

С.О.Біла*

ДОСВІД ЛІБЕРАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ (1991–2005 рр.)

У контексті історико-економічних досліджень висвітлюються особливості етапів лібералізації економіки України за період 1991–2005 рр. Показано наслідки впровадження «шокової» моделі реформування, визначено об'єктивні передумови переходу до розбудови в нашій державі змішаної економіки. Детально досліджено основні положення програм українського уряду щодо реформування національної економіки, дається їх оцінка з позицій соціально-економічної ефективності.

За 15 років економічних реформ перед Українською державою постало питання підбиття підсумків та усвідомлення того, якою мірою вибір варіанту економічної моделі вплинув на результати трансформаційних перетворень в Україні, сучасний стан соціально-економічного розвитку та визначення перспектив входження нашої країни в глобалізований міжнародний економічний простір. Слід визнати, що спорадичне застосування для відродження української економіки окремих рекомендацій, переважно в межах західних неоліберальних (або ж неокейнсіанських) моделей, домінування принципу «ручного управління» під час впровадження економічної політики, відсутність науково-обґрунтованої соціально-економічної стратегії логічно призвело до негативних наслідків. Протягом усього трансформаційного періоду традиційним для України стали: брак грошово-кредитних, головне інвестиційних ресурсів; спад, нестабільність темпів розвитку виробництва; залежність від імпорту енергоносіїв; високі темпи зростання внутрішньої та зовнішньої заборгованості; інфляційні процеси; тінізація економіки; посилення соціальної напруги в суспільстві тощо. Причиною цих негараздів переважна більшість як вітчизняних, так і іноземних експертів із питань трансформаційних перетворень у постсоціалістичних країнах вважає прорахунки у розробці та впровадженні економічних реформ, некомпетентність керівництва країни, «ручне управління», що й сприяло посиленню диспропорційності соціально-економічного розвитку сучасної України.

Більшості соціалістичних країн і СРСР (як еталону соціалізму) протягом усієї історії розвитку була притаманна модель центрально-керованого господарства та відповідний їй тип економічної політики. Характерними рисами адміністративно-командної системи радянського типу, що склалася вже з кінця 1920-х рр., стало повне підпорядкування економіки державі, пріоритет політики та ідеології над економічною сферою. Специфічними особливостями такої системи були тотальний монополізм держави та пряме втручання партійно-ідеологічних структур у відносини власності, праці, виробництва та розподілу національного багатства. Сумарні народногосподарські ресурси, цільове використання яких і визначало характер радянської економіки, розподілялися тільки засобами директивного планування. Державний плановий комітет СРСР, Державний комітет із матеріально-технічного постачання, галузеві міністерства тощо жорстко фіксували виробничі завдання за вартістю та обсягами для всіх виробників і регіонів, спрямовували сировинні ресурси та інвестиції, а також у повному обсязі визначали фінансову діяльність у країні.

* Біла Світлана Олексіївна – д-р наук з державного управління, професор, гол. наук. співроб. відділу економічної історії, Державна установа «Інститут економіки та прогнозування» НАН України.

У жорстких умовах командно-адміністративної системи, існування витратного механізму господарювання зміст економічної політики мав виключно суб'єктивістський характер та постійно вступав у суперечність із внутрішньою логікою підтримки основних пропорцій суспільного розвитку. При тотальному одержавленні радянської економіки, домінуванні в ній гігантських підприємств був відсутній сам предмет дослідження порівняльних переваг різних форм господарювання, розмірів підприємств та масштабів виробництва, характерний для розробки економічної політики в країнах із ринковою економікою. Найважливішими народногосподарськими пропорціями в радянській економіці традиційно вважалось співвідношення між споживанням та нагромадженням, між I та II підрозділами суспільного виробництва, між виробничою та невиробничою сферами, а також міжгалузеві та територіальні пропорції та ін.

Для СРСР та багатьох соціалістичних країн із плановою економікою тривалий час було характерним структурне співвідношення між нагромадженням та споживанням як 1 до 3 (тобто фонд нагромадження становив приблизно 1/4, а фонд споживання – приблизно 3/4 національного доходу при розрахунках у діючих цінах)¹. У порівняльних цінах частка нагромадження була ще вищою. Підтримка такої високої норми нагромадження, з одного боку, була вимушеною, зумовленою низькою ефективністю виробництва, а, з іншого, відповідала спрямованості економіки СРСР на розвиток важкої індустрії як основи формування могутнього військово-промислового комплексу. Така тенденція зберігалася за рахунок невпинного збільшення питомої ваги продукції I підрозділу (тобто комплексу галузей, які виробляли засоби виробництва), що на практиці призводило до вповільнення темпів зростання обсягів виробництва та реалізації предметів споживання.

Необхідність підтримки певної структурної пропорції між виробничою та невиробничою сферами в народному господарстві СРСР була тісно пов'язана з поділом усього суспільного виробництва на матеріальне та нематеріальне. Однак у самому понятті «невиробнича сфера» відповідно до догматів марксистсько-ленінської політичної економії була закладена явна недооцінка сфери послуг, її зростаючої ролі в розвитку народного господарства. Співвідношення між виробничою та невиробничою сферами виявлялося насамперед у поділі праці між ними. Питома вага зайнятих у галузях матеріального виробництва за всі роки адміністративно-командної системи в СРСР не була нижчою за 75%². Розширення в післявоєнний період сфери послуг у США та інших країнах із розвинутою ринковою економікою за радянських часів пояснювалось не стільки високою ефективністю матеріального виробництва, скільки підвищенням невиробничих витрат, розширенням сфери обігу, надмірним збільшенням чисельності державного апарату тощо.

За рахунок централізованого державного управління та директивного планування економіки постійно підтримувалась пропорційність на відтворювальному, територіальному та міждержавному рівнях національного господарства. Номінально в СРСР було декларовано, що зміни на всіх рівнях радянської економіки зумовлені залежністю від зміни суспільних потреб. Водночас на практиці пріоритети в плануванні економіки були спрямовані на забезпечення обороноздатності країни, дотримання військового паритету із капіталістичними країнами, у тому числі й з головним «ворогом» – США. Така стратегічна мета зумовлювала й диспропорційність на галузевому рівні. Питома вага галузей, що належали до I підрозділу (виробництво засобів виробництва), завжди переважала над галузями, які виробляли продукцію споживчого призначення. Отже особливого розвитку в СРСР набули такі галузі промисловості: паливна, металургійна, хімічна на нафтохімічна, важке машинобудування тощо.

Важлива роль в економічній політиці СРСР приділялась регулюванню територіальних пропорцій суспільного відтворення (насамперед пропорцій розвитку

економіки союзних республік). Стратегія створення жорстко централізованого єдиного народногосподарського комплексу передбачала залежність від центру цілих регіонів та республік. Загалом продукцію та сировину з України союзні міністерства реалізовували в межах СРСР за цінами в 1,5–4 рази нижчими, ніж з інших республік, а готову продукцію, переважно техніку, продавали в Україні за завищеними цінами³. Зниження або завищення цін на сировину та готову продукцію, перерозподіл кредитних, інвестиційних ресурсів під лобістським тиском регіональних управлінських еліт сприяло подальшій централізації радянської економіки. Незважаючи на досить вагомий частку України в економіці СРСР (у 1978 р. республіканське сільське господарство становило 23,5%; промисловість – 16,9% від загальносоюзних обсягів)⁴, щодо республіки велась політика, яка в сучасній економічній літературі характеризується як «колоніальна». Наслідки й результати однобокого економічного розвитку та залежності від центру позначаються на Україні й сьогодні. Її напівфабрикатна економіка ще й досі залежить від енергетичних, сировинних ресурсів Росії та пов'язана з ринками збуту в країнах СНД.

Регулювання міжгалузевих пропорцій, економічна політика в плановому господарстві СРСР не могли вийти за межі вищезазначених догматичних підходів. Посилення диспропорцій соціально-економічного розвитку країни призводило до поглиблення політичної кризи, особливо з часів проголошення «перебудови» радянського суспільства. Цікаво зазначити, що й досі тривають дискусії щодо її цілей та завдань. «...Якщо задачею перебудови було реанімувати комунізм, то вона, звичайно, провалилась. А якщо перебудова повинна була забезпечити мирний вихід із комунізму, з мінімальною кров'ю і мінімальними втратами, то слід визнати, що вона закінчилася виключно прекрасними результатами...»⁵, – писав В.Мау, один із російських політичних ідеологів часів «перебудови». Усі спроби провести з середини 1980-х рр. «радикальні економічні реформи» в СРСР наштовхувались на протидію монополії державної власності. За таких обставин приватногосподарський інтерес та конкуренція (як загально визнані у світовій системі господарювання рушії суспільного прогресу), залишалися незадіяними. Накопичення проблем, що вже не могли бути вирішені в межах старої командно-адміністративної системи, призвело до ліквідації СРСР та проголошення незалежності колишніх республік, у тому числі й України.

