колодко не имеет никаких сомнений, что экономическая наука должна в одинаковой степени и обозначить рамки того, что ранее было определено как “хорошая экономика”, и указать пути достижения такого ее состояния. Однако ни детали этого постулируемого “лучшего из всех возможных миров”, ни способы его достижения не представлены. В контексте совокупности взглядов Колодко на экономику это кажется естественным, ведь не существует одного, универсального рецепта или волшебной палочки, которые бы принесли “богатство” всем и везде. Соответствующие решения, когда речь идет и о целевом состоянии экономики, и о способах, которые приведут к хорошей экономике, всегда зависят от контекста, всегда применяются здесь и сейчас, прежде всего в связи с разнообразием хозяйственных систем*.

Однако в рамках Нового Прагматизма я наблюдаю, по меньшей мере, два существенных, оригинальных элемента, выходящих за рамки того, каким образом категорию “хорошая экономика” воспринимали и определяли упомянутые школы экономического мышления. По мнению Гжегожа В. Колодко, эти элементы способствуют возникновению определенных условий, потенциальных шансов, которые при помощи соответствующей хозяйственной политики в каждом случае могут быть “превращены” в желаемое состояние хорошей экономики.

Во-первых, согласно Гжегожу В. Колодко, хорошая экономика – та, которая имеет способность к устойчивому развитию. Он пишет, что “проразвитие” – это важнейшая черта “хорошего характера экономики” [1, s. 310]. Но (и это важно) речь идет не о развитии в традиционном понимании, основной мерой оценки которого является прирост ВВП или производства, а об особом типе развития, названном “гармоничным общественно-хозяйственным развитием”, которое “должно быть главной целью хозяйствования” [1, s. 317]. Такое развитие должно быть “тройственно уравновешенным” – то есть в экономическом, общественном и экологическом аспектах [3, s. 161].

Концепция тройственно уравновешенного общественно-хозяйственного развития Гжегожа В. Колодко носит новаторский и оригинальный характер. При этом заметим, что формулировка “гармоничное” используется у Колодко в двух значениях. Речь идет об уравновешенности не только трех упомянутых аспектов развития, но и взаимосвязи между сегодняшним днем и будущим, которая в течение тысячелетий, с начала сознательной деятельности человека в сфере экономики, была и является принципиальной проблемой экономического выбора. В трактовке Гжегожа В. Колодко в хорошей экономике речь идет о том, чтобы при ощутимом улучшении степени удовлетворения общественных потребностей были созданы условия для экономического роста в будущем [1, s. 325].

Гжегож В. Колодко утверждает (верит (?), поскольку не предоставляет на то явных доказательств), что существует “оптимальный уклад институциональных решений, а также параметров хозяйственной политики”, который назван “золотой секвенцией” [1, s. 325] и обеспечивает гармоничное общественно-хозяйственное развитие. Золотая секвенция возникает тогда, когда динамика всех ключевых макроэкономических параметров выстраивается в последовательность от наибольшей до

* Трюизмом является, например, заявление, что хозяйственная политика в странах, где уровень ВВП на душу населения составляет 5 тыс. дол., и в странах, где он достигает 50 тыс. дол., реализуется по-разному и имеет разные цели.

наименьшей. К этим параметрам относятся инвестиции, экспорт, ВВП, индивидуальное потребление, производительность труда, бюджетные доходы, общественное потребление и, в конечном счете, расходы государственного бюджета.

Согласно Гжегожу В. Колодко, важным элементом гармоничного общественно-хозяйственного развития является постулат экономики умеренности, который означает “приспособление размеров потоков — человеческих, натуральных, финансовых и вещественных — к требованиям сохранения динамического равновесия”. Он откровенно констатирует, что “хорошая экономика должна быть экономикой умеренности” [3, s. 172] *.

Во-вторых, постулируемый вид хорошей экономики тесно связывается с явлением глобализации, которое Гжегож В. Колодко правильно характеризует как чрезвычайно значимое и неотвратимое. Народные хозяйства — те довольно независимые хозяйственные системы, которые уже 200 лет были предметом исследований макроэкономики, — на наших глазах превращаются в элементы глобальной экономики. Эти элементы различаются между собой, поскольку есть, очевидно, лучшие и худшие экономики. Но каждая современная хозяйственная система, особенно в аспекте потенциального развития, зависит от состояния глобальной экономики. Качество и эффективность народного хозяйства возникают теперь из взаимосвязей “уже не только государства и рынка, а трех фундаментальных элементов хозяйствования: рынка, государства и мира” [3, s. 141]. Мысль Гжегожа В. Колодко, — если я правильно ее понял, — такова: в XXI в. глобализация обуславливает развитие каждого народного хозяйства, предоставляя ему определенные шансы или, наоборот, угрозы. Глобальные переговоры и взаимозависимости (не только экономические явления, ведь на них также может влиять, например, информационная революция) все больше формируют “правила игры” для разных хозяйственных систем. Следовательно, необходимым (хоть и недостаточным) условием существования хорошей экономики на национальном уровне — по крайней мере, в аспекте ее “про-развития” — выступает установленный глобальный порядок. А путем к нему является, между прочим, “смещение значимой — и возрастающей в будущем — сферы решения на наднациональный уровень” [3, s. 115].

Гжегож В. Колодко [1, разд. 10] подробно анализирует “ряд фундаментальных пространств — Великих Дел Будущности”, которые, по его мнению, во все большей степени будут определять глобальные переговоры и взаимозависимости. Бóльшая их часть носит характер сугубо экономического, а остальные касаются вопросов, которые вроде бы удалены, но по существу очень сильно, принципиально влияют на состояние глобальной экономики и, как следствие, на возможность возникновения хорошей экономики на макроэкономическом уровне. Сознательное, рациональное обдумывание и решение тех мегапроблем современности — от темпа и пределов экономического роста до вопросов мировой безопасности — обуславливают, по мнению Колодко, дальнейший ход нашей цивилизации. Хорошая экономика может быть элементом только хорошо организованного и хорошо урегулированного мира.

6. Выводы

Вопрос А. Смита о том, что является источником богатства народов, остается стержнем экономической науки, хотя само понятие “богатство народов” в последние 250 лет, а особенно в последние годы, претерпело глубокую метаморфозу. Колодко занял свое место в группе политических мыслителей и экономистов, утверждающих, что нет одного легкого рецепта для решения всех проблем — мировых и

* Это постулат, который в последние годы становится объектом экономических размышлений [19].

глобальной экономики, что только гетерогенное, мультидисциплинарное и контекстное мышление (и действие!) могут принести позитивные результаты [18; 20]. А “богатство народов” сегодня определяется не только размером ВВП, но и одинаково также отсутствием чрезмерного расслоения в уровне жизни, ощущением безопасности, социальной сплоченностью, всеобщим доступом к основным товарам и т. п. Для преобладающего количества граждан мира необходимым условием улучшения их существующего состояния является быстрое, гармоничное и тройственно уравновешенное экономическое развитие.

Гжегож В. Колодко настоятельно подчеркивает глобальный контекст хорошего управления. Из его работ возникает убеждение, что проблемы определенных хозяйственных систем не удастся решить на традиционно понятном макроэкономическом уровне; что роль современного экономиста-интеллектуала заключается в определении глобальной взаимозависимости и экономических рисков; что ключ к хорошему народному хозяйству — это в большой степени умение использовать шансы, предоставленные глобализацией, адаптируя местные условия (нередко исторически-культурного характера) к требованиям меняющегося мира.

Что самое важное в концепции Нового Прагматизма? Сам автор, анализируя элементы своей концепции, высказывает мысль, которая идеально характеризует его убеждение: “В этом предложении — довольно безапелляционном — речь идет не о подробностях, а о направлении поисков” [3, s. 172]. Новый Прагматизм не является обычной теоретической конструкцией и не замыкается на перечне универсальных принципов и рекомендаций для хозяйственной экономической политики, которые должны привести к хорошей экономике, ведь таких принципов просто не существует. Это новаторское и побудительное предложение, которое читают в Польше и в мире *, — дать ответ на вопрос: куда идет экономическая наука в XXI в.? И именно в таком контексте его возможно и, по моему мнению, нужно критиковать и подвергать полемическим замечаниям.

Список использованной литературы

1. *Kołodko G.W.* Wędrujący świat. — Warszawa : Prószyński i S-ka, 2008.
2. *Kołodko G.W.* Świat na wyciągnięcie myśli. — Warszawa : Prószyński i S-ka, 2010.
3. *Kołodko G.W.* Dokąd zmierza świat. *Ekonomia polityczna przyszłości.* — Warszawa : Prószyński i S-ka, 2013.
4. *Колодко Гжегож В.* Новый Прагматизм, или экономика умеренности // Экономика Украины. — 2013. — № 11. — С. 13–28.
5. *Blaug M.* Metodologia ekonomii. — Warszawa : WN PWN, 1995.
6. *Bałtowski M., Miszewski M.* Przeobrażenia cywilizacyjne a zmiany modelu polityki gospodarczej // *Ekonomista.* — 2014. — № 3. — S. 433–448.
7. *Acemoglu D., Robinson J.A.* The Rise and Decline of General Laws of Capitalism // NBER Working Paper. — 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.nber.org/papers/w20766.pdf>.
8. *Blaug M.* Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne. — Warszawa : WN PWN, 1994.
9. *Landes D.S.* Bogactwo i nędza narodów. — Warszawa : Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, 2005.
10. *Landreth H., Colander D.C.* Historia myśli ekonomicznej. — Warszawa : WN PWN, 2005.
11. *Marks K.* Krytyka Programu Gotajskiego / MED, t. 19. — Warszawa : KiW, 1972.

* Экономическая трилогия Гжегожа В. Колодко, которая была сознательным, реализованным замыслом автора, собрала до нескольких десятков тысяч читателей в Польше и много тысяч в мире. “Мир в движении” переведен сегодня на десять языков, а “Куда идет мир. Политическая экономия будущего” — на шесть.

12. *Engels F.* Zasady komunizmu. — Warszawa : KiW, 1949.
13. *Wilkinson R., Pickett K.* Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej. — Warszawa : Wydawnictwo Czarna Owca, 2011.
14. *Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. — Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2013.
15. *Sandel M.J.* Liberalism and the Limits of Justice. — Cambridge, NY : Cambridge University Press, 1998.
16. *North D.C.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. — Cambridge, NY : Cambridge University Press, 1990.
17. *Sen A.* Rozwój i wolność. — Poznań : Zysk i S-ka, 2002.
18. *Stiglitz J.E.* Making Globalization Work. — New York, London : W.W. Norton & Company, 2006.
19. *Skidelsky R., Skidelsky E.* How Much is Enough? — London : Penguin Books, 2012.
20. *Rodrik D.* The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. — New York, London : W.W. Norton, 2011.

References

1. Kołodko G.W. Wędrujący świat. Warszawa, Prószyński i S-ka, 2008.
2. Kołodko G.W. Świat na Wyciągnięcie Myśli. Warszawa, Prószyński i S-ka, 2010.
3. Kołodko G.W. Dokąd Zmierz Świat. Ekonomia Polityczna Przyszłości. Warszawa, Prószyński i S-ka, 2013.
4. Kolodko Grzegorz W. *Novyi Pragmatizm, ili ekonomika umerennosti* [A New Pragmatism or the economy of moderation]. *Ekonomika Ukrainy — Economy of Ukraine*, 2013, No. 11, pp. 13–28 [in Russian].
5. Blaug M. Metodologia Ekonomii. Warszawa, PWN, 1995.
6. Bałtowski M., Miszewski M. Przeobrażenia cywilizacyjne a zmiany modelu polityki gospodarczej. *Ekonomista*, 2014, No. 3, s. 433–448.
7. Acemoglu D., Robinson J.A. The Rise and Decline of General Laws of Capitalism. NBER Working Paper, 2014, available at: <http://www.nber.org/papers/w20766.pdf>.
8. Blaug M. Teoria Ekonomii. Ujęcie Retrospektywne. Warszawa, PWN, 1994.
9. Landes D.S. Bogactwo i Nędza Narodów. Warszawa, Literackie Muza, 2005.
10. Landreth H., Colander D.C. Historia Myśli Ekonomicznej. Warszawa, PWN, 2005.
11. Marks K. Krytyka programu Gotajskiego, MED, t. 19. Warszawa, KiW, 1972.
12. Engels F. Zasady Komunizmu. Warszawa, KiW, 1949.
13. Wilkinson R., Pickett K. Duch Równości. Tam Gdzie Panuje Równość, Wszystkim Żyje Się Lepiej. Warszawa, Czarna Owca, 2011.
14. Piketty T. Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press, 2013.
15. Sandel M.J. Liberalism and the Limits of Justice. Cambridge, NY, Cambridge Univ. Press, 1998.
16. North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, NY, Cambridge Univ. Press, 1990.
17. Sen A. Rozwój i Wolność. Poznań, Zysk i S-ka, 2002.
18. Stiglitz J.E. Making Globalization Work. New York, London, W.W. Norton, 2006.
19. Skidelsky R., Skidelsky E. How Much is Enough? London, Penguin Books, 2012.
20. Rodrik D. The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. New York, London, W.W. Norton, 2011.

Статья поступила в редакцию 13 января 2016 г.

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 330.46

В. Д. ЗАЛИЗКО,
кандидат физико-математических наук,
доцент, старший научный сотрудник ННЦ “ИАЭ” (Киев),
В. И. МАРТЫНЕНКОВ,
аспирант Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ

Приведен системный анализ методических и методологических подходов к оценке уровня экономической безопасности Украины, отмечены недостатки и представлен ряд конструктивных предложений по их исправлению. С научной точки зрения обоснована целесообразность введения интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий. На основе предложенной методики с использованием аддитивной системы индикаторов осуществлена практическая оценка экономической безопасности сельских территорий Украины в 2000–2013 гг.

Ключевые слова: экономическая безопасность, методика оценки, сельские территории, предельные показатели, интегральный индекс, факторы, индикаторы.

V. D. ZALIZKO,
Cand. of Phys.-Math. Sci.,
Assoc. Professor, Senior Sci. Researcher of the IAE (Kiev),
V. I. MARTYNENKOV,
Graduate Student of the Taras Shevchenko National University of Kiev

METHOD OF ESTIMATION OF THE ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE’S RURAL TERRITORIES

The system analysis of methodical and methodological approaches to the estimation of the level of Ukraine’s economic security is presented, some drawbacks are indicated, and a number of specific proposals as for their elimination are proposed. A scientific substantiation of the expediency to introduce the integral index of economic security of the rural territories is given. On the basis of the proposed method with the use of an additive system of indicators, the practical estimation of the economic security of Ukraine’s rural territories in 2000–2013 is carried out.

Keywords: economic security, method of estimation, rural territories, limiting indicators, integral index, factors, indicators.

После Второй мировой войны в который раз произошло мировое перераспределение межнациональных интересов участвовавших в ней стран, которое априори базировалось на концепции неравенства экономической защищенности государств. Напомним, что перед распадом СССР 20% стран владели почти 85% глобального ВВП [1, с. 6], а остальные – постепенно становились сырьевыми

Зализко Василий Дмитриевич (Zalizko Vasilii Dmitrievich) – e-mail: zwd@ukr.net;
Мартыненко Валентин Игоревич (Martynenkov Valentin Igorevich) – e-mail: ibeerless@gmail.com.

придатками с минимальным уровнем экономической безопасности. Подобная тенденция наблюдается и после провозглашения независимости бывших советских республик, большинство из которых имеют в настоящее время низкий уровень экономической безопасности. Для Украины одной из главных проблем, замедляющей улучшение экономической безопасности, является неполная научно-методологическая база оценки ее уровня, что делает невозможным эффективное управление национальным хозяйством и неконтролируемое социально-экономическое региональное развитие на принципах неизменяемости. В большей степени это касается развития сельских территорий, поскольку их современное социальное, экономическое и экологическое положение крайне неудовлетворительно, и это никак не соотносится с официальным уровнем экономической безопасности государства. Ряд нерешенных задач (обезлюдение населенных пунктов, бедность, высокий уровень теневой экономики, деэкологизация производства и т. п.), непосредственно касающихся экономической безопасности сельских территорий, привел не только к снижению инвестиционной привлекательности многих отраслей сельскохозяйственного производства, но и к полной деградации значительного количества сельских территорий на периферии.

Сказанное свидетельствует, что научные исследования в сфере оценки экономической безопасности весьма актуальны, поскольку в современных соответствующих теориях не уделяется должного внимания индикаторам, характеризующим особенности социально-экономического развития сельских территорий Украины.

Среди отечественных исследователей разных аспектов оценки уровня экономической безопасности Украины внимания заслуживают работы таких ученых, как А. Барановский, И. Бинько, З. Варналий, А. Власюк, Б. Губский, Н. Ермошенко, В. Мунтиян, С. Пирожков, А. Сухоруков, Ю. Харазишвили, В. Шлемко. Особенность отечественных наработок в сфере оценки экономической безопасности заключается в относительной новизне проблематики (по сравнению с зарубежными публикациями), которые в Украине начали активно проводиться лишь в третьем тысячелетии и, к сожалению, характеризуются отсутствием единого теоретико-методологического подхода.

Следовательно, **цель статьи** — разработать методику определения интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий, что положительно повлияет на эффективность государственного управления их устойчивым развитием.

Нами выяснены основные теоретико-методологические аспекты функционирования системы экономической безопасности сельских территорий Украины [2] и проведен системный анализ проблем содержательно-понятийного толкования экономической безопасности. В частности, под экономической безопасностью сельских территорий стоит понимать "...наличие такого комплекса условий и факторов, материальных или нематериальных, при которых возможно устойчивое социально-экономическое развитие этих территорий, а экономическая система при этом способна эффективно избегать или решать разного рода конфликты и противостоять возможным внутренним или внешним угрозам" [3, с. 163]. Следовательно, мы ограничимся анализом и систематизацией существующих способов оценки уровня экономической безопасности нашей страны.

Несмотря на то, что мировое научное сообщество уже достаточно давно признало важность оценки уровня экономической безопасности, в Украине на официальном уровне соответствующая методика его расчета была утверждена профиль-

ным министерством лишь в 2007 г. *. Более того, в 2013 г. она была отменена в связи с низкой эффективностью и большим количеством критических замечаний к ее методологической основе со стороны ученых. Однако Министерство экономического развития и торговли Украины утвердило новые Методические рекомендации по расчету уровня экономической безопасности страны, которые, правда, “носят информационный, рекомендательный, разъяснительный характер и не являются обязательными” **.

Активную деятельность по изучению проблемы оценки экономической безопасности Украины осуществляет Национальный институт стратегических исследований при Президенте Украины, где в отделах секторной экономики, макроэкономического прогнозирования и исследований теневой экономики систематически проводится мониторинг уровня экономической безопасности, после чего оглашаются научные результаты. По нашему мнению, интерес представляет научная работа Ю. Харазишвили, А. Сухорукова и Т. Крупельницкой [4] по совершенствованию методологии интегральной оценки уровня экономической безопасности Украины, благодаря изложенному в ней критическому анализу существующих методик его расчета. Напомним, что в 2001–2003 гг. Национальным институтом проблем международной безопасности СНБО Украины при участии С. Пирожкова, А. Сухорукова, С. Воробьева и Т. Крупельницкой были разработаны методические рекомендации по оценке уровня экономической безопасности страны, элементы которых, по нашему мнению, целесообразно использовать и в современных условиях [1]. За 2000–2010 гг. отечественными учеными были написаны тысячи научных работ по проблемам определения уровня экономической безопасности, поэтому для удобства систематизируем и обобщим теоретические сведения с целью формулировки конструктивных предложений для совершенствования соответствующего методологического обеспечения (табл. 1).

Таблица 1

Систематизация и дополнения системы индикаторов, определяющей уровень экономической безопасности Украины *

Индикаторы	MP-03	MP-07	MP-13	OMP-13
Производственная безопасность	–	–	–	+
Среднее соотношение объемов валовой добавленной стоимости (ВДС) промышленности Украины и ЕС	–	–	–	+
Степень изношенности основных средств промышленности, транспорта и связи	–	–	–	+
Степень изношенности основных средств в сельском, охотничьем, лесном хозяйстве и т. п.				+
Разница индексов ВДС промышленности Украины и ЕС	–	–	–	+
Интегральный индекс эффективности производства в сельском хозяйстве	–	–	–	–
Демографическая безопасность	+	+	+	+
Доля имеющегося населения по сравнению с 1990 г.	+	+	+	+
Коэффициент соотношения демографической нагрузки нетрудоспособного и трудоспособного (эффективной численности плательщиков страховых взносов) населения	+	+	+	+

* Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена Наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 р. № 60 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : me.gov.ua.

** Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

Окончание таблицы

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	+	+	+	+
Коэффициент естественного прироста населения на 1000 чел.	+	+	-	+
Коэффициент депопуляции	+	+	+	-
Соотношение численности сельского и городского населения	-	-	-	-
Доля должителей в общей численности населения	-	-	-	-
Энергетическая безопасность	+	+	+	+
Доля собственных ресурсов в балансе топливно-энергетических ресурсов государства (ТЭРГ)	+	+	+	+
Коэффициент энергоёмкости экономики	+	-	+	-
Коэффициент энергоёмкости теневой экономики (по паритету покупательной способности)	+	-	+	-
Доля импорта топлива (нефти и газа) из одной страны или компании в общем объеме	+	+	+	+
Изношенность основных производственных фондов предприятий ТЭК	-	-	-	+
Средний уровень запасов природного газа и угля	-	-	-	+
Коэффициент рационализации структуры производства и потребления энергоносителей	+	-	-	-
Доля возобновимых источников энергии	-	-	-	-
Внешнеэкономическая безопасность	+	-	-	-
Открытость экономики	-	-	-	+
Коэффициент покрытия экспорта/импорта	+	-	-	+
Удельный вес сырья и продукции низкого уровня переработки в структуре экспорта	-	-	-	+
Инвестиционно-инновационно-инновативная безопасность	-	-	-	-
Интегральный индекс инвестиционно-инновационно-инновативной безопасности	-	-	-	-
Макроэкономическая безопасность	-	-	+	+
Уровень тенизации экономики	-	-	+	+
Сальдо текущего счета платежного баланса	-	-	-	+
Темпы прироста ВВП	-	-	+	-
Соотношение объема и среднего значения ВВП в странах ЕС	-	-	-	+
Продовольственная безопасность	-	-	+	+
Суточная калорийность питания человека	-	-	+	+
Уровень производства и запасов зерновых культур на конец года	-	-	-	+
Интегральный индекс соотношения производства и потребления основных продуктов питания	-	-	+	+
Социальная безопасность	+	+	+	+
Уровень расходов на образование и здравоохранение	+	+	+	+
Соотношение теневой и официальной заработных плат	-	-	+	-
Соотношение дефицита ПФ Украины и ВВП	-	-	+	-
Уровень бедности населения (сельского и городского)	-	-	-	-
Уровень делинквентности	-	-	-	-
Финансовая безопасность	+	-	-	-
Интегральный индекс финансовой безопасности	-	-	-	-
Экологическая безопасность	-	-	-	-
Уровень геобезопасности	-	-	-	-
Уровень аквабезопасности	-	-	-	-
Уровень аэробезопасности	-	-	-	-

* Составлено авторами.

Примечание:

МР-03 – Методические рекомендации по оценке уровня экономической безопасности Украины;
МР-07 – Методика расчета уровня экономической безопасности Украины, утвержденная Приказом Минэкономики Украины от 02.03.2007 г. № 60;
МР-13 – Методология интегральной оценки уровня экономической безопасности государства, разработанная НИСИ в 2013 г.;
ОМР-13 – Официальные методические рекомендации по расчету уровня экономической безопасности Украины от 29.10.2013 г. № 1277.

Системный анализ индикаторов, использованных в МР-03, МР-07, МР-13 и ОМР-13 для оценки экономической безопасности Украины, указывает на недостаточный учет интересов сельского населения, а это почти треть всех украинцев и условий, необходимых для устойчивого развития сельской местности, составляющей львиную долю территории страны. К тому же мы разделяем мнение Ю. Харазишвили, А. Сухорукова и Т. Крупельницкой, что при официальной оценке уровня экономической безопасности Украины “не в полной мере учитывается теневая составляющая экономики. В частности, не рассчитываются теневая заработная плата, теневая занятость, теневое промежуточное потребление, потерянные бюджетные поступления, энергоемкость теневой экономики, уровень реализации потенциала, доля оплаты труда в выпуске продукции, уровень использования труда и технологии производства, темпы научно-технологического прогресса и т. п.” [4], поскольку, по разным данным, размер теневой экономики в стране превысил предельный уровень в 50%.

Рассмотрим детальнее основные составляющие экономической безопасности, представленные в таблице 1, построенной с учетом действующих методических рекомендаций по расчету уровня экономической безопасности Украины *. Что касается производственной безопасности, то ее отсутствие среди индикаторов экономической безопасности в МР-03, МР-07, МР-13 считаем неоправданным, поскольку такие показатели, как ВДС, степень изношенности основных средств в промышленности, сельском и охотничьем хозяйстве, других отраслях национальной экономики, индексы эффективности производства и т. п., существенно влияют на уровень защищенности экономики страны. Хотя среди составляющих ОМР-13 есть производственная безопасность, однако существует чрезмерная привязка к индексам промышленного производства России и Китая, что в современных условиях уже неактуально. Также сомнительна целесообразность определения рентабельности операционной деятельности промышленных предприятий, предприятий строительства, транспорта и связи и не принятия во внимание рентабельности сельскохозяйственного производства, охотничьего хозяйства и т. п.

Необоснованным также представляется ограничение мониторинга ОМР-13 сельскохозяйственного производства всего двумя показателями: урожайностью и удоем молока от одной коровы **. В связи с этим предлагаем ввести относительно новый индикатор – интегральный индекс эффективности производства в сельском хозяйстве, который оказывает достаточное влияние на оценку уровня экономической безопасности Украины [5].

Демографическая безопасность, в отличие от производственной, рассматривается во всех существующих методиках оценки уровня экономической безопас-

* Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.

** Там же.

ности. Правда, в каждой из исследуемых автором методик для определения демографической безопасности используются неодинаковые индикаторы, однако есть и несколько общих — численность имеющегося населения, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и коэффициент соотношения демографической нагрузки нетрудоспособного и трудоспособного населения. Учитывая важность коэффициента депопуляции и наличие его в других методиках определения демографической безопасности, считаем, что целесообразно дополнить систему индикаторов ОМР-13 этим коэффициентом. Также в обновленной методике при определении численности имеющегося населения стоит учитывать соотношение сельского и городского населения, что сделает невозможным уничтожение сельского населения как носителя традиций, этнических особенностей и культурных ценностей. Кроме того, стоит добавить такой индикатор демографической безопасности, как доля долгожителей в общей численности населения, поскольку в Украине проявляется опасная тенденция не только к старению нации, но и к уменьшению общей продолжительности жизни, особенно по сравнению со странами ЕС, Японией и др.

Энергетическая безопасность также определяется во всех методиках оценки экономической безопасности, для которых общими индикаторами являются доля собственных ресурсов в балансе ТЭРГ и доля импорта топлива (нефти и газа) из одной страны или компании в общем объеме. Однако в ОМР-13 среди индикаторов нет таких, которые бы диагностировали соотношение энергоемкости официальной (по паритету покупательной способности) и теневой экономик. Одновременно следует отметить, что в официальной методике представлен ряд важных показателей энергетической безопасности, которые стоит учитывать и в обновленной методике, — изношенность основных производственных фондов предприятий ТЭК, уровень запасов природного газа, уровень запасов твердого топлива (уголь) и т. п.

При современной достаточно непростой социально-экономической и военно-политической ситуации, в которой оказалось большинство населения Украины, чрезвычайно актуален вопрос рационализации структуры производства и потребления энергоносителей. Одними из главных направлений исследования этого вопроса являются мониторинг потребления природного газа населением, бюджетными и коммерческими структурами и определение целесообразности перехода на альтернативные энергоносители. В первую очередь это касается увеличения использования электрической энергии (поскольку, по официальным данным, ее в Украине производится с избытком) и интенсивного внедрения "зеленой" энергетики (энергии солнца, ветра и других возобновимых источников энергии). Указанное подтверждает, что коэффициент рационализации структуры производства и потребления энергоносителей * обязательно должен быть среди индикаторов энергетической безопасности.

В условиях непрерывной глобализации экономических отношений актуальность определения внешнеэкономической безопасности не подлежит сомнению, поэтому, учитывая данные ОМР-13, выделим среди наиболее весомых такие индикаторы, как открытость экономики, коэффициент покрытия продукцией экспорта (импорта) и удельный вес сырья и продукции с низкой степенью переработки в структуре экспорта, дающие важную информацию для эффективного управления соответствующими секторами национальной экономики ради укрепления экономического суверенитета страны. В частности, это касается управления развитием сельского хозяйства как основного источника финансирования социально-экономического развития сельских территорий.

* Детальная информация о его расчете и определении предельных значений приведена в [1, с. 22–23].

