

Л. В. Сергієнко,
аспірант кафедри обліку і аудиту, асистент кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування, Житомирський державний технологічний університет

ДЕРЖАВА ЯК ІНСТИТУТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ЦИРКУЛЯРНОЇ ЕКОНОМІКИ

L. Sergiienko,
Postgraduate Student at the Department of Accounting and Auditing, Assistant at the Department of Economic Security, Public Management and Administration, Zhytomyr State Technological University

THE STATE AS AN INSTITUTION ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE CIRCULAR ECONOMY

У статті обгрунтовано необхідність державного управління в процесі здійснення трансформації економічної системи до положень циркулярної економіки та охарактеризовано можливі ризики у разі відсутності ефективного механізму регулювання ними. Побудовано теоретичну конструкцію системи державного управління ризиками трансформаційних процесів. Визначено значення та місце держави як інституту забезпечення ефективного переходу до положень циркулярної економіки та сформовано категорійний апарат понять "державного управління циркулярною економікою" та "державного регулювання циркулярної економіки" з позицій їх основної цілі — досягнення соціального консенсусу.

The article substantiates the necessity of state management in the implementation process of economic system transformation provisions of circular economy and describes the possible risks in the case of the absence of an effective mechanism to regulate them. Built a theoretical system design public risk management of transformation processes. Defined the meaning and place of the state as an institution ensure an effective transition to the provisions of circular economy and generated categorical apparatus of the concepts of "public administration circular economy" and "government regulation circular economy" in terms of their main purpose — the achievement of social consensus.

Ключові слова: циркулярна економіка; сталий розвиток, держава, реформування, трансформація економічної системи, державне управління.

Key words: circular economy, sustainability, state, reform, the transformation of the economic system, public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Розвиток економічної науки постійно перебував у визначенні проблем ефективності впливу державного управління на економічну систему, зокрема, та економічний добробут, в цілому. Дана проблема, будучи в центрі уваги вітчизняних та зарубіжних вчених, є однією з найбільш дискусійних та складних з наукової та практичної точок зору. Останнім часом підходи науковців щодо державного управління економікою значно роз-

ширилися, однак, не зважаючи на це, всі вони ґрунтуються на класичній та кейнсіанській теоріях. Зміни в напрямі посилення глобалізаційних процесів світового господарства, у наукових колах, вважають приводом для звуження функцій держави щодо регулювання економічних процесів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми державного управління в економіко-екологічній сфері піднімалися в працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: В. Бакуменка, Ю. Гладкого, Б. Данилишина, Є. Євсєєва, А. Качинського, Н. Кро-

потової, О. Лазора, Ю. Лебединського, О. Мордвінова, Н. Нижник, О. Несветова, В. Шевчука, Г. Білявського, О. Лазора, В. Лук'янихіна, Т. Галушкіної, Н. Нижник, В. Керецман, О. Куценко, А. Голікова, В. Лісничого, С. Романюка, М. Томенка, В. Рехкала, В. Тертичко та ін. Не применшуючи значення наукових розробок вчених та віддаючи належне напрацюванням у цій сфері, слід відзначити, що питання держави як інституту забезпечення реалізації положень циркулярної економіки є не вивчене, що актуалізує дослідження у цьому напрямі.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Дослідити інституційне значення держави в трансформації економічної системи до циркулярної моделі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Питання невтручання держави в економічну сферу та саморегулювання ринку вперше піднімав батько економічної науки, представник класичної економічної теорії — Адам Сміт. Англійський економіст вважав, що держава повинна мати мінімальний вплив на господарську діяльність, що полягатиме в правосудді, забезпеченні безпеки, мінімальної заробітної плати, норми позикового проценту тощо, аби не гальмувати процеси економічного зростання (багатства). Адам Сміт наполягав на тому, що економічна система має здатність до саморегулювання ("принцип невидимої руки ринку") на основі співвідношення попиту та пропозиції. На відміну від класичної економічної школи та пропаганди ідей обмеження державного втручання в економіку, представники кейнсіанського напрямку та його засновник Дж. Кейнс вбачають необхідність та практичну ефективність державного регулювання економічних систем. Такі підходи є кардинально протилежними, і не зважаючи на посилення ідей неоліберальної економічної школи, в частині державного регулювання економічної системи, що ґрунтується на засадах обмеження впливу держави та звуження її функцій, практичний досвід розвинених країн свідчить про відсутність моделей державного управління у їх первинному вигляді. Це є цілком логічним, адже, забезпечення соціально-орієнтованої економіки неможливо здійснити без державного регулювання, в свою чергу, об'єктивно виникає проблема визначення меж втручання держави в економічні процеси. Схиляємося до думки, що в частині трансформації економічної системи та обумовленої економіко-екологічної необхідності впровадження циркулярної моделі економіки, важливим є побудова ефективного механізму державного управління циркулярною економікою. Значення державного управління економікою, підтверджує Президент Світового банку Дж. Вульфенсон [3], що зазначив у Звіті про світовий розвиток наступне: "Звичайно, розвиток, що спирається на домінуючу роль держави, зазнав невдачі. Але аналогічний результат буде підсумком розвитку без держави — цей висновок абсолютно випливає з агонії, яку пережив народ при колапсі таких держав, як Ліберія та Сомалі. Історія з наполегливістю повторює, що гарний уряд — це не розкіш,