Абеткою трансформаційних перетворень, як свідчить світовий досвід господарювання, є здійснення реформ за трьома основними напрямками: лібералізація, структурні реформи та інституційні перетворення. Слід визнати що ліберальні реформи в перехідній економіці не тільки неминучі, але й закономірно необхідні. В Україні (як і в Росії та інших пострадянських країнах) протягом 1991–1993 рр. вони йшли за сценарієм «шокової терапії» та мали на меті якнайшорішню лібералізацію економіки – насамперед цін та зовнішньоекономічних відносин, у тому числі ліквідацію державної монополії у сфері зовнішньої торгівлі. Радикально-лібералістська модель трансформаційних перетворень («шокова терапія») ґрунтувалась на ідеологічних засадах концепції «вільного ринку». В Україні, насамперед, ішлося про ліквідацію будь-якою ціною засад існування соціалістичних елементів господарства та домінування «російських інтересів, російського управління» національної економікою. Розрив стабільних економічних зв'язків виробничого кооперування українських підприємств у межах єдиного економічного простору СРСР та вихід із рубльової зони розглядалися, унаслідок цього, як підґрунтя до ліквідації «імперських» планів Росії щодо України. З психологічного погляду «шокова» модель реформування економіки відповідала настроям людей на швидкі (хоча й болісні) зміни на краще; сподіванням на появу великої кількості приватних власників, заможних людей, а, отже,

і на неминуче наближення рівня життя українців до стандартів розвинутих країн світу.

Донедавна людство не знало прикладів еволюційного переходу від централізованого планового господарства соціалістичного типу до ринкової економіки. Через відсутність плюралізму думок, панування ортодоксальної марксистської ідеології, відірваність теоретичних досліджень соціалістичних країн від світової економічної науки поява власної теорії перехідного періоду напередодні кардинальних ринкових реформ в українському суспільстві виявилась неможливою. Відтак вакуум у теорії трансформаційних перетворень майже миттєво був заповнений концепціями неолібералізму та їх інтерпретаціями.

У наукових колах постсоціалістичних країн, у тому числі і в Україні, на першому етапі перехідного періоду (1991–1995 рр.) майже безперешкодно поширюється теза про необхідність створення умов для саморегулювання ринкового господарства, автоматичної ринкової підтримки рівноваги «попит – пропозиція» за рахунок вільної конкуренції, переливу капіталу в міжгалузевому просторі тощо. Потужні інфляційні процеси, знецінення грошей на перший план висували проблему стабілізації фінансово-грошової сфери, завдання формування ринків капіталу. Інакше кажучи, згідно з концепціями монетаристів (та їх ідеолога М.Фрідмена), єдиною сферою державного регулювання економічних процесів у перехідний період мала залишатись лише система грошового обігу. Такої ж позиції дотримувалась і переважна більшість іноземних консультантів (зокрема американських та німецьких), що працювали в Україні на той період⁶.

Основними заходами щодо лібералізації економіки України впродовж 1991–1995 рр. було обмеження державного контролю за господарським життям; демонтаж механізмів, пов'язаних із жорстким державним регулюванням цін, розподілом ресурсів, адміністративними обмеженнями зовнішньої торгівлі. Радикально-лібералістська модель ринкового реформування передбачала різке скорочення бюджетних видатків на потреби розвитку національної економіки, зменшення централізованих інвестицій, у тому числі й на потреби технічної модернізації виробництва; майже повну ліквідацію дотацій та субсидій. Як противагу обов'язковому наслідку загальної лібералізації цін – інфляції, ліберальна модель реформування економіки передбачала заходи з обмеження сукупного попиту. Зростання податків, зменшення державного фінансування, обмеження зростання заробітної плати, доходів та навіть їх «заморожування» виступали як протидія розкручуванню інфляційної спіралі: «заробітна плата – ціни». Зменшенню інфляційних сплесків (див. рис. 1) мало сприяти й ускладнення умов надання кредитів, жорсткий контроль над обсягом грошової маси в обігу тощо.

Головним наслідком лібералізації впродовж 1991–1995 рр. стало руйнування командно-адміністративної системи управління, швидке зростання приватного сектора та формування засад відкритої економіки. Усунення адміністративних обмежень у зовнішній торгівлі супроводжувалося встановленням плаваючого обмінного курсу української національної платіжної грошової одиниці (купонно-карбованці, карбованці) з метою забезпечення її конвертованості та подальшої стабілізації. Водночас логічним наслідком швидкої лібералізації української економіки впродовж 1992–1995 рр. став неконтрольований процес розтрати, «розтягування» національного багатства та «розподіл» об'єктів державної власності між окремими персоналіями та угрупованнями, тобто утвердження «капіталізму для своїх». Економічно впливові групи та наближені до влади сімейні клани від самого початку ринкових перетворень починали дуже активно «виходити» на державні управлінські структури, породжуючи корупцію, хабарництво, «своїх людей» при владі та забезпечуючи тим самим перехід у приватну власність усе більшої кількості об'єктів національного багатства.

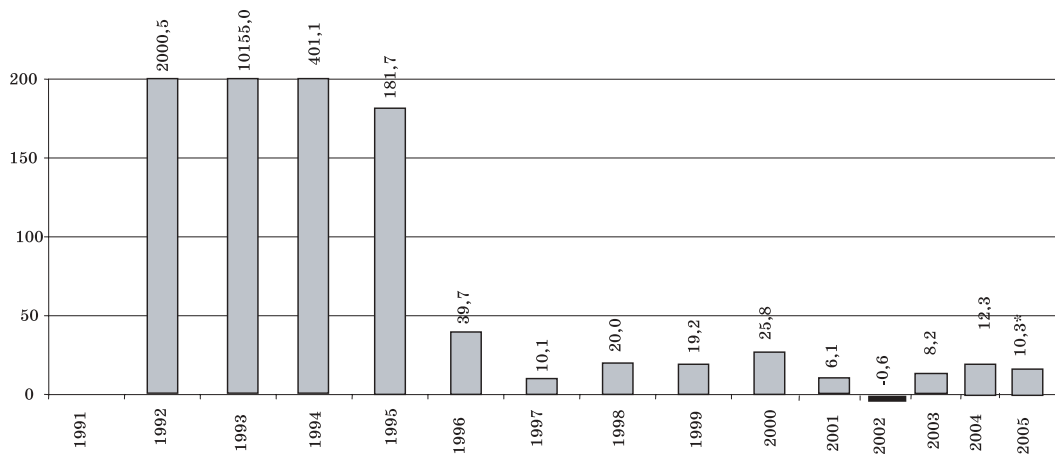


Рис. 1. Динаміка змін споживчих цін в Україні (інфляція), % (діаграму побудовано за даними Державного комітету статистики України) (*дані за 2005 р. визначені за попередніми оцінками). *Джерело:* Статистичні щорічники України за 1995–2004 рр.; Про соціально-економічне становище України за 2005 рік. – К., Державний комітет статистики України, 2006. – С.52.

Форсована приватизація, що розглядалася як основа лібералізації пострадянської економіки, та високі темпи інфляції (особливо за 1991–1995 рр.) вже в перші роки економічних реформ спричинили процеси масового зубожіння населення, знецінення трудових заощаджень та зростання соціальної нестабільності в суспільстві. Але ці негаразди компенсувалися вірою народу в переваги ринкової моделі господарювання над дефіцитною («з-під-прилавковою») радянською економікою та сподіваннями на «тимчасовість» незручностей «шокової» моделі перехідного періоду.

Практика довела, що заходи в руслі монетаристської політики в перший період трансформаційних перетворень (1991–1996 рр.) сприяли лише формуванню ринкового мікрорівня. Децентралізація управління, ліквідація системи директивного державного планування розширювали автономію суб'єктів господарювання, а процеси приватизації (роздержавлення та створення приватного сектора) підводили матеріальну базу під їх самостійність. Водночас формування мікрорівня ринкового господарства, з одного боку, виявилось недостатнім за якістю, а, з іншого, не сприяло спонтанному виникненню ринкових інститутів, самоорганізації глобальних трансформаційних перетворень на макрорівні.

У таких умовах, починаючи з 1995–1996 рр. в Україні виникла потреба в посиленні державного регулювання трансформаційних процесів. За рахунок цього передбачалося досягти високих темпів економічного зростання, забезпечити максимальну зайнятість та врахувати принцип соціальної справедливості в розподілі сукупного доходу. Еталоном державного регулювання при цьому одностайно вважали «новий курс президента Рузвельта», який у 1936 р. отримав теоретичне обґрунтування в монографії Дж.М.Кейнса «Загальна теорія зайнятості, відсотку та грошей».

Кейнсіанські рецепти створення «ефективного попиту», посилення «схильності до інвестицій», інтенсивність яких зумовлюється «граничною ефективністю капіталовкладень», традиційно потребують наявності відпрацьованих механізмів взаємодії макроекономічних структур (зайнятості, інвестиції, відсоткової ставки та ін.), що, у свою чергу, базуються на приватногосподарському інтересі та системі матеріальних стимулів. У комплексі вони спонукають до ділової активності

суб'єктів організованого ринкового господарства. Характерні для України криза неплатежів, старіння устаткування та відсутність коштів на його модернізацію та заміну зробила надзвичайно актуальною проблему «схильності до нагромадження», на основі дослідження якої й будує свою концепцію Дж.М.Кейнс та його послідовники (Е.Хансен, Л.Клейн, Д.Тобін, Н.Калдор та ін.). Особливо привабливою для українських реформаторів була теза прихильників неокейнсіанства про те, що між показником капіталомісткості та нормою нагромадження існує досить сильна внутрішня взаємозалежність, яка, зрештою, і формує «тенденцію до автоматичної підтримки сталого безперервного росту»⁷. Водночас забезпечення необхідних для економіки пропорцій нагромадження капіталу послідовники Дж.М.Кейнса вважали безпосередньою функцією держави.