Относительно новой составляющей экономической безопасности Украины является инвестиционно-инновационно-инновативная безопасность, объединяющая основные характеристики инвестиционной, инновационной и инновативной безопасности. Напомним, что первых два вида безопасности успешно использовались в упомянутых методиках оценки экономической безопасности. Следовательно, предлагаем ввести интегральный индекс инвестиционно-инновационно-инновативной безопасности – $I_{ИИИБ}$, который целесообразно рассчитывать по формуле

$$I_{ИИИБ} = I_{инновБ} + I_{инв/ин}, \quad (1)$$

где $I_{инновБ}$ – индекс инновативной безопасности, который будем определять согласно методологии Всемирного экономического форума, а индекс инвестиционно-инновационной безопасности – $I_{инв/ин}$ – будем вычислять по формуле

$$I_{инв/ин} = \frac{V_{Инвест} + F_{НТР}}{V_{ВВП}}, \quad (2)$$

где $V_{Инвест}$ – общий объем инвестиций (внешних и внутренних), $F_{НТР}$ – расходы на научно-техническое развитие, $V_{ВВП}$ – объем ВВП [1, с. 14–15].

Макроэкономическая безопасность как индикатор экономической безопасности Украины в явном виде используется относительно недавно (с 2013 г.), но если в МР-13 ограничиваются семью показателями (обобщенной производительностью, темпами прироста ВВП, уровнем технологии производства, уровнем тензизации экономики, уровнем использования потенциальных возможностей (через потенциальный ВВП при полной загрузке макрофакторов), уровнем теневой загрузки капитала, уровнем теневого промежуточного потребления [4]), то в ОМР-13 их 12. Следовательно, уровень макроэкономической безопасности стоит определять с помощью таких индикаторов, как уровень тензизации экономики, сальдо текущего счета платежного баланса, темпы прироста ВВП, соотношение объема ВВП и среднего значения ВВП в странах ЕС.

В современных условиях важное место в структуре обеспечения экономической безопасности Украины занимает продовольственная безопасность. Именно через этот компонент экономической безопасности наиболее ярко проявляется ее взаимосвязь с социально-экономическим развитием сельских территорий. Из-за неучтенных в МР-13 положений Закона Украины “О продовольственной безопасности Украины” при определении уровня продовольственной безопасности Украины ограничиваются мониторингом таких показателей, как суточная калорийность питания человека, соотношение производства и потребления основных продуктов питания, к которым относятся мясо, мясопродукты, молоко, молочные продукты, яйца, рыба, сахар, растительное масло, картофель, овощи, бахчевые, фрукты, ягоды, орехи, виноград, хлеб и т. д. В ОМР-13 кроме указанных показателей устанавливают также уровень производства и запасов зерновых культур на конец года, правда, здесь не учитывается серьезная опасность монопроизводства продукции растениеводства Украины.

Для определения социальной безопасности кроме расходов на образование и здравоохранение (которые учитываются во всех исследуемых методиках) предлагаем рассматривать также уровень теневой заработной платы по сравнению с официальной, соотношение дефицита ПФ Украины и ВВП, уровни бедности населения (сельского и городского) и делинквентности.

С учетом того, что финансовая безопасность отображает “защищенность интересов государства в финансовой сфере, или такое состояние бюджетной, налоговой и денежно-кредитной системы, которое гарантирует способность государства эффективно формировать, оберегать от чрезмерного обесценения и рационально использовать финансовые ресурсы страны для обеспечения ее социально-эконо-

мического развития и обслуживания финансовых обязательств" [4], предлагаем использовать соответствующую систему индикаторов МР-13, дополнив ее следующими блоками:

- 1) налоговая безопасность (среднее значение соотношения налоговых поступлений и ВВП; налоговый потенциал; налоговый долг и т. п.);
- 2) бюджетная безопасность (отношение объема совокупных платежей по обслуживанию и погашению государственного долга к доходам государственного бюджета);
- 3) валютная безопасность (международные резервы НБУ, индекс изменения официального и межбанковского курсов национальной валюты к доллару или евро);
- 4) безопасность сельских и городских домохозяйств (в США успешно используется аналогичный индекс "Country Financial Security Index", определяемый путем опроса конкретной выборки домохозяйств).

Среди отечественных ученых Г. Пастернак-Таранушенко одним из первых отметил важность экологической составляющей при формировании индикаторов экономической безопасности. Однако в исследуемых методиках (МР-03, МР-07, МР-13, ОМР-13) экологическая безопасность бесосновательно исключена из системы определения уровня экономической безопасности государства. Зато существует ряд публикаций, где экологическую безопасность используют в качестве составляющей экономической безопасности. Среди них отметим исследование отдела экологической и техногенной безопасности НИСИ при Президенте Украины. В частности, В. Потапенко и Д. Бирюков предложили "совершенствование системы показателей экономической безопасности государства путем включения экологических показателей и показателей природопользования" [6], правда, в перечень предложенных показателей не вошли значения, связанные с геобезопасностью, поэтому соответствующую систему показателей стоит дополнить блоком, отвечающим за безопасность и качество земель (селитебных и сельскохозяйственного назначения).

С учетом большого аграрного потенциала Украины уровень ее экономической безопасности очень зависит от социально-экономического развития сельских территорий, характеризующегося соответствующим индексом [7]. По существу, индекс развития сельских территорий в комплексе с разработанной системой предельных и допустимых значений будет образовывать интегральный индекс экономической безопасности сельских территорий, определение которого основывается на обобщенном методе Харазишвили.

Таким образом, уровень экономической безопасности Украины целесообразно определять как интегральную сумму уровней экономической безопасности сельских и урбанизированных территорий, что создает возможность автоматически согласовывать интересы и потребности сельского и городского населения. Это также будет способствовать дифференциации экономических исследований в направлении повышения эффективности национального хозяйства на основе демонополизации экономической деятельности в сфере недропользования и сельскохозяйственного производства, детенизации экономики сельских территорий, уменьшения сельской безработицы, улучшения условий проживания сельского населения, стабилизации экологической ситуации и приостановки процессов обезлюдения значительной части территории страны. При этом экономическую безопасность сельских территорий будем определять как комплекс условий (материальных и нематериальных), при которых возможно удовлетворение потребностей сельского и городского населения, а экономическая система сельских территорий является самокупаемой, конкурентной и способной эффективно противостоять возможным внутренним и внешним угрозам с целью укрепления национальной экономики.

Учитывая ограниченность статистических данных и опираясь на методологию “Structured Analysis and Design Technique”, разработанную Д. Россом для структурного анализа и нахождения интегральных показателей *, индекс экономической безопасности сельских территорий будем определять на основе семи групп индикаторов (табл. 2).

Таблица 2

Система индикаторов для практического определения уровня экономической безопасности сельских территорий Украины *

Организация здравоохранения сельского населения (И_{БЗ})
Обеспечение лечебными заведениями
Обеспечение фельдшерско-акушерскими пунктами
Доля введенных в эксплуатацию лечебных и амбулаторно-поликлинических заведений
Доля долгожителей
Оценка состояния здоровья СН как плохое или неудовлетворительное
Доля умерших от заболеваний, вызванных употреблением алкоголя, в возрасте 15–59 лет
Доля больных с впервые установленным диагнозом активного туберкулеза
Средняя нагрузка на одну сельскую аптеку
Демографическая безопасность (И_{ДБ})
Доля имеющегося населения по сравнению с 1990 г.
Средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении
Коэффициент заключенных браков
Общий (суммарный) коэффициент рождаемости (на 1 женщину)
Нетто-показатель воспроизводства населения (на 1 женщину)
Коэффициент депопуляции
Общая демографическая нагрузка на население в возрасте 15–64 года
Медианный возраст населения
Безопасность благоустройства (И_{ББ})
Удельный вес квартир (одноквартирных домов), оборудованных стационарной электроплитой или централизованным газоснабжением
Доля жилищного фонда по годам застройки
Доля СН, проживающего в квартирах, не имеющих водоснабжения
Доля СН, проживающего в квартирах, не имеющих горячего водоснабжения (или ванной)
Доля СН, проживающего в квартирах, не имеющих канализации
Доля СН, проживающего в квартирах, не имеющих отопления
Доля СНП, в которых отсутствуют субъекты хозяйственной деятельности
Доля СНП, в которых нет остановок общественного транспорта
Доля СНП, в которых численность жителей не превышает 50 чел.
Удельный вес принятых в эксплуатацию клубных мест в СНП
Безопасность образовательной среды (И_{БО})
Доля охвата дошкольными учебными заведениями детей в возрасте 3–5 лет
Доля зданий дошкольных учебных заведений, нуждающихся в капитальном ремонте
Доля зданий ООШ, нуждающихся в капитальном ремонте
Охват общим средним образованием детей школьного возраста (6–18 лет)
Доля лиц с высшим образованием среди населения в возрасте 25–60 лет
Средняя продолжительность обучения лиц в возрасте 25 лет и старше
Общее материально-экономическое благосостояние (И_{МБ})
Нормативная денежная оценка пахотных земель и целины
Производство продукции сельского хозяйства на 1 чел.
Количество минимальных продуктовых корзин, которые можно приобрести на среднедушевой доход

* Основные сведения о SADT-методологии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.itstan.ru/funk-strukt-analiz/osnovnye-svedenija-o-sadt-metodologii.html>.

Окончание таблицы

Уровень бедности по относительному критерию
Доля занятого населения в возрасте 18–65 лет
Доля выявленных пенсионеров, одиноких нетрудоспособных граждан и инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании
Интегральный индекс эффективности сельского хозяйства
Уровень инвестиций в сельское хозяйство
Уровень тенизации сельского хозяйства
Уровень теневой занятости
Уровень тенизации заработных плат
Безопасность сельских домохозяйств (И_{БСД})
Доля хозяйств населения в производстве продукции сельского хозяйства
Доля СД, где держат скот и птицу
Наличие КРС в СД
Наличие хозяйственных сооружений и помещений для хранения урожая в СД
Наличие техники в СД
Доля СД, владеющих земельными участками плохого качества
Доля СД, не использующих органические удобрения
Доля СД, не использующих севооборот
Экологическая безопасность (И_{ЭБ})
Доля имеющихся мощностей для очистки воды (к 1990 г.)
Доля нормативно очищенных вод (к 1990 г.)
Доля использованной воды на орошение (к 1990 г.)
Доля рекультивированных земель (к 1990 г.)
Коэффициент воспроизводства лесов (к 1990 г.)
Количество СНП, имеющих несанкционированные свалки промышленных и бытовых отходов
Доля вредных веществ, попавших в земельные ресурсы (к 1995 г.)
Доля сброшенных сточных вод (к 1995 г.)
Доля вредных веществ, попавших в атмосферу (к 1990 г.)
Количество СНП, имеющих загрязненные поверхностные водоемы

* Составлено авторами.

Примечание:

СН – сельское население; СНП – сельские населенные пункты; ООШ – общеобразовательные школы; СД – сельские домохозяйства; КРС – крупный рогатый скот.

Сначала проведем факторный анализ данных с использованием метода “главных компонент”, последовательно выполняя четыре шага.

1. Среди многих существующих методов нормирования статистических показателей выберем метод сравнения с эталонным значением, используя формулу

$$z_i = \begin{cases} \frac{x_i}{x_{\max}}, & \text{если } x_i \text{ – стимулятор, } i \in N, x_{\max} \neq 0; \\ \frac{x_{\min}}{x_i}, & \text{если } x_i \text{ – дестимулятор, } i \in N, x_i \neq 0, \end{cases} \quad (3)$$

где x_i – статистические значения индикаторов (см. табл. 2), x_{\min} и x_{\max} – соответственно, минимальное и максимальное значения. Если некоторые показатели динамического статистического ряда будут тождественно равны нулю или отрицательными, тогда мы предлагаем сместить статистическую ось вправо на столько масштабных единиц, чтобы удовлетворялось неравенство $x_i > 0$. Это не изменит данные в результате нормирования, но позволит сохранить точность исследования и размерность.

2. Найдем вектор-матрицу дисперсий $D_i^{(1)}$ и матрицу абсолютных величин факторных нагрузок $A_i^{(1)}$ (с использованием поворота оси и квартимаксной нормализации, которая устанавливает более простые корреляционные связи между соответствующими переменными и факторами) отдельно для каждого из семи блоков данных таблицы 2.

Будем определять матрицы $D_i^{(1)}$ и $A_i^{(1)}$ при помощи формул

$$D_i^{(1)} = \begin{pmatrix} d_1 \\ d_2 \\ \dots \\ d_j \end{pmatrix}, i = 1, 2, \dots, 7; j = 2, 3, \dots, 10; \quad (4)$$

$$A_i^{(1)} = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & \dots & a_{1j} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & a_{2j} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{j1} & a_{j2} & \dots & a_{jj} \end{pmatrix}, \quad (5)$$

где d_i – значения дисперсий, a_{ij} – абсолютные значения элементов матрицы после поворота оси и квартимаксной нормализации.

3. Для нахождения удельного веса каждого фактора соответствующего блока ($i = 1, 2, \dots, 7$) таблицы 2 вычислим произведение матриц:

$$A_i^{(1)} \times D_i^{(1)} = \begin{pmatrix} d_1 a_{11} + d_2 a_{12} + \dots + d_j a_{1j} \\ d_1 a_{21} + d_2 a_{22} + \dots + d_j a_{2j} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ d_1 a_{j1} + d_2 a_{j2} + \dots + d_j a_{jj} \end{pmatrix} =: \begin{pmatrix} \alpha_1 \\ \alpha_2 \\ \dots \\ \alpha_j \end{pmatrix} = \Psi_i. \quad (6)$$

Это дает возможность найти матрицу удельного веса для показателей каждого фактора:

$$Y_i^{(1)} =: kY_i, k = \left(\sum_j \alpha_j \right)^{-1}. \quad (7)$$

Она, в свою очередь, позволяет определить скалярные значения индексов безопасности здоровья $I_{БЗ}$, демографической безопасности $I_{ДБ}$, безопасности благоустройства $I_{ББ}$, безопасности образования $I_{БО}$, безопасности общего материально-экономического благосостояния $I_{МБ}$, безопасности сельских домохозяйств $I_{БСД}$ и экологической безопасности $I_{ЭБ}$ в мультипликативной форме:

$$I = \prod_{j=1}^n z^{\alpha_j}, \sum_j \alpha_j = 1, \alpha_j > 0, n = 6, 7, \dots, 11. \quad (8)$$

4. Выполним техническое вычисление данных с использованием таких программных средств, как Statistika-10, Excel-2010, и элементов интерполяционного приближения для аппроксимирования некоторых статистических данных (табл. 3).

Таблица 3

Значения составляющих индекса экономической безопасности сельских территорий *

Индексы \ Годы	И	И _{БЗ}	И _{ДБ}	И _{ББ}	И _{БО}	И _{МБ}	И _{ЭБ}	И _{БСД}
2000	0,2973	0,2764	0,3444	0,2800	0,3642	0,2668	0,2161	0,3761
2001	0,3051	0,2678	0,3355	0,2756	0,4198	0,2813	0,2203	0,3838

Окончание таблицы

2002	0,3014	0,2489	0,3339	0,2720	0,4449	0,2836	0,2036	0,3911
2003	0,3006	0,2330	0,3279	0,2706	0,4581	0,2933	0,1956	0,4105
2004	0,2964	0,2166	0,3200	0,2677	0,4736	0,2977	0,1967	0,3924
2005	0,2973	0,1974	0,3147	0,2613	0,4859	0,3117	0,1909	0,4402
2006	0,2995	0,1969	0,3204	0,2681	0,4906	0,3147	0,2017	0,4159
2007	0,3036	0,1920	0,3258	0,2738	0,5007	0,3314	0,1971	0,4304
2008	0,3137	0,1920	0,3289	0,2779	0,5096	0,3369	0,2285	0,4435
2009	0,3104	0,2017	0,3362	0,2746	0,5228	0,3133	0,2151	0,4318
2010	0,3144	0,2284	0,3365	0,2696	0,5328	0,3126	0,2077	0,4212
2011	0,3224	0,2310	0,3433	0,2984	0,5460	0,3284	0,2168	0,3930
2012	0,3365	0,2392	0,3452	0,2804	0,5599	0,3514	0,2345	0,4508
2013	0,3377	0,2135	0,3414	0,2981	0,5823	0,3582	0,2324	0,4764

* Рассчитано авторами на основе статистических данных Госстата Украины, Института демографии и социальных исследований имени М.В. Птухи, Института стратегических исследований.

Интегральный индекс экономической безопасности сельских территорий $I_{ЭБСТ}$ в мультипликативной форме будем определять на основе данных таблицы 3, аналогично повторяя шаги 1–4.

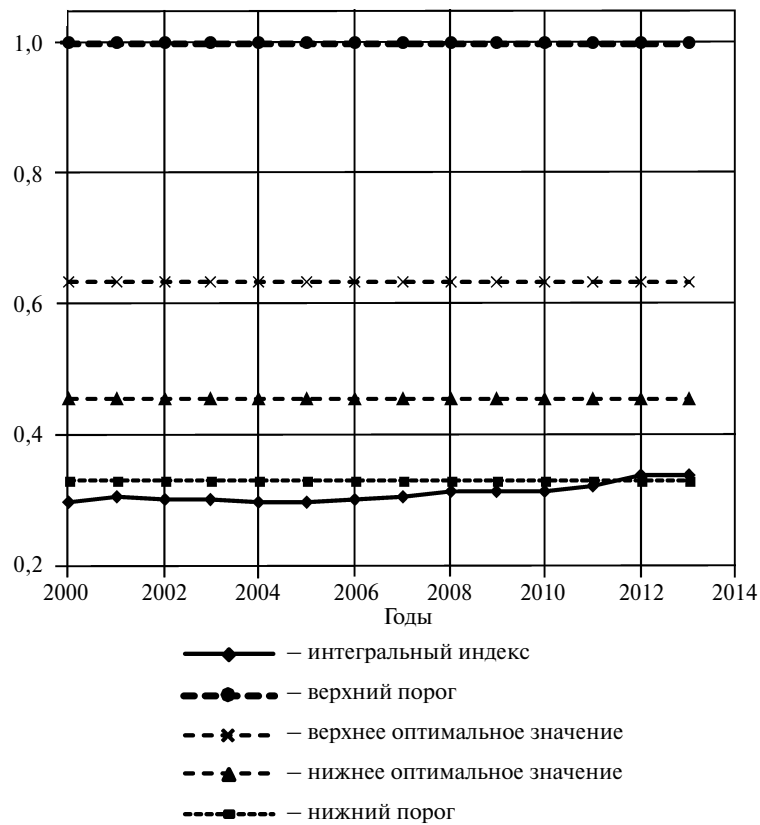
Не менее важной задачей является одновременное покомпонентное определение пороговых (предельных) и допустимых ненормируемых статистических значений (табл. 2) на основе t -критерия, поскольку именно этот стохастический метод высокоэффективен для обработки данной выборки [8, с 89–90; 9; 10] с использованием формул

$$\begin{aligned} \omega &= M(x_i) - 2t\sigma(x_i), \\ \lambda &= M(x_i) - t\sigma(x_i), \\ \Lambda &= M(x_i) + t\sigma(x_i), \\ \Omega &= M(x_i) + 2t\sigma(x_i), \end{aligned} \tag{9}$$

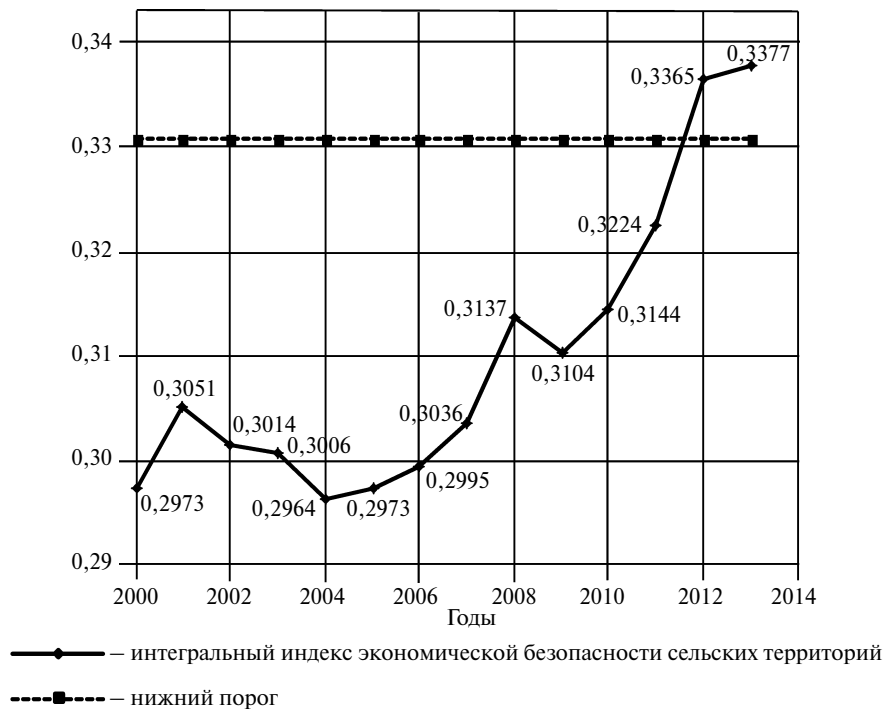
где ω , Ω – соответственно, нижнее и верхнее пороговые значения, λ , Λ – соответственно, нижнее и верхнее оптимальные значения, $M(x_i)$ – математическая вероятность, $\sigma(x_i)$ – среднее квадратическое отклонение, t – константа, определяемая из таблиц распределения Стьюдента (доверительные уровни – 80–99%). Для полученных окончательных нормируемых значений ω , Ω , λ , Λ нужно также последовательно осуществить шаги 1–4. Окончательные подсчеты дают возможность построить геометрическую интерпретацию динамического ряда интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий и его предельных значений (рис.).

Применяя свертку второго уровня к составляющим интегрального индекса и их пороговым значениям, получим весовые коэффициенты каждой составляющей интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий (табл. 4).

Определенные взвешивающие коэффициенты будут характеризовать влияние отдельных составляющих на текущее состояние экономической безопасности сельских территорий и меняться во времени в зависимости от хода реализации соответствующей стратегии и уровня детализации. Как свидетельствуют расчеты, в текущем периоде на интегральный индекс экономической безопасности сельских территорий Украины больше всего влияют уровень организации здравоохранения сельского населения и общее материально-экономическое благосостояние. На основе предложенного алгоритма отдельно рассчитываются соответствующие предельные значения интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий и его составляющих для идентификации их состояния.



а) соотношение значений интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий и его предельных значений



б) детализация изображения

Динамика интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий

Построено авторами.

Таблица 4

Систематизация весовых коэффициентов и предельных значений интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий и его составляющих *

Составляющие	Весовые коэффициенты	Нижний порог	Нижнее оптимальное значение	Верхнее оптимальное значение	Верхний порог
И _{ДБ}	0,1118	0,3181	0,5000	0,7000	1,0000
И _{ББ}	0,1298	0,2965	0,4008	0,5617	1,0000
И _{ЭБ}	0,1362	0,2185	0,3236	0,5103	1,0000
И _{БСД}	0,1395	0,3024	0,4995	0,7133	1,0000
И _{БЮ}	0,1554	0,3125	0,4497	0,6499	1,0000
И _{МД}	0,1611	0,3088	0,4081	0,5811	1,0000
И _{БЗ}	0,1662	0,2266	0,3030	0,4487	1,0000
И	1,0000	0,3308	0,4535	0,6347	1,0000

* Рассчитано авторами.

Полученные результаты говорят о неудовлетворительном состоянии экономической безопасности сельских территорий Украины, поскольку в течение 2000–2011 гг. значения соответствующего интегрального индекса были меньше, чем нижний оптимальный уровень. Небольшое его улучшение в 2012–2013 гг. остановило тенденцию к снижению. Сравнительный анализ полученных данных показывает, что динамический ряд интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий имеет существенные отличия по сравнению с динамическими рядами интегрального индекса экономической безопасности Украины в целом. Следовательно, экономическая безопасность сельских территорий демонстрирует значительную степень инертности относительно мировых финансово-экономических кризисов (в частности, в 2009 г.). Даже сейчас, в условиях политических неурядиц, проведения АТО на восточных территориях Украины, неустойчивости финансово-экономической системы, сельскохозяйственное производство имеет позитивную динамику. Вместе с тем, несмотря на наличие рекордных показателей в отдельных отраслях сельскохозяйственного производства, существует ряд социальных проблем (см. табл. 3), замедляющих развитие сельских территорий и противодействующих росту их экономической безопасности. Особо остро ощущаются социальные проблемы сельских территорий по сравнению с данными 1990 г., поскольку ситуация ухудшилась почти по всем индикаторам социального обеспечения сельского населения.

Выводы

Данное исследование показало, что предложенный метод подхода к оценке экономической безопасности сельских территорий на основе элементов факторного анализа и с использованием мультипликативной формы записи открывает дополнительные возможности для повышения эффективности государственного управления экономической безопасностью сельских территорий и их развитием на принципах постоянства.

Рассчитанные значения динамического ряда интегрального индекса экономической безопасности сельских территорий указали на наличие достаточной инерции в развитии сельских территорий, что имеет как позитивные (сглаживание негативного воздействия финансово-экономических кризисов, устойчивость, предсказуемость, стабильность и т. п.), так и негативные (сложность структурной организации развития, длительное время выхода из рецессии, комплексность деградированных изменений и т. п.) свойства.

Это говорит о необходимости дополнительного финансирования и государственной поддержки сельских территорий Украины с использованием региональных индексов экономической безопасности, для повышения эффективности которых необходимо модернизировать деятельность отечественных статистических организаций в сфере мониторинга социального, экономического и экологического состояния сельских территорий.

Таким образом, следующим этапом исследований в сфере оценки экономической безопасности сельских территорий Украины является использование предложенной методики и аддитивной системы индикаторов (каждый из которых может автономно исследоваться как субиндекс) на региональном уровне, что откроет возможности для повышения адресной государственной поддержки сельских территорий.

Список использованной литературы

1. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України ; [за ред. С.І. Пирожкова]. – К. : НІПМБ, 2003. – 42 с.
2. *Залізко В.Д.* Теоретико-методологічні аспекти функціонування системи економічної безпеки сільських територій України // Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького. – Серія : Економічні науки. – 2013. – С. 104–111.
3. *Залізко В.Д.* О проблеме содержательно-понятийного толкования экономической безопасности в контексте обеспечения национальной безопасности // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2014. – № 3 (113). – С. 158–164.
4. *Харазішвілі Ю.М., Сухоруков А.І., Крупельницька Т.П.* Щодо вдосконалення методології інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки України : аналіт. записка. – К. : НІСД, 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.niss.gov.ua/articles/1358>.
5. *Залізко В.Д.* Виробничі ресурси сільського господарства України: сучасний стан, проблеми та шляхи підвищення ефективності у контексті зміцнення економічної безпеки // Економіка АПК. – 2014. – № 10. – С. 19.
6. *Потапенко В.Г., Бірюков Д.С.* Екологічна складова в системі показників економічної безпеки // Ефективна економіка. – 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2088>.
7. *Залізко В.Д.* Формування системи соціально-економічних показників розвитку регіонів України на прикладі сільських територій // Науковий вісник Національного гірничого університету. – 2014. – № 2. – С. 119–126.
8. *Качинський А.Б.* Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : моногр. – К. : НІСД, 2013. – 104 с.
9. *Харазішвілі Ю.М., Дронь Е.В.* Адаптивный подход к определению стратегических ориентиров экономической безопасности Украины // Экономика Украины. – 2014. – № 5. – С. 28–45.
10. *Сухоруков А.І., Харазішвілі Ю.М.* Щодо методології комплексного оцінювання складників економічної безпеки держави // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3 (28). – С. 5–15.

References

1. *Methodychni Rekomendatsii shchodo Otsinky Rivnya Ekonomichnoi Bezpeky Ukrainy, za red. S.I. Pyrozhkova* [Methodical Recommendations on the Estimation of the Level of Ukraine's Economic Security], edited by S.I. Pyrozhkov. Kyiv, NIPNS, 2003 [in Ukrainian].

2. Zalizko V.D. *Teoretyko-metodologichni aspekty funktsionuvannya systemy ekonomichnoi bezpeky sil's'kykh terytorii Ukrainy* [Methodological-theoretic aspects of the functioning of the system of economic security of Ukraine's rural territories]. *Nauk. Visn. L'viv. Nats. Univ. Veter. Med. ta Biotekhn. im. S.Z. Gzhyts'kogo. Ser. Ekon. Nauk. — Sci. Bull. Lviv. Nat. Univ. Veter. Med. and Biotechn. S.Z. Gzhyts'kyi. Ser. Econ. Sci.*, 2013, pp. 104–111 [in Ukrainian].

3. Zalizko V.D. *O probleme sodержatel'no-ponyatiinogo tolkovaniya ekonomicheskoi bezopasnosti v kontekste obespecheniya natsional'noi bezopasnosti* [On the problem of content-notion interpretation of the economic security in the context of ensuring the national security]. *Vest. Altai. Gos. Agr. Univ. — Bull. Altai. State Agr. Univ.*, 2014, No. 3 (113), pp. 158–164 [in Russian].

4. Kharazishvili Yu.M., Sukhorukov A.I., Krupel'nyts'ka T.P. *Shchodo Vdoskonalennya Metodologii Integral'nogo Otsinyuvannya Rivnya Ekonomichnoi Bezpeky Ukrainy* [On the Improvement of the Methodology of Integral Estimation of the Level of Ukraine's Economic Security]. Kyiv, NISS, 2013, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1358> [in Ukrainian].