а життява необхідність. без ефективної держави сталий розвиток, і економічний, і соціальний, неможливий".

Не зважаючи на тенденції посилення лібералізму в частині втручання держави в економіку, в жодній із розвинених країн, не звузилися межі державного управління та не призвело до так званого "роздержавлення" економічних процесів. В умовах трансформації економічної системи до циркулярного типу, держава відіграє одне із найважливіших значень, будучи, по суті ініціатором та провідником визначених цілей, забезпечуючи при цьому вирішення завдань, що сприятимуть їх реалізації. Процеси транснаціоналізації економіки змінили значення держав у регулюванні світових економічних процесів, натомість глобалізаційні перетворення світової економіки — середовище функціонування державних інститутів. Однак зміни ролі та значення держави в економічних процесах не можна розглядати лише з кількісних позицій та говорити про негативну тенденцію щодо звуження її функцій. Держава як інститут дійсно зменшила вплив на економічну систему, однак лише з кількісних позицій, в свою чергу, підвищивши якість такого "втручання". Підвищення впливу державних інститутів на економіку з позицій якості характеризується, насамперед, застосуванням спеціальних інструментів, здатних мінімізувати та / або усунути загрози зовнішнього та внутрішнього середовища, забезпечуючи належний рівень економічного зростання.

Як стверджує Д. Белл (D. Bell) [10, с. 146] "постіндустріальне суспільство є також і комунальним суспільством, тобто суспільством, у якому соціальною одиницею є швидше організована група чим індивід, і рішення повинні бути досягнуті в швидше через державний устрій, чим ринок...". З огляду на це побудова ефективного механізму управління, в частині трансформації економіки до циркулярного типу, та здійснення ефективних регулюючих державних дій щодо формування напрямків розвитку циркулярної економіки є важливим елементом досягнення сталого розвитку в цілому та отримання економіко-екологічних та соціальних вигід як для суспільства, та окремого громадянина зокрема. Втручання держави в побудову нової економічної системи повинно бути раціональним, адже роль держави в даних умовах, проявлятиметься, по-перше, з організаційних позицій — в частині формування цілей та завдань щодо переходу до циркулярної економіки, а також визначення відповідальності за виконання таких завдань; по-друге, з функціональних позицій — в частині визначення функцій державних інститутів щодо забезпечення впровадження та розвитку положень циркулярної економіки, а також здійснення господарської діяльності суб'єктів господарювання державної форми власності у встановлених межах в забезпеченні циркулярної економіки; по-третє, з позицій забезпечення потреб — в частині забезпечення економічних потреб, екологічної безпеки та соціального розвитку як окремого громадянина, так і суспільства в цілому.

Значення держави в умовах трансформаційних перетворень традиційної моделі економіки в забезпеченні положень циркулярної економіки, буде значно посилюватися зважаючи на суперечливість результатів таких трансформацій. Очевидно, що суб'єкти господарювання, особливо великий бізнес, взявши на себе відпо-



Рис. 1. Ризики, що супроводжують трансформаційні економічні процеси в забезпеченні положень циркулярної економіки