Отже теоретичні уявлення про характер та спрямованість економічних реформ у перехідній економіці України впродовж 1991–1996 рр. формувалися під впливом двох альтернативних підходів. Перший підхід виник на засадах ліберальної (монетаристської для США, ордоліберальної для Німеччини) традиції, що в принципі відкидає або істотно обмежує державне регулювання економіки. Витоки такого підходу крилися в розумінні переваг ринкового механізму над економічною політикою держави, яка, на думку неолібералів, не враховує кон'юнктурних коливань та часто виступає як одностороння, лобістська та підпорядкована політичним амбіціям довгострокова програма дій⁸. Другий підхід сформувався на засадах кейнсіанських теорій державного регулювання економіки. У ньому позитивно оцінювалася здійснювана державою економічна політика з урахуванням довгострокових стратегій трансформації національного господарства. Такий підхід забезпечував теоретичне обґрунтування змісту економічної політики держави як альтернативи недосконалості ринку, зумовлював необхідність її розробки кон'юнктурними причинами, у тому числі плануванням інвестицій, потребами вирішення галузевих проблем⁹ та ін. Саме другий підхід отримав найбільшу кількість прихильників в українській практиці ринкових реформ починаючи з середини 1990-х рр.

Слід зауважити, що трансформаційні перетворення економіки України розпочалися за відсутності розвинутої системи ринків, у тому числі ринків робочої сили, засобів виробництва, капіталів; недостатнього розвитку системи ринкової інфраструктури (банки, біржі, страхові та інвестиційні компанії тощо). За таких обставин можливості макроекономічного впливу держави на створення ефективного попиту фактично зводились до нуля. Відтак держава взяла на себе контроль (митна, податкова політика), безпосередньо втручалася у виробництво та фінансово-грошові процеси, зберігаючи при цьому чималий обсяг розподільчих функцій (в основному через бюджетні важелі). Але в трансформаційній економіці дуже проблематично застосовувати теорії кейнсіанства, як і концепції монетаризму в чистому вигляді. У країнах із перехідною економікою, зокрема в Україні, в умовах депресії та інфляції виникає потреба в м'ягких коливаннях між тимчасовим посиленням або послабленням заходів державного регулювання. На вищому управлінському рівні, починаючи з 1996 р. стає панівною ідеологічна теза про те, що держава має втручатися в економіку лише тоді, коли ринкові важелі трансформаційних перетворень не спрацьовують, не є ефективними. З середини 1990-х рр. в Україні проголошується курс на розбудову змішаної економіки.

Уявлення про змішану економіку як таку, що поєднує ринкові засади господарювання з їх регулюванням державою, у світі сформувалось як окремий науковий напрямок у межах теорії неокласичного синтезу, теорії ефективного використання обмежених ресурсів ринку. П.Самуельсон (США) писав: «Превалюючим типом економічної організації для промислово-розвинутого господарства виступає змішана економіка, в якій ринок визначає більшість цін на окре-

мі товари і їх кількість, а держава управляє економікою в цілому за допомогою програм оподаткування, видатків і кредитно-грошового регулювання»¹⁰.

Невід'ємними складовими розбудови змішаної економіки в Україні були визнані: макроекономічна (у тому числі фінансова) стабілізація; структурна перебудова національної економіки та інституційні перетворення. Тільки на підґрунті вирішення цих задач та за умов гармонійного поєднання дії ринкових механізмів із заходами державного регулювання можна було, на думку західних експертів з питань ринкового регулювання постсоціалістичної економіки, забезпечити стабільні темпи економічного зростання як основу досягнення суспільного добробуту. Саме ці концептуальні засади й були взяті за ідеологічну основу ринкових реформ в Україні починаючи з середини 1990-х рр. Головним для реформаторів стало вирішення трьох взаємопов'язаних задач, які (в основному) і зумовлювали зміст, характер та послідовність системних трансформацій економіки: лібералізація, структурна перебудова економіки та інституційні перетворення.

Лібералізація економіки, як свідчить досвід господарювання розвинутих, насамперед західноєвропейських країн (зокрема Німеччини після Другої світової війни), є підґрунтям розвитку та формування стабільного ринку. Реальна (неформальна) лібералізація економіки може відбуватися протягом 10–15 років. В Україні цей процес постійно ускладнювався періодичним державним втручанням в економічні процеси, передусім поширенням практики «ручного управління» для вирішення нагальних проблем, зокрема у сфері цінової та соціальної політики. Починаючи з середини 1990-х рр. головним завданням лібералізації економіки України стало усунення законодавчих та бюрократичних обмежень підприємницької діяльності, зокрема зменшення обов'язкових процедур ліцензування, перевірок та спрощення процедури реєстрації бізнесу; зменшення регуляторного тиску на підприємства; зняття ряду регуляторних норм під час управління валютним курсом; прозорість формування та використання коштів державного бюджету; сприяння зростанню питомої ваги приватного сектору як передумови формування відкритої економіки тощо. Відкритість економіки й суспільства перед світовим ринком, орієнтація цінового механізму на співвідношення попиту й пропозиції традиційно спрямовувались на стимулювання стабілізаційних процесів, позитивних структурних зрушень та зростання економічної ефективності в цілому.

Цікаво зазначити, що рівень лібералізації національної економіки у світі ототожнюється з поняттям «економічна свобода», що розглядається як невтручання держави у виробництво, розподіл та споживання товарів і послуг. Індекс економічної свободи розраховується як показник, інтегрований за десятьма чинниками: торгівельна й бюджетна політика, ступінь втручання уряду в економіку, монетарна політика, рівень грошових потоків та іноземних інвестицій, розвиненість банківського сектора й системи фінансів, контроль за рівнем заробітних плат і цін, дотримання прав власності, державне регулювання й чорний ринок. Чим більший бал за конкретними визначеними вище чинниками, тим вищий рівень оцінки втручання держави в економіку й, відповідно, нижчий рівень оцінки економічної свободи.

Розрахунками індексу економічної свободи традиційно займається «The Heritage Foundation» (США) разом із «Wall Street Journal» (США). Економіка 162 країн світу комплексно оцінюється за 4 категоріями: вільні – із загальним індексом нижче 1,99; в основному вільні – 2–2,99; в основному невольні – 3–3,99; репресивні економіки – з індексом понад 4,0. За оцінками експертів, найбільш репресованими країнами світу вважають Іран, Ірак, Сирію та Лівію. Ще гірше становище в Афганістані, Судані, Демократичній Республіці Конго, Анголі, Кубі й Сомалі. Цікаво зазначити, що серед країн Близького Сходу однією з найбільш вільних держав регіону визнано Об'єднані Арабські Емірати (індекс – 2,15). Цей показник

багато в чому був зумовлений політикою ліквідації бар'єрів для іноземних інвестицій.

Що стосується України, то відносно індексу економічної свободи економіка нашої держави станом на 2002 р. посідала 137-му позицію (показник – 3,85). Заходи щодо лібералізації економіки (приватизація й демонополізація, новий валютний і торговельний режими тощо) в нашій державі співіснували з такими явищами, як бюрократія, корупція, слабка законодавча база реформ, неефективний промисловий сектор. Для торговельної політики України характерним залишався середній рівень протекціонізму. Водночас рівень державних витрат, зокрема на потреби управління, і в наш час є досить високим. До речі, український уряд щороку в середньому споживає близько 27,4% ВВП країни, що суттєво погіршує показник економічної свободи та ставить бар'єри до структурної переорієнтації національного виробництва з урахуванням інноваційного вектора. Збільшення економічної свободи є вагомим чинником ринкової трансформації та умовою визнання України світовим співтовариством країною з ринковою економікою. Станом на кінець 2005 р. Україна посідала 66 місце за показником економічної свободи (після Угорщини, Японії, Польщі); Росія – 84 місце¹¹.

Проблеми лібералізації національної економіки, впровадження комплексу ринкових реформ постійно перебували в центрі уваги державної влади. Цікаво зазначити, що першу програму діяльності (під керівництвом В.Пинзеника) уряд розробив лише в 1996 р. Програма реформ під назвою «Економічне зростання – 1997» не була схвалена парламентом, водночас її окремі заходи (ліквідація збору до Чорнобильського фонду та спрощення вимог із надання ліцензій для суб'єктів господарювання) були запроваджені на практиці. Положення урядової програми «Економічне зростання – 1997», стали певним стандартом, «відправною точкою» реформаторської політики й усіх наступних урядових програм. Нагадаємо, що в 1996 році в Україні спостерігалися ознаки фінансової стабілізації: зменшився дефіцит бюджету, утримувався низький рівень інфляції, був встановлений стабільний курс обміну національної валюти. На підґрунті цих позитивних явищ спостерігалось швидке зростання обсягів українського експорту, майже повністю завершилася мала приватизація.