5. Zalizko V.D. *Vyrobnychi resursy sil's'kogo gospodarstva Ukrainy: suchasnyi stan, problemy ta shlyakhy pidvyshchennya efektyvnosti u konteksti zmitsnennya ekonomichnoi bezpeky* [The production resources of Ukraine's agriculture: modern state, problems, and ways to increase the efficiency in the context of strengthening of the economic security]. *Ekon. APK — Econ. AIC*, 2014, No. 10, p. 19 [in Ukrainian].

6. Potapenko V.G., Biryukov D.S. *Ekologichna skladova v systemi pokaznykiv ekonomichnoi bezpeky* [The ecological component in the system of indicators of the economic security]. *Efekt. Ekon. — Effic. Econ.*, 2013, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2088> [in Ukrainian].

7. Zalizko V.D. *Formuvannya systemy sotsial'no-ekonomichnykh pokaznykiv rozvytku regioniv Ukrainy na prykladi sil's'kykh terytorii* [The formation of a system of socio-economic indicators of the development of Ukraine's regions by the example of rural territories]. *Nauk. Visn. Nats. Girn. Univ. — Sci. Bull. of Nat. Mining Univ.*, 2014, No. 2, pp. 119–126 [in Ukrainian].

8. Kachyns'kyi A.B. *Indykatory Nathional'noi Bezpeky: Vyznachennya ta Zastosuvannya Ikh Granychnykh Znachen'* [Indicators of the National Security: Definition and Application of Their Limiting Values]. Kyiv, NISS, 2013 [in Ukrainian].

9. Kharazishvili Yu.M., Dron' E.V. *Adaptivnyi podkhod k opredeleniyu strategicheskikh orientirov ekonomicheskoi bezopasnosti Ukrainy* [An adaptive approach to the determination of strategic reference points of Ukraine's economic security]. *Ekonomika Ukrainy — Economy of Ukraine*, 2014, No. 5, pp. 28–45 [in Russian].

10. Sukhorukov A.I., Kharazishvili Yu.M. *Shchodo metodologii kompleksnogo otsinyuvannya skladnykiv ekonomichnoi bezpeky derzhavy* [About the methodology of complex estimation of components of state's economic security]. *Strateg. Prioryt. — Strateg. Priorit.*, 2013, No. 3 (28), pp. 5–15 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 13 июля 2015 г.

ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ

УДК 336.02

А. И. КРЫСОВАТЫЙ,
профессор, доктор экономических наук,
ректор Тернопольского национального экономического университета,
В. Н. МЕЛЬНИК,
профессор, доктор экономических наук,
проректор по научной работе Европейского университета,
Т. В. КОЩУК,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник отдела финансов институциональных секторов экономики
ГУНУ “Академия финансового управления”
(Киев)

СУЩНОСТЬ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Исследованы теоретико-концептуальные основы налоговой политики государства и интеграционного образования – ЕС. Определены влияние институционального фактора на налоговую политику государства и его особенности при постсоциалистической трансформации. Предложено авторское видение налоговой координации и налоговой гармонизации как форм реализации налоговой политики ЕС и их связи с налоговой конкуренцией и конвергенцией налогообложения. Разработаны рекомендации по формированию налоговой политики Украины в условиях имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Ключевые слова: налоговая политика государства, налоговая политика интеграционного образования – ЕС, концепция (доктрина) налоговой политики, налоговая реформа, налоговая координация, налоговая гармонизация, налоговая конкуренция, конвергенция налогообложения.

A. I. KRYSOVATYI,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Rector of the Ternopol' National Economic University,
V. N. MEL'NIK,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Vice-Rector on Sci. Work at the European University,
T. V. KOSHCHUK,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher, Department of Finances of Economy's Institutional Sectors,
Academy of Financial Management
(Kiev)

ESSENCE AND CONCEPTUAL BASES OF THE FORMATION OF A TAX POLICY UNDER CONDITIONS OF THE EUROINTEGRATION PROCESSES

The conceptual-theoretic principles of state's tax policy and the integrational structure, EU, are studied. The influence of the institutional factor on state's tax policy and its peculiarities

Крысоватый Андрей Игоревич (Krysovatyi Andrei Igorevich) – e-mail: kai@tneu.edu.ua;
Мельник Виктор Николаевич (Mel'nik Viktor Nikolaevich) – e-mail: melnik_viktor@ukr.net;
Кошук Татьяна Васильевна (Koshchuk Tat'yana Vasil'evna) – e-mail: koshchuk@meta.ua.

under the post-socialist transformation is determined. Authors' look at the tax coordination and the tax harmonization as forms of a realization of the tax policy of EU and their relation to the tax competition and the taxation convergence is proposed. Some recommendations on the formation of Ukraine's tax policy under conditions of the implementation of the EU – Ukraine Association Agreement are developed.

Keywords: state's tax policy, tax policy of the integrational structure EU, tax policy conception, tax reform, tax coordination, tax harmonization, tax competition, taxation convergence.

Европейская экономическая интеграция, происходящая одновременно с глобализацией мировой экономики, актуализирует исследования налоговой политики на уровне не только государства, которое, в частности, стремится получить выгоды от вовлечения в мировые хозяйственные связи и (или) участия в интеграционных процессах, но и интеграционного образования (наднациональном уровне). Причем эти два субъекта налоговой политики разрабатывают ее для достижения положительных сдвигов в социально-экономическом развитии, но ставят перед собой разные цели в зависимости от того, каковы приоритеты их функционирования и развития.

Государство, формирующее свою налоговую политику, преследует цель соблюдения прежде всего собственных национальных интересов при конкретных внутренних и внешних социально-экономических и институциональных условиях (в том числе в зависимости от того, стремится ли оно улучшить функционирование своей экономики, входя в состав мировых лидеров по уровню экономического развития, или настроено на "скачок" в экономическом развитии за счет уменьшения "отставания" от мировых лидеров и находится на пути рыночных преобразований). В то же время налоговая политика интеграционного образования предполагает сбалансирование часто противоречивых национальных интересов для создания благоприятных условий развития интеграционного образования в целом и его участников в частности. Иногда это требует согласия последних на ухудшение отдельных национальных условий хозяйствования для получения других выгод как в ближайшее время, так и в будущем.

Сущность и концептуальные основы формирования налоговой политики разрабатывались в трудах В.Л. Андрущенко, Т.И. Ефименко, А.Д. Данилова, Ю.Б. Иванова, В.П. Кудряшова, И.А. Луниной, И.А. Майбурова, В.М. Опарина, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, А.М. Соколовской, В.М. Федосова, Д.Г. Черника и других ученых. Однако недостаточно исследованными остаются научная парадигма налоговой политики государства в условиях глобализации и европейской интеграции (в частности, при постсоциалистической трансформации), теоретико-методологические основы формирования и реализации налоговой политики интеграционного образования – ЕС, а также проблемы научного обоснования рекомендаций по модификации налоговой политики в Украине в условиях имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. **Цель статьи** – уточнить теоретико-методологические основы налоговой политики в условиях европейской интеграции, разработать предложения по формированию налоговой политики в Украине с учетом евроинтеграционных задач и приоритетов.

В научной литературе налоговая политика часто рассматривается на уровне государства, что хорошо прослеживается в определениях данной дефиниции. Причем существует два подхода (узкий и широкий) к трактовке термина "налоговая политика государства". Узкий подход характеризует налоговую политику как систему мер, осуществляемых государством в сфере налогов и налоговых платежей

(сборов). В частности, В.А. Парыгина и другие под налоговой политикой понимают комплекс организационных и правовых мер государства по формированию, улучшению и развитию налоговой системы, повышению эффективности налогового контроля и администрирования в целом [1, с. 123].

Широкий подход базируется на рассмотрении не только фискальной, но и не менее значимой регулирующей роли налогов. Однако различные определения налоговой политики в рамках этого подхода характеризуются разной степенью “широты взгляда” на ее сущность. По мнению В.Г. Панскова и В.Г. Князева, налоговая политика – совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства для обеспечения финансовых потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов [2, с. 117].

В других определениях отсутствует особый акцент на фискальной роли налогов. В частности, Д.Г. Черник и Л.П. Павлова рассматривают налоговую политику как составляющую экономической политики государства, направленную на формирование налоговой системы, которая будет обеспечивать экономический рост, способствовать гармонизации экономических интересов государства и налогоплательщиков с учетом социально-экономической ситуации в стране [3, с. 55].

И.А. Майбуров считает, что регулирующее влияние налогообложения не ограничивается доминантой обеспечения роста ВВП, поэтому предлагает свое определение этой дефиниции. По его мнению, налоговая политика – составляющая социально-экономической политики государства, ориентированная на формирование такой налоговой системы, которая будет стимулировать накопление и рациональное использование национального богатства страны, способствовать гармонизации интересов экономики и общества и тем самым обеспечивать его социально-экономический прогресс [4, с. 434–435].

А.М. Соколовская развивает подходы Д.Г. Черника, Л.П. Павловой и И.А. Майбунова к трактовке сущности налоговой политики государства, считая формирование налоговой политики искусством достижения компромисса интересов разных общественных групп в вопросе установления и изменения параметров налоговой системы, отвечающей требованиям обеспечения социально-экономического прогресса общества в целом и задачам, стоящим перед страной на конкретном этапе ее развития; в условиях макроэкономической нестабильности – способностью использовать налоги для достижения баланса между решением задач фискальной консолидации и созданием условий для экономического роста [5, с. 44].

В отличие от налоговой политики интеграционного образования, которое не ставит целью финансово обеспечить функционирование всех своих участников, налоговая политика государства должна быть ориентирована на аккумулирование в централизованных денежных фондах достаточного объема средств для выполнения возложенных на него функций. Это получит отражение в определении налоговой политики государства. Вместе с тем не следует сводить трактовку этой дефиниции к системе мер, осуществляемых государством в сфере налогообложения с целью установления всех элементов налога для обеспечения доходной части государственного бюджета и защиты налогового суверенитета, как предлагает А.С. Захаров [6, с. 8]. Защита национальных интересов и налогового суверенитета (если это отвечает национальным интересам) является важной задачей налоговой политики государства в условиях развития глобализации и европейской интеграции, однако на ней не акцентировалось внимание в других приведенных определениях.

Последнее подчеркивает Т.И. Ефименко, которая считает, что одна из основных задач налоговой политики в современных условиях состоит в том, чтобы, обеспечивая необходимый объем поступлений в бюджеты всех уровней для выполнения функций государства, одновременно побуждать экономических агентов ориентировать бизнес-деятельность в направлениях, приоритетных для сильного, конкурентоспособного государства [7, с. 9].

Также отметим, что налоговая политика государства “выходит за рамки” формирования налоговой системы, поскольку включает меры по введению (отмене), корректировке механизмов и организации взимания взносов в государственные социальные фонды, учитываемых при определении налоговой нагрузки на экономику и субъектов рынка, но во многих странах не входящих в состав налоговой системы.

Еще один важный акцент в понимании сущности этой дефиниции. Налоговая политика государства является косвенным методом регулирования социально-экономического развития в процессе распределения и перераспределения ВВП [2, с. 116–117; 8, с. 13–14]. Учитывая сказанное, под налоговой политикой государства понимаем его деятельность по введению (отмене), корректировке механизмов и организации взимания налогов и налоговых платежей, которые являются инструментом распределения и перераспределения ВВП, с целью обеспечения надежной финансовой основы функционирования государства, достижения положительных сдвигов в социально-экономическом развитии и защиты национальных интересов в условиях глобализации и интеграционных процессов.

Концептуальные основы формирования налоговой политики государства также разработаны экономической наукой. Доказано, что формирование налоговой политики государства должно происходить на базе следующих критериев: фискальной достаточности (интересы государства — обеспечение его необходимым объемом финансовых ресурсов для выполнения возложенных на него функций); экономической эффективности (интересы налогоплательщиков — минимизация негативного влияния налогообложения на экономические процессы); социальной справедливости (интересы граждан — увязка уплаченных налогов и налоговых платежей с “обратным потоком” качественных общественных благ); стабильности; гибкости [8, с. 136]. При этом в зависимости от того, какое “соотношение” используется для соблюдения первых двух критериев, можно сделать вывод о форме налоговой политики государства: политике максимальных налогов, политике экономического развития или политике разумных налогов [2, с. 118–120; 8, с. 22–23].

А.М. Соколовская справедливо считает одним из ключевых принципов, на которых должны основываться формирование и реализация налоговой политики государства, единство стратегии и тактики налоговой политики. Тактические цели, задачи и пути их выполнения не должны противоречить стратегическим, а вместе они должны соответствовать концепции (доктрине) налоговой политики [5, с. 50].

И.А. Майбуров и А.М. Соколовская под концепцией (доктриной) налоговой политики понимают принципиальную систему взглядов на построение налоговой системы страны, направление ее совершенствования и (или) реформирования [4, с. 436; 5, с. 50]. Можно согласиться с этим подходом “с поправкой” на то, что налоговая политика “выходит за рамки” формирования налоговой системы. Поэтому считаем концепцией (доктриной) налоговой политики государства систему взглядов на построение налоговой системы и системы взносов в государственные социальные фонды, направления их совершенствования и (или) реформирования.

Важно также то, что в научной литературе нет единства в трактовке дефиниции “налоговая реформа”. Если И.А. Майбуров считает налоговую реформу огра-

ническим во времени комплексным процессом кардинальных преобразований налоговой системы для приведения ее в соответствие с новым содержанием налоговой политики государства [4, с. 437], то Я.А. Михайлишина понимает ее существенно шире. По ее мнению, налоговая реформа – целенаправленная корректировка государством налоговой системы, которая служит средством реализации налоговой политики. Объективным стимулом налоговой реформы является необходимость адаптации элементов налоговой системы к меняющимся экономическим условиям их функционирования [9, с. 218–220]. Мы придерживаемся позиции “золотой середины”, понимая под налоговой реформой комплексный процесс внесения существенных изменений в налоговую систему и (или) систему взносов в государственные социальные фонды в связи с корректировкой налоговой политики государства.

Среди других принципов, на которых должны основываться формирование и реализация налоговой политики государства, А.М. Соколовская выделяет следующие: преемственность налоговой политики и поэтапность изменений; комплексность (реформирование налоговой системы не может заменить реформирование других сфер экономической и общественной жизни); оценка и учет в процессе принятия решений по направлениям налоговой политики ожидаемых эффектов; обеспечение соответствия содержания налоговой новации условиям ее реализации; соответствие налоговых новаций общественным ожиданиям как залог их общественного восприятия; гласность [5, с. 50–51].

Соглашаясь с позицией ученой, отметим, что эти принципы связаны с учетом институционального фактора (влияния институциональной среды – формальных институтов, неформальных институтов, культурных традиций и ценностей) при формировании и реализации налоговой политики. Изменение параметров налогообложения часто предусматривает передачу финансовых ресурсов одних экономических субъектов другим, что первые не всегда воспринимают положительно, а потому блокируют. В частности, предпринимательский сектор пытается помешать принятию законов о повышении ставок налогов (увеличение налоговых изъятий не компенсирует эквивалентное увеличение потребления им общественных благ), а если это не удастся, ищет пути уменьшения налоговой нагрузки на бизнес, не желая в полном объеме выполнять новые фискальные обязательства. Вследствие этого государство недополучает поступлений налогов и налоговых платежей, что не позволяет без государственных заимствований (которые не всегда доступны из-за ограничения дефицита бюджета) профинансировать дополнительные расходы. Расходы государства приходится корректировать с учетом фактических объемов поступлений налогов, налоговых платежей и привлеченных займов. Теоретически оптимальные изменения в параметрах перераспределительных процессов не происходят. Фактические темпы роста ВВП оказываются меньше потенциальных. Экономический эффект налоговой (институциональной) трансформации в основном полностью или частично нивелируется влиянием инерционной массы всей институциональной среды [10, с. 44–62].

Следовательно, институциональными критериями формирования и реализации налоговой политики государства считаем следующие.

1. *Компромиссность*. Нужно сбалансировать интересы государства, предпринимательского сектора и граждан, причем так, чтобы все субъекты перераспределительных отношений были удовлетворены результатами перераспределения примерно одинаково. Следует собирать максимум поступлений налогов и налоговых платежей, не подавляя предпринимательской инициативы; расходы государства

должны обеспечивать оптимальное сочетание социальных мер, мер по содействию росту ВВП и рыночным трансформациям (в постсоциалистических странах).

2. *Комплементарность налоговых изменений.* Налоговые новации должны быть хорошо согласованы с другими законодательными нормами, предусматривать меры влияния на неформальный уровень институциональной среды и положительно оцениваться обществом. В то же время, пропагандируя непопулярные налоговые трансформации, нужно учитывать, что неэффективные налоговые механизмы вредны как с позиций социальной справедливости, так и из соображений сугубо прагматических. Замедляя рост ВВП, они через некоторое время оборачиваются даже против тех, кто получил от них выгоду вначале.

3. *Отказ от радикальных налоговых инициатив.* Значительные изменения в налогообложении часто связаны не столько с положительным экономическим эффектом и расширением налоговой базы, сколько с фискальными потерями, которые приходится компенсировать привлечением государственных займов. Поэтому налоговая реформа должна происходить не методом "большого скачка", а постепенно, одновременно с изменениями институциональной среды.

4. *Стабильность и гибкость.* Налоговая политика должна, с одной стороны, соответствовать определенным в ее концепции (доктрине) направлениям модификации налоговой системы и системы взносов в государственные социальные фонды, а с другой — быстро реагировать на изменения в воспроизводственных и фискальных процессах.

В целом сформированную институциональную среду необходимо учитывать при разработке налоговой политики только в краткосрочном периоде, а в долгосрочной перспективе уже функционирующие налоговые механизмы, способствуя положительным сдвигам в социально-экономическом развитии и защите национальных интересов в условиях глобализации и интеграционных процессов, должны обеспечивать изменение институциональных реалий.

Формирование налоговой политики в постсоциалистических странах имеет особенности, связанные с перестройкой социально-экономической системы и перераспределительных механизмов в условиях становления и утверждения рыночных отношений. С учетом этого предложены следующие концептуальные подходы к развитию налоговой системы [11, с. 56–57]:

– параллельное применение множества налогов и единого налога для разных субъектов рынка (в зависимости от величины субъекта) с последующим переходом к стимулированию малого предпринимательства на основе практики развитых стран: путем уплаты всех налогов и налоговых платежей, но по сниженным ставкам;

– активное использование косвенных и прямых налогов. Широкое применение НДС целесообразно из-за необходимости выработки механизма аккумуляции средств, который бы одновременно имел расширенную базу налогообложения (для обеспечения возрастающих фискальных потребностей) и страховал доходы бюджетов от инфляции путем привязки поступлений к изменению цен. В то же время расслоение общества затрагивает вопрос социальной справедливости перераспределительных механизмов. Постепенный рост доходов граждан со временем дает возможность шире применять более справедливые формы налогообложения (прямые налоги);

– на первых этапах рыночной трансформации — использование доходов юридических лиц как основных объектов подоходного налогообложения и широкое применение неявных методов перераспределения доходов населения посредством налогов на потребление, а после достижения прогресса в социально-экономиче-

ском развитии – применение сниженных ставок НДС на товары массового потребления. Это поможет приблизиться к оптимизации распределения налоговой нагрузки адекватно доходам населения;

– постепенный переход от использования усиленного и жесткого налогового контроля к идеологии партнерских отношений с налогоплательщиками с положительными изменениями в развитии экономико-институциональной среды.

Также считаем, что налоговая политика в постсоциалистических странах должна формироваться с учетом следующих детерминант.

1. *Транзитивные реалии.* Важной задачей налоговой политики в условиях становления и утверждения рыночной экономики должно быть содействие системным сдвигам. Для этого нужно четкое концептуальное видение необходимых реформ и налоговых инструментов, которые обеспечат их реализацию. Причем использование таких инструментов должно быть адаптировано к национальным реалиям хозяйствования. Речь идет, по сути, о необходимости поиска национального налогового ноу-хау – комплекса механизмов, который будет способствовать качественно новым изменениям в социально-экономическом развитии.

В то же время для постсоциалистической страны важно применять налоги и налоговые платежи, которые обеспечивают львиную долю доходов государства в странах с развитой рыночной экономикой и, в частности, в ЕС-15 (особенно, если выбран путь евроинтеграции). Введение уникальных национальных или архаичных налогов (например, налога с оборота) может решить отдельные экономические и фискальные проблемы, но ослабит позиции страны в глобализованном мире и (или) сделает невозможным углубление ее сотрудничества с ЕС.

2. *Функционирование значительного теневого сектора экономики.* Становление рыночной экономики, на первых этапах которого часто наблюдается появление (обострение) диспропорций развития социально-экономической системы и перераспределения ВВП, побуждает большое количество субъектов рынка прибегать к использованию теневых схем хозяйствования. Причем устранение таких диспропорций не всегда обеспечивает обратное движение в направлении отказа от теневой хозяйственной деятельности (по крайней мере, в ожидаемых масштабах)*. “Развитая” теневая экономика, с одной стороны, ухудшает конкурентные условия для законопослушных субъектов рынка, а с другой – приводит к существенным фискальным потерям. Таким образом, налоговая политика постсоциалистической страны должна быть направлена на обеспечение детенизации экономических отношений с правильной постановкой акцентов (“кнутов и пряников”) в борьбе с теневым сектором.

3. *Проблемы повышения эффективности перераспределительных процессов.* В случае роста ВВП в постсоциалистических странах создается иллюзия, что только либеральные налоговые реформы будут способствовать улучшению динамики экономического развития, а все большее расширение базы налогообложения будет служить финансовой основой для решения всех социальных и структурных проблем (в перспективе). На самом деле потенциал экономического роста при значительной тенизации экономики, недофинансировании обновления инфраструктуры и научных исследований весьма ограничен, а напряженность вследствие углубления диспропорций социально-экономической системы усиливает угрозу нарастания радикальных настроений в обществе. Поэтому страны, которые не находят оптимального баланса в выборе экономических и социальных приоритетов при формировании налоговой

* Отметим, что в постсоциалистических странах ЕС теневой сектор экономики в 2007 г. составил 26% ВВП против 17,4% ВВП – в странах ЕС-15. По Украине этот показатель был оценен на уровне 46,8% ВВП [12].

политики, становятся очень уязвимыми к ухудшению мировой конъюнктуры и рискуют “стать жертвой” социальных протестов.

Актуален вопрос: какой должна быть налоговая политика государства в условиях экономического кризиса? В научной литературе освещены два подхода к ее формированию. Первая точка зрения состоит в том, что экономический кризис — лучшее время для системных преобразований и усиления регулирующей функции налогов. Именно в период кризиса сильнее всего проявляются все недостатки налоговой системы, а те просчеты в законодательстве, которые допустимы в обычных условиях, при рецессии становятся очень опасными. Согласно второй точке зрения, во время кризиса применение каких-либо инструментов налогового регулирования должно быть минимальным, а проведение системной налоговой реформы нецелесообразно. Основным аргументом сторонников второго подхода является то, что возможное ослабление жесткой фискальной дисциплины неизбежно приведет к значительному уменьшению поступлений в бюджет, которые и без того сократились. Это сделает невозможными выполнение социальных обязательств и реализацию инвестиционных программ, необходимых для преодоления кризиса [13, с. 282–283].

Мы придерживаемся первой позиции, особенно в условиях становления и укрепления рыночных отношений. Кризис — толчок для переосмысления роли государства в регулировании социально-экономических процессов и налоговых инструментов, которые оно использует. Во время кризиса легче убедить общество в целесообразности системной налоговой реформы, чем корректировать налоговую политику при благоприятной конъюнктуре.

Перейдем к рассмотрению мало исследованной отечественной наукой налоговой политики на уровне интеграционного образования — ЕС.

Налоговая политика ЕС формируется в соответствии с главой 2 “Налоговые положения” раздела VII “Общие правила конкуренции, налогообложения и сближение законодательств” части III “Внутренняя политика и деятельность Союза” Договора о функционировании ЕС и Сообщения Еврокомиссии *. В них указано, что в ЕС нет необходимости в гармонизации налоговых систем стран-участниц. Они выбирают приемлемые для них налоговые механизмы с соблюдением законодательства ЕС (в том числе директив и других законодательных актов по вопросам налогообложения). Формирование общей законодательной базы по вопросам налогообложения в ЕС должно базироваться на принципах субсидиарности и пропорциональности. В ст. 113 Договора о функционировании ЕС говорится о том, что Совет, принимая единогласно решение после консультации с Европейским парламентом и Экономическим и Социальным комитетом, издает законодательные акты по гармонизации налогов с оборота, акцизов и других косвенных налогов, если это нужно для создания или функционирования единого внутреннего рынка и предотвращения искажения конкуренции **. При этом Еврокомиссия должна настаивать на внесении изменений в налоговое законодательство стран ЕС относительно норм, которые не отвечают законодательству ЕС (его базовому законодательству и директивам, а также другим законодательным актам ЕС по налогообложению) ***.

* Сообщение Еврокомиссии “О налоговой политике в ЕС — приоритеты на будущие годы” от 23.05.2001 г. (COM (2001) 260) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0260:FIN:EN:PDF>.

** Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

*** EU Tax Policy Strategy [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm.

На протяжении всей истории формирование общей законодательной базы по налогообложению происходило трудно, согласование положений соответствующих директив и других законодательных актов ЕС часто длилось годами. В ЕС наиболее гармонизированы НДС и специфические акцизы. Это обусловлено не только важностью обеспечения свободного движения товаров и услуг в границах единого рынка, но и меньшими различиями в объемах потребления, чем в уровне доходов населения и прибыли компаний в разрезе “старожилов” и новых стран ЕС. Сегодня принято лишь несколько директив по гармонизации корпоративного налога, которые относятся преимущественно к избежанию двойного налогообложения (решению проблем налогообложения трансграничной деятельности). Главными препятствиями для развития налоговой гармонизации являются нежелание многих стран ЕС идти на ограничение своего суверенитета в принятии экономических решений, а также не всегда эффективные действия стран, принятых в ЕС из политических соображений, относительно использования возможностей их участия в интеграции для преодоления отставания в экономическом развитии от стран, которые начали евроинтеграцию *. Это создает существенные ограничения для налоговой политики ЕС.

Наднациональные органы ЕС устраняют только те проблемы в налогообложении его членов, с которыми они сами не могут справиться. Решение многих из них требует лучшей координации национальных налоговых политик, регламентируемой Сообщением Еврокомиссии **. Еврокомиссия должна гарантировать совместимость налоговой политики ЕС с приоритетами его функционирования и развития: обеспечение роста ВВП, повышение уровня занятости, достижение поставленных целей по охране окружающей среды и энергетике.

Другая сфера деятельности Еврокомиссии по налогообложению – стимулирование научных исследований и инноваций. Так, в Сообщении Еврокомиссии *** предложены налоговые льготы для субъектов рынка, деятельность которых связана с НИОКР и инновациями, и даны рекомендации по их использованию. Это сделано, в первую очередь, с целью устранения налоговых препятствий инновационно-инвестиционной деятельности ТНК, функционирующих на территории нескольких стран ЕС; имплементация этих положений способствует конвергенции подходов к льготному налогообложению.

Еврокомиссия предприняла шаги для обеспечения прозрачности и обмена налоговой информацией, предотвращения недобросовестной налоговой конкуренции, что освещено в Сообщении ****. В частности, говорится об особенностях заключения соглашений с “третьими странами” для предотвращения эрозии налоговой базы.

Важный акцент в координации налоговых политик стран ЕС сделан на борьбе с налоговыми правонарушениями, усилении контроля за отношениями материнских и дочерних компаний, введении налога на финансовые трансакции. Однако не всегда удается достичь прогресса в этих вопросах. В частности, так и не введен налог на финансы трансакции, несмотря на его важность для аккумуляции финансовых

* Особенности развития налоговой гармонизации и влияния европейской интеграции на налогообложение стран ЕС рассматривались нами в [10, с. 7–26].

** Сообщение Еврокомиссии от 19.12.2006 г. (COM (2006) 823) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0823&from=EN>.

*** Сообщение Еврокомиссии от 22.11.2006 г. (COM (2006) 728) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0728:FIN:EN:PDF>.

**** Сообщение Еврокомиссии от 28.04.2009 г. (COM (2009) 201) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0201:FIN:EN:PDF>.

ресурсов с целью смягчения негативных последствий возможных ухудшений мировой конъюнктуры.

Еврокомиссия активно использует “необязательные” инструменты координации национальных налоговых политик (рекомендации) и регулярно публикует статистические и аналитические материалы о налогообложении стран ЕС *. Это способствует “сближению” налоговых механизмов на его территории.

Еврокомиссия дает рекомендации по налоговой политике стран ЕС. Это общие рекомендации о прогрессивных изменениях в налогообложении и предложениях по корректировке налоговых механизмов отдельных стран ЕС. Так, в 2014 г. странам ЕС рекомендовалось: расширять налоговую базу за счет отмены неэффективных налоговых льгот; упрощать взимание НДС и повышать его эффективность; уменьшать налоговую нагрузку на труд и увеличивать на потребление, имущество и загрязнение окружающей среды; принимать меры по предотвращению уклонения от уплаты налогов и прибегать к скоординированным действиям для борьбы с агрессивным налоговым планированием и налоговыми гаванями **.

Следовательно, налоговая политика ЕС предусматривает как формирование общей законодательной базы для “сближения” налоговых механизмов участников интеграции, внедрение других согласованных мероприятий, прежде всего, для борьбы с уклонением от уплаты налогов и предотвращения эрозии налоговой базы, так и поощрение подобных изменений в национальных инструментах налогообложения для решения подобных проблем, достижения перспективных целей и выполнения текущих задач функционирования ЕС.