Головними цілями урядової програми «Економічне зростання – 1997» було визнано: стимулювання динамічного, стабільного економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення; сприяння переходу підприємницької діяльності з тіньового до офіційного сектора економіки; розв'язання проблем заборгованості при підтримці стабільності в грошовій та фіскальній сферах. На думку розробників програми, саме ці реформи мали сприяти формуванню повноцінної ринкової економіки та остаточно припинити чинність радянського законодавства, ліквідувати пережитки перерозподільчої бюджетної політики та дію застарілого інституційного середовища. Основними складовими ринкових ліберальних реформ в Україні були визнані шість напрямів:

1. Реформа фіскальної політики передбачала, насамперед, запровадження низьких, стабільних податків та впровадження комплексної податкової реформи. Зокрема, було запропоновано зменшити збори до Пенсійного фонду, зменшити або скасувати більшість із нарахувань на фонд оплати праці тощо. Що стосується видатків, то уряд пропонував зменшити субсидії галузям промисловості та підприємствам і фінансувати державний дефіцит за допомогою облігацій на внутрішньому та зовнішньому ринку.

2. Реформування бюджетної сфери мало за мету сприяти її прозорості. Передбачалося, що розпорядники бюджетних коштів мають укладати з Міністерством фінансів та Кабінетом Міністрів України чіткі угоди відносно того, скільки грошей вони отримують, коли та на які цілі; подавати до Міністерства фі-

нансів щомісячні звіти про загальний обсяг видатків у розрізі статей, об'єктів інвестування та розпорядників бюджетних коштів.

3. Лібералізація й регуляторна реформа ставили за мету ліквідувати перешкоди на шляху до розвитку підприємницької діяльності в Україні. Передбачалося скасування зайвих регулятивних норм, ліцензій, адміністративних обмежень, будь-яких платежів за дозволи на здійснення приватної підприємницької діяльності; скасування системи прописки (реєстрації й регулювання мобільності населення); забезпечення вільного наймання й звільнення працівників. Крім того, ішлося про заходи детінізації капіталів, підтримку розвитку малого бізнесу тощо.

4. У галузі соціальної політики передбачалося, насамперед, радикально переглянути систему пенсій за віком, та починаючи вже з 1997 р. перейти до дворівневої системи пенсійного забезпечення: мінімальні державні пенсії мав продовжувати сплачувати уряд і водночас передбачалося на практиці запровадити індивідуальний пенсійний накопичувальний рахунок, на який працівники та роботодавці сплачували б по 5% від обсягів заробітної плати. Передбачалося також усіляко сприяти розвитку недержавних (приватних) пенсійних фондів. Саме в 1996 р. вперше було заявлено про необхідність переорієнтації соціальної політики в Україні на адресну допомогу найбільш незахищеним верствам населення, ліквідацію принципів «зрівнялівки».

5. У галузі грошово-кредитної політики головні акценти були зроблені на зниженні рівня інфляції. Упродовж 1997 р. планувалося здійснити прискорений перехід банківської системи України на стандарти світового фінансового обліку, усіляко сприяти формуванню місцевих національних комерційних банків. Проблему дефіциту державного бюджету передбачалося вирішити шляхом внутрішнього неінфляційного фінансування, за рахунок розвитку в Україні ринку казначейських облігацій (у 1996 р. за допомогою казначейських векселів було профінансовано 45% бюджетного дефіциту, на противагу 6% у 1995 р.).

6. У галузі приватизації передбачалося, що саме 1997 р. стане роком завершення масової приватизації, після чого розпочнеться новий етап – грошова приватизація¹².

Програма «Економічне зростання – 1997» була схвалена парламентом як офіційний план діяльності уряду. Водночас політична, економічна та фінансова нестабільність, відсутність чітко визначеного курсу стратегічного реформування національної економіки та прояви старої адміністративно-державної монополії управління не сприяли вирішенню поставлених урядовою програмою стратегічних завдань. Така ж доля спіткала й завдання, задекларовані в Програмі діяльності Кабінету Міністрів 1998 р., а потім і в Національній програмі «Україна – 2010» (обидві програми були підготовлені Кабінетом В.Пустовойтенка). Усі три програми так і не були запроваджені на практиці.

Аналіз соціально-економічної ситуації в Україні за 1996–2000 рр. свідчить, що в цей період зберігалася тенденція до надмірного державного споживання, унаслідок чого український бюджет потерпав від постійного дефіциту. Саме в цей період традиційною стає практика надмірних видатків на недієві соціальні програми та виплати (в основному для тимчасового врегулювання соціальної напруги, задоволення потреб окремих верств працюючого населення: шахтарів, учителів та ін.). Розповсюдження набувають державні субсидії неконкурентоспроможним галузям національної економіки, що в поєднанні з низьким рівнем податкових надходжень ще більше загострювало проблему дефіциту держбюджету. Уряд намагався мінімізувати дефіцит через продаж облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) як внутрішнім так і зовнішнім позикодавцям; активізував позики у міжнародних фінансових організацій (передусім у МВФ та Світовому банку); накопичував заборгованість із виплат заробітної плати та пенсій.

Фінансова криза 1998 р. суттєво погіршила економічну ситуацію в Україні. У серпні–вересні 1998 р. обмінний курс гривні до долара, який упродовж 1996–1997 рр. залишався відносно стабільним, упав приблизно на 40%. Крім того, фінансова криза 1998 р. підірвала довіру до ОВДП як до засобу фінансування дефіциту бюджету¹³. Ситуацію погіршило й те що починаючи з 1994 р., унаслідок активізації процесів лібералізації, зростання зовнішнього боргу України не розглядалося як негативне явище, навпаки, про зовнішню заборгованість на вищому державному рівні говорили як про стандартну для країн, що розвиваються, умову господарювання. Унаслідок цього швидкими темпами збільшувалася зовнішня заборгованість України, яка перетворилася на одну з найгостріших проблем кінця 1990-х рр.

Найбільший кредитор України – МВФ, найчастіше використовував наступні форми фінансової допомоги: програми звичайного кредитування Stand-by; розширеного кредитування – EFF; пільгового кредитування – ESAF; фінансування системних перетворень – STF; компенсаційного й надзвичайного кредитування – CCFF; додаткового резервного кредитування – SRF. Пільговою програмою ESAF (0,5% річних на 15 років з п'ятирічним відстроченням виплати основного боргу) було передбачене фінансування структурної перебудови тільки найбідніших країн, до яких Україну не відносили. Досить охоче МВФ ішов на залучення до програм CCFF (розрахованої на 4–5 років під LIBOR + 0,25%); SRF (на 1,5 року під 7,5% річних), кредити за якими видавалися в необмеженому розмірі для поповнення золотовалютних запасів¹⁴. Кредити за програмами STF, Stand-by були призначені передусім для покриття дефіциту платіжного балансу і дефіциту держбюджету країни, а також для консультативної допомоги. Отже, ці кошти безпосередньо не спрямовувалися на потреби виробництва (насамперед інноваційне оновлення), тобто від них не було реальної віддачі у вигляді очікуваного підвищення конкурентоспроможності української економіки.

З 1994 по 1998 рр. Україна постійно нагромаджувала борг перед МВФ, який на початок 1999 р. становив 2,5 млрд. дол. США. Однак, коли в тому ж році настав час повернення кредитів, МВФ перейшов на рефінансування власних боргів, тобто надав кредитів рівно стільки, скільки Україна повинна була сплатити за вже отриманими позиками. При цьому вимоги для надання наступних кредитів постійно підвищувалися. Як відомо, надання МВФ кредитів країнам з перехідною економікою пов'язується з певними вимогами, принципом умовленості (conditionality), що формально зводить політику фонду до «пом'якшення та усунення труднощів у зовнішніх платежах». Із цією метою МВФ і надає державам-членам цієї організації тимчасові кредити на 3–5 років з їх цільовим спрямуванням на ліквідацію порушень платіжного балансу, на виплати боргових зобов'язань за статтями критичного імпорту, насамперед за пальне, енергоносії тощо¹⁵.

Згідно з універсальною концепцією МВФ для стабілізації економіки країн, що розвиваються, під час ринкової трансформації необхідна загальна лібералізація торгівлі (насамперед зовнішньої), реструктуризація виробництва за рахунок приватизації та макроекономічне вирівнювання, що розглядається передусім через монетаристські критерії. Показники інфляції, дефіциту державного бюджету, процентної ставки, грошової маси, валютного курсу вважаються вирішальними при впровадженні моделі «низька інфляція – зростання виробництва». Про стимулювання інноваційного розвитку в країнах-позичальниках, звичайно, не йдеться. Проте схема монетаристської моделі економічного зростання (втілення якої передбачалося здійснити і в Україні) не завжди спрацьовує. Навпаки, є багато прикладів, коли власна промислова політика держав, що не дотримуються рекомендацій МВФ, дає прекрасні результати. Так, у 1994 р. Чехія

достроково погасила борги перед фондом, що зовсім не зашкодило її успішному розвитку та залученню до країни іноземних інвестицій.