Дефиниция “налоговая политика ЕС” связана с двумя другими терминами — “налоговая гармонизация” и “налоговая координация” (“координация налоговых политик стран-членов”). А.И. Погорлецкий считает, что важным фактором успешного развития европейской интеграции является модификация налоговых механизмов стран ЕС, осуществляемая под воздействием международной налоговой конкуренции и гармонизации (координации). Следовательно, происходит конвергенция национальных налоговых законодательств, структуры налоговых систем, налоговых ставок, методик расчета налоговой базы [14, с. 30].

В научной литературе освещен и другой подход к трактовке терминов “налоговая гармонизация” и “налоговая координация” [15]. Согласно ему, налоговая политика ЕС реализуется путем налоговой координации, одной из форм которой является налоговая гармонизация (состоит в “выравнивании” ставок налогов и (или) налоговых баз). Авторы этого подхода также дают определение дефиниции “конвергенция налогообложения”, под которой понимают уменьшение различий в национальных налоговых механизмах вследствие налоговой координации и налоговой конкуренции (последняя часто происходит путем “движения вниз”, то есть применения стратегии налоговой либерализации).

Поскольку налоговая гармонизация является одной из форм налоговой координации, то ее можно считать формированием общей законодательной базы по “сближению” налоговых механизмов участников интеграции. Соответственно, рассматриваем налоговую координацию в ЕС в качестве налоговой гармонизации и внедрения других согласованных мер, в первую очередь, для борьбы с уклонением от уплаты налогов и предотвращения эрозии налоговой базы, а также предоставле-

* EU Tax Policy Strategy [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm.

** European Semester. Towards more growth friendly tax systems. What are the tax priorities for the 2014 European Semester [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/european_semester/index_en.htm.

ния рекомендаций для поощрения участников интеграции к изменениям в национальных механизмах налогообложения, достижения перспективных целей и выполнения текущих задач функционирования интеграционного образования.

Отметим, что “выравнивание” ставок налогов или налоговых баз в ЕС может быть результатом не только налоговой гармонизации, но и налоговой координации, налоговой конкуренции, а также внесения изменений в национальное налоговое законодательство, не связанных с этими процессами (вследствие применения разными странами похожих налоговых механизмов для решения подобных проблем не по инициативе Еврокомиссии создание благоприятных условий для экономического роста, на что ориентирована налоговая конкуренция, является только одной из задач налоговой политики государства).

В то же время конвергенция налогообложения в ЕС происходит в основном благодаря целенаправленному воздействию его наднациональных органов (налоговой координации в интересах интеграционного образования) и налоговой конкуренции (налоговыми мерам стран ЕС, которые соответствуют национальным интересам). Поскольку агрессивный “налоговый демпинг” препятствует достижению перспективных целей и выполнению текущих задач функционирования ЕС, то налоговая координация должна предотвращать недобросовестную налоговую конкуренцию.

Схематически связь налоговой координации, гармонизации, конкуренции и конвергенции налогообложения в ЕС показана на рисунке. Последствиями налоговой конкуренции могут быть как конвергенция налогообложения, так и усиление различий в национальных механизмах налогообложения; не все налоговые изменения, которые являются следствием налоговой конкуренции и обеспечивают “сближение” национальных налоговых механизмов, способствуют достижению перспективных целей и выполнению текущих задач функционирования ЕС; налоговая гармонизация – самый императивный инструмент устранения налоговых препятствий сотрудничества в ЕС, но благодаря ей происходит лишь часть изменений в направлении конвергенции налогообложения.



Связь налоговых координации, гармонизации, конкуренции и конвергенции в ЕС

Такое разграничение понятий позволяет лучше осознать сущность налоговой политики ЕС. А.С. Захаров трактует ее как систему мер, реализуемых не только институтами и органами ЕС, но и его странами-членами с целью гармонизации их налогового законодательства для устранения налоговых препятствий на внутреннем рынке ЕС, свободного перемещения товаров, граждан, услуг и капитала, недопущения недобросовестной налоговой конкуренции и налоговой дискриминации на внутреннем рынке, разработки новых принципов и механизмов избежания двойного налогообложения, а также обеспечения борьбы с налоговыми правонарушениями [6, с. 8].

Налоговая политика ЕС включает согласованные меры его членов во избежание двойного налогообложения, по борьбе с уклонением от уплаты налогов и предотвращению эрозии налоговой базы. Однако отметим, что основная роль в формировании и реализации налоговой политики отведена Еврокомиссии, которая подготавливает налоговые инициативы в ЕС и осуществляет контроль и надзор за их воплощением в жизнь.

Устранение налоговых препятствий на едином рынке ЕС, обеспечение свободного перемещения товаров, граждан, услуг и капитала, недопущение недобросовестной налоговой конкуренции и дискриминации относятся к перспективным целям и задачам функционирования ЕС, но не формируют их исчерпывающего перечня. Поэтому мы понимаем сущность налоговой политики ЕС шире.

Согласно нашему видению, налоговая политика ЕС предполагает деятельность его наднациональных органов и государств по формированию общей законодательной базы в вопросах налогообложения, введению других скоординированных налоговых мер, обязательных для выполнения, а также предоставление рекомендаций для поощрения определенных изменений в национальных инструментах налогообложения, достижения перспективных целей и выполнения текущих задач функционирования интеграционного образования путем корректировки перераспределительных механизмов его участников.

Налоговая политика ЕС реализуется путем налоговой гармонизации (при согласии всех его стран-членов) и реализации других форм налоговой координации для обеспечения и поощрения "конструктивных" и недопущения "деструктивных" изменений в национальных механизмах налогообложения с целью достижения сдвигов в социально-экономическом развитии его участников. Формирование налоговой политики ЕС является искусством сбалансирования часто противоречивых национальных интересов и оказывает определенное дисциплинирующее влияние на налоговую политику стран ЕС, которые "уделяют недостаточно внимания" совершенствованию своих перераспределительных механизмов.

Налоговая политика страны – члена ЕС должна учитывать налоговую политику ЕС (в первую очередь, предусматривать имплементацию мер последней, которые обязательны для выполнения на всей его территории). При формировании налоговой политики страны – претендента на вступление в ЕС имеется большее "поле для маневров" в соблюдении национальных интересов, однако следует учитывать потребность во все большей корреспонденции национальных налоговых мер и мер налоговой политики ЕС (в частности, в случае предоставления Украине перспективы членства в ЕС она должна будет внести в налоговое законодательство больше изменений, чем это предусмотрено Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС).

В соответствии с главой 4 "Налогообложение" раздела V "Экономическое и отраслевое сотрудничество" Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС и Приложения XXVIII к ней, Украина должна принять меры по совершенствованию налоговой системы и налогового администрирования (с отдельным акцентом на процедурах возмещения НДС, предотвращении уклонения от налогообложения и агрессивного налогового планирования), а также в установленные сроки адаптировать отечественное налоговое законодательство к нормам семи директив ЕС по НДС и специфическим акцизам (в частности, Директивы Союза ЕС 2006/112/ЕС от 28.11.2006 г. об общей системе налога на добавленную стоимость и директив, регулирующих уплату акциза из "гармонизированных" подакцизных товаров – спирта и алкогольных напитков, табачных изделий, энергопродуктов и электроэнергии) *.

* Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони від 21.03.

Следовательно, речь идет о необходимости обязательного устранения ряда разногласий между нормами Налогового кодекса Украины и директив ЕС и реализации нашим государством определенных (без установления конкретной формы) налоговых трансформаций для решения актуальных проблем в налогообложении.

Ввиду этого считаем, что налоговая политика Украины в условиях имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС должна базироваться на следующих принципах:

1) в налоговой политике Украины целесообразно учитывать положения данного Соглашения, особенности налоговой координации в ЕС, современные налоговую политику и развитие налогообложения в странах – членах ЕС (тенденции конвергенции налогообложения и особенности совершенствования национальных налоговых механизмов с соблюдением фискальных традиций) *;

2) значительные различия в социально-экономическом развитии и развитии институциональной среды (в частности, в функционировании теневого сектора) в Украине и странах ЕС требуют поиска отечественного ноу-хау в налоговом реформировании с учетом опыта европейских стран (положительного и отрицательного) при похожих условиях;

3) отечественная налоговая политика должна быть адекватна состоянию экономики и ситуации с наполнением бюджета и государственных социальных фондов и в то же время обеспечивать улучшение экономических и фискальных показателей, а также повышение налоговой конкурентоспособности экономики.

Иными словами, формирование налоговой политики в Украине должно происходить на основе внесения изменений в Налоговый кодекс в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС (по НДС и специфическим акцизам), постепенной имплементации других обязательных мер налоговой политики ЕС, рекомендаций Еврокомиссии и налоговых механизмов стран ЕС со сдвигами в экономическом развитии и детенизации экономических отношений, обеспечения надежной финансовой базы функционирования государства одновременно с созданием условий для роста ВВП.

В отдельных исследованиях говорилось о том, что принятие и имплементация Налогового кодекса Украины способствовали приближению ставок налогов в нашем государстве к соответствующим средним ставкам в ЕС [10, с. 135–161; 16]. При этом налоговые трансформации в Украине в 2014–2015 гг. в целом соответствовали рекомендациям Еврокомиссии и тенденциям налогового реформирования в странах ЕС. Отказ от снижения ставок НДС и налога на прибыль, отмена ряда льгот по этим налогам, изменения во взимании НДС и другие меры по усилению фискальной роли налогов на потребление, повышение налоговой нагрузки на высокие и пассивные доходы населения, расширение базы налогообложения налогом на недвижимость, повышение ставок ресурсных платежей и других налогов и сборов были направлены на рост доходов бюджета и предусматривали повышение социальной справедливости налоговой системы. В то же время до 2016 г. в Украине ставка взносов в государственные социальные фонды для работодателей (36,76–49,7%) значительно превышала среднюю ставку в ЕС–28 (22,17%) и постсоциалистических странах ЕС (25,45%), что дестимулировало предпринимательство и сдерживало детенизацию экономики. При этом наблюдалась нехватка средств на финансирование расходов бюджета экономического направления (в 2013–2014 гг. доходов сводного

і від 27.06.2014 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344.

* Вопросы формирования налоговой политики и современного развития налогообложения в странах ЕС рассматривались ранее, в частности, в [10, с. 27–44, 63–134].

бюджета не хватало на полное покрытие его текущих расходов). Это не способствовало росту ВВП ни путем повышения налоговой конкурентоспособности национальной экономики, ни за счет активной позиции государства по корректировке социально-экономических процессов.

Среди других проблем в налогообложении Украины в 2015 г. следует упомянуть следующие: отечественное налоговое законодательство оставалось сложным и имело много недостатков; имплементация Налогового кодекса сделала невозможным использование только отдельных схем уклонения от уплаты налогов; не была решена задача введения эффективных льготных налоговых механизмов поощрения инвестиционной деятельности; местные налоги и сборы не обеспечивали надежной финансовой основы функционирования органов местного самоуправления; начисление и уплата налогов требовали значительных затрат времени и средств налогоплательщиков; были необходимы совершенствование риск-ориентированного налогового контроля и налаживание партнерских отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками; существует дефицит фискальных ресурсов в условиях военных действий [10, с. 135–161; 17].

В 2016 г. вступили в силу изменения в Налоговый кодекс Украины, согласно которым ограничено использование льготного режима налогообложения НДС сельскохозяйственных производителей и сужена сфера применения упрощенной системы налогообложения субъектов малого предпринимательства (за счет снижения в четыре раза порога дохода, предоставляющего право быть плательщиком единого налога), что стало шагом на пути создания равных условий в налогообложении для всех видов экономической деятельности (важность последнего подчеркивает Еврокомиссия)* и усложнило минимизацию налогообложения для плательщиков единого налога; повышена ставка налога на недвижимость и установлена надбавка к нему в размере 25 тыс. грн. в год для домов площадью более 500 м² и квартир — более 300 м², что увеличило налоговую нагрузку на богатых; повышены ставки акцизного налога на алкогольную и табачную продукцию на 40% и более (это соответствует европейской тенденции усиления фискальной роли акцизов, но порождает угрозу тенезации производства и импорта указанных подакцизных товаров вследствие резкого повышения ставок); усовершенствован механизм возмещения НДС (обеспечение его своевременного возмещения предусмотрено Соглашением об ассоциации с ЕС).

Кроме того, в 2016 г. в Украине вместо ставок 15% и 20% установлена единая ставка налога на доходы физических лиц 18% (ее выравняли со ставкой налога на прибыль), отменен единый социальный взнос для работников и снижена его ставка для работодателей сразу до 22%. Отметим, что выравнивание ставок налога на доходы физических лиц и налога на прибыль вряд ли приведет к существенной активизации экономической деятельности (несмотря на то, что общая налоговая нагрузка на граждан с низкими доходами почти не изменилась), возвращение к единой ставке подоходного налога вступает в противоречие с требованием справедливости в налогообложении, а в ЕС не было прецедентов отмены взносов в государственные социальные фонды для работников (в 2014 г. в постсоциалистических странах ЕС ставка этих взносов колебалась от 4% в Эстонии до 20% в Хорватии). Снижение отечественной ставки единого социального взноса для работодателей примерно в 2 раза связано с угрозой значительных фискальных потерь без сдвигов в детенизации экономических отношений (детенизация — это сложный процесс, для которого, особенно в условиях спада, снижение ставок налогов, даже

* Нужно рассмотреть возможности заимствования Украиной европейского опыта прямой государственной поддержки агросектора.

радикальное, недостаточно; не были осуществлены фискально-административные меры для противодействия сокрытию доходов от налогообложения). Не исключено, что ставку снова придется повышать для покрытия “фискального разрыва”. Считаем, что лучшей альтернативой реализованной у нас в 2016 г. реформе социального налогообложения было бы постепенное снижение ставки единого социального взноса для работодателей, второй и следующие этапы которого зависели бы от того, каким будет фискальный эффект от первоначального снижения ставки.

Данные изменения в отечественном налогообложении принимались поспешно в конце 2015 г. путем достижения тяжелого компромисса в стенах Парламента, что не способствовало их позитивному восприятию обществом.

Следовательно, Украине нужна дальнейшая налоговая реформа, в ходе которой следует сделать упор на: 1) упрощении налогового законодательства, устранении противоречий и недостатков в нем (в частности, позволяющих использовать распространение схем уклонения от уплаты налогов); 2) адаптации норм Налогового кодекса к директивам ЕС по НДС и специфическим акцизам (в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС); 3) усилении контроля за предоставлением налоговых льгот, введении инвестиционных налоговых льгот с учетом рекомендаций Еврокомиссии; 4) расширении базы и углублении прогрессивности имущественного налогообложения (от него уклониться сложнее, чем от налогообложения доходов) в качестве практического воплощения идеи повышения налоговой справедливости на основе “включения” в налоговую систему “налога на богатство” для увеличения доходов местных бюджетов; 5) упрощении и автоматизации налогового администрирования, совершенствовании системы риск-ориентированного налогового контроля (в том числе введении косвенных методов налогового контроля), улучшении отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками с учетом опыта стран ЕС.

Также подчеркнем, что для обеспечения синергетического влияния налогового реформирования и реформ в смежных сферах на повышение эффективности перераспределительных процессов в Украине важное значение имеют согласование налоговой, бюджетной и долговой политик, а также проведение других важных реформ (борьба с коррупцией, дерегуляция, децентрализация, оптимизация и повышение эффективности функционирования государственного сектора экономики и т. д.), большинство которых предусмотрено Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС.

Со сдвигами в социально-экономическом развитии, детенизацией экономических отношений и дальнейшим решением фискальных проблем в Украине при формировании налоговой политики все больше следует учитывать налоговую политику ЕС (в первую очередь, приводить отечественное налоговое законодательство в соответствие с положениями директив ЕС по налогообложению, не упоминающихся в Соглашении) и его стран-членов.

Список использованной литературы

1. *Парыгина В.А., Браун К., Масгрейв Дж., Тедеев А.А.* Налоги и налогообложение в России : учеб. – М. : Эксмо, 2006. – 639 с.
2. *Пансков В.Г., Князев В.Г.* Налоги и налогообложение : учеб. для вузов. – М. : МЦФЭР, 2003. – 336 с.
3. Налоги и налогообложение : учеб. ; [под ред. Д.Г. Черника, Л.П. Павловой]. – М. : Инфра-М, 2001. – 508 с.
4. *Майбуров И.А.* Теория и история налогообложения : учеб. – М. : Юнити-Дана, 2007. – 495 с.

5. Соколовська А.М. Формування податкової політики в умовах невизначеності // Фінанси України. — 2012. — № 11. — С. 44–51.
6. Захаров А.С. Становление системы налогового права ЕС : автореф. ... канд. юрид. наук. — М. : МГИМО МИД России, 2010. — 24 с.
7. Єфименко Т.І. Актуальні питання сучасних стратегій реформування податкових систем // Фінанси України. — 2013. — № 3. — С. 7–26.
8. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні : моногр. — Тернопіль : Карт-бланш, 2005. — 371 с.
9. Михайлишина Я.А. Сущность налогового реформирования // Налог и налогообложение. — 2013. — № 3. — С. 217–227.
10. Крисоватий А.І., Мельник В.М., Коцук Т.В. Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції : моногр. ; [за ред. А.І. Крисоватого]. — Тернопіль: ТНЕУ, 2014. — 371 с.
11. Мельник В.М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу : моногр. — К. : Комп'ютерпрес, 2006. — 277 с.
12. Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E. New Estimates for the Shadow Economies all over the World // International Economic Journal. — 2010. — № 24 [Електронний ресурс]. — Режим доступа : http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/IEJ_NewEstimates_ShadEc_World.pdf.
13. Иванов Ю.Б. Тенденции мировой налоговой политики в контексте антикризисного регулирования / Налоговые реформы. Теория и практика : моногр. ; [под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова]. — М. : Юнити-Дана, 2010. — С. 381–395.
14. Погорлецкий А.И. Налоговые аспекты расширения Европейского Союза // Вестник Санкт-Петербургского университета. — 2005. — Сер. 5. — № 1. — С. 30–39.
15. Bénassy-Quéré A., Tranno A., Wolff G.B. Tax harmonization in Europe: Moving forward // French Council of Economic Analysis. — 2014. — № 14 [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/841-tax-harmonization-in-europe-moving-forward/>.
16. Мельник В.М., Коцук Т.В. Налоговые реформы в условиях острого дефицита фискальных ресурсов: опыт стран ЕС и украинские реалии // Экономика Украины. — 2014. — № 6. — С. 37–56.
17. Соколовська А.М. Необхідність та шляхи подальшого реформування податкової системи України / Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції. — У 2 т. ; [за ред. О.В. Шлапака, Т.І. Єфименко]. — К. : ДННУ "Акад. фін. управління", 2014. — Т. 1. — С. 117–143.

References

1. Parygina V.A., Brown C., Musgrave J., Tedeev A.A. *Nalogi i Nalogoobnozhenie v Rossii* [Taxes and Taxation in Russia]. Moscow, Eksmo, 2006 [in Russian].
2. Panskov V.G., Knyazev V.G. *Nalogi i Nalogooblozhenie* [Taxes and Taxation]. Moscow, ICFED, 2003 [in Russian].
3. *Nalogi i Nalogooblozhenie, pod red. D.G. Chernika, L.P. Pavlovoi* [Taxes and Taxation], edited by D.G. Chernik, L.P. Pavlova. Moscow, Infra-M, 2001 [in Russian].
4. Maiburov I.A. *Teoriya i Istoriya Nalogooblozheniya* [Theory and History of Taxation]. Moscow, Yuniti-Dana, 2007 [in Russian].
5. Sokolov's'ka A.M. *Formuvannya podatkovoi polityky v umovakh nevyznachenosti* [Formation of the tax policy under the conditions of uncertainty]. *Finansy Ukrainy — Ukraine's Finances*, 2012, No. 11, pp. 44–51 [in Ukrainian].

6. Zakharov A.S. *Stanovlenie sistemy nalogovogo prava ES, avtoref. ... kand. yurid. nauk* [Establishment of the tax right system in EU], Author's abstract of the Cand. degree thesis (Jurid. Sci.). Moscow, MSIIR MFA Russia, 2010 [in Russian].
7. Efymenko T.I. *Aktual'ni pytannya suchasnykh strategii reformuvannya podatkovykh system* [Actual questions of modern strategies of reformation of tax systems]. *Finansy Ukrainy – Ukraine's Finances*, 2013, No. 3, pp. 7–26 [in Ukrainian].
8. Krysovatyi A.I. *Teoretyko-Organizatsiini Dominanty ta Praktyka Realizatsii Podatkovo Polityky v Ukraini* [Organizational-Theoretic Dominants and the Practice of Realization of the Tax Policy in Ukraine]. Ternopil', Kart-Blansh, 2005 [in Ukrainian].
9. Mikhailishina Ya.A. *Sushchnost' nalogovogo reformirovaniya* [Essence of a tax reformation]. *Nalogi i Nalogoobl. – Taxes and Taxat.*, 2013, No. 3, pp. 217–227 [in Russian].
10. Krysovatyi A.I., Mel'nyk V.M., Koshchuk T.V. *Podatkovi Transformatsii v ES ta Podatkova Polityka Ukrainy v Konteksti Evrointegratsii, za red. A.I. Krysovatogo* [Tax Transformations in EU and Ukraine's Tax Policy in the Context of the Eurointegration], edited by A.I. Krysovatyi. Ternopil', TNEU, 2014 [in Ukrainian].
11. Mel'nyk V.M. *Opodatkuvannya: Naukove Obgruntuvannya ta Organizatsiya Protsesu* [Taxation: Scientific Substantiation and Organization of the Process]. Kyiv, Komp'yuterpres, 2006 [in Ukrainian].
12. Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E. New estimates for the shadow economies all over the world. *Intern. Econ. J.*, 2010, No. 24, available at: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/IEJ_NewEstimates_ShadEc_World.pdf.
13. Ivanov Yu.B. *Tendentsii mirovoi nalogovoi politiki v kontekste antykrizisnoho regulirovaniya, v: Nalogovye Reformy. Teoriya i Praktika, pod red. I.A. Maiburova, Yu.B. Ivanova* [Tendencies of the world tax policy in the context of the anticrisis regulation, in: Tax Reforms. Theory and Practice], edited by I.A. Maiburov, Yu.B. Ivanov. Moscow, Yuniti-Dana, 2010, pp. 381–395 [in Russian].
14. Pogorletskii A.I. *Nalogovye aspekty rasshireniya Evropeiskogo Soyuza* [Tax aspects of the extension of the European Union]. *Vestn. Sankt-Peterb. Univ. – Bull. St.-Petersb. Univ.*, 2005, Ser. 5, No. 1, pp. 30–39 [in Russian].
15. Bénassy-Quéré A., Trannoy A., Wolff G.B. Tax harmonization in Europe: Moving forward. *French Council of Economic Analysis*, 2014, No. 14, available at: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/841-tax-harmonization-in-europe-moving-forward/>.
16. Mel'nik V.N., Koshchuk T.V. *Nalogovye reformy v usloviyakh ostrogo defitsita fiskal'nykh resursov: opyt stran ES i ukrainskie realii* [Tax reforms under conditions of the acute deficit of fiscal resources: experience of the countries of EU and Ukrainian realities]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2014, No. 6, pp. 37–56 [in Russian].
17. Sokolov's'ka A.M. *Neobkhidnist' ta shlyakhy podal'shogo reformuvannya podatkovoi systemy Ukrainy, v: Modernizatsiya Finansovoi Systemy Ukrainy v Protsesi Evrointegratsii. U 2 t., za red. O.V. Shlapaka, T.I. Efymenko* [Necessity and ways of a further reformation of Ukraine's tax system, in: Modernization of Ukraine's Financial System in the Process of Eurointegration, in 2 Vols.], edited by O.V. Shlapak, T.I. Efymenko. Kyiv, Acad. Financ. Manag., 2014, Vol. 1, pp. 117–143 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 3 декабря 2014 г.
и была обновлена 14 января 2016 г.

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

УДК 332.142.2

Ю. В. КИНДЗЕРСКИЙ,
*кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
отдела экономического роста и структурных изменений в экономике
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"
(Киев)*

ВОЗМОЖНОСТИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В КОНТЕКСТЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ДЕПРЕССИВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ *

Акцентируется внимание на проблеме межрегиональной дифференциации в Украине и связанных с ней рисков. Обоснованы возможности применения специальных экономических зон (СЭЗ) в преодолении этой дифференциации, отсталости и депрессивности отдельных территорий. Указаны причины неудач использования СЭЗ в Украине. Предложены подход и критерии для идентификации депрессивных территорий. Сделан вывод о необходимости решения проблемы депрессивности в ключе реализации взаимосогласованных региональной и промышленной политик, а также имплементации положений Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Ключевые слова: специальные экономические зоны, межрегиональная дифференциация, депрессивные территории, региональная политика.

Yu. V. KINDZERSKII,
*Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Department of Economic Growth and Structural Changes in Economy,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kiev)*

POSSIBILITIES OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN THE CONTEXT OF INTERREGIONAL LEVELING AND DEVELOPMENT OF DEPRESSIVE TERRITORIES

The attention is paid to problems of the interregional differentiation in Ukraine and risks related to it. Possibilities to apply special economic zones (SEZ) to the overcoming of this differentiation, backwardness, and depressiveness of separate territories are substantiated. The reasons for failures of the use of SEZ in Ukraine are indicated. An approach to and criteria for the identification of depressive territories are proposed. The conclusion is made about the necessity to solve the problem of depressiveness through a realization of the mutually consistent regional and industrial policies and the implementation of positions of the EU – Ukraine Association Agreement.

Keywords: special economic zones, interregional differentiation, depressive territories, regional policy.

Киндзерский Юрий Викторович (Kindzerskii Yurii Viktorovich) – e-mail: vkpp@ukr.net.

* Статья публикуется в авторской редакции.

Наличие и перманентное нарастание на протяжении двух последних десятилетий существенных разрывов между регионами Украины по уровню социально-экономического развития является едва ли не главной угрозой сохранению целостности страны и болезненной нерешенной проблемой отечественной региональной политики *. С одной стороны, дисбалансы в региональном развитии еще до недавнего времени становились поводом для “ручного” управления регионами центральной властью, умышленного создания региональными элитами искусственных межрегиональных противоречий на идеологической и национальной почве в политической борьбе за власть. С другой стороны, намерения конституционно децентрализовать государственное управление ** на фоне дальнейшего накопления межрегиональных разрывов будут лишь укреплять разрушительные “центробежные” тенденции как в экономической, так и в политической плоскостях. Характерными чертами этих тенденций уже теперь являются усиление регионального сепаратизма и искусственной автономизации регионов по экономическим, культурно-ментальным и идеологическим признакам; сокращение межрегиональных кооперационных связей и товарооборота; преимущественная ориентация регионального производства на внешние рынки с отстранением от участия в решении проблем соседних регионов; наращивание межрегиональной асимметрии по уровню развития вследствие неравномерного территориального размещения производства, укрепление позиций регионов-лидеров и увеличение отставания стагнационных и депрессивных регионов под влиянием эффекта “черной дыры”, роль которой выполняют первые, перетягивая на себя материальные, трудовые и финансовые ресурсы последних; усиление фрагментарности и ситуативности государственной экономической политики; невозможность целостного макроэкономического регулирования вследствие объективно неодинакового и неравномерного влияния одних и тех же инструментов регулирования на регионы, разные по состоянию развития.

Стоит подчеркнуть, что недавнее законодательное урегулирование основ государственной региональной политики *** и стимулирования развития регионов **** в Украине открывает широкие возможности для активизации процессов регионального развития и повышения эффективности государственного управления ими, однако оно недостаточно ориентировано на решение проблемы преодоления межрегиональных разрывов и депрессивности территорий. В частности, к приоритетам государственной региональной политики отнесено “уменьшение territori-

* Например, в 2012 г. в расчете на душу населения разница между максимальным и минимальным размерами ВРП составила 6,7 раза (97,4 тыс. грн. для Киева против 14,5 тыс. грн. для Черновицкой обл.), в 2013 г. по располагаемому доходу – соответственно, 2,95 раза (52,9 тыс. грн. для Киева против 17,9 тыс. грн. для Закарпатской обл.), по среднемесячной номинальной заработной плате одного штатного работника – 2,1 раза (5007 грн. в Киеве против 2359 грн. в Тернопольской обл.), по уровню безработицы – 1,8 раза (9,4% в Тернопольской обл. против 5,2% в Киеве), по объему капитальных инвестиций – 12,6 раза (24975,3 грн. для Киева против 1978,4 грн. для Херсонской обл.), по объему ПИИ – 156,6 раза (9958,7 дол. для Киева против 63,6 дол. для Тернопольской обл.), по объему реализованной промышленной продукции – 16,3 раза (73,7 тыс. грн. для Киева против 4,5 тыс. грн. для Черновицкой обл.) (Регіони України. 2014 : стат. зб. – Ч. I / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 78, 109, 138; Регіони України. 2014 : стат. зб. – Ч. II / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 13, 126, 145).

** Важным шагом к повышению ответственности местных властей за состояние регионов и к их финансовой самодостаточности является принятие в первом чтении изменений к Конституции Украины относительно децентрализации власти (Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Закон України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217а).

*** Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 44.

**** Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 193.

альной дифференциации по индексу регионального человеческого развития" *. Но ориентироваться при оценке межрегиональных разрывов лишь на этот индекс, определяемый на основе широкого перечня показателей (в большей степени социально-демографических и в меньшей — экономических **), несмотря на его важность, явно не достаточно. Об этом свидетельствуют фактические значения такого индекса для регионов Украины в 2013 г. ***, согласно которым существенные межрегиональные разрывы в нашей стране практически отсутствуют, а потому нет особой нужды в межрегиональном выравнивании.

Не следует рассчитывать на высокую эффективность обеспечения межрегионального выравнивания на основе межбюджетных трансфертов в виде базовой дотации регионам (до 2014 г. — "дотации выравнивания"), которая предоставляется из государственного бюджета местным бюджетам для горизонтального выравнивания налоговоспособности территорий ****. Существование такой дотации не создает у местных властей мотивов к развитию региона, а закрепляет, прежде всего, иждивенческие настроения. Финансовая децентрализация, начатая в 2015 г., тоже не будет особо способствовать межрегиональному выравниванию, поскольку с самого начала более развитые регионы будут получать для своего развития больше ресурсов по сравнению с менее развитыми, что будет лишь консервировать существующие межрегиональные разрывы.

Таким образом, важной проблемой является не только само преодоление межрегиональных разрывов, но и нахождение действенных инструментов обеспечения межрегионального выравнивания на основе не пассивных (дотаций), а активных средств стимулирования опережающего развития отсталых и депрессивных регионов по сравнению с другими. Наряду с этим, возникает не менее важный вопрос идентификации таких регионов и измерения межрегиональных разрывов. В силу этого стоит, по нашему мнению, обратить внимание на использование возможностей такого инструмента развития территорий, как специальные экономические зоны (СЭЗ) ***** , законодательные основы деятельности которых существуют в Украине уже свыше двух десятилетий *****. К сожалению, применение этого инструмента не предусмотрено в принципах государственной региональной политики. Поэтому

* Про засади державної регіональної політики : ч. 2 п. 1 ст. 6 Закону України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

** Методика вимірювання регіонального людського розвитку / Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України ; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України ; Державна служба статистики України. — К., 2012. — 50 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/arhiv/Metodika_RLR.zip>.

*** Інтегральний індекс регіонального людського розвитку / Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.idss.org.ua/ukr_index.html.

**** Глава 16. Міжбюджетні трансферти : Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 59. — С. 9. — Ст. 2047.

***** Специальные экономические зоны (СЭЗ) — выделенные по определенным критериям территории страны со специальным правовым режимом экономической деятельности для субъектов хозяйствования с целью создания для них стимулов к началу и ведению бизнеса в заданных государством приоритетных сферах деятельности. Среди распространенных в мире разнообразных модификаций особых зон можно назвать свободные экономические зоны, территории приоритетного развития, зоны свободного предпринимательства, зоны совместного предпринимательства, особые экономические районы, зоны внешней торговли, промышленно-предпринимательские зоны, сервисные зоны, зоны экспортного производства, технологические парки, технополисы, свободные таможенные зоны и др.

***** Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13.10.1992 р. № 2673-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 676.

цель нашей статьи – раскрыть возможности использования СЭЗ для стимулирования развития отсталых и депрессивных регионов, а также обеспечения межрегионального выравнивания.

В мировой практике СЭЗ активно и эффективно используются. Например, в Польше они входят в законодательно установленный перечень инструментов стимулирования инвестиций, применяемых правительством этой страны наряду с государственной финансовой поддержкой инвестиций в приоритетных секторах, грантовой поддержкой проектов Структурными фондами Европейского Союза, освобождением от местных налогов, дотациями на трудоустройство безработных. В Польше СЭЗ используются, прежде всего, как инструмент межрегионального выравнивания и стимулирования развития отсталых регионов, где, согласно нормативам ЕС по предоставлению государственной помощи, ВРП на душу населения не превышает 75% среднего по ЕС [1, с. 40]. Большая часть ПИИ ведущих мировых корпораций, которые приходят в Польшу и направляются в производственный сектор, размещаются именно на территориях СЭЗ. Предпринимателям, которые изъявили желание начать хозяйственную деятельность в СЭЗ и получили соответствующее разрешение на ее ведение, предоставляется государственная помощь в виде таких льгот, как освобождение от уплаты налога на прибыль (для юридических лиц), налога на доходы (для физических лиц), местных налогов и сборов (в частности, земельного налога и налога на недвижимое имущество), а также установление льготных цен на приобретение земельных участков с полностью подготовленной инфраструктурой для производства, предоставление бесплатных административных услуг по регистрации и ведению бизнеса *.

В других странах тоже практикуется предоставление субъектам, работающим в СЭЗ, таможенных преференций, льготных кредитов и арендной платы за пользование земельными участками, производственным оборудованием, сооружениями, объектами инфраструктуры и т. п. Система преференций в таких зонах усложняется (“уточняется”) по мере усложнения задач, которые ставятся правительствами. Для “догоняющего” развития применяются СЭЗ производственной направленности. Задачи “опережающего” развития решаются в научно-технологических зонах **. Сегодня в мире существует около 2 тыс. СЭЗ как в развитых странах, так и в развивающихся.

В нашем государстве этот инструмент, как и остальные из арсенала отечественной экономической политики, оказался малоэффективным. Это следует связывать со слабостью не столько самой идеи использования СЭЗ, сколько организационных механизмов ее практической реализации. С конца 90-х годов прошлого века до 2005 г. в Украине были созданы и действовали 11 специальных (свободных) экономических зон и 72 территории приоритетного развития (ТПР) со специальным режимом инвестиционной деятельности в 9 областях ***. В этот период инвес-

* Польша – твой экономический партнер / Министерство экономики Республики Польша. – Варшава : Ин-т исследований рынка, потребления и конъюнктуры, 2008. – С. 90.

** О мировом опыте создания и функционирования особых зон см., например [2; 3].

*** В числе 11 созданных в Украине СЭЗ – “Азов” (г. Мариуполь), “Донецк”, “Славутич” (Киевская обл.), “Закарпатье”, “Яворов” (Львовская обл.), “Курортполис Трускавец” (Львовская обл.), “Интерпорт Ковель” (Волинская обл.), “Николаев”, “Порто-франко” (г. Одесса), “Порт Крым” (АР Крым), “Рени” (Одесская обл.). ТПР были созданы в АР Крым, Волинской, Донецкой, Закарпатской, Житомирской, Луганской, Черниговской областях, в г. Харьков и Шостка (Сумская обл.). Для большинства из них срок, на который создавались СЭЗ и ТПР, составлял 20–30 лет, а для СЭЗ “Донецк” и “Азов” – 60 лет (Обобщенная информация о созданных в Украине специальных экономических зонах и территориях приоритетного развития со специальным режимом инвестиционной деятельности / Министерство экономического развития и торговли Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://me.kmu.gov.ua>).

торам в СЭЗ и ТПР был предоставлен ряд льгот в виде режима специальной таможенной зоны; освобождения от налогообложения прибыли в первые годы деятельности или налогообложения ее по сниженной ставке (20 или 50% от действующей в стране); освобождения от налогообложения инвестиций, уплаты ввозной пошлины и НДС, платы за землю, уплаты сборов в отдельные бюджетные фонды, обязательной продажи поступлений в иностранной валюте *.

Масштабные злоупотребления льготами в отечественных СЭЗ повлекли за собой немалые проблемы с наполнением бюджета страны, не сделав их при этом "точками экономического роста" [4]. Поэтому с 2005 г. их деятельность на льготных условиях налогообложения была приостановлена. Кроме того, в украинском законодательстве, наряду с возможностями злоупотреблять льготами, был допущен ряд методически-правовых пробелов, которые не дали раскрыться потенциалу зон в активизации развития территорий.

Создание СЭЗ инициировали центральные и местные органы исполнительной власти. С этой целью для развития территорий не требовалось наличия никаких критических предпосылок (экономических, социальных, экологических, демографических и т. п.), которые бы свидетельствовали об их угрожающем состоянии по сравнению с другими территориями. Процессы инициирования и принятия законодательного решения, как и определения вида преференций, носили исключительно субъективный ("кулуарный") характер, базировались на личных неформальных связях между представителями центральной и региональных властей, между властями и бизнесом. Рамочного закона по ТПР вообще не было. Поэтому создание СЭЗ и ТПР происходило "вручную", на основе отдельных законов, указов Президента или правительственных постановлений под каждую зону или территорию. Оно далеко не всегда "де-факто" напрямую связывалось с необходимостью решить задекларированные стратегические задачи развития национальной экономики. Подобная хаотичность привносила диссонанс в отечественную хозяйственную систему, создавала ничем не оправданные неравные условия для ведения бизнеса, не стимулируя, а наоборот – угнетая, внутреннее производство вне зон **. Через СЭЗ без уплаты пошлины на территорию Украины массово попадала готовая продукция иностранного происхождения (продукты питания, товары легкой промышленности, бытовая техника, автомобили), которая реализовывалась по демпинговым ценам, тогда как предусмотренные в этих зонах льготы касались лишь импорта сырья и комплектующих. Нередко бизнес использовал преимущества СЭЗ в схемах уклонения от налогов, "отмывания" денег, вывоза капиталов, ведения незаконной деятельности и т. п. Тем самым отечественные СЭЗ и ТПР превратились из фактора развития внутреннего производства в фактор его дестабилизации и деградации.

* Полный перечень льгот, которые предоставлялись инвесторам в СЭЗ и ТПР Украины до 2005 г., приведен на официальном сайте Министерства экономического развития и торговли Украины (с главной страницы: *Економічна ситуація та прогнози – Розвиток регіонів – Вільні економічні зони – Інформація про СЕЗ та ТПР*) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://me.kmu.gov.ua>.

** Подтверждением для таких выводов могут служить введение в 2001 г. моратория на создание новых СЭЗ и ТПР, принятие ряда мер по повышению эффективности их деятельности, установление ограничений на ввоз с территорий этих зон на таможенную территорию Украины отдельных товаров, что, однако, оказалось недейственным и кардинально ситуацию не изменило (Про аналіз результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності в 2001 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2002 р. № 1241; Про запровадження обмеження на ввезення деяких видів товарів з території спеціальної економічної зони "Донецьк" на митну територію України у 2003 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2003 р. № 1435; Про запровадження обмеження на

В СЭЗ государственный контроль, мониторинг и анализ функционирования субъектов и целевого использования льгот* были формальными, никаких корректирующих действий в отношении их работы они практически не вызывали. Деятельность органов управления зонами была зарегулирована и забюрократизирована вследствие обязательности предоставления их субъектами многочисленных справок, необходимости получения ими разрешений на пользование земельными участками и объектами инфраструктуры, заключения контрактов с администрацией, подтверждения способности вести ту или иную деятельность и т. д. Это только создавало почву для коррупции, не привлекая, а наоборот – отталкивая, потенциальных (“не своих”) инвесторов от работы в СЭЗ. При такой организации украинские СЭЗ превратились в закрытые для проникновения посторонних региональные анклав, где на привилегированных условиях вел свою деятельность “провластный” бизнес. Они стали источником усиления в экономической плоскости межрегиональных разрывов по уровню и условиям развития, а в политической – регионального сепаратизма и “центробежных” настроений, что только углубило раскол в обществе и продлило экономическую нестабильность в стране.

Нормативные требования к созданию СЭЗ содержали в себе скрытые угрозы возникновения и углубления межрегионального неравенства. Они ставили перед регионами такие условия предоставления специального статуса, при которых, как это ни парадоксально, “отсеивались” “слабые” и поддерживались “сильные”, тем самым становилось невозможным межрегиональное выравнивание**. Соблюдение этих требований исказило саму идею использования СЭЗ как регуляторного инструмента, поскольку наличие у территорий условий, которые отвечали нормативным, наоборот, должно было бы отбрасывать необходимость предоставления им специального статус-

ввезення деяких видів товарів з території спеціальної економічної зони “Донецьк” на митну територію України у I кварталі 2004 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 р. № 146 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

* Мониторинг и анализ деятельности СЭЗ и ТПП регламентировались соответствующими нормативными актами (Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 184; Про затвердження Порядку здійснення моніторингу за функціонуванням спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку та дотриманням умов спеціальних режимів їх діяльності : Наказ Міністерства економіки України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства фінансів України від 20.09.1999 р. № 114/600/496/221 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>).

** Претенденты (согласно требованиям и в зависимости от типа зоны, которую они предлагали создать) должны были иметь достаточный ресурсный потенциал (природно-климатические условия, полезные ископаемые, трудовые ресурсы, научно-производственный потенциал и т. п.); обеспеченность объектами производственной и социальной инфраструктур; наличие или близость сетей коммуникаций; наличие производственной базы соответствующей специализации; благоприятную экологическую ситуацию или отсутствие ограничений экологического характера (включая антропогенные нагрузки на окружающую природную среду). Для научно-технических зон требовались наличие высокого уровня концентрации научно-технического потенциала, научно-исследовательских и опытно-конструкторских центров, имеющих разработки мирового уровня, а также существование необходимых экспериментальной и производственной баз. Рекреационно-туристические зоны должны были иметь, кроме уникального природоресурсного потенциала для туризма и оздоровления, еще и развитую сеть коммуникаций, материально-техническую базу для туризма и рекреации, достаточную обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 р. № 1756. – Програма розвитку в Україні спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності на період до 2010 року : Основні вимоги до розташування СЕЗ та критерії відбору проєктів їх створення [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>).

са, тогда как их отсутствие (за исключением, разве что, уникальных природно-климатических условий для туризма) должно было рассматриваться как свидетельство критического депрессивного состояния и подтверждение целесообразности предоставления территории преференций. В Украине на подобные обстоятельства внимания не обращали, и специальный статус нередко предоставлялся тем, кто в нем не нуждался.

Утвержденные критерии для выбора приоритетных видов деятельности в СЭЗ * опосредованно позволяли любой из них считать таковым **, чем нивелировался сам принцип приоритетности. Структурные и технологические критерии для такого выбора не использовались, никакие структурные соотношения или ограничения на масштабы деятельности того или иного вида не накладывались. Поэтому в СЭЗ производство не отличалось прогрессивностью по сравнению с производством на остальной территории Украины с точки зрения структурных и технологических характеристик. Оно было полностью отдано текущей конъюнктуре, не закладывая основ для долгосрочных позитивных сдвигов.

Привлекает внимание то обстоятельство, что одним из критериев для предоставления особого статуса территории или признания приоритетным того или иного вида деятельности были определены наличие развитой инфраструктуры или нацеленность проекта на ее создание. Тем самым государство отстранилось от решения инфраструктурных проблем, отдав их на откуп частному бизнесу. Но, как известно, подобные проекты не прибыльны, а поэтому не привлекательны для последнего, однако именно от состояния инфраструктуры в значительной степени зависит интенсивность притока частных инвестиций. В мировой практике инфраструктурные проблемы в СЭЗ государство полностью берет на себя ***. В Украине же отстранение государства от решения инфраструктурных задач в СЭЗ стало фактором, с одной стороны, сужения потока инвестиций (особенно иностранных), а с другой — их крайне неравномерного распределения между территориями, которые имели разную обеспеченность объектами инфраструктуры.

На протяжении льготного режима в 2000–2004 гг. в украинские СЭЗ и ТПР инвестированы денежные средства на общую сумму 1,96 млрд. дол., при этом их львиная доля (84,2%) пришла на ТПР ****. В отличие от распространенного мне-

* Про затвердження Положення про критерії визначення пріоритетних видів економічної діяльності в спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності і порядок їх застосування : Наказ Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України від 14.03.2000 р. № 28/51 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

** Именно опосредованность критериев обусловила утверждение нескольких сотен приоритетных видов деятельности (Про деякі питання інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальних економічних зон : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2000 р. № 1175; Про погодження проектів Порядку розгляду та затвердження інвестиційних проектів, що реалізуються у пріоритетних видах економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та у спеціальній економічній зоні “Порт Крим” в Автономній Республіці Крим, та переліку пріоритетних видів економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку Автономної Республіки Крим, для яких встановлено спеціальний режим інвестиційної діяльності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 р. № 212-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>).

*** Например, Китай смог привлечь инвесторов только после выполнения огромной строительной программы по созданию в своих СЭЗ самой современной инфраструктуры (дорог, связи, гостиниц). До 80% всех затрат легли на бюджет страны, а иностранные инвестиции поступили в СЭЗ после создания условий, необходимых для ведения бизнеса [4]. В Польше задача по развитию инфраструктуры на территориях СЭЗ возложена на управляющую компанию, которая находится в государственной собственности и обеспечивает управление развитием СЭЗ в целом.

**** Здесь и далее, если не указано иное, использованы данные статистических бюллетеней “Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах та на

ния, что в особых зонах произошел всплеск инвестиционной активности по сравнению с остальными регионами, фактические данные свидетельствуют об обратном (в частности, при сравнении объемов инвестиций на единицу площади СЭЗ – ТПР и страны в целом). При том, что СЭЗ – ТПР занимали 10,5% территории страны, доля инвестиций, которая на них приходилась, в общем объеме инвестиций в Украине находилась за указанный период в пределах 3,4–5,2% *. В общем объеме ПИИ на СЭЗ и ТПР пришлось всего 6%, причем ежегодный прирост иностранных инвестиций в целом по Украине существенно опережал их аналогичный прирост в СЭЗ и ТПР. Фактическое поступление инвестиций в СЭЗ и ТПР составило лишь 13,8% запланированного объема, а фактическое соотношение между собственными и иностранными инвестициями – 78,8% и 21,2% **.

Структура инвестиций в СЭЗ и ТПР по видам экономической деятельности в связи с существованием широкого спектра приоритетов не отличалась прогрессивностью по сравнению с аналогичной структурой для всей экономики страны. 82% общего объема инвестиций были направлены в промышленность, в том числе 65,4% – в отрасли переработки. Пяту часть (20,7%) инвестиций поглотило традиционное для Украины металлургическое производство, тогда как отрасли машиностроения были для инвесторов менее привлекательны: на производство машин и оборудования пришлось 8,4%, на производство электрического, электронного и оптического оборудования – 5,7%, на производство транспортных средств – 4,5% ***.

Поскольку создание СЭЗ в Украине не преследовало цель преодоления межрегиональных разрывов, то о необходимости налаживания соответствующего механизма перераспределения инвестиционных ресурсов в пользу менее развитых регионов речь не шла. Межрегиональное распределение инвестиций в СЭЗ – ТПР оказалось крайне неравномерным. Оно коррелировало с устоявшимся распределением регионов по объемам, состоянию и структуре производства, уровням инфраструктуры, научно-технического и кадрового потенциалов, тем самым объективно способствуя закреплению межрегиональных разрывов. Почти 2/3 (61,6%) всех инвестиций в СЭЗ – ТПР пришлось на промышленно развитую Донецкую область, тогда как традиционные для Украины региональные “аутсайдеры” (Волинская, Житомирская, Николаевская, Сумская и Черниговская области) в совокупности получили из них около 5%.

Фактический результат деятельности СЭЗ и ТПР оказался слишком скромным по сравнению с ожидаемым. Даже в период действия льготного режима существенной активизации хозяйственной деятельности не произошло – при том, что в отдельные годы объемы предоставленных льгот приближались к объемам привлечен-

териториях приоритетного розвитку України за інвестиційними проектами” за соответствующие годы (К., Держстат України).

* Развернутый анализ динамики и структуры инвестиций в СЭЗ – ТПР Украины представлен нами в [5, с. 297–327].

** Для сравнения: в СЭЗ Польши доля инвестиций отечественного происхождения составила 19,2%, а остальное приходилось на иностранные инвестиции, причем преимущественно из стран ЕС. Польские СЭЗ, благодаря привлекательным условиям инвестирования, стали главными акцепторами иностранных инвестиций в стране – при том, что крупнейшими иностранными инвесторами были ведущие мировые корпорации (“General Motors”, “Fiat”, “Toyota Motor”, “Volkswagen”, “Michelin”, “Mondelez”) (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 16, 18).

*** Для сравнения: к концу 2013 г. в отраслевой структуре инвестиций в польские СЭЗ 26,4% приходилось на автомобилестроение, а в целом на отрасль машиностроения – 41,9%, тогда как на производство металлов и готовых металлоизделий – 9,4% (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 22).

ных инвестиций и даже превышали их. В общих показателях производства большинства регионов и страны в целом вклад особых зон был малозаметным, хотя для отдельных субъектов хозяйствования, имевших тесные связи с властями, они дали мощный толчок к росту и закреплению на рынке. Практически невыполненными остались большинство задач, которые формально ставились перед СЭЗ. Между тем вопрос возврата субъектами предоставленных им льгот и ответственности чиновничества за неполучение запланированных результатов не поднимался. Все это должно было бы дать толчок к коррекции работы отечественных СЭЗ и повышению их эффективности, но стало для Правительства лишь поводом приостановить их деятельность с 2005 г. и отказаться от ранее предоставленных государством гарантий и обязательств перед субъектами.

На сегодня вопрос возобновления СЭЗ вновь приобретает актуальность, причем именно в контексте создания механизма преодоления межрегиональных разрывов и депрессивного состояния территорий на фоне сверхсложной политической и экономической ситуации в стране. Специальный правовой режим экономической деятельности в СЭЗ следует рассматривать как совокупность форм государственной помощи для развития указанных территорий и отдельных приоритетных видов экономической деятельности согласно недавно принятому законодательству по государственной помощи *. Также, согласно соответствующим дополнениям к закону **, этот институт должен быть введен в арсенал средств государственной региональной политики в качестве особого инструмента решения данной проблемы. СЭЗ должны создаваться как в рамках стратегии возрождения того или иного региона, так и в сочетании с задачами структурно-технологической модернизации всего производства страны, максимального замыкания внутри нее технологических производственных цепочек путем создания в СЭЗ смежных производств и отсутствующих производственных звеньев, переориентации промышленности на удовлетворение потребностей внутреннего потребительского рынка и выпуск готовой продукции.

Наряду с этим, более эффективной и действенной мерой с точки зрения подъема экономики депрессивного региона является создание в СЭЗ производств, которые бы выполняли функцию "полюсов роста" и центров кристаллизации новой структуры экономики ***. Эффект действия такого "полюса" заключается в формировании вокруг основного производства разветвленной промышленной (или другой хозяйственной) агломерации из совокупности технологически взаимосвязанных смежных производств одной или нескольких отраслей. Главным требованием к основному производству является выпуск конечной продукции потребительского и/или инвестиционного назначения, которая имеет значительные масштабы спроса на внутреннем или внешнем рынках и позволяет решить ряд стратегических задач развития страны в экономическом, социальном, экологическом и оборонном аспектах.

Участие государства в лице как центральных, так и местных органов власти в процессах создания СЭЗ и контроля эффективности их деятельности необходимо существенно расширить и вывести за рамки лишь формального документального оформления и регистрации зон как таковых, с дальнейшим снятием государством с себя ответственности за их функционирование. Правительство должно решить ряд взаимосвязанных проблем, касающихся согласования нормативно-правовых актов относительно деятельности СЭЗ и ТПР с законодательством по региональ-

* Про державну допомогу суб'єктам господарювання : ч. 1 і 3 п. 1 ст. 6 Закону України від 01.07.2014 р. № 1555-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 34. — С. 2563. — Ст. 1173.

** Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

*** Идея формирования "полюсов роста" при планировании регионального развития принадлежит французскому экономисту Ф. Перру и подробно раскрыта в его работах.

ной политике, коррекции подходов к идентификации депрессивных территорий, выбора системы предпочтений субъектам в зависимости от степени депрессивности территорий и установленных задач развития региона и страны в целом, введения специализированных институтов финансового обеспечения деятельности субъектов и т. п.

Управление развитием СЭЗ целесообразно возложить на специально созданную государством управляющую компанию, а не на местную администрацию или субъекта экономической деятельности СЭЗ, как это предусмотрено действующим законодательством *. Такой шаг, с одной стороны, позволит минимизировать или же ликвидировать коррупцию в местных органах власти в отношениях между бизнесом и государством по поводу организации деятельности в СЭЗ, а с другой – станет “предохранителем” от приспособления этих зон под корпоративные интересы конкретных субъектов, на которых будет возлагаться функция управления ими, при одновременном ведении этими субъектами собственной хозяйственной деятельности. По организационно-правовой форме хозяйствования управляющая компания должна быть оформлена в виде АО или ООО, полностью принадлежащих государству. Государство в наблюдательном совете таких обществ должно поровну представлять специально уполномоченные центральной и местных властей.

На управляющую компанию следует возложить ряд функций. В частности, она, совместно с профильным органом центральной исполнительной власти по региональному развитию, должна разрабатывать стратегию и план развития СЭЗ, единолично обеспечивать их реализацию, осуществлять отбор субъектов для работы в СЭЗ, распоряжаться ее имуществом (путем его предоставления в аренду или продажи). Кроме того, управляющая компания должна непосредственно развивать инфраструктуру СЭЗ для того, чтобы отойти от существующей до настоящего времени практики самоустранения государства от инфраструктурных проблем зон.

Целесообразно коренным образом изменить подходы к установлению льгот субъектам, ведущим хозяйственную деятельность в СЭЗ, отказавшись от их безусловного предоставления лишь по факту формальной регистрации субъекта на ее территории. Как показывает зарубежный опыт (в частности, польский), стоит осуществлять тщательный отбор субъектов в порядке конкурса или переговоров с предварительно определенными и официально приглашенными потенциальными претендентами, которыми должны выступать, как правило, ведущие мировые и отечественные компании. Следует четко установить ограничения на перечень приоритетных видов деятельности, в которых могут работать субъекты СЭЗ и предоставляться государственная поддержка. Количество приоритетов не должно превышать 10–15 направлений, и они должны полностью согласовываться с общегосударственными приоритетами модернизации производства страны.

Во избежание субъективизма процедура и методика отбора субъектов должны быть формализованы и законодательно урегулированы, определять способ, принципы и условия проведения конкурса или переговоров, а также критерии оценки направлений хозяйственной деятельности субъектов на территории СЭЗ с учетом того, насколько они обеспечат развитие производства по приоритетным видам деятельности, достижение целей создания этой зоны и выполнение плана ее развития в целом. Субъектам, которые победили в конкурсах или по результатам переговоров и изъявили желание работать в СЭЗ, необходимо выдавать соответствующее разрешение на ведение хозяйственной деятельности на ее территории. Только оно должно быть

* Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : ст. 9 Закону України від 13.10.1992 р. № 2673-ХІІ.

основанием для предоставления субъектам государственной помощи в виде разнообразных льгот. Функции отбора претендентов, выдачи и отмены разрешений, контроля деятельности субъектов по выполнению ими взятых на себя обязательств от имени государства также должны осуществлять управляющие компании.

Разрешение должно быть срочным и определять вид экономической деятельности и обязательства субъекта относительно, в частности, объемов инвестиций, минимально допустимых для предоставления льгот, количества создаваемых рабочих мест и их гарантированного сохранения в течение определенного периода. При несоблюдении предпринимателем этих условий разрешение следует досрочно отменить, с соответствующим возмещением государству денежных средств на сумму предоставленных льгот.

В рамочном законодательстве по СЭЗ, региональной политике и стимулированию развития регионов * необходимо продублировать введение норм, устанавливающих, что особые зоны являются одним из инструментов реализации государственной региональной политики и создаются с целью преодоления депрессивности территорий и обеспечения межрегионального выравнивания. Нужно отменить слишком "размытую" цель создания СЭЗ **, которая позволяла любой территории претендовать на специальный статус. В определении понятия "депрессивная территория" *** следует подчеркнуть, что ею являются регион или его часть, которые признаны депрессивными в связи с существенным и продолжительным их отставанием по ряду социально-экономических показателей от остальных регионов страны и для преодоления своей отсталости требуют введения специального правового режима экономической деятельности.

Несмотря на то, что в действующем законодательстве по региональному развитию предусмотрена возможность предоставления отдельным территориям статуса депрессивных, введение на них специального режима не включено в перечень мер по стимулированию развития ****. Этот перечень ограничивается государственными капиталовложениями в производственную, коммуникационную и социальную инфраструктуру, государственной поддержкой (в том числе финансовой) малых предприятий, содействием при формировании субъектов инновационной инфраструктуры, направлением международной технической помощи на решение экологических проблем, содействием занятости и переквалификации трудовых ресурсов. Законом содержание такой государственной поддержки и содействия не конкретизируется, а это превращает такие меры лишь в декларацию о намерениях, что в принципе делает невозможным решение проблемы преодоления депрессивности.

Хотя установленный перечень и коррелирует с современными подходами ЕС к региональному выравниванию, все же он слишком ограничен по сравнению со все-

* Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13.10.1992 р. № 2673-ХІІ; Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII; Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

** Согласно ч. 2 ст. 1 Закона Украины "Об общих основах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон", "целью создания специальных (свободных) экономических зон являются привлечение иностранных инвестиций и содействие им, активизация совместно с иностранными инвесторами предпринимательской деятельности для наращивания экспорта товаров и услуг, поставок на внутренний рынок высококачественной продукции и услуг, привлечение и внедрение новых технологий, рыночных методов хозяйствования, развития инфраструктуры рынка, улучшение использования природных и трудовых ресурсов, ускорение социально-экономического развития Украины".

*** Про стимулювання розвитку регіонів : ст. 1 Закону України від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

**** Про стимулювання розвитку регіонів : р. III "Особливості державного стимулювання розвитку депресивних територій" (ст. 6–11) Закону України.