Розрахуватися з кредитором дуже важко. Борги, проценти на проценти збільшують потребу у чергових кредитах, для отримання яких МВФ висуває до країни-позичальника численні вимоги (приблизно 100–120). Серед них є й такі, які виходять за межі компетенції МВФ, а також вимоги, виконання яких може завдати економіці країни шкоди. У таблиці наведено окремі приклади вимог МВФ до України та висвітлено реальні або можливі наслідки їх виконання (деякі з них вже мали місце в економіці України).

Вимоги МВФ під надання кредитів та їх можливі наслідки для економіки України

Вимоги МВФ	Формальний механізм виконання	Можливі наслідки
Підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги до рівня їх собівартості	Механічне збільшення тарифів без перегляду структури собівартості послуг, до якої і досі включені послуги, що не надаються (капремонт, оновлення систем опалювання тощо)	Порушення структури цін, збільшення субсидій з бюджету і виникнення передумов для зниження купівельної спроможності населення. Може виступити як передумова нового інфляційного сплеску
Скорочення дефіциту бюджету з метою стримування інфляції	Перетворення офіційного дефіциту бюджету в прихований через накопичення бюджетної заборгованості	Збільшення боргів за соціальними виплатами; прискорена інфляція у разі їх повного та термінового погашення
Неінфляційне фінансування дефіциту бюджету	Емісія ОВДП, прибутковість яких в кілька сотень разів має перевищувати інфляцію	Відволікання кредитних ресурсів від реального сектора; приплив іноземного спекулятивного капіталу; девальвація гривні після «обвалу піраміди» ОВДП
Обмеження на купівлю НБУ ОВДП на первинному ринку	НБУ за домовленістю з деякими системними банками цільовим призначенням рефінансує їх для купівлі ОВДП	Непрозорість відносин у банківській системі і зниження керованості грошово-кредитної політики
Скорочення бюджетних субсидій в економіку	Трансформація в приховані субсидії, наприклад списання або реструктуризація податкової заборгованості перед бюджетом окремих підприємств, створення нових вільних економічних зон тощо	Підвищення непрозорості в бюджетній сфері і розширення можливостей для фінансових зловживань (тобто розширення сфери дії тіньової економіки)
Відмова від державного замовлення в сільському господарстві	Збільшення обсягів товарного кредитування з Держкомрезерву, а також надання кредитів, сумнівних щодо повернення	Підвищення непрозорості відносин між селом і державою; зменшення державного впливу на ціноутворення на аграрному ринку
Проведення адміністративної реформи	Реорганізація міністерств у комітети; формальне скорочення працівників бюджетної сфери, середньої та нижчої ланки державної служби	Майже миттєве збільшення кількості чиновників після їх скорочення; створення нових адміністративних структур
Скасування вільних економічних зон (ВЕЗ)	Збереження всіх наданих пільг підприємствам, що уже зареєструвалися і працюють у ВЕЗ. Мораторій на створення нових ВЕЗ (введений у 2005 р.)	Погіршення іміджу України на світовому ринку. Відсутність лібералізації та пільгового оподаткування для вітчизняної промисловості (в межах ВЕЗ)
24 вимоги до роботи Агробромбанку «Україна»	Механізм невідомий	Ліквідація банку як остаточний негативний наслідок (у вересні 2001 р. банк «Україна» був ліквідований)
Зменшення 23%-го мита на експорт насіння соняшника до 10%	Зменшення мита	Вивезення сировини, а не готової продукції олійно-жирової галузі; підвищення рівня безробіття у харчовій промисловості тощо

Джерело: Таблиця складена за даними Української спілки промисловців і підприємців¹⁶.

За оцінками міжнародних експертів, невиконання цілої низки вимог та порушення умов кредитування призвело до припинення в 1999 р. фінансування України з боку МВФ (головною причиною такого рішення стало зауваження щодо завищення валютних резервів Національним банком в 1997–1998 рр.). Однак тимчасове припинення співпраці з МВФ «несподівано» позитивно вплинуло на економічний розвиток нашої держави. По-перше, Україна скоротила свій зовнішній борг на 2,5 млрд. дол. США (у тому числі тільки МВФ у 2000 р. Україна сплатила 870 млн. дол. США в рахунок погашення основної суми боргу і 132 млн. дол. США – як відсотки за обслуговування кредитів). При цьому Національний банк України зміг не тільки зберегти обсяги валютних резервів, але й протягом лише 2000 р. збільшив їх на 250 млн. дол. США¹⁷. По-друге, і це головне, в 1999–2001 рр. остаточно був розвіяний міф про те, що без кредитів МВФ Україна не зможе досягти економічного зростання та утримати стабільність національної валюти – гривні.

Зовнішній борг, що нагромадила Україна протягом перехідного періоду, дуже негативно впливав на національну економіку. На обслуговування й погашення державних боргів щорічно спрямовувалося майже 30% прибутків держбюджету, що приводило до «вимивання» бюджетних коштів. Це, у свою чергу, спричинювало зниження рівня забезпечення соціальних стандартів і уповільнення розвитку реального сектора економіки, оскільки в країні зменшувався обсяг потенційних інвестиційних потоків і сукупного попиту. Впродовж 2001–2005 рр. монетарні рекомендації Світового банку в Україні вже не користувалися великою популярністю. Офіційно був взятий курс на підтримку національної валюти – гривні за рахунок внутрішніх резервів. У зв'язку з цим, монетарна політика держави переважно була зосереджена на збільшенні обсягів золотовалютних резервів НБУ. На кінець 2005 р (за оцінками експертів) вони дорівнювали понад 19 млрд. дол. США¹⁸.

Починаючи з фінансової дестабілізації 1998–1999 рр. заходи ліберально-монетаристської політики в Україні поступово витісняються курсом на посилення державного регулювання всіх сфер економіки. Водночас на відміну від загальноприйнятих в усьому світі норм та правил політики державного регулювання економіки, теоретичні засади якої становлять кейнсіанські рекомендації щодо формування ефективного попиту, активізації державних інвестицій в пріоритетні галузі економіки, появи мультиплікативного ефекту, стимулювання створення нових робочих місць тощо, – українська модель мала свою специфіку.

Численні «косметичні» заходи щодо здійснення економічних реформ, макроекономічний дисбаланс та відсутність структурних реформ спричинили досить високі (до 20% річних) темпи інфляції в Україні у 1998–2000 рр. (див. рис. 1.). Для виправлення ситуації, НБУ головні зусилля спрямував на скорочення ліквідності грошової маси через підвищення резервних вимог до банків та посилення контролю за валютними операціями. Усім підприємствам (як вітчизняним так і іноземним), було заборонено здійснювати авансові виплати по контрактах на імпорт, а комерційним банкам було заборонено надавати валютні кредити резидентам. НБУ встановив обов'язковий продаж державі 50% валютної виручки підприємств, але інструкції НБУ суттєво зменшували й права комерційних банків щодо купівлі валюти¹⁹.

Починаючи з 1999 р., ці заходи йшли паралельно з офіційно оголошеним українським урядом курсом на підтримку національного товаровиробника. Концепція захисту національного виробництва базувалася, переважно, на традиційних для планової економіки заходах, які передбачали збереження практики втручання держави в діяльність підприємств та створення винятково сприятливих умов для розвитку державних монополій; м'які бюджетні обмеження та надання підприємствам реального сектора економіки податкових пільг, цільових

кредитів тощо. Покращення фінансових показників великих підприємств передбачалося здійснити через запобігання банкрутству, державне «заохочення» комерційних банків надавати кредити підприємствам для стимулювання національного виробництва та ін. При цьому головними причинами економічної кризи, що мала місце в Україні, уважався незадовільний фінансовий стан підприємств; наплив імпорту, що спричинював падіння виробництва аналогічних товарів; низькі доходи домогосподарств. Водночас на офіційному рівні майже не говорили про інші причини, що посилювали кризові явища: адміністративне втручання держави в процес виробництва; відсутність відкритої конкуренції; неефективне корпоративне управління й невідпрацьовані стандарти обліку; непрозорість у процедурі прийняття державних управлінських рішень; відсутність відкритості інформації; суттєві бар'єри для розвитку міжнародної торгівлі тощо.

У таких умовах з грудня 1999 р. розпочинає роботу новий уряд, очолюваний В.Ющенком, колишнім головою НБУ. Програма «Реформи заради добробуту», підготовлена Кабінетом В.Ющенка, «урядом молодих реформаторів» (як писала преса), була розрахована до виконання на 2000–2004 рр. та схвалена Верховною Радою України у квітні 2000 р. Програма чітко визначала чотири стратегічні цілі розвитку українського суспільства на тривалу перспективу: 1) зменшення бідності; 2) підвищення рівня конкурентоспроможності української економіки; 3) розвиток людського капіталу; 4) інтеграція України в Європейський Союз.