ми возможностями поддержки регионов в ЕС *. Кроме перечисленных мер, она предусматривает также применение налоговых и кредитных льгот на реализацию инвестиционных проектов, государственную финансовую помощь на реструктуризацию предприятий, работающих в отраслях со структурным перепроизводством. Предоставление именно таких преференций субъектам позволит говорить о введении на депрессивных территориях специального режима экономической деятельности. Правовым основанием для расширения спектра форм государственной поддержки, которые должны применяться в СЭЗ, служит соответствующий Закон Украины **. В силу этого в профильном законодательстве по СЭЗ, региональной политике и стимулированию развития регионов целесообразно отразить нормы по соответствующему применению форм государственной помощи согласно названному закону.

При этом условия предоставления помощи следует сделать значительно жестче, что повысит их действенность и будет согласовываться с требованиями ЕС. Государственная поддержка должна касаться исключительно инвестиционной, а не текущей операционной деятельности субъектов. Она не должна применяться для поддержки экспорта путем возмещения части затрат производства и установления демпинговых цен. Для принятия решений о предоставлении помощи целесообразно ввести специальную категорию – “новые инвестиции”, под которыми следует понимать:

а) инвестиции в материальные и нематериальные активы, связанные с созданием новых предприятий, увеличением мощностей действующих предприятий, диверсификацией производства путем налаживания выпуска продукции, которая раньше не производилась, или с коренными изменениями, касающимися повышения эффективности процесса производства на существующем предприятии;

или

б) приобретение активов предприятия, которое было закрыто или должно было быть закрыто, если бы не было приобретено, покупается инвестором не для дальнейшей перепродажи, а для проведения модернизации и возобновления работы.

Следует установить четкие верхние лимиты помощи, которая может поступать как из одного, так и из нескольких источников, а также ввести дифференцированный подход к объемам и частоте ее предоставления в зависимости от размера субъекта, стоимости и сферы реализации инвестиционного проекта. Верхний лимит или максимальный размер государственной помощи должны непосредственно зависеть от наперед определенной степени депрессивности территории: чем выше депрессивность, тем больше помощь (или иначе – в терминах, применяемых в странах ЕС: больше интенсивность помощи).

Понятие “интенсивность помощи” является ключевым в обеспечении межрегионального выравнивания. К сожалению, оно не нашло отражения в соответствующем законодательстве ***. Его суть заключается в установлении определенной максимальной части инвестиционных затрат (коэффициента интенсивности помощи), которые государство может компенсировать субъекту на определенной территории в зависимости от ее депрессивности. С этой целью для всех регионов Украины (которыми, согласно законодательству, являются территории АР Крым, области, г. Киев и

* О региональной политике и государственной помощи регионам в ЕС более подробно см.: Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013 // Official Journal of the European Union. – С 54. – 2006. – Vol. 49. – 4 March. – P. 13–44; Working for the regions. EU Regional Policy 2007–2013 / European Commission, Directorate-General for Regional Policy. – 2008. – 36 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy.

** Про державну допомогу суб'єктам господарювання : ст. 4 Закону України від 01.07.2014 р. № 1555-VII.

*** Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII.

Севастополь) необходимо периодически определять, пересматривать и законодательно закреплять на 5–10 лет коэффициент интенсивности государственной помощи, как это сделано, например, в Польше и других странах ЕС. По решению региональных властей в пределах каждого региона целесообразно устанавливать коэффициенты интенсивности помощи для каждой первичной единицы административно-территориального устройства, которой, согласно проекту изменений к Конституции Украины относительно децентрализации власти *, будет община. При этом, в силу объективного наличия в составе одного региона общин разных уровней развития, следует учитывать, что для каждой из них эти коэффициенты могут различаться между собой, но суммарный объем помощи общинам региона не должен превышать объем помощи региону в целом.

Государственная помощь субъектам СЭЗ с учетом категорий “новые инвестиции” и “интенсивность помощи”, а также нормативов ЕС должна означать:

– в части предоставления налоговых льгот – освобождение от уплаты налога на прибыль до тех пор, пока общая накопленная сумма неуплаты не будет больше суммы осуществленных инвестиционных затрат или затрат на создание новых рабочих мест, умноженных на коэффициент интенсивности региональной помощи или же на интенсивность помощи для общины, на территории которой работает субъект;

– в части финансовой поддержки инвестиционных проектов – компенсацию инвестиционных затрат субъектов при реализации проектов в приоритетных секторах и затрат на создание новых рабочих мест в размере суммы понесенных затрат, взвешенной на коэффициент интенсивности.

Следует отметить, что субъект должен иметь право воспользоваться обоими названными видами помощи одновременно, но при условии, что ее суммарный размер не будет превышать интенсивности, установленной для региона. Для малых и средних предприятий по их ходатайству поддержка может быть увеличена, соответственно, на 20 и на 10 процентных пунктов.

Как свидетельствуют практика и требования ЕС, которые Украина обязалась имплементировать в рамках Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, при определении размера помощи целесообразно учитывать размер инвестиционного проекта, который будет реализовываться в СЭЗ (ф. 1–2) **. Для проектов эквивалентной в национальной валюте стоимостью до 50 млн. евро размер государственной помощи должен исчисляться как

$$I_{(<50)} = R \cdot A, \quad (1)$$

где $I_{(<50)}$ – максимальный размер государственной помощи для инвестиционного проекта эквивалентной в национальной валюте стоимостью до 50 млн. евро (грн.); R – максимально допустимый уровень (интенсивность) помощи, установленный государством для данного региона (ед.); A – инвестиционные затраты по проекту (грн.).

Для крупных инвестиционных проектов, к которым, согласно нормам ЕС, относятся проекты эквивалентной в национальной валюте стоимостью свыше 50 млн. евро, максимальный размер государственной помощи следует рассчитывать отдельно таким образом, чтобы с ростом стоимости проекта относительный размер помощи уменьшался. Также следует учитывать, что в рамках обязательств Украины по Соглашению об ассоциации между Украиной и ЕС проекты эквивалентной в национальной валюте стоимостью свыше 100 млн. евро потребуют индивидуальной нотификации (официального сообщения) Европейской комиссии. Формула рас-

* Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Закон України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217а.

** Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013 // Official Journal of the European Union. – С 54. – 2006. – Vol. 49. – 4 March. – P. 24.

чета государственной помощи для крупных инвестиционных проектов, согласно установленным нормативам ЕС, будет выглядеть так:

$$I_{(>50)} = R \cdot (50 + 0,5 \cdot B + 0,34 \cdot C), \quad (2)$$

где $I_{(>50)}$ – максимальный размер государственной помощи для инвестиционного проекта эквивалентной в национальной валюте стоимостью свыше 50 млн. евро (грн.); R – максимально допустимый уровень (интенсивность) помощи, установленный государством для данного региона (ед.); B – доля инвестиционных затрат, которые попадают в интервал 50–100 млн. евро общей стоимости проекта (млн. грн.); C – доля инвестиционных затрат, которые попадают в интервал свыше 100 млн. евро общей стоимости проекта (млн. грн.).

В процессе адаптации отечественного законодательства к требованиям ЕС следует принимать во внимание, что инвестиционные затраты ограничиваются такими позициями:

- приобретение земельных участков или права на их бессрочное использование;
- приобретение основных средств – зданий и сооружений, оборудования (включая машины и устройства, инструменты, приборы, офисную технику), объектов технической инфраструктуры;
- приобретение нематериальных активов, касающихся передачи технологий (патентов, лицензий, “ноу-хау”, незапатентованных технических знаний), но на сумму не более 25% затрат на инвестиции.

Затраты на создание новых рабочих мест включают в себя двухлетние затраты брутто на заработную плату для новых работников с учетом всех обязательных платежей инвестора в связи с их трудоустройством.

Предприниматели, которые будут претендовать на помощь в связи с затратами на новые инвестиции в СЭЗ, должны быть обязаны:

- вести хозяйственную деятельность в течение не менее 5 лет (субъекты малого и среднего бизнеса (МСБ) – соответственно, не менее 3 лет от даты завершения инвестиции);
- быть собственником составляющих имущества в течение 5 лет от даты постановки на баланс предприятия основных средств и нематериальных активов (субъекты МСБ – соответственно, 3 года от даты завершения инвестиции).

Предприниматели, которые будут пользоваться помощью в связи с созданием новых рабочих мест, должны быть обязаны сохранить их в течение не менее 5 лет (субъекты МСБ – соответственно, 3 года).

В ЕС минимальная сумма инвестиционных затрат, которая позволяет субъектам претендовать на получение государственной помощи, составляет 100 тыс. евро, при этом доля собственного капитала каждого из них не должна быть меньше 25%. Минимальное количество вновь созданных рабочих мест колеблется от 40 до 100 в зависимости от зоны. Для Украины такие требования в целом приемлемы, но для наших условий регламентированная минимальная сумма должна быть снижена, поскольку та, что предлагается нормами ЕС (около 2 млн. грн.), слишком высока для большинства отечественных субъектов МСБ, а потому для них государственная помощь станет недоступной. В украинских реалиях слабости МСБ и фактической недоступности для него банковских займов эта сумма может быть уменьшена, по крайней мере, в 4 раза – до 25 тыс. евро, или 500 тыс. грн.

Должен осуществляться постоянный мониторинг целевого использования помощи субъектами. В случае выявления нарушений помощь следует сразу прекращать, с дальнейшим принудительным взиманием ее суммы с субъектов в полном объеме и с соответствующим отзывом предоставленных им разрешений на ведение деятельности в СЭЗ.

Отдельным важным вопросом при предоставлении государственной помощи является идентификация территории как депрессивной, с количественным определением ее депрессивности с целью дальнейшего расчета интенсивности государственной помощи, которая будет предоставляться региону или СЭЗ, расположенной в его пределах. Как уже упоминалось, в ЕС депрессивность региона определяется соотношением ВРП на душу населения региона и среднего ВРП на душу населения по ЕС. В число депрессивных включают регионы, где это соотношение составляет менее 75% от среднего по ЕС. В зависимости от значения этого показателя для конкретной депрессивной территории устанавливается интенсивность государственной помощи субъектам.

В Украине подход к идентификации депрессивной территории не согласовывается с подходом ЕС, а потому он должен быть пересмотрен с учетом необходимости имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. В отечественном законодательстве заложены критерии депрессивности*, не позволяющие утверждать, что состояние территории является следствием продолжительной деградации и разрушения хозяйственной системы региона, которые и обусловили его депрессию. Это связано с тем, что для оценки берется среднее значение показателя за достаточно короткий промежуток времени, на протяжении которого изменения в производстве могут не столько происходить вследствие его деградации, сколько быть результатом краткосрочных конъюнктурных изменений. Перечень показателей достаточно ограничен, а их пороговые значения или не достижимы для территорий, или мало пригодны для принятия решений из-за своей "размытости" (используются такие субъективные сравнения, как "значительно выше" или "значительно ниже"). Опираясь на законодательные критерии, Правительство до последнего времени официально не признало ни один регион Украины депрессивным, что послужило формальным поводом для продления существования действующей, неэффективной модели региональной политики и "ручного" управления регионами.

При адаптации отечественного законодательства по идентификации депрессивных территорий к требованиям ЕС следует учитывать, что возникновение депрессивного состояния территорий обусловлено продолжительным, устойчивым и сильным влиянием на их функционирование целого ряда факторов. Они отражают изменения в худшую сторону производственных, воспроизводственных, социально-демографических и экологических показателей жизнедеятельности населения определенной территории по сравнению со средними по стране. Исходя из совокупности этих показателей по каждому направлению влияния, следует выстраивать систему критериев депрессивности (табл.), сводя их в интегральный индекс депрессивности территории и учитывая, что каждый показатель характеризует или позитивные, или негативные изменения при увеличении или уменьшении своего значения. Эти показатели могут быть

* Согласно ст. 9 Закона Украины "О стимулировании развития регионов", депрессивными могут быть признаны: 1) регион, в котором в течение последних 5 лет средний показатель объема ВРП (до 2004 г. — объема валовой добавленной стоимости) на одного человека является самым низким; 2) промышленный район, в котором в течение последних 3 лет уровень зарегистрированной безработицы и доля занятых в промышленности значительно выше, а объем реализованной промышленной продукции (работ, услуг) на одного человека и уровень среднемесячной заработной платы значительно ниже соответствующих средних показателей развития территорий этой группы; 3) сельский район, в котором в течение последних 3 лет плотность сельского населения, коэффициент естественного прироста населения, уровень среднемесячной заработной платы и объем реализованной сельскохозяйственной продукции (работ, услуг) на одного человека значительно ниже, а доля занятых в сельском хозяйстве значительно выше соответствующих средних показателей развития территорий этой группы; 4) город областного, республиканского в АР Крым значения, в котором в течение последних 3 лет уровень зарегистрированной (в частности, продолжительной) безработицы существенно выше, а уровень среднемесячной заработной платы существенно ниже соответствующих средних показателей развития территорий этой группы.

Примерный перечень показателей для оценки депрессивности региона *

Влияние на состояние региона при увеличении значения показателя	Показатели			
	производственные	воспроизводственные	социально-демографические	экологические
Стимулирующее	<ul style="list-style-type: none"> – ВРП на 1 чел. населения региона (тыс. грн.); – финансовый результат деятельности предприятий, полученных прибылей, до налогообложения на 1 чел. населения региона (тыс. грн.); – доля предприятий, получивших прибыль, в общем количестве предприятий региона (%); – рентабельность операционной деятельности субъектов региона (%); – количество малых предприятий на 10 тыс. чел. населения региона; – доля продукции, реализованной малыми предприятиями, в общем объеме реализации региона (%) 	<ul style="list-style-type: none"> – индекс бюджетной самостоятельности региона (доля собственных доходов на в общем объеме доходов бюджета региона) (ед.); – стоимость основных средств на 1 чел. населения региона (тыс. грн.); – объем инвестиций в основной капитал на 1 чел. населения региона (тыс. грн.); – объем ПИИ в регион на 1 чел. населения региона (тыс. дол.) 	<ul style="list-style-type: none"> – средняя продолжительность жизни населения региона (годы); – естественный прирост (сокращение) населения региона на 1000 чел. (чел.); – миграционный прирост (сокращение) населения региона на 100 тыс. чел. (чел.); – плотность населения региона (чел. на км²); – располагаемый доход на 1 чел. населения региона (грн.); – среднемесячная номинальная заработная плата (грн.); – уровень занятости населения в возрасте 15–70 лет ко всему населению соответствующего возраста в регионе (%); – обеспеченность населения региона жильем (м² общей площади на 1 чел.) 	<ul style="list-style-type: none"> – доля обезвреженных опасных промышленных отходов (%); – капитальные инвестиции и текущие затраты на охрану окружающей природной среды на 1 чел. (грн.)

Окончание таблицы

<p>Депрессивное</p>	<p>– финансовый результат деятельности предприятий, получивших убыток, до налогообложения на 1 чел. населения региона (тыс. грн.); – доля предприятий, получивших убыток, в общем количестве предприятий региона (%); – индекс моноспециализации производства региона (наибольшая доля выпуска продукции по определенному виду деятельности в общем объеме выпуска региона) (ед.); – индекс концентрации производства (доля продукции (занятых) крупнейшего предприятия региона в общем объеме производства (занятых) региона) (ед.)</p>	<p>– износ основных средств (%); – средний возраст основных средств (годы)</p>	<p>– уровень безработицы населения в регионе (%); – нагрузка незанятых на 1 свободное рабочее место в регионе (чел.)</p>	<p>– сбрасывание загрязненных вод в поверхностные водные объекты на 1 чел. населения региона (м³); – выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников загрязнения на км² территории региона (т); – выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников загрязнения на 1 чел. населения региона (кг); – образование опасных промышленных отходов в расчете на 1 чел. населения региона (кг)</p>
---------------------	--	--	--	---

* Разработано автором.

использованы также для составления рейтинга регионов по уровню развития, на необходимость которого обращает внимание Правительство Украины*.

Для анализа следует применять среднегодовые значения показателей за период 5–10 лет, чего достаточно для минимизации вклада фактора рыночной конъюнктуры. По своему содержанию интегральный индекс депрессивности территории должен отображать позицию (рейтинг) региона относительно ситуации в стране в целом (принимается за 1) за выбранный период. Он может быть рассчитан как среднее арифметическое суммы отклонений показателей по региону от среднего значения по стране в целом (ф. 3): чем меньше индекс, тем выше депрессивность, и наоборот, а при значении показателя больше 1 территория или регион не могут рассматриваться как депрессивные:

$$I_{DR} = \left(\sum_{i=1}^n X_{ir}^t / X_{ic}^t + \sum_{j=1}^m (1 - X_{jr}^t / X_{jc}^t) \right) / (n + m), \quad (3)$$

где I_{DR} – интегральный индекс депрессивности региона (ед.); X_{ir}^t – средний за период t -годов i -й показатель состояния региона из общего n -количества показателей, которые имеют стимулирующее влияние на его развитие при увеличении своего значения; X_{ic}^t – аналогичный показатель по стране в целом; X_{jr}^t – средний за период t -годов j -й показатель состояния региона из общего m -количества показателей, которые имеют депрессивное влияние на его развитие при увеличении своего значения; X_{jc}^t – аналогичный показатель по стране в целом.

Предлагаемый индекс депрессивности может рассматриваться как модифицированный вариант показателя, применяемого в ЕС. Он более пригоден с точки зрения выявления причин депрессивности и дальнейшей разработки соответствующих мер государственной политики по ее преодолению. Этот индекс позволяет определять особенности того или иного региона, более взвешенно подходить к выбору инструментария и мер для стимулирования его развития в формате “точной настройки” под наиболее неблагоприятные факторы формирования депрессивного состояния территории. В силу необходимости гармонизации отечественного законодательства с европейскими нормами для отнесения территории или региона к депрессивным значение соответствующего индекса должно быть меньше 0,75.

На основе предлагаемого индекса депрессивности нужно рассчитывать показатель интенсивности государственной помощи для всех регионов Украины (в том числе регионов, признанных депрессивными, где будут создаваться СЭЗ). В частности, интенсивность государственной помощи региону (ф. 4) может быть определена как

$$I_{SA} = (1 - I_{DR}) \cdot 100\%, \quad (4)$$

где I_{SA} – интенсивность государственной помощи региону (SA – от английского “state aid”) (%); I_{DR} – интегральный индекс депрессивности региона (ед.).

Такой подход к определению депрессивности регионов и предоставлению им государственной помощи с учетом показателя ее интенсивности позволит, по нашему мнению, более гибко и дифференцированно подойти к решению проблемы межрегионального выравнивания, создаст предпосылки для активизации межрегионального перемещения и перераспределения капитала в пользу тех, кто испытывает большие трудности.

Для достижения целей межрегионального выравнивания следует решить также вопросы эффективного общегосударственного управления и инвестиционного обеспечения развития СЭЗ в пределах всей страны, а не только отдельно взятой территории. Так, управляющие компании по развитию СЭЗ, о которых речь шла выше, це-

* Яценюк вирішив ввести рейтинг оцінки регіонів // Новини УНІАН. – 4 вересня. – 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://economics.unian.ua/other/1118845-yatsenyuk-virishiv-vvesti-reyting-otsinki-regioniv.html>.

лесообразно объединить в рамках единого корпоративного образования. Базой для этого может служить Закон Украины “Об основах государственной региональной политики” * (ст. 19), которым предусмотрена возможность создания областными советами и государственными администрациями агентств регионального развития в виде неприбыльных небюджетных учреждений. Идея создания таких агентств приемлема. Однако, как показывает мировой опыт, высокая эффективность управления региональным развитием достигается теми агентствами, которые по своей организационно-правовой форме являются публичными АО, которые полностью или не менее чем на половину принадлежат государству и могут осуществлять не только управленческую, но и предпринимательскую функции [6, с. 19]. Создание подобной компании в Украине также целесообразно. Для этого в упомянутый закон должны быть внесены соответствующие изменения, которые будут предусматривать создание Государственного агентства регионального развития как государственной холдинговой компании в виде публичного АО, подчиненного профильному центральному органу исполнительной власти по региональному развитию.

Такая компания должна обеспечивать системность в управлении региональным развитием через постоянный мониторинг состояния территорий, инициирование и участие в разработке совместно с управляющими компаниями СЭЗ региональных стратегий и программ, их увязку между собой и с общегосударственными и отраслевыми стратегиями и программами, организацию и контроль их выполнения. По результатам мониторинга развития регионов эта компания призвана инициировать перед органами власти создание или ликвидацию СЭЗ в их пределах. Коллегиальность и представительство всех регионов в органах управления компании, а также “прозрачность” ее деятельности позволят уменьшить субъективизм и лоббизм в принятии решений.

Внесением соответствующих дополнений в законодательство функцию финансового (в частности, инвестиционного) обеспечения развития СЭЗ следует возложить на Государственный фонд регионального развития, создание которого предусмотрено в составе общего фонда государственного бюджета **. Кроме того, целесообразно создание специального финансового института развития – Государственного банка реконструкции и развития в виде публичного АО холдингового типа, одним из направлений деятельности которого станет инвестиционное обеспечение проектов регионального развития по примеру региональных структурных фондов ЕС ***. В числе финансовых источников наполнения такого банка можно рассматривать, в частности, те денежные средства государственного бюджета, которые используются для целей субсидирования регионов и дотаций выравнивания; часть местных налогов и сборов; денежные средства, используемые на покрытие бюджетного дефицита; денежные средства, поступающие от международных финансовых организаций в виде займов и помощи; денежные средства от выпуска муниципальных ценных бумаг.

Таким образом, возобновление в Украине СЭЗ на указанных условиях вполне возможно. Их преимущества Правительство должно использовать для параллель-

* Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (ст. 24¹).

*** В ЕС существуют три основных источника финансирования региональной политики: Фонд европейского регионального развития (European Regional Development Fund – ERDF) сосредоточивает деятельность на инициативах, связанных с экономическим ростом, занятостью и конкурентоспособностью (включая инвестиции в инфраструктуру); Фонд сближения – транспортная и экологическая инфраструктуры (включая возобновляемые источники энергии); Европейский социальный фонд – инвестиции в человеческий капитал в сфере образования и профессиональной подготовки (Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС. Применение принципов и обмен опытом / Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам региональной политики. – Брюссель, 2009. – 16 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm).

ного решения, как минимум, двух задач: в региональной политике – обеспечение межрегионального выравнивания и преодоления межрегиональных разрывов; в промышленной политике – размещение в пределах указанных территорий промышленных мощностей по импортозамещению и замыкание технологических цепочек, решение проблем реструктурирования отечественного производства. Кроме того, государство должно сосредоточить усилия на разработке и реализации инфраструктурных проектов в СЭЗ, скорректировать действующие подходы к предоставлению территориям специального режима экономической деятельности и организации эффективного управления их развитием.

Список использованной литературы

1. Нів'євський О.В., Таран С.В., Лещенко Н.І. Правове регулювання надання державної допомоги в Європейському Союзі та в Україні. Шляхи адаптації законодавства України. – К. : Міністерство юстиції України, 2012. – 179 с.
2. Фуршик М.А., Шутова А.В., Прозоров М.С. и др. Особые экономические зоны: опыт и перспективы. – М. : ИД “Медиа Инфо Групп”, 2014. – 212 с.
3. Madani D. A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones / The World Bank. – 1999. – 108 p.
4. Геєць В., Семіноженко В. Спеціальні економічні зони: “чорні діри” чи точки економічного зростання? // Дзеркало тижня. – 2006. – № 44 (623).
5. Кіндзерський Ю. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації : моногр. – К. : Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2013. – 536 с.
6. Санжаровський І., Третяк Ю. Аналіз доцільності створення Агентства регіонального розвитку (АРР) в Запорізькій області. – Торонто : Канадський ін-т урбаністики. – К. : Асоціація агентств регіонального розвитку, 2008. – 113 с.

References

1. Niv'evs'kyi O.V., Taran S.V., Leshchenko N.I. *Pravove Regulyuvannya Nadannya Derzhavnoi Dopomogy v Evropeis'komu Soyuzi ta v Ukraini. Shlyakhy Adaptatsii Zakonodavstva Ukrainy* [Legal Regulation of State's Support Provision in EU and Ukraine. Ways of Adaptation of Ukraine's Legislation]. Kyiv, Ministry of Justice, 2012 [in Ukrainian].
2. Furshchik M.A., Shutova A.V., Prozorov M.S. et al. *Osobyie Ekonomicheskie Zony: Opyt i Perspektivy* [Particular Economic Zones: Experience and Perspectives]. Moscow, Media Info Grupp, 2014 [in Russian].
3. Madani D. A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. The World Bank, 1999.
4. Heyets V., Semynozhenko V. *Spetsial'ni ekonomichni zony: "chorni diry" chy tochky ekonomichnogo zrostannya?* [Special economic zones: Are they “black holes” or points of economic growth?]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, 2006, No. 44 (623) [in Ukrainian].
5. Kindzers'kyi Yu. *Promyslovist' Ukrainy: Strategiya i Polityka Strukturno-Tekhnologichnoi Modernizatsii* [Ukraine's Industry: Strategy and Policy of a Structural-Technological Modernization]. Kyiv, Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2013 [in Ukrainian].
6. Sanzharovs'kyi I., Tretyak Yu. *Analiz Dotsil'nosti Stvorenniya Agentstva Regional'nogo Rozvytku (ARR) v Zaporiz'hkii Oblasti* [Analysis of the Expediency of the Establishment of an Agency of Regional Development (ARD) in the Zaporizhzhya Region]. Toronto, Canadian Urban Institute, Kyiv, Association of Agencies of Regional Development, 2008 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 10 ноября 2015 г.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 351:502.33

Б. В. БУРКИНСКИЙ,
академик НАН Украины,
профессор, доктор экономических наук,
директор,
А. И. МАРТИЕНКО,
доктор экономических наук,
старший научный сотрудник,
завотделом экономического регулирования природопользования,
Н. И. ХУМАРОВА,
доктор экономических наук,
старший научный сотрудник отдела экономического регулирования природопользования

Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины
(Одесса)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СФЕРЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Исследованы процессы управления в сфере природопользования в контексте реализации административной реформы в Украине, приведены некоторые примеры неэффективного администрирования. Обоснованы теоретико-институциональные принципы административного управления в сфере природопользования; определены предпосылки его дальнейшего реформирования; предложена система совершенствования государственного управления сферой природопользования в контексте административной реформы.

Ключевые слова: административная реформа, управление природопользованием, модель администрирования, административные услуги, структура, функции управления.

B. V. BURKINSKII,
Academician of the NAS of Ukraine,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Director,
A. I. MARTIENKO,
Doctor of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Head of the Department of Economic Regulation of Nature Management,
N. I. KHUMAROVA,
Doctor of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher, Department of Economic Regulation of Nature Management,

Institute of Market Problems and Economic-Ecological Studies of the NAS of Ukraine
(Odessa)

INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF NATURE MANAGEMENT IN UKRAINE

The processes of administration in the sphere of nature management in the context of a realization of the administrative reform in Ukraine are studied, and some examples of inefficient

Буркинский Борис Владимирович (Burkinskii Boris Vladimirovich) – e-mail: iprei@odessa.ukrtel.net;
Мартиенко Антонина Ивановна (Martienko Antonina Ivanovna) – e-mail: amartienko@ukr.net;
Хумарова Нина Ипполитовна (Khumarova Nina Ippolitovna) – e-mail: khumarova@nas.gov.ua.

administration are given. The institutional-theoretic principles of administrative control in the sphere of nature management are substantiated, the preconditions of its further reformation are determined, and a system of improvement of the public control over the sphere of nature management in the context of the administrative reform is proposed.

Keywords: administrative reform, control over the nature management, model of administration, administrative services, structure, administrative functions.

Исследование развития и эффективного функционирования организационно-управленческой системы природопользования (экологического управления) в развитых странах мира является одним из самых актуальных и достаточно проработанных вопросов как в научном, так и в прикладном аспектах. В европейской практике решение этой проблемы базируется на системном сочетании элементов самоорганизации (самоуправления) и управляемой организации (регуляторной политики) природопользования, что обеспечивает рациональное использование природного капитала на принципах постоянства, социальной справедливости, ресурсно-экологической безопасности и экономической результативности.

В Украине организационно-управленческая система природопользования в последнее время формировалась под воздействием Концепции административной реформы в Украине * (далее – Концепция), утвержденной соответствующим Указом Президента Украины, которая предусматривала реформирование административного государственного управления и стала основой для развития систем управления всех сфер национального хозяйства. Концепция определяла главные направления и задачи, которые нужно было реализовать в три этапа. Законодательные акты, принятые после утверждения Концепции, в частности, Указ Президента Украины **; Постановление Кабинета Министров Украины *** с изменениями и дополнениями к ним, касались сферы природопользования, но внедрялись схоластически, ситуационно и сводились к простому переименованию, открытию или ликвидации структурных подразделений. Они не создавали базиса для модернизационных изменений, реализовывались очень медленно, без надлежащего научного обоснования и необходимых для эффективного внедрения аргументов.

Недостаточность научного обоснования и системного подхода к реформированию администрирования сферы природопользования обуславливает актуальность проведения фундаментальных исследований по разработке институциональных принципов развития организационно-управленческой системы природопользования. Следовательно, от их теоретико-методологического обоснования и эффективной разработки будут зависеть перспективы и направления совершенствования административного механизма регулирования деятельности субъектов экономики по использованию, охране, воспроизводству и восстановлению природных ресурсов, обеспечению экологизации национальной экономики. В на-

* Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

** Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?>

*** Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

стоящее время проводится реорганизация структуры и функций административной системы Украины, составной частью которой является совершенствование системы административного управления природопользованием.