Новий уряд відкрито заявив, що Україна негайно потребує заміни управлінських традицій, заснованих на адміністративному втручанні й на жорсткому державному контролі господарських процесів на ліберальну політику сприяння розвитку ринкового виробництва та економічного зростання. Шляхом до цього мав стати розвиток інфраструктури ринку (як виробничого, так і невиробничого призначення: банки, біржі, інші фінансові структури; транспортна мережа тощо) та вдосконалення інституційної складової ринку, нагромадження критичної маси ринкових перетворень. Концепція програми «Реформи заради добробуту» (2000–2004 рр.) спиралася на фундаментальні принципи існування основ ринкової економіки: прозорість економічних відносин, конкуренцію, приватну власність (та захист прав власності взагалі); свободу підприємництва; суворе виконання контрактних зобов'язань; відкритість для зовнішньої торгівлі тощо. Уперше було заявлено, що головним завданням урядової політики є зорієнтованість на комплексне реформування усієї системи економічних відносин в Україні, а не на їх часткові зміни. Уряд уперше публічно визнав, що державна підтримка тієї чи іншої галузі промисловості або підприємства означає лише перерозподіл матеріальних благ від секторів, які створюють вартість, до секторів, які її споживають. Результатом такого перерозподілу неминуче стає непродуктивне споживання новоствореної доданої вартості та, унаслідок цього, неминуче падіння рівня суспільного добробуту.

У програмі «Реформи заради добробуту» був визначений комплекс реформ («критична маса ринкових перетворень»), запровадження яких мало стати відправною точкою прискорення соціально-економічного розвитку України. Найважливішими напрямками реформування було визнано:

- проведення адміністративної реформи;
- досягнення збалансованості та профіциту бюджету;
- запровадження нового податкового кодексу, сплата всіх податків у грошовій формі;
- створення сприятливих умов для підприємницької діяльності шляхом гарантування прав власності;
- задіяння ефективних механізмів банкрутства;
- встановлення рівних «правил гри» для всіх учасників ринку;

- зменшення перешкод до входження на ринок, які виникли внаслідок урядової політики;
- усунення адміністративного втручання уряду в діяльність підприємств;
- реструктуризація зовнішнього боргу та запобігання його подальшому накопиченню;
- реформування енергетичного сектора, запровадження ринкових механізмів регулювання у цій галузі;
- структурні реформи у промисловості;
- встановлення приватної власності на землю та розвиток ринку сільськогосподарської продукції;
- лібералізація зовнішньої торгівлі²⁰.

Однією з вихідних умов успішного здійснення економічних реформ в Україні та лібералізації національної економіки уряд уважав успіх адміністративної реформи та гармонізацію українського законодавства з європейським. Наголошувалось, що адміністративна реформа (ідея впровадження якої з'являється в Україні ще в 1999 р.) не може зводитися лише до утвердження оптимальної структури органів державного управління, зміни їх субординації та скорочення управлінського апарату. Головна її мета полягала в створенні такої системи державного управління, яка сприяла б розвитку підприємництва, покращенню інвестиційного клімату в Україні, забезпечувала б умови для здійснення структурних та інституційних реформ. Адміністративний апарат України мав відповідати стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою²¹.

При проведенні адміністративної реформи в Україні слід було дотримуватись наступних (якісних) критеріїв: здійснити перехід від галузевого до функціонального принципу організації системи управління економікою; прагнути до утвердження механізмів ефективної співпраці та збалансування взаємних прав і відповідальності всіх гілок влади; скоротити різного типу контрольні служби та інспекції; сприяти прозорості системи державного управління, її побудови на наукових засадах; впроваджувати конкурсну основу добору кандидатів на державну службу; формувати таку систему освіти й підвищення кваліфікації державних службовців, що відповідає би потребам управління комплексним розвитком ринкових відносин; дотримуватись етичного кодексу поведінки осіб, які обіймають політичні посади, та державних службовців.

Концепцією адміністративної реформи в Україні було визначено, що її головним соціальним завданням є децентралізація державної влади з метою лібералізації суспільних відносин. Отже державні органи, які надають послуги у сфері державного управління, мають бути доступні для контролю з боку громадськості, а їх діяльність – зрозуміла й прозора з огляду на процедуру прийняття рішень. Нові форми устрою та механізми функціонування державної влади мали стати важливим чинником, що визначав перспективи та темпи трансформації економіки України, ліберальну спрямованість її соціально-економічного розвитку²².

Напрями вдосконалення державної служби були визначені в указах Президента України: «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади в Україні» (від 13 березня 1999 р.); «Про підвищення ефективності системи державної служби» (від 11 лютого 2000 р.); «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» (від 11 лютого 2000 р.) та ін. Відповідно до основних положень указів Президента вдосконаленню підлягала структура центральних та місцевих органів виконавчої влади, структура і мережа їх територіальних підрозділів та апаратів місцевих держадміністрацій.

Так, згідно з указом Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади в Україні» (від 13 березня 1999 р.) було створено 18 міністерств, 21 державний комітет та 49 інших державних органів центральної виконавчої влади. Але навіть станом на 2005 р. залишилося чітко не визначеним місце й роль міністерств, державних комітетів та різноманітних агентств через не відпрацьованість механізмів перерозподілу функцій управління між ними. Залишилась не вирішеною проблема консолідації центральних органів виконавчої влади навколо секторних міністерств. Такі заходи, відповідно до концепції адміністративної реформи в Україні мали сприяти підвищенню ефективності державної служби та створенню умов для скорочення бюджетних видатків на їх утримання²³. На жаль, слід визнати, що станом на 2005 р. адміністративна реформа в Україні так і не була завершена, а видатки бюджету на утримання державного апарату протягом 1999–2005 рр. постійно зростали. Найбільш наочно така динаміка простежується на прикладі показника частини ВВП, що спрямовується у вигляді кінцевих споживчих витрат на утримання сектора загального державного управління. У 2000 р. в Україні цей показник становив 31 667 млн. грн.; у 2001 р. – 40 067 млн. грн.; у 2002 р. – 41 539 млн. грн.; у 2004 – 62 389 млн. грн.²⁴ Крім того, за оцінками експертів, з моменту проголошення про адміністративну реформу й до сьогодні, при скороченні державних службовців на нижчому рівні державного управління їх кількість на середньому та вищому рівнях у цілому по Україні зростає.

Умовою лібералізації економіки, поряд із впровадженням адміністративної реформи було визнано вдосконалення українського правового поля. Для запобігання невідрядному адміністративному втручанням у розвиток бізнесу та ліквідації штучних адміністративних перешкод із метою активізації підприємницької діяльності, протягом 2000–2005 рр. передбачалося внести комплексні зміни в українське законодавство, прийняти нові редакції наступних законопроектів:

1. Проект Громадянського кодексу України. У ньому визначалися межі та норми дії майнового та немайнового права для фізичних осіб, права інтелектуальної власності, сімейного права та їх узгодженість з положеннями міжнародного приватного права тощо. Прийняття цього документа та дотримання його положень органами державної влади всіх рівнів забезпечує захист прав і свобод кожного громадянина України, гарантує становлення демократичного суспільства. (Громадянський кодекс України прийнято 16 січня 2003 р.).

2. Проект Бюджетного кодексу України. У ньому передбачалося насамперед розмежувати права та повноваження органів виконавчої влади при розпорядженні бюджетними коштами; врегулювати міжбюджетні відносини: центр – регіони; чітко визначитися з процедурою закріплення окремих видів платежів за їх розпорядниками тощо. (Бюджетний кодекс України прийнято 21 червня 2001 р.).

3. Проект Податкового кодексу України. Його головна мета – створити стабільне податкове законодавство, яке сприятиме підвищенню ділової активності всіх суб'єктів господарювання української економіки. (Податковий кодекс України в останній редакції затверджено 20 грудня 2001 р. Водночас фахівці відзначають невідповідність положень цього документа нормам європейського податкового законодавства, що вимагає його суттєвого доопрацювання).

4. Проект Митного кодексу України. Законодавчі новації цього документа стосувалися запровадження обов'язкового декларування митної вартості товарів, врегулювання митних режимів та умов їх застосування в процесі здійснення імпортно-експортних операцій; визначення норм та повноважень працівників митних органів (зокрема їх повноважень у площині оперативно-розшукової діяльності). (Митний кодекс України прийнято 11 липня 2002 р.).

5. Проект Земельного кодексу України. Урегулювання земельних відносин, дієвість права власності на землю громадян, підприємств, держави; розмежування

земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення, вимоги щодо їх цільового використання, а також забезпечення права власності на земельну ділянку тощо є обов'язковими умовами існування розвинутої ринкової економіки у будь-якій країні. (Земельний кодекс України прийнято 25 жовтня 2001 р.).

У 2003 р. в Україні були прийняті Господарський кодекс України (затверджено 16 січня 2003 р.), Цивільний кодекс України (затверджено 16 січня 2003 р.). Узагалі, слід визнати, що в напрямі вдосконалення правового поля, Україною впродовж 2000–2005 рр. були досягнуті суттєві успіхи, а прийняття нових законопроектів відбувалося з урахуванням координації їх основних положень із законодавством ЄС. Досвід розвинутих країн світу свідчить: чим краще опрацьований та розроблений правовий механізм держави, тим більш раціонально організована діяльність органів влади, на законодавчому рівні створені умови для впровадження комплексних ліберальних ринкових реформ.