На основе научного обобщения составляющих и тенденций развития системы административного управления в сфере природопользования определены следующие предпосылки ее дальнейшего реформирования:

- необходимость оптимизации расходов государственного бюджета на содержание системы административного управления природопользованием;
- наличие резервов повышения эффективности административного управления природопользованием органами исполнительной власти на уровне государства, регионов, местного самоуправления;
- отсутствие в системе административного управления отлаженного организационно-экономического механизма выполнения законов;
- необоснованность изменений в организационных управленческих структурах по горизонтали и вертикали исполнительной власти;
- отсутствие четкого определения на уровне центральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений функций планирования, экономико-экологического контроля, мониторинга, ведения кадастров и реестров пользования природными ресурсами (использования, изъятия, выбросов и сбросов загрязняющих веществ и т. п.);
- необходимость децентрализации государственного административного управления, распределения разрешительных функций по природопользованию и передаче их на региональный и местный уровни;
- необходимость перераспределения контрольно-инспекционных функций по созданию системы контроля над использованием природных ресурсов не только исполнительными органами по природопользованию, но и не зависимыми от них учреждениями;
- необходимость сочетания отраслевого и экосистемного подходов при формировании контрольно-инспекционной системы, которая будет учитывать комплексное использование природных ресурсов.

В условиях формирования постиндустриальной, информационно-сетевой, инновационной экономической системы в разных странах мира концепция административного управления стала замещаться концепцией внедрения рыночных отношений в государственное управление, что привело к пересмотру традиционных подходов развития этой сферы деятельности. В государственное управление вводятся рыночные механизмы, растет внимание к финансовому менеджменту в административной сфере. В секторе природопользования это должно проявляться через стимулирование государственных служащих к рациональному использованию бюджетных средств на основе оптимизации управленческих структур, передачи части их функций негосударственным организациям.

Реформа должна изменить отношения между исполнительной властью в сфере природопользования и экономическими субъектами (физическими и юридическими лицами), в частности, это касается получения разрешений на изъятие природных ресурсов из окружающей природной среды, использования природно-ресурсного потенциала, загрязнения природных объектов бытовыми и промышленными отходами. При формировании рыночных отношений в разрешительной сфере принципиальным положением является определение услуг в природопользовании, осуществляемых только исполнительными органами власти, и тех, кото-

рые могут осуществляться негосударственными организациями. Например, выдачу разрешений на выбросы в атмосферу, сбросы в водные объекты, захоронение отходов в водных и земельных ресурсах и др. должен осуществлять только специально уполномоченный государственный орган. Однако проведение административных процедур по сбору необходимых документов для получения разрешения могут осуществлять организации разных форм собственности, имеющие соответствующую лицензию.

Необходимо изменить отношение к человеку, обращающемуся за предоставлением услуги. Он должен восприниматься не как проситель, а как клиент, интересы которого ставятся на первое место. Клиенту предоставляется альтернатива — обращаться в государственную или негосударственную организацию. Административная реформа должна создать условия для внедрения в систему административного управления принципа конкуренции между государственными органами власти в сфере природопользования и негосударственными организациями (предоставление услуг в сфере природопользования и т. п.). Рыночный подход к государственному управлению природопользованием должен устранять бюрократическую иерархичность, поддерживать децентрализацию функций и повышать роль местного самоуправления.

Считаем, что в контексте административной реформы ключевыми направлениями совершенствования сферы управления природопользованием являются следующие:

- рационализация структуры, функций и методов деятельности органов исполнительной власти в сфере природопользования, упрощение и сокращение ее неэффективных подразделений;
- внедрение действенной системы государственного контроля на принципах экосистемного подхода;
- дерегуляция и совершенствование системы управленческих услуг в сфере природопользования, предоставляемых на разных уровнях исполнительной власти;
- совершенствование системы подготовки управленческих кадров и механизма назначения на руководящие должности, внедрение таких рыночных элементов, как контрактная система для служащих с разработкой механизма оценки их труда и ответственности за принятые решения;
- обновление законодательной базы административных правоотношений, организационно-правовое обеспечение развития системы управления природопользованием.

Необходимо отметить, что в настоящее время реформирование структуры, функций и методов деятельности органов исполнительной власти не обеспечивает эффективных изменений в административном управлении сферой природопользования. Внимание преимущественно уделяется структурно-функциональной перестройке органов исполнительной власти, в частности, в период 2010—2014 гг.: изменено название Минприроды, ликвидированы его территориальные органы; созданы агентства на базе управлений по природным ресурсам; сформировано и затем ликвидировано, например, Государственное агентство экологических инвестиций; и т. д. Заметим, что конечной целью реформирования является не только совершенствование структуры, численности работников аппарата управления природопользованием на отраслевом и территориальном уровнях, подчинение тех или иных структур Минприроды или Минагрополитики, но и приближение аппарата управления к потребностям общества в целом и каждого

субъекта хозяйствования в частности. Такой подход очень важен для сферы природопользования, где внешние эффекты могут негативно влиять в экологическом и экономическом аспектах на "третьих" лиц, поэтому возникает задача их перевода во внутренние эффекты пользователя природных ресурсов. Административное управление должно учитывать внешние и внутренние экстерналии при принятии решений относительно форм и прав собственности на природные объекты, их ограничений, получения платежей за владение природными объектами и их использование, выдачи разрешений и лицензий, изъятия и загрязнения природных объектов и т. п.

Демократизация государственного управления должна быть направлена на упрощение процедур получения лицензий и разрешений в сфере природопользования при одновременном повышении их качества. Например, в настоящее время предприятие может получить разрешение и лицензию на природопользование без адекватного обоснования того, что именно данные выбросы в атмосферу должны быть разрешены в этом регионе. А вот в водопользовании существует отраслевой и административно-территориальный подход к планированию и нормированию пользования водными объектами. Следовательно, нужно исходить из специфики водного объекта, например, реки, протекающей через несколько областей, и планировать, нормировать ее использование. В этом случае необходимо переходить от отраслевого (Агентство водных ресурсов) и административно-территориального управления использованием рек к бассейновому принципу, хотя в наше время бассейновые управления не имеют необходимых полномочий на использование речных ресурсов.

Современная административная реформа* в сфере природопользования нацелена на создание институтов и структур вертикальной и горизонтальной власти, где были бы четко определены полномочия центральных органов исполнительной власти (Министерство экологии и природных ресурсов, агентства по соответствующим природным ресурсам, территориальные органы агентств). В настоящее время стоит задача переосмыслить и определить роль исполнительной власти в сфере всей системы управления использованием, охраной, воспроизводством и восстановлением природных ресурсов. Деятельность органов исполнительной власти, обеспечивающих природопользование, должна быть тесно взаимосвязана и создавать синергетический эффект от их совместного взаимодействия по горизонтали и вертикали на основе принятия комплексных взаимодополняющих решений на каждом уровне. Согласно основным постулатам Концепции, вся работа государственных структур должна удовлетворять интересы общественности в целом и каждого экономического субъекта в частности.

Неотработанным до сих пор остается механизм создания правовой базы, регламентирующий управление природопользованием. Законодательное поле должно определять основные направления совершенствования управления природопользованием, правовые институции — реагировать на современные вызовы в природопользовании, на конфликты в организации государственного управления в этой сфере между государственными органами разных уровней, государственными органами и юридическими и физическими лицами, управлять ими на основании закона. Практическая задача по созданию адекватного целям управления при-

* Основные направления современных административных реформ [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://all-politologija.ru/knigi/politiko-administrativnoe-upravlenie-uchebnik-komarovskogo/osnovnie-napravleniya-sovremennix-administrativnix-reform>.

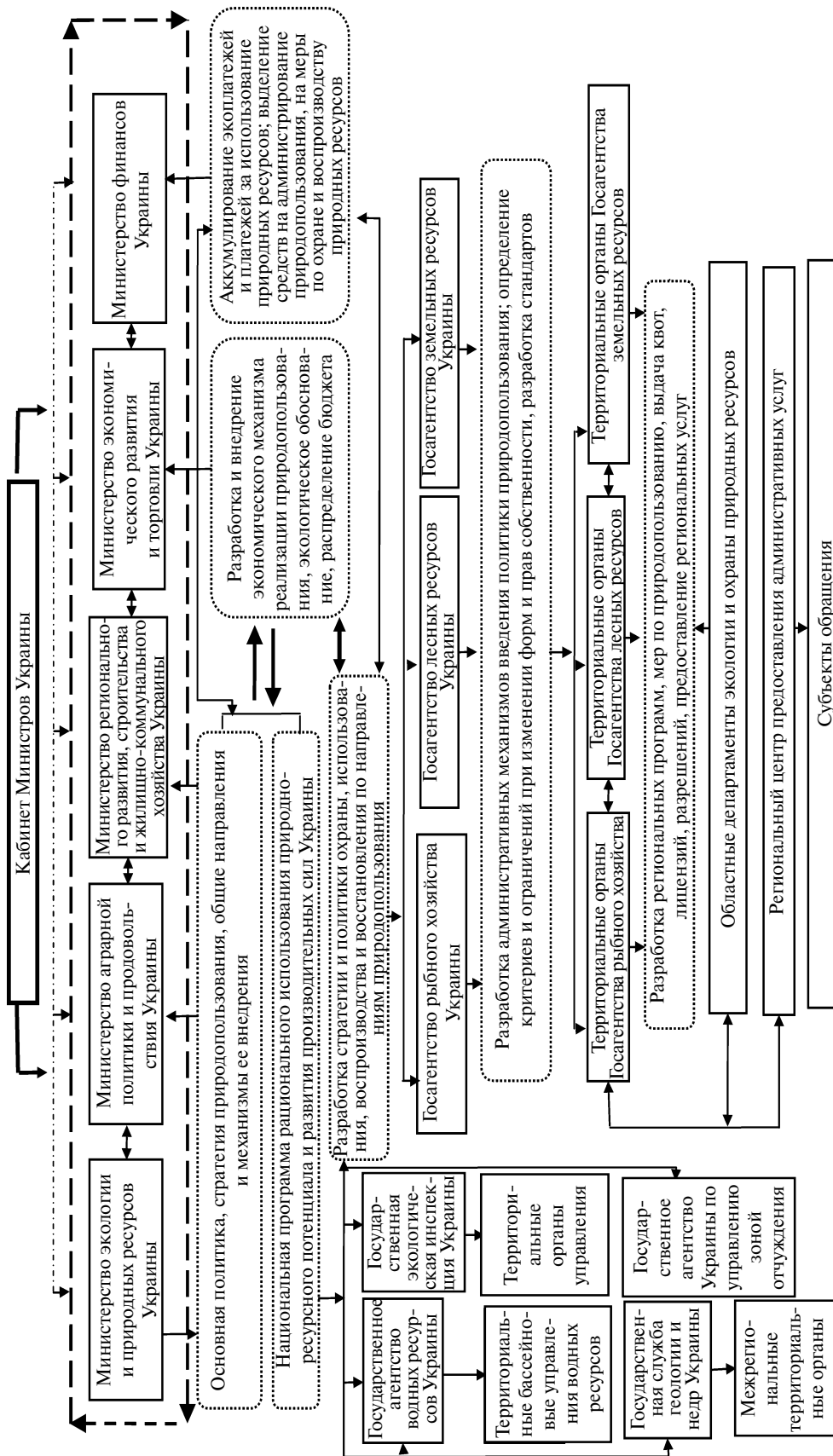
родопользованием правового обеспечения должна опираться на научную базу. Надо отметить, что совершенствование управления природопользованием в контексте административной реформы в Украине не имело полноценного юридического обеспечения. Такую ситуацию можно исследовать на примере Закона Украины *, в котором не закреплена терминология в разрешительной сфере административных услуг, не прописан механизм функционирования Центров предоставления административных услуг (ЦПАУ) и разрешительных центров. Также нет определения классификационных признаков и самой классификации административных услуг для получения разрешений и самих разрешительных услуг. Без этого нельзя сформировать и принять на законодательном уровне перечень услуг, а также дальнейшие нормативно-правовые акты по предоставлению административных услуг в сфере природопользования. Совершенствование правовых отношений должно касаться определения разрешительных процедур и услуг в сфере природопользования, работы разрешительных центров и ЦПАУ, обеспечивающих обращение с природными ресурсами (разрешения, лицензии). Открытыми остаются вопросы упрощения процесса сбора необходимых документов и разработка механизма для получения разрешения.

По нашему мнению, при Кабинете Министров Украины должен быть создан консолидирующий орган по внедрению принципов экологической безопасности, рационального использования и сохранения природного капитала и развития производительных сил страны. Благодаря Министерству экологии и охраны природных ресурсов – основному органу, определяющему государственную политику использования, охраны, воспроизводства и восстановления всех природных ресурсов, – формируются общие принципы и Национальная программа размещения производительных сил и ресурсно-экологической безопасности Украины. В соответствии с этим профильные министерства должны разрабатывать комплексные программы развития (на 5–10 лет), учитывающие основные направления Национальной программы, и довести их до сведения агентств, отвечающих за недра, водные, земельные, лесные, рыбные ресурсы и т. д. В дальнейшем территориальные органы этих агентств и местные органы исполнительной власти должны разрабатывать и осуществлять внедрение перспективных проектов развития (на 3–5 лет), отвечающих интересам общества и государства в целом. Обобщенная структура, основные функции и взаимодействие органов исполнительной власти, осуществляющих управление природопользованием, представлены на рисунке.

В научном плане для оценки эффективности осуществленных решений по совершенствованию управления природопользованием в контексте административной реформы необходимо разработать и внедрить механизм правового мониторинга и диагностики деятельности органов исполнительной власти по следующим направлениям:

- определение задач правового регулирования и механизмов его внедрения исполнительными органами власти в сфере природопользования;
- разработка механизмов и инструментов реализации компетенции государственных органов для осуществления ими комплекса организационных, правовых, финансовых действий для выполнения своих функций по вертикали и горизонтали;

* Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.



Обобщенная структура, основные функции и взаимодействие органов исполнительной власти в сфере природопользования

– определение связи между целями, функциями, действиями государственных органов при управлении в сфере природопользования на государственном и региональном уровнях и реальными сдвигами в природопользовании на уровне отраслей, сфер, физических и юридических лиц.

Следовательно, к основным принципам совершенствования управления в сфере природопользования в контексте административной реформы необходимо отнести такие:

– целенаправленность – совершенствование административного управления на уровне государства, регионов и местного самоуправления для повышения эффективности природопользования и приближения исполнительной власти в этой сфере к потребностям субъектов хозяйствования;

– концептуальное единство государственного административного реформирования политических, экономических, общественных процессов в стране и совершенствование управления в сфере природопользования;

– учет специфики природных ресурсов и их использования, охраны, восстановления, воспроизводства, определяющей особенности государственного, регионального, местного уровней управления данной сферой в контексте общей административной реформы;

– интернационализация и глобализация процессов природопользования, участие в международном сотрудничестве по вопросам использования, охраны, восстановления природного капитала, обуславливающие совершенствование институциональной базы их управления;

– инновационность методов администрирования на основе внедрения технических средств, создания электронных правительств, служащая технической базой для повышения эффективности административного управления;

– снижение бюрократических барьеров, искоренение оппортунистического поведения государственных служащих в процессе осуществления административного управления на всех уровнях исполнительной власти;

– баланс централизации и децентрализации функций административного управления на основе учета специфичности природных ресурсов (возобновляемость, воспроизводимость, исчерпаемость, неисчерпаемость, интернализация положительных и отрицательных экономико-экологических эффектов и т. п.) и отношений общенародной собственности на них (при любых формах и правах собственности на природные ресурсы они не созданы трудом и являются собственностью народа Украины);

– развитие системы административного управления в сфере природопользования – постоянный элемент совершенствования государственного управления в условиях развития рыночных и нерыночных отношений в процессах использования, охраны, восстановления и воспроизводства природных ресурсов;

– оптимизация использования средств государственных бюджетов на содержание системы административного управления природопользованием (Министерство экологии и природных ресурсов Украины, агентства природных ресурсов, их территориальные структуры, департаменты);

– вовлечение рыночных механизмов, институтов и учреждений в государственное административное управление природопользованием на всех уровнях;

– приближение администраций всех уровней управления к потребностям каждого члена общества;

– предоставление эффективных услуг в сфере природопользования с учетом положительных и отрицательных внешних и внутренних эффектов;

– оптимизация финансовых и временных ресурсов физических и юридических лиц, которые тратятся на получение государственных административных услуг.

На основе научного обобщения существующего на сегодняшний день состояния управления в сфере природопользования и определенных принципов его дальнейшего совершенствования нами предложена новая система администрирования этой сферы. Сравнительный анализ существующей и предложенной моделей совершенствования государственного управления в сфере природопользования в контексте административной реформы можно рассматривать по разным критериям. В первом варианте основными критериями сравнения являются уровни централизации и децентрализации управления, внедрения рыночных механизмов и демократических норм в государственное администрирование природопользования (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ моделей совершенствования государственного управления в сфере природопользования

Существующая модель	Предложенная модель
Централизованное управление: государственная экологическая политика *, нормирование использования, изъятие, загрязнение и охрана природных ресурсов	Баланс централизованного и децентрализованного управления, привлечение рыночных механизмов, расширение демократических принципов в сфере природопользования
Монополия на предоставление услуг по получению разрешений на использование, изъятие и загрязнение окружающей природной среды	Конкуренция в предоставлении услуг в сфере природопользования между государственными и негосударственными субъектами
Субъект хозяйствования – проситель	Субъект хозяйствования – клиент, потребитель услуг
Механизм бюрократии: необходимость обращения к центральным исполнительным органам самих субъектов хозяйствования, большое количество промежуточных инстанций, лишних справок	Механизм демократии: передача на региональном и местном уровнях функций центральных органов власти, касающихся осуществления природопользования субъектами хозяйствования; рыночные механизмы
Выполнение правил и процедур	Ориентация на цели устойчивого развития
Борьба с последствиями неэффективного, нерационального управления природными ресурсами	Предупреждение неэффективного, нерационального управления природными ресурсами
Расчет расходов на содержание административного управления	Определение результатов административного управления по принципам устойчивого развития
Бюрократический контроль	Общественный и гражданский контроль

* Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Указ Президента України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

Во втором варианте в качестве основного критерия выступает уровень подотчетности административных органов исполнительной власти природопользователям, обществу, общественным организациям (табл. 2).

Сравнительный анализ системы административного управления в сфере природопользования

Тип подотчетности	Подотчетность	Роль в существующей модели	Роль в предложенной модели
Иерархичность	Подотчетность высшим структурам	Максимальная	Оптимальная по уровню иерархии (баланс централизованного и децентрализованного управления)
Профессиональная	Подотчетность экспертам (оценка влияния на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологический аудит)	Минимальная, формальная, по отраслевому подходу	Максимальная в процессе административного управления
Правовая	Подотчетность законодательной власти	Максимальная (ответственность Министерства экологии и природных ресурсов, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины), нет персональной ответственности	Оптимальная по уровню иерархии, полномочий и компетенций агентств и департаментов по природным ресурсам, персональная ответственность
	Подотчетность потребителям административных услуг в сфере природопользования	Минимальная	Максимальная
	Подотчетность общественным и гражданским организациям	Минимальная	Максимальная
Политическая	Подотчетность обществу и общинам	Практически отсутствует, преимущество политических решений, без учета экологических последствий и экономической целесообразности (решения КМУ о сланцевом газе, добыче угля и т. п.)	Максимальная в соответствии с демократическими принципами общественного развития

Основной показатель эффективности реализации мер административной реформы – оценка качества ее влияния на состояние администрирования сферы природопользования. Деятельность государственных служащих предлагается оценивать по конечному результату – улучшению состояния окружающей природной среды – и промежуточному результату, выражающемуся в показателях эффективности обращения экономических субъектов с природными ресурсами. К промежуточным результатам можно отнести эффективность работы Государственной экологической инспекции, центров предоставления административных услуг, центров

выдачи разрешений на природопользование, принятие решений по изменению форм и прав собственности на природные ресурсы, проведение тендеров на изъятие, использование природного ресурса с целью выявления наиболее эффективного собственника или пользователя. В настоящее время в основу оценки деятельности административных служащих закладываются их активность и количество осуществленных действий и мер. Необходимо отметить, что этот показатель лишь создает иллюзию напряженной деятельности, ведет к формальной активности: увеличению количества природоохранных программ, меры которых не подкреплены финансовым, материальным и организационным обеспечением на этапе их реализации; искусственному увеличению количества обращений граждан за получением разрешений на природопользование; несоблюдению сроков выдачи разрешений, многоэтапному их согласованию. Такая ситуация не способствует осуществлению основной цели — совершенствованию природопользования на основе эффективного государственного административного управления на всех уровнях. Результатом административной реформы в природопользовании должны быть: уменьшение удельных показателей загрязнения природных ресурсов при производстве продукции, сокращение бюджетных средств на содержание аппарата управления природопользованием на горизонтальном, вертикальном, отраслевом и территориальном уровнях, упрощение системы обслуживания физических и юридических лиц за счет повышения качества администрирования в природопользовании. Также реформа должна содействовать развитию платных услуг экосистемного характера, увеличению производительности природных ресурсов, используемых в национальном хозяйстве.

Выводы

Отсутствие научно обоснованной административной политики функционирования исполнительных органов в сфере природопользования, целостного организационно-экономического механизма реализации управленческих отношений между государством и субъектами экономики, а также частая их реорганизация приводят к неэффективной реализации экологической функции государства. Для исправления ситуации необходимо создать орган управления, который за счет целостной идеологии объединит разные направления развития сферы природопользования и будет осуществлять их координацию совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами. Принципиальной позицией является создание на основе перераспределения компетенций, прав, обязанностей и функций уже существующих структур по административному управлению природопользованием такого органа, что будет способствовать экономии бюджетных средств, подбору компетентных специалистов в сфере природопользования. Этот орган обеспечивает:

- разработку концептуальных документов и управленческих стратегий развития производительных сил государства с учетом рационализации природопользования на принципах экосистемности;

- баланс управленческих решений по горизонтали по осуществлению природопользования на уровне Министерства экологии и природных ресурсов Украины, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, Министерства экономического развития и торговли Украины, Министерства финансов Украины, отраслевых министерств;

- координацию всех частных, ведомственных, отраслевых влияний на окружающую природную среду и предотвращение их негативных последствий.

Мы считаем, что целью совершенствования административной системы в сфере природопользования являются создание оптимальной модели управления экологической безопасностью и рациональным использованием природных ресурсов, определение горизонтальных и вертикальных компетенций специально уполномоченных органов (Министерства экологии и природных ресурсов Украины, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, профильных агентств (водных, рыбных, лесных, земельных ресурсов, экологических инспекций, областных департаментов экологии и природных ресурсов) и т. п.), разграничение полномочий и функций на уровнях государственного, регионального и местного самоуправления с целью обеспечения экологической и экономической безопасности и устойчивого развития.

Список использованной литературы

1. Мартієнко А.І., Хумаров О.А. Методологічні підходи щодо вдосконалення адміністративних послуг у природокористуванні // Економіст. – 2013. – № 12. – С. 22–26.

References

1. Martienko A.I., Khumarov O.A. *Metodologichni pidkhody shchodo vdoskonalennya administratyvnykh poslug u pryrodokorystuvanni* [Methodological approaches to the improvement of administrative services in the nature management]. *Ekonomist – Economist*, 2013, No 12, pp. 22–26 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 15 июля 2015 г.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 33(075.8)

О. С. ПАДАЛКА,
*профессор, доктор педагогических наук,
член-корреспондент НАПН Украины,
заслуженный работник образования Украины,
первый проректор по организации учебно-воспитательной работы и экономики
Национального педагогического университета имени М.П. Драгоманова
(Киев),*

В. В. КУЛИШОВ,
*профессор, доктор педагогических наук,
кандидат экономических наук,
заслуженный работник образования Украины,
завкафедрой международной экономики
Криворожского национального университета,
профессор Академии Полонийной в Ченстохова
(Польша)*

ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ *

Исследованы и проанализированы вызовы, которые стоят перед национальным образованием как отрасли экономической деятельности и менеджмента, раскрываются содержание системы компетенций менеджеров образования и направления его дальнейшего развития с учетом отечественных традиций и достижений.

Ключевые слова: образование, экономика, менеджмент, экономика знаний, расходы, кластер, менеджер, компетентность.

O. S. PADALKA,
*Professor, Doctor of Pedag. Sci.,
Corresponding Member of the NAPS of Ukraine,
Honored educator of Ukraine,
First Vice-Rector for Organization of Educational Work and Economy,
M.P. Dragomanov National Pedagogical University
(Kiev),*

V. V. KULISHOV,
*Professor, Doctor of Pedag. Sci.,
Candidate of Econ. Sci.,
Honored educator of Ukraine,
Head of the Chair of International Economy,
Krivoi Roh National University,
Professor of the Polonia University in Czestochowa
(Poland)*

ECONOMICS AND MANAGEMENT OF THE EDUCATION: NATIONAL ASPECT

The paper investigates and analyzes the challenges facing the national education as a field of economic activity and management and discloses the contents of the system of competences

Падалка Олег Семенович (Padalka Oleg Semenovich) — e-mail: padalka@npu.edu.ua;

Кулишов Владимир Васильевич (Kulishov Vladimir Vasil'evich) — e-mail: kaf_me@kneu.dp.ua.

* Статья публикуется в авторской редакции.

of education's managers and areas for its further development with regard for national traditions and achievements.

Keywords: education, economics, management, knowledge economy, expenses, cluster, manager, competence.

Уже сегодня в Украине появились признаки новой цивилизации, которые следует учитывать при развитии политических и экономических структур. В частности, на первом месте должно быть знание как наиболее прогрессивный, демократический и доступный компонент, отвечающий современной информационно-интеллектуальной фазе развития общества и способный обеспечивать создание и функционирование экономического треугольника “экономика ума – экономика мысли – экономика знаний” [1, с. 175]. На его развитие влияют экономические условия формирования образования как отрасли экономики, развитие рынка образовательных услуг, то есть переход образования от так называемой “непроизводственной сферы” к субъекту экономической деятельности.

Сегодня образование является неотъемлемой составляющей системы национальных счетов на макроэкономическом уровне, входит в совокупность показателей последовательного и взаимосвязанного описания важнейших процессов и явлений экономики: производства, доходов, потребления, накопления капитала и финансов. Именно этим безальтернативным фактом необходимо руководствоваться при разработке мер по экономическому механизму реформирования образования [2, с. 11].

Следовательно, образование как специфическая сфера деятельности представляет интерес для экономического анализа в двух аспектах. Во-первых, реализация его назначения в обществе предполагает необходимость налаживания соответствующего финансово-экономического механизма единства производства и снабжения. Субъекты образовательной деятельности (учебные заведения) функционируют на основе покрытия своих расходов доходами, для развития необходимы дополнительные средства, что не исключает получения прибыли с целью дальнейшего инвестирования. Механизмы их функционирования можно различать в зависимости от того, из чего формируются их доходы: из бюджетных ассигнований; собственных поступлений; смешанных ресурсов.

Во-вторых, значительный интерес представляет экономический характер результатов образовательной деятельности. Расходы на образование населения имеют производительную природу в том смысле, что его результаты, заключающиеся в увеличении знаний и информации у людей, находят проявление в росте показателей активной экономической деятельности на микро- и макроуровнях в краткосрочном и, особенно, в долгосрочном периодах. Благодаря этому расходы общества на образование приобрели специфическое значение инвестиций, причем высокоэффективных. Исследование экономического эффекта образования стало объектом внимания и значительного интереса ученых во всем мире. В этом направлении мировая экономическая мысль накопила основательные наработки: разработаны методики и осуществлены расчеты влияния образования на темпы роста экономики и личные доходы граждан.

В Украине в последние годы наблюдаются сложная демографическая ситуация и неравномерное развитие регионов. Это заставляет Правительство искать пути оптимизации образования, особенно в плане финансирования высшего образования, что является обоснованным и соответствует потребностям времени.

Фундаментальные финансовые проблемы высшего образования существуют во всем мире. Даже образовательные учреждения западного типа чувствуют необходимость в жесткой экономии, что обусловлено увеличением издержек и умень-

шением донорских поступлений, как публичных, так и частных. Однако, как отмечают отечественные ученые, рационализацию за счет экономии затрат, повышения технического уровня и сокращения лишних рабочих мест нужно проводить в отраслях, связанных с производством материальных благ и услуг, а отрасли, занимающиеся "производством человека" – образование, наука – должны расти как по объемам привлечения денежных средств, так и по занятости [3, с. 9].

На основании действующего Закона Украины "О высшем образовании" и в контексте экономической независимости университетского образования автономия должна приобрести реальный характер. Необходимо признать, что сегодня государственные вузы имеют недостаточный уровень автономии, поскольку они подконтрольны многим учреждениям, в частности Государственной казначейской службе Украины. Выполняя гипертрофированные функции контроля каждого платежного документа, который часто не имеет отношения к сути платежа, последняя может не пропустить платеж. В течение нескольких месяцев Государственная казначейская служба Украины не пропускает платежи, формируя существенную кредиторскую задолженность вузов.