Повільні темпи економічних реформ першого десятиліття незалежності України довели необхідність зміни парадигми ринкових перетворень. Усвідомлюючи недостатність інституційної спроможності для дієвого управління перехідними економічними процесами, в урядовій програмі «Реформи заради добробуту» передбачалося впровадження справедливих «правил гри» для всіх суб'єктів господарювання; ішлося про неутручання уряду в підприємницьку діяльність; зменшення податкового тиску й реформування бюджетного процесу; запровадження приватної власності на землю тощо.

Серед пріоритетних напрямів економічної політики, створення сприятливого підприємницького та інвестиційного клімату в Україні, відповідно до положень урядової програми «Реформи заради добробуту» (2000–2004 рр.), насамперед ішлося про подальшу лібералізацію економіки України. Велика увага приділялася усуненню бар'єрів для входження на існуючі ринки, особливо на монополізовані, усіяке сприяння розвитку конкуренції. Слід зазначити, що в Україні на 1 січня 2000 р. офіційно було визнано монополізованими загальнодержавні ринки 584 товарів (товарних груп) та 4186 регіональних і локальних ринків 184 товарів (товарних груп). На цих ринках офіційно монополієм було визнано становище 3395 суб'єктів господарювання²⁵. Особливо високий рівень монополізації був характерний для ринків постачання електроенергії, централізованого тепло-, водо-, нафтопостачання, матеріально-технічного забезпечення АПК, комунальних послуг (газопостачання населення тощо); ринку продовольчих та речових послуг; спеціалізованих послуг морських портів та ін. Таке становище суттєво гальмувало і ринкові перетворення, і розвиток підприємницької діяльності в Україні в цілому.

Створення сприятливого конкурентного середовища для розвитку підприємництва, починаючи з 2000 р., на вищому рівні державного управління було визнано невід'ємною складовою лібералізації економіки, одним із пріоритетних напрямів економічної політики в трансформаційний період. З огляду на це визначалась нова роль держави в забезпеченні розвитку конкурентного середовища. Насамперед, ішлося про те, що держава мала здійснювати контроль за діяльністю реально існуючих на ринку конкурентів та їх взаємодією; постійно аналізувати діяльність потенційних конкурентів; здійснювати державне регулювання суб'єктного складу ринків; припиняти або обмежувати монополістичну діяльність та недобросовісну конкуренцію; впроваджувати антимонопольний контроль за економічною концентрацією; сприяти недопущенню або усуненню руйнівної іноземної конкуренції; надавати державну допомогу та пільги суб'єктам господарювання з метою підтримки конкуренції та недопущення монополізації ринків; встановлювати економічні бар'єри щодо входження на ринок та виходу з нього²⁶.

Законодавчим підґрунтям розвитку конкуренції та забезпечення конкурентного середовища в нашій державі стали Закони України «Про обмеження

монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» (від 18 лютого 1992 р.); «Про Антимонопольний комітет України» (від 26 листопада 1993 р.); «Про захист від недобросовісної конкуренції» (від 7 червня 1996 р.); «Про захист економічної конкуренції» (від 11 січня 2001 р.) тощо.

Запровадження в Україні впродовж 2000–2005 рр. активних заходів конкурентної політики дало позитивні результати. Станом на 1 червня 2004 р. на 548 загальнодержавних товарних ринках України діяло 368 суб'єктів господарювання, що займали монопольне (домінуюче) становище. А в загальній кількості суб'єктів господарювання ця частка становила близько 0,6%²⁷. На тих галузевих ринках, де сформувалося конкурентне середовище (целюлозно-паперова та поліграфічна промисловість; видавнича справа; виробництво меблів; харчова промисловість тощо), – впродовж 2000–2005 рр. спостерігалися найвищі темпи щорічного приросту продукції (у 1,2–2 рази вище, порівняно з аналогічним показником по промисловості України в цілому)²⁸.

Водночас уряд визнавав, що низький рівень конкуренції на ринках телекомунікацій, транспорту, зв'язку; ринках, де діють природні монополії (зокрема житлово-комунальне господарство) та ринках енергопостачання, – продовжував створювати прецеденти зростання цін. Це потребувало подальших заходів щодо державного захисту економічної конкуренції. Так, починаючи з 2004 р., актуальним стає питання про розробку Конкурентного процесуального кодексу України.

Із метою підтримки конкуренції передбачалося запровадити практику невтручання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльність суб'єктів господарювання, усунути (або ж зменшити) правові та організаційні перешкоди до здійснення підприємницької діяльності (тобто була поставлена мета «відокремити владу від бізнесу»). У планах лібералізації економіки на 2000–2004 рр. пріоритетними визнавалося спрощення процедури отримання дозволів на підприємницьку діяльність у зовнішньоекономічній сфері; реформування системи державної реєстрації суб'єктів підприємництва та створення державного банку інформації про національних та іноземних суб'єктів господарювання; запровадження міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (у тому числі і у звітність підприємницьких структур). На жаль, комплексно ці заходи конкурентної політики не були впроваджені в українську практику господарювання. Станом на початок 2006 р. проблема створення конкурентного середовища залишається актуальною, особливо в контексті вимог до подальшої лібералізації економіки України та вступу до Світової організації торгівлі.

Ліберальні реформи, розвиток конкурентного середовища та інші складові ринкових трансформаційних перетворень, своїм призначенням передбачали розвиток підприємницької діяльності, у тому числі і малого бізнесу. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття державної програми сприяння розвитку малого бізнесу, Закону України «Про державну підтримку малого підприємства» (від 19 жовтня 2000 р.).

Слід визнати, що з 1996 по 1998 рр. малий бізнес в Україні розвивався досить повільно. Масштаби його діяльності обмежувалися багатьма чинниками: надмірним оподаткуванням; жорсткою податковою регламентацією; відсутністю державної фінансової підтримки та системи пільгових кредитів; несприятливою криміногенною ситуацією в країні тощо. Ситуація з розвитком малого бізнесу в Україні виглядала наступним чином: у 1995 р. було зареєстровано 96 019 підприємств такого типу (тобто 19 на 10 тис. осіб населення); у 1996 р. – майже така сама кількість – 96 270 (19 на 10 тис. населення); у 1997 р. – 136 238 (27 на 10 тис. населення); у 1998 р. – 173 404 (34 на 10 тис. осіб населення). Після деякого спрощення адміністративних процедур реєстрації та контролю у 1999 р.

в Україні було зареєстровано 197 127 малих підприємств (40 на 10 тис. осіб населення)²⁹.

Наслідком лібералізації 2000–2004 рр. стало деяке покращення ситуації. В Україні протягом 2003 р. діяло 272,7 тис. малих підприємств; у 2004 р. – 292 тис.; у 2005 р. – 312 тис. малих підприємств. У середньому, по Україні на 10 тис. осіб наявного населення припадало 57 малих підприємств (у середньому, на одному українському малому підприємстві зайнято 7 осіб). Більш ніж дві третини малих підприємств функціонувало у сфері торгівлі й послуг; у виробничій сфері працювало 29,8% малих підприємств, серед них: 15,9% – у промисловості, 8,8% – у будівництві; 4,9% – у сільському господарстві³⁰. У діючих цінах за рік (за оцінками експертів) малі підприємства виробляють 7–8% від загального обсягу національного виробництва товарів та послуг³¹.

Потенціал малого бізнесу в Україні і досі використовується недостатньо. Загальновідомо, що саме розвиток малого та середнього підприємництва зумовлює вагомі трансформаційні перетворення в сучасних економічних системах: збільшується виробництво предметів народного споживання; зростає чисельність малих та середніх підприємців, тобто змінюється соціальна структура суспільства, формується середній клас; розвивається сфера послуг; змінюється структура зайнятості, створюються нові робочі місця; підвищується платоспроможність населення та добробут у суспільстві в цілому.

Ці переваги повною мірою використовують розвинуті країни світу. Зокрема, в країнах Європейського Союзу на кінець ХХ ст. діяло понад 18 млн. підприємств, 98,8% з яких – це малі та середні. Саме вони забезпечують роботою майже 66% населення Європи та виробляють понад половину ВВП країн ЄС. Переважна більшість малих та середніх підприємств зосереджена у сфері торгівлі, послуг, будівництва, туризму тощо³². Країни Центральної Європи, у тому числі Угорщина, Польща, Чехія, швидко використали цей досвід і тому досить успішно пройшли перехідний етап до ринкового господарства.

Розвиток малого та середнього бізнесу неможливий без ринку, конкурентного середовища тощо, та водночас він потребує постійної державної підтримки з огляду на його економічну слабкість, орієнтацію на місцевий ринок, локальну платоспроможність населення, тобто сильне тяжіння до своєї території. Загальноприйнятими у світовій практиці є такі форми державної підтримки малого та середнього бізнесу: фінансова допомога у вигляді податкових пільг, зменшення реєстраційних внесків; пільгове кредитування, що надається через фінансові структури; інформаційне обслуговування; надання юридичних консультацій; допомога в організації матеріально-технічного постачання та реалізації продукції; послуги по перекваліфікації та підвищенню кваліфікації кадрів тощо. Починаючи з 2000 р. в Україні набувають розвитку такі інституційні форми підтримки малого підприємства як бізнес-центри та бізнес-інкубатори, які сприяють впровадженню науково-технічних розробок та новітніх технологій у виробництво. На початок 2004 року в регіонах України діяло 299 бізнес-центрів та 71 бізнес-інкубатор³³.