Из-за большого количества ограничений государственные вузы не могут свободно распоряжаться даже теми средствами, которые поступили от предоставления образовательных услуг сверх государственного заказа и других видов деятельности. Финансовый менеджмент будет эффективным только тогда, когда руководство, принимающее решение об использовании финансовых ресурсов, будет иметь возможность для маневра. Решения, заложенные в смету еще в прошлом году, не всегда оказываются самыми эффективными. Ситуация может меняться, и руководство вузов должно иметь возможность направлять средства таким образом, чтобы распорядиться ими эффективно с точки зрения экономии и развития учреждения. Сегодня вузы практически не получают от Министерства образования и науки Украины финансирования для обеспечения развития. Таким образом, следует расширить их возможности зарабатывать средства и использовать их с перспективой.

Объективная потребность в росте общественных расходов на образование остается нереализованной из-за ограниченности финансовых ресурсов государства, что характерно для многих стран. Это касается и расходов на финансирование подготовки специалистов с высшим образованием. Детальное изучение основных законодательных требований к формированию расходов вузов на подготовку будущего специалиста позволяет предложить следующий подход к определению общих показателей затрат на одного студента.

На уровне учебного заведения, с учетом всех составляющих расходов на образование, общие показатели затрат на одного студента (Z_0) можно рассчитать по формуле

$$Z_0 = (O + A + 3\phi) \cdot T/K, \quad (1)$$

где O – оборотные фонды учебного заведения; A – амортизационные фонды (затраты на капитальный ремонт и оборудование); 3ϕ – фонд заработной платы; T – количество лет обучения в заведении; K – среднегодовое количество студентов.

Среднегодовая стоимость обучения одного студента (C_c) может быть рассчитана по формуле

$$C_c = Tr/K, \quad (2)$$

где Tr – текущие расходы учебного заведения в год.

$$Tr = Op - Ki, \quad (3)$$

где Op – общие расходы в год; Ki – капитальные издержки в год. Следовательно,

$$C_c = O - Ki/(B + 25V/100 + 102/100), \quad (4)$$

где B – численность студентов дневной формы обучения; V – численность студен-

тов вечерней формы обучения; 102 – норматив численности студентов заочной формы обучения.

Стоимость обучения одного человека зависит от количества студентов вуза. Кроме того, она может в значительной степени варьировать между заведениями, регионами, отраслями.

Показателем внутренней экономической эффективности образования на макроуровне выступает стоимость обучения, формирующаяся из совокупных расходов государства на содержание учебных заведений разных уровней аккредитации. Размер затрат на одного студента является важным показателем того, в какую сумму обходится государству (или иным субъектам) обучение одного человека за конкретный период времени (как правило, в год). В то же время должна быть четко определена роль этого показателя в финансовом управлении образованием.

Количественные объемы образовательного технологического процесса зависят от количества успешно сданных выпускных экзаменов (или их удельным весом) и численностью студентов.

Кроме общих показателей затрат на одного студента можно вводить и другие вспомогательные показатели: расходы на выпускника; расходы на достигнутый уровень образования; расходы на среднюю дневную посещаемость; капитальные затраты на студенческое место; средние расходы на группу; средние расходы на одного преподавателя.

Важными характеристиками являются также показатели, раскрывающие количественные параметры самого процесса обучения: количество лет обучения студентов на каждом уровне (вместе с расходами в год определенного цикла), нормы повторного обучения (академические повторы, на второй год), количество дней учебного года, количество часов в день, наполняемость групп, учебные планы и т. п.

Актуальной проблемой учебного процесса остается потеря контингента и повторное обучение. Достаточно высокие показатели отчислений и умеренно высокое число лиц, которые остаются на повторное обучение, являются серьезными причинами внутренней неэффективности. Для вычисления указанных показателей предлагаем использовать коэффициенты отчисления ($K'_{отчисл}$) и академических повторов ($K'_{ап}$):

$$K'_{отчисл} = K_{отчисл}/K, \quad (5)$$

где $K_{отчисл}$ – среднегодовое количество отчисленных; K – среднегодовой контингент студентов.

$$K'_{ап} = K_{повт}/K, \quad (6)$$

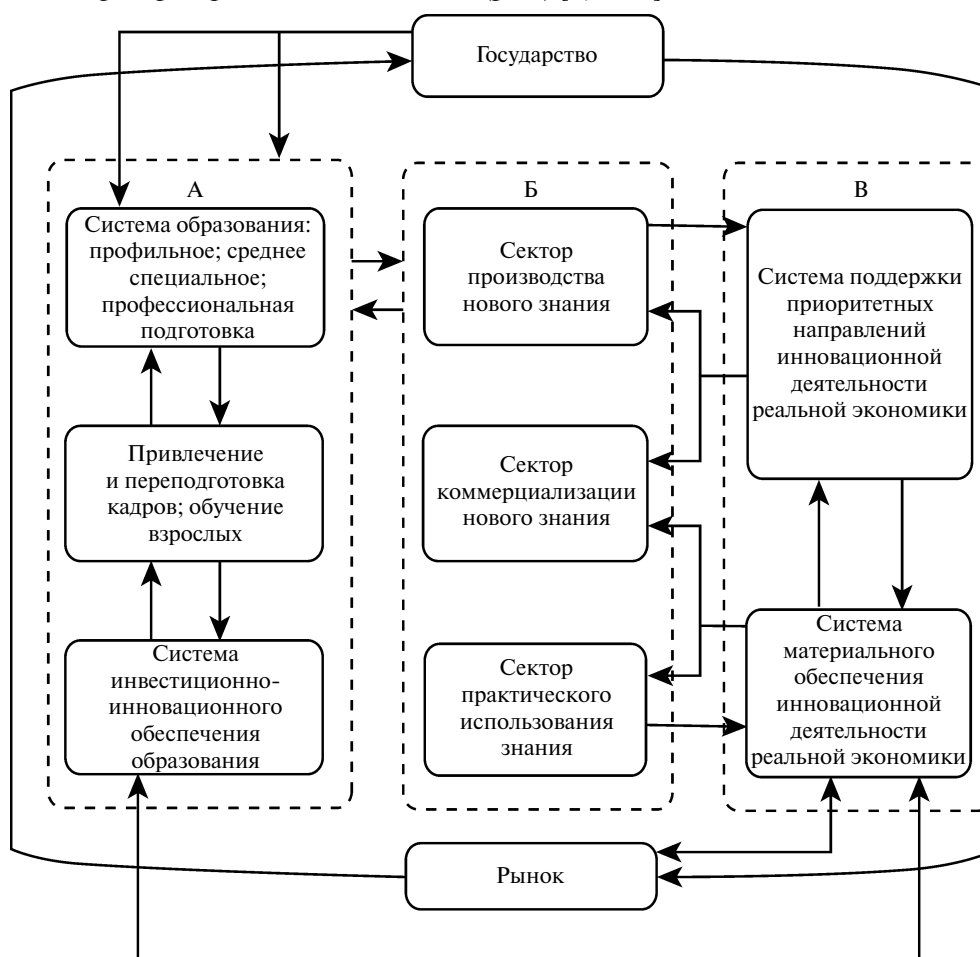
где $K_{повт}$ – среднегодовое количество студентов, оставленных на повторный академический курс.

Можно использовать и много других показателей процесса, но по ним данные, как правило, не предоставляются учебными заведениями, и это мешает их обобщению [4, с. 53–56].

На современном этапе развития мировой экономики национальные экономические модели подвергаются влиянию сложного комплекса факторов эндогенного и экзогенного характера. Определение новейших теоретико-методологических основ современных трансформаций предполагает, прежде всего, учет их глобализационных аспектов и разработку механизмов органичного приспособления и взаимодействия ключевых компонентов национальных экономических моделей и институтов глобального развития – политики, экономики, идеологии и образования. На стыке этих сфер деятельности возникает новый синтез – “кластер”, который создает глобальные и наследственные национальные формы.

Объединение в кластер на основе вертикальной интеграции формирует не эклектическую концентрацию разнообразных знаний и технологических изобретений, а определенную систему распространения новых знаний и технологий.

В процессе исследования нами разработана теоретическая модель кластерной системы экономики знаний с использованием новейших инновационных технологий, наличием межсубъектных инновационных связей как особого компонента, что в значительной степени определяет скорость превращения знаний в технологии и их распространение в экономике (рис.) [5, с. 28].



Теоретическая модель кластерной системы экономики знаний

Как видно на рисунке, взаимосвязанными составляющими экономики знаний являются система непрерывного образования и его инвестиционно-инновационное обеспечение; секторы производства, коммерциализации и практическое использование нового знания; эффективная инновационная система реальной экономики, объединяющая и обеспечивающая информацией все рыночные субъекты на уровне государства.

Теоретическая модель кластерной системы экономики знаний свидетельствует, что “выходом” для средней школы есть высшая школа, а для последней — ответственная экономика (предприятия, организации и структуры разных типов, которые нуждаются в специалистах с высшим образованием). Таким образом, экономика должна влиять на систему высшего образования через требования к ней по качеству обучения, необходимой номенклатуре специальностей и т. п.

Новое видение роли национального образования в обеспечении общественного прогресса становится фундаментом для трансформационных изменений его общей концепции и содержания. Эти изменения касаются таких основных аспектов образования, как стратегия реформ, роль государства, структура системы образования и менеджмента.

Менеджмент учебного заведения – систематический процесс управления его деятельностью с целью эффективного удовлетворения потребностей общества в образовательных услугах. Осуществление таких важных функций менеджмента, как организация, планирование, координация, контроль, мотивация, создает условия для продуктивной и эффективной работы всех сотрудников учебного заведения и достижения результатов в соответствии с целями, поставленными перед образовательным учреждением.

Особенность образовательного менеджмента заключается в том, что перед ним стоят две большие группы целей: педагогического и экономического характера. Первичны цели педагогической направленности. Миссией учебного заведения определенного уровня образования является удовлетворение потребностей населения в образовательных услугах конкретного типа. Реализация образовательных услуг требует финансовых средств для обеспечения этого процесса материальными ресурсами (оборудованием для учебных аудиторий и лабораторий, канцелярскими принадлежностями, компьютерной и печатной техникой и т. п.) и кадрами для организации учебного процесса (педагогическим составом, руководителями подразделений, отделений или факультетов, вспомогательным персоналом).

Именно поэтому неотъемлемой частью деятельности учебного заведения, независимо от его типа, уровня аккредитации, подчиненности и формы собственности, являются задачи экономического характера. Успешная реализация всего комплекса задач, стоящих перед учебным заведением, требует соответствующей системы менеджмента [6, с. 5].

Требования к профессиональной компетентности образовательных менеджеров можно условно разделить на три группы. Первую составляют знания и умения выполнять управленческие функции: обосновывать и принимать решения; управлять ресурсами, планировать и прогнозировать работу учебного заведения; владеть средствами повышения эффективности управления; использовать современную информационную технику, средства коммуникации и связи и т. д. Эти знания и умения следует приобретать в процессе изучения управленческой науки, ее законов, принципов, методов, средств работы с информацией.

Ко второй группе требований, которым должны соответствовать менеджеры образования, относятся глубокие знания о функционировании и развитии учебного заведения, понимание сущности и содержания учебной работы. Эти знания приобретаются в процессе практической работы в учебном заведении.

Третья группа требований к профессиональной компетентности менеджеров образования связана с его способностью работать с людьми и управлять самим собой. В процессе выполнения своих обязанностей менеджер взаимодействует с широким кругом лиц – коллегами, высшим руководством, преподавателями, подчиненными, представителями других учебных заведений. Основной состав работников учебного заведения – интеллигенция, высококвалифицированные специалисты, имеющие высокие уровни образования. Управление таким коллективом требует от менеджера особых умений и навыков общения и влияния.

Проблема компетентности в вопросах управления образованием остается недостаточно исследованной и является наиболее сложной. Актуальными становятся вопросы не только обогащения профессиональной культуры и компетентности руководителя знаниями основ менеджмента, но и обоснования практической целе-

сообразности использования научных достижений менеджмента в педагогической деятельности, управления образовательными учреждениями. Поэтому важнейшим критерием профессионализма менеджера образования является его управленческая компетентность.

В научных трудах четко не сформулировано определение понятия "управленческая компетентность менеджера образования". Сегодня отсутствуют исследования, в которых комплексно изучалась бы эта проблема, поэтому среди ученых имеются некоторые противоречия в трактовке понятий "управленческая деятельность" и "управленческая компетентность".

По нашему мнению, управленческая компетентность является многофакторным и многокомпетентным явлением, ее следует рассматривать как разновидность управленческой деятельности. Таким образом, под экономической компетентностью менеджера образования понимаем владение системой экономических категорий и формирование экономического мышления для обеспечения эффективной деятельности учебного заведения.

Таким образом, экономическая составляющая управленческой компетентности менеджера образования предполагает знание и умение проводить экономико-аналитические и информационные исследования в сфере педагогической деятельности; моделировать ситуации экономических отношений; анализировать кризисы и конфликты в экономических отношениях и их влияние на вузы; выбирать пути, методы и способы урегулирования и решения конфликтов; формировать предложения по выбору путей и способов поведения в конкретных ситуациях; выявлять проблемные ситуации; определять цели и критерии оптимизации учебного заведения; генерировать альтернативные решения по эффективному функционированию учебного заведения; владеть элементами экономических исследований; использовать методы коллективного принятия решений и т. п. [7, с. 41].

Среди многовекторных компонентов управленческой компетентности в современных условиях выделяется вопрос применения инструментария маркетинга в деятельности менеджера образования. Маркетинговая компетентность менеджера образования — способность к выявлению связи между продавцами и покупателями образовательных услуг, диагностика процессов (например, предложение и изменение реального спроса на образовательные услуги, зависимость профессиональной карьеры от образования и т. д.). Поэтому менеджер образовательного учреждения должен строить маркетинговую стратегию, проводить маркетинговый анализ образовательного учреждения (его конкурентов, клиентов, услуг), анализировать приемлемые для учебного заведения формы и методы маркетинговой деятельности, а также оценивать эффективность этой стратегии.

Использование маркетинга в образовательном учреждении приобретает актуальность, поскольку способствует "завоеванию" потребителя (будущих студентов) посредством предоставления дифференцированных образовательных услуг, роста профессионализма педагогов, мотивированных на поддержку качества образовательного пространства, совершенствования образовательной среды, которая обслуживается учебным заведением.

Таким образом, экономика и менеджмент образования требуют профессиональной подготовки компетентных менеджеров образования, формирования управленцев нового поколения, способных мыслить и действовать системно в условиях кризисного состояния общества, принимать управленческие решения в любых сферах деятельности и эффективно использовать имеющиеся ресурсы учебного заведения.

Развитие национальной системы образования в условиях становления Украины как самостоятельного независимого государства с учетом кардинальных изменений во всех сферах общественной жизни, исторических вызовов XXI в. требует критиче-

ского осмысления достигнутого, сосредоточения усилий и ресурсов на решении наиболее актуальных проблем, которые сдерживают развитие образования, не дают возможности обеспечить новое качество образования, адекватного нынешней исторической эпохе. Следовательно, Украина должна сделать собственный выбор экономического и образовательного развития во взаимозависимом глобальном мире.

Список использованной литературы

1. Кулишов В.В. Стратегія розвитку України в умовах глобалізації / Економічний аналіз. – 2013. – Вип. 12. – Ч. 1. – С. 175–178.
2. Витренко Ю. Образование как вид экономической деятельности в Украине // Экономика Украины. – 2011. – № 10. – С. 4–15.
3. Геец В.М., Гриценко А.А. Выход из кризиса (Размышления над актуальным в связи с прочитанным) // Экономика Украины. – 2013. – № 6. – С. 4–19.
4. Падалка О.С. Економіка освіти та управління : посіб. – К. : Педагогічна думка, 2012. – 184 с.
5. Падалка О.С., Кулишов В.В. Національна та європейська освіта: здобутки та надбання / Асоціація ректорів педагогічних університетів Європи // Європейські педагогічні студії. – 2015. – Вип. 5–6. – С. 22–36.
6. Благун Н.М. Методологія соціально-функціонального управління загальноосвітнім навчальним закладом : моногр. – К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2015. – 386 с.
7. Жигір В.І. Управлінська компетентність як необхідна умова професіоналізму менеджера освіти / Педагогіка вищої та середньої школи. – 2013. – Вип. 37. – С. 37–44.

References

1. Kulishov V.V. *Strategiya rozvytku Ukrainy v umovakh globalizatsii, v: Ekonomichnyi Analiz* [The strategy of development of Ukraine under conditions of the globalization, in Economic Analysis]. Ternopil', Ternopil' Nat. Econ. Univ., 2013, Iss. 12, Pt. 1, pp. 175–178 [in Ukrainian].
2. Vitrenko Yu. *Obrazovaniye kak vid ekonomicheskoi deyatel'nosti v Ukraine* [Education as a form of economic activity in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2011, No. 10, pp. 4–15 [in Russian].
3. Heyets V.M., Gritsenko A.A. *Vykhod iz krizisa (Razmyshleniya nad aktual'nym v svyazi s prochitannym)* [The way out from a crisis (Reflections about actual things after the reading)]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 6, pp. 4–19 [in Russian].
4. Padalka O.S. *Ekonomika Osvity ta Upravlinnya* [Education's Economy and Management]. Kyiv, Pedag. Dumka, 2012 [in Ukrainian].
5. Padalka O.S., Kulishov V.V. *Natsional'na ta evropeiska osvita: zdobutky ta nadbannya, v: Evropeiska Pedagogichni Studii* [National and European educations: achievements and acquisitions, in: European Pedagogical Studies]. Kyiv, M.P. Dragomanov Nat. Pedag. Univ., 2015, Iss. 5–6, pp. 22–36 [in Ukrainian].
6. Blagun N.M. *Metodologiya Sotsial'no-Funktsional'nogo Upravlinnya Zagal'noosvitnim Navchal'nym Zakladom* [Methodology of the Socio-Functional Management of a General Educational School]. Kyiv, M.P. Dragomanov Nat. Pedag. Univ., 2015 [in Ukrainian].
7. Zhygir' V.I. *Upravlins'ka kompetentnist' yak neobkhidna umova profesionalizmu menezhera osvity, v: Pedagogika Vyshchoi ta Seredn'oi Shkoly* [The managerial competence as a necessary condition of professionalism of education's manager, in: Pedagogics of Higher and Secondary Schools]. Kryvyi Rih, State Pedag. Univ., 2013, Iss. 37, pp. 37–44 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 25 ноября 2015 г.

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Б. М. ДАНИЛИШИН,
академик НАН Украины
(Киев)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ТРЕБОВАНИЕ ВРЕМЕНИ: ЗА КАРПАТСКИМ РЕГИОНОМ БУДУЩЕЕ

B. M. DANILISHIN,
Academician of the NAS of Ukraine
(Kiev)

DECENTRALIZATION AS A REQUIREMENT OF TIME: THE CARPATHIAN REGION WILL HAVE FUTURE

В конце 2013 г. к 95-летию Национальной академии наук Украины увидело свет фундаментальное 8-томное издание "Карпатский регион: актуальные проблемы и перспективы развития" [1], подготовленное группой ученых ГУ "Институт региональных исследований имени М.И. Долишнего НАН Украины". Общее научное сопровождение осуществил профессор, доктор экономических наук В.С. Кравцов. Ответственными редакторами отдельных томов выступили известные в Украине и за ее пределами ученые: т. 1 "Экологическая безопасность и природно-ресурсный потенциал" — профессор, доктор экономических наук В.С. Кравцов, т. 2 "Социально-демографический потенциал" — профессор, доктор экономических наук У.Я. Садовая, т. 3 "Промышленный потенциал" — профессор, доктор экономических наук С.Л. Шульц, т. 4 "Сельские территории" — доцент, доктор экономических наук В.В. Борщевский, т. 5 "Малые города" — профессор, доктор экономических наук Л.Т. Шевчук, т. 6 "Финансовый потенциал" — профессор, доктор экономических наук И.З. Сторонянская, т. 7 "Инвестиционная деятельность" — профессор, доктор экономических наук С.О. Ишук, т. 8 "Трансграничное сотрудничество" — профессор, доктор экономических наук Н.А. Микула. Этот коллектив стал удачным конгломератом профессионалов по региональной экономике, демографии, экономике труда, социальной экономике и политике, экологии.

В одном из томов рецензируемого издания отмечается, что монография является обобщением многолетних теоретико-методологических исследований, проводившихся сотрудниками, докторантами, аспирантами и соискателями научных отделов Института региональных исследований НАН Украины. Это действительно так, ведь без развития львовской научной школы регионалистики, связанной с именами М.И. Долишнего, С.Н. Злупко, М.А. Голубца, О.И. Шабля и многих других, в настоящее время нельзя было бы говорить о показательной преемственности научных наработок львовян.

Монография имеет межсекторальную направленность. Многоаспектность поднятых авторским коллективом проблем развития Карпатского региона еще раз свидетельствует о сложности механизмов трансформации экономики регионов

Данилишин Богдан Михайлович (Danilishin Bogdan Mikhailovich) — e-mail: bogdan@akmsv.cz.

Украины, значительных пережитках прошлого в теории и практике региональной экономики и территориального управления, сигнализирующих о существовании деструктивных факторов в модернизации производства, мешающих движению общества вперед в изменчивом мире. Одновременно эти же проблемы являются свидетельством новейших вызовов общественному развитию, а следовательно, доказательством актуальности представленных учеными нацеленных на решение вопросов свежих идей, доктрин, программ и, собственно, таких взлетов научной изыскательской мысли, которыми пронизано рецензируемое издание.

Каждая из книг – это отдельное глубокое научное исследование в области регионалистики, которое имеет значительную теоретическую и прикладную ценность. Так, в первом томе “Экологическая безопасность и природно-ресурсный потенциал” авторы абсолютно справедливо пишут, что “проблематика устойчивого развития горных территорий Украины неуклонно трансформируется из научной в практическую плоскость и требует соответствующих конструктивных разработок относительно путей и механизмов такого развития. Отдельные предложения по данному направлению научных исследований освещались ранее, однако сегодня уже пришло время определиться с базисными основами, а также практическим содержанием основных инструментов достижения целей устойчивого развития горных территорий, среди которых важное место следует отвести соответствующим государственным и региональным программам, а также ключевым механизмам, к которым относятся механизмы государственной поддержки их развития наряду с созданием условий для привлечения негосударственных финансовых и прочих ресурсов с целью решения региональных проблем” [2, с. 12]. Именно с такой позиции авторы рассматривают методологические основы формирования современной региональной экологической политики, специфику природно-ресурсного потенциала как фактора устойчивого регионального развития, его роль в формировании региональной хозяйственной системы, потребности охраны окружающей среды. Показав, что в Карпатском регионе Украины наблюдается активизация экологически неблагоприятных явлений (паводков, эрозий почв, загрязнений поверхностных и подземных вод, ветровалов, заражений лесов вредителями и болезнями), ученые берутся за разработку стратегических целей и задач его устойчивого природопользования. При этом они делают акцент на основополагающих принципах этой политики, таких как хозяйственная необходимость, сохранение традиций, преимущества местного населения и общин, сохранение природного богатства, экологичность природопользования, допустимая эколого-экономическая компромиссность [2, с. 284–285].

Методологически интересен, информативен и хорошо структурирован в прикладном плане второй том “Социально-демографический потенциал” [3]. Прежде всего, принципиально важно, что авторами профессионально обоснована особая роль человека в обеспечении устойчивого развития Карпатского региона. В теоретическом отношении привлекает внимание новаторское применение концепции демографического перехода (с выделением ультрапарадоксальной фазы режима воспроизводства). Кроме того, приведен ретроспективный анализ изменений его социально-демографического потенциала, раскрыты факторы детерминации. Значительное место отведено валеологическим аспектам воспроизводства социально-демографического потенциала, а также образовательным факторам его развития. Учитывая новейшие вызовы глобализации, ученые не обошли вниманием и мигра-

ционную составляющую. Показательным достижением данной книги, безусловно, являются методика и практические расчеты прогнозов, касающихся населения (в том числе жителей горных поселений экономически активного возраста), а также концептуальные направления политики социально-демографического развития Карпатского региона.

Третий том издания “Промышленный потенциал” [4] стал реальным подтверждением отрицательных явлений, годами накапливавшихся в производственной сфере Карпатского региона Украины. Авторы, выйдя за рамки методологии региональной экономики, раскрывают эволюцию экономико-модернизационных процессов и мероприятий на украинских землях, экспериментируют с экономико-математическими методами анализа, выделяют инновационный вектор реформ. Кстати, в смысловом плане с третьим томом тесно созвучны шестой “Финансовый потенциал” [5] и седьмой “Инвестиционная деятельность” [6]. Так, если в третьем томе авторы акцентируют внимание на научных основах организации и развития финансовой системы региона за счет бюджетного и внебюджетного регулирования его социально-экономического развития, то в шестом и седьмом — указывают на рентабельность инвестиций с их распределением по видам экономической деятельности, территориальной структуре размещения производств.

Отдельной частью издания являются два других тома: четвертый, посвященный сельским территориям [7], и пятый — малым городам [8]. Обе книги имеют свое индивидуальное лицо. Первая содержит результаты анализа ситуации в сельской местности с применением статистических, социологических и графических методов, вторая — насыщена новейшими подходами к изучению малых городов, которые удачно накладываются на каркас городского расселения в Украине (концепция маркетинга города, метод графического представления динамики позиционирования малых городов Львовской области по отдельным признакам, метод актуализации стратегических планов развития городов, разработки градостроительной документации).

Завершающий, восьмой, том издания “Трансграничное сотрудничество” [9] как по содержанию, так и по структуре отвечает евроинтеграционным устремлениям Украины, большим ожиданиям украинского народа, а также современным вызовам, связанным с ЗСТ. Следует отметить, что авторы тщательно изучают новые формы трансграничного сотрудничества в Карпатском регионе, такие как создание трансграничных промышленных зон и технологических парков, трансграничных кластеров, трансграничной инфраструктуры.

К замечаниям рецензируемого издания можно отнести некоторую непропорциональность в объемах текста отдельных томов, а также чрезмерную детализацию определенных положений. Однако замечания касаются не форм, типов и структур региона, а, скорее, одиночных случаев.

В целом данное фундаментальное научное издание является еще одним доказательством развития украинской научной школы регионалистики, глубокой базой для перспективного налаживания органичного взаимодействия науки и практики, формирования качественных программ стратегического развития Карпатского региона и, самое главное, повышения благосостояния его жителей.

Считаем, что коллектив авторов монографии “Карпатский регион: актуальные проблемы и перспективы развития” (в 8 томах), представляющий ГУ “Институт региональных исследований имени М.И. Долишнего НАН Украины”, заслуживает на присуждение Государственной премии Украины в области науки и техники.

Список использованной литературы

1. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — У 8 т. ; [наук. ред. В.С. Кравців] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013.
2. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 1 : Екологічна безпека та природно-ресурсний потенціал ; [відп. ред. В.С. Кравців] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 336 с.
3. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 2 : Соціально-демографічний потенціал ; [відп. ред. У.Я. Садова] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 454 с.
4. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 3 : Промисловий потенціал ; [відп. ред. С.Л. Шульц] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 292 с.
5. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 6 : Фінансовий потенціал ; [відп. ред. І.З. Сторонянська] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 300 с.
6. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 7 : Інвестиційна діяльність ; [відп. ред. С.О. Іщук] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 204 с.
7. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 4 : Сільські території ; [відп. ред. В.В. Борщевський] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 344 с.
8. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 5 : Малі міста ; [відп. ред. Л.Т. Шевчук] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 284 с.
9. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку : моногр. — Т. 8 : Транскордонне співробітництво ; [відп. ред. Н.А. Мікула] / Інститут регіональних досліджень НАН України. — Львів, 2013. — 372 с.

References

1. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku. U 8 t., nauk. red. V.S. Kravtsiv* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, 8 Vols.], edited by V.S. Kravtsiv. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].
2. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 1, Ekologichna Bezpeka ta Pryrodno-Resursnyi Potentsial, vidp. red. V.S. Kravtsiv* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 1, Ecological Security and Nature-Resource Potential], edited by V.S. Kravtsiv. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].
3. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 2, Sotsial'no-Demografichniy Potentsial, vidp. red. U. Ya. Sadova* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 2, Socio-Demographic Potential], edited by U. Ya. Sadova. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].
4. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 3, Promyslovyi Potentsial, vidp. red. S.L. Shul'ts* [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 3, Industrial Potential], edited by S.L. Shul'ts. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].
5. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 6, Finansovyi Potentsial, vidp. red. I.Z. Storonians'ka* [Carpathian Region: Actual Problems and

Perspectives of Development, Vol. 6, Financial Potential], edited by I.Z. Storonyans'ka. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

6. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 7, Investytsiina Diyal'nist'*, vidp. red. S.O. Ishchuk [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 7, Investment Activity], edited by S.O. Ishchuk. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

7. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 4, Sil's'ki Terytorii*, vidp. red. V.V. Borshchevs'kyi [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 4, Rural Territories], edited by V.V. Borshchevs'kyi. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

8. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 5, Mali Mista*, vidp. red. L.T. Shevchuk [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 5, Small Towns], edited by L.T. Shevchuk. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

9. *Karpats'kyi Region: Aktual'ni Problemy ta Perspektyvy Rozvytku, T. 8, Transkordonne Spivrobotnytstvo*, vidp. red. N.A. Mikula [Carpathian Region: Actual Problems and Perspectives of Development, Vol. 8, Transboard Collaboration], edited by N.A. Mikula. Lviv, Inst. of Regional Studies, 2013 [in Ukrainian].

Рецензия поступила в редакцию 8 февраля 2016 г.