Із метою підтримки розвитку конкурентного середовища, малого бізнесу та лібералізації економічної політики в цілому, урядова програма «Реформи заради добробуту» (2000–2004 рр.) передбачала забезпечити гарантування державного захисту майнових прав приватних власників, підприємців, інвесторів та кредиторів; запровадити на практиці механізми переведення фінансової відповідальності у майнову; сприяти спрощенню процедури передачі кредитору заставленого майна. Крім того, йшлося про скорочення кількості податків та інших обов'язкових платежів, зменшення розміру нарахувань на фонд оплати праці, розширення бази оподаткування та скасування податкових пільг, зниження ставки ПДВ. Багато з цих положень були законодавчо закріплені у новій редакції Податкового кодексу України.

Лібералізація економіки України впродовж 1991–2005 рр. відбувалася дуже суперечливо. Державні заходи щодо лібералізації економіки чергувалися з посиленням державного регулювання, широким використанням заходів адміністративного та «ручного управління» економікою. Разом з тим держава була безсила подолати прояви тіньової економіки. Незадоволеність більшості громадян України, представників малого та середнього бізнесу непослідовністю, неефективністю державної політики стосовно лібералізації, розвитку підприємництва, характером соціальної політики та боротьбою з корупцією спричинили участь народу у Помаранчевій революції 2004–2005 рр. Сподівання народу на розбудову нового демократичного суспільства, ліквідацію корупції, хабарництва та на послідовну лібералізацію економіки України знайшли відображення в Програмі діяльності Кабінету міністрів України «Назустріч людям» (лютий 2005 р.).

Головною метою нової програми діяльності Кабінету Міністрів України на найближчу перспективу було проголошено: подолання бідності; створення безпечних і комфортних умов для життя громадян; боротьбу із злочинністю та корупцією; створення нових робочих місць та можливостей для реалізації своїх здібностей кожною людиною; реалізацію європейського вибору. У розділах програми – I. Віра; II. Справедливість; III. Гармонія; IV. Життя; V. Безпека; VI. Світ – комплексно представлені основні соціально-економічні та міжнародні пріоритети розвитку України, представлена філософська концепція суспільно-економічного розвитку нашої країни на найближчу перспективу. Одним із головних завдань Уряду було визнано створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, невтручання влади у розвиток бізнесу, «...встановлення простих, чітких, зрозумілих, єдиних для всіх «правил гри», забезпечення їх загального дотримання, створення умов для вільного доступу до всіх сегментів ринку за єдиними правилами, гарантування всім суб'єктам підприємницької діяльності захисту їх законних прав та інтересів у відносинах з іншими суб'єктами та органами влади, можливостей самореалізації кожного громадянина та забезпечення належного рівня свого життя та життя своєї сім'ї»³⁴.

Зусилля українських політиків у напрямі впровадження ліберальних реформ дали певні позитивні результати щодо їх визнання міжнародною спільнотою. Так, 30 грудня 2005 р. Європа визнала Україну країною з ринковою економікою. Відтепер, у випадку антидемпінгових розслідувань проти національних товаровиробників, Україна може звертатися з вимогою про захист своїх інтересів до Євросуду. У січні 2006 р. питання про надання Україні статусу країни з ринковою економікою було позитивно розглянуто в США. Крім того, конгрес США скасував чинність поправки Джексона-Веніка стосовно України. Це рішення матиме позитивний вплив на зовнішню торгівлю України та наблизить нашу державу до вступу у СОТ.

Перед українською економікою все ще стоїть безліч невирішених питань, розв'язувати які потрібно негайно. Головною метою реалізації положень програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» було проголошено бачити Україну «...сильною процвітаючою державою, державою громадянського миру і справедливості, єдиною, соборною, багатою і незалежною. Державою, яку шанують і поважають...»³⁵. Для реалізації цієї високої мети, на думку переважної більшості фахівців, в Україні, перш за все, необхідно здійснити комплексні перетворення національної економіки з урахуванням інноваційно-інвестиційного вектору розвитку галузевого виробництва та дотриманням стандартів розвинутих країн світу при формуванні структурних пропорцій національної економіки. Тільки за таких умов Україна реально стане сильною та економічно незалежною державою.

- ¹ Политическая экономия: Учеб. для вузов / В.А.Медведев, Л.И.Абалкин, О.И.Ожерельев и др. – Москва, 1990. – С.449.
- ² Курс политической экономии: В 2 т. – Т.ІІ: Социалистический способ производства / Под ред. Н.А.Цаголова: Учеб. пособие для экон. вузов и фак. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва, 1970. – С.237–238.
- ³ *Заболоцький Б.Ф., Кокошко М.Ф., Смовженко Т.С.* Економіка України. – Л., 1997. – С.286.
- ⁴ *Коропецький І.С.* Дещо про минуле, недавнє минуле та сучасне української економіки. – К., 1995. – С.117.
- ⁵ *Мау В.* Российские реформы: современные вызовы // Журнал для акционеров. – 2002. – №8. – С.2.
- ⁶ Україна на роздоріжжі: Уроки з міжнародного досвіду економічних реформ / За ред. А.Зіденберга і Л.Хоффмана. – К., 1998. – С.58–64.
- ⁷ Классики кейнсианства: В 2 т. – Т.І: К теории экономической динамики / Р.Харрод. Экономические циклы и национальный доход. Ч.І–ІІ / Э.Хансен. Предисл. сост.: А.Г.Худокормов. – Москва, 1997. – С.20.
- ⁸ *Ham W.* Wettbewerb oder Interventionen als Regulativ der Branchenstruktur. in Cassel. D. (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart, 1972. – S.134; *Maissner W., Fasnig W.* Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik. – München, 1989. – S.182.
- ⁹ *Peters H.-R.* Sektorale Strukturpolitik. – Oldenbourg, 1996. – S.59; *Baranzini M., Scazzieri R.* The economic theory of structure and change. – Cambridge, 1980. – S.45.
- ¹⁰ *Самуэльсон П., Нордхаус В.* Экономика: Пер. с англ. – 15-е изд. – Москва, 1997. – С.80.
- ¹¹ Конкуентоспроможність національної економіки / За ред. Б.Є.Кваснюка. – К., 2005. – С.420–421.
- ¹² Реформи на Україні: ідеї та заходи. – К., 2000. – С.209–210.
- ¹³ Україна: монетизація перехідної економіки. – К., 2001. – С.78–79.
- ¹⁴ *Біла С.* Вплив зовнішньої заборгованості на структурну переорієнтацію економіки України // Зб. наук. праць УАДУ. – К., 2000. – Вип.1. – С.154.
- ¹⁵ *Ї ж.* Структурна політика в системі державного регулювання трансформаційної економіки. – К., 2001. – С.347.
- ¹⁶ Там само. – С.348.
- ¹⁷ Там само. – С.349.
- ¹⁸ Конкуентоспроможність національної економіки. – С.405–406.
- ¹⁹ Реформи на Україні: ідеї та заходи. – С.171.
- ²⁰ Там само. – С.175–176.
- ²¹ Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік // Уряд. кур'єр. – 2000. – 23 лют. – С.5–6.
- ²² *Кравчук Л.* Актуальні питання теорії і практики проведення в Україні адміністративної реформи // Вісник УАДУ. – 1999. – №4. – С.9–10
- ²³ Україна: поступ у ХХІ століття. – К., 2000. – С.53.
- ²⁴ Статистичний щорічник України за 2004 рік. – К., 2005. – С.36.
- ²⁵ Антимонопольний комітет України: Річний звіт. – К., 2001. – С.6–7.
- ²⁶ Стан розвитку конкуренції в Україні: Основні напрями конкурентної політики на 1999–2000 роки: Дод. №1 до Указу Президента України від 26 лют. 1999 р. №219/99 // Україна – BUSINESS. – 1999. – 18–24 березня. – С.4.
- ²⁷ Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2005 рік. – К., 2004. – С.76.
- ²⁸ Про соціально-економічне становище України за 2005 рік. – К., 2006. – С.8–9.
- ²⁹ Статистичний щорічник України за 1999 рік. – К., 2000. – С.322.
- ³⁰ Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2005 рік. – К., 2004. – С.73–74.
- ³¹ Про соціально-економічне становище України за 2005 рік. – С.5–6.
- ³² Хребет рыночной экономики западных стран – среднее предпринимательство // Деловая Украина. – 2000. – 16 авг. – С.2.
- ³³ Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2005 рік. – С.74.

³⁴ Програма діяльності кабінету Міністрів України «Назустріч людям» // Урядовий кур'єр. – 11 лютого 2005 р. – С.8.

³⁵ Там само. – С.12.

In the context of historical and economical research the peculiarities of the stages of liberalization of economics of Ukraine for the period from 1991 to 2005 are displayed. The consequences of introduction of «shock» model of reforming are shown, the objective initial conditions of change to developing mixed economics in Ukraine are defined. The main points of the programs of Ukrainian parliament concerning the reforming of national economics are examined in details, their appraisal is given from the positions of socio-economical effectiveness.