відальність щодо поліпшення екологічної ситуації, проваджуючи діяльність, засновану на положеннях циркулярної економіки, сприятимуть пришвидшенні процесів трансформації вітчизняної економічної системи. Однак, за таких умов, без участі держави як інституту регулювання економічних перетворень, процес "зациркуляції" економіки не матиме належного прогресу. Така ситуація викликана негативними змінами, що супроводжують будь який трансформаційний процес як для країни та суспільства в цілому, так і для окремого громадянина. Зокрема ризики, викликані перетворенням традиційної моделі економіки на циркулярну, доцільно розглядати з позицій економічних, екологічних показників результативності та із соціальної точки зору. Визначення ризиків є актуальним питанням в частині впровадження нових концепцій, в цьому контексті циркулярної економіки. Слід зазначити, що ризики, що супроводжують процес трансформації економічної системи до циркулярного типу, є неконкретними подіями, що ймовірно можуть настати. Натомість, у разі переходу можливих подій у дійсність з'являється загроза. Таким чином, ризик є первинним порівняно із загрозою, і за певних умов, може трансформуватися у реальну загрозу та нести небезпеку по відношенню до конкретного явища, а також мати конкретні негативні наслідки. З метою уникнення переорієнтації ризиків у потенційну небезпеку та попередження можливих негативних наслідків, насамперед, необхідно правильно їх ідентифікувати. Визначення природи ризиків дозволить розробити заходи щодо ефективного управління ними з метою забезпечення "безболісного" переходу до положень циркулярної економіки. Вчасне реагування на можливе виникнення тих чи інших загроз є запорукою їх уникнення або ж мінімізації наслідків впливу.

Ризики трансформаційних перетворень в економічній системі, без державного втручання та здійснен-

ня відповідних заходів щодо зменшення ймовірності їх перетворення в реальні загрози або ж повного уникнення, можуть стати значною перешкодою щодо переходу до сталого розвитку.

Ризики, що супроводжують трансформаційні економічні процеси в забезпеченні положень сталого розвитку в розрізі економічного, екологічного та соціального середовища наведено на рисунку 1.

Трансформація економіки до циркулярного типу матиме дуалістичний характер результатів: з одного боку, ефективно і раціонально впроваджені положення концепції циркулярної економіки здатні вирішити ряд проблем економічного, екологічного та соціального характеру, задов-

ільнивши при цьому цілі сталого розвитку; однак, з іншої сторони, без відповідного механізму державного управління, ці трансформаційні перетворення економічної системи, можуть суттєво посилити незадовільність становища нашої країни на шляху досягнення сталого розвитку. Адже ризики, що супроводжуватимуть процес трансформації економіки до циркулярного типу, у випадку їх нехтування в контексті розробки дієвого механізму управління ними, можуть обернутися небезпечними наслідками, що стосуватимуться порушенням економічної рівноваги, екологічної безпеки та соціального консенсусу в цілому. Ризики трансформації економіки до циркулярного типу, що підсилюють значення та роль держави в регулюванні економіки, полягатимуть у наступному:

— у частині економічного середовища, ризик зменшення обсягів та зниження ефективності виробництва буде обумовлюватися неможливістю швидкої адаптації виробничих потужностей до нових вимог та норм. Переорієнтація на нові вимоги господарювання у будь якому випадку супроводжуватиметься значними фінансовими витратами, що вплинуть на підвищення собівартості продукції. Зважаючи на це, рівень цін на вітчизняні товари, роботи та послуги зросте, що в свою чергу, вплине на зниження конкурентоспроможності даних товарів. У короткостроковому періоді трансформаційні процеси економіки, загострять проблеми розриву технологічних ланцюгів та матеріальних потоків. Перелік цих ризиків можна продовжувати, і без ефективного державного управління ними, тягнуть за собою негативні наслідки, що полягають не лише у зниженні економічного добробуту, скороченні ВВП країни та "повній" тінізації економіки, а і у абсолютній руйнації вітчизняної економічної системи;

— у частині екологічного середовища, переорієнтація економіки до циркулярного типу, без відповідної

підтримки з боку державних інститутів та держави в цілому, може призвести до неможливості, з точки зору фінансових ресурсів та технологічного, економічних агентів справлятися зі встановленими нормами щодо забезпечення замкнених циклів виробництва, що в свою чергу, призведе до збільшення обсягів незаконного видобування первинних природних ресурсів, збільшення обсягів відходів та підвищення рівня викидів забруднюючих речовин тощо. Зазначене матиме негативний вплив на підвищення захворюваності серед населення та посилить негативну тенденцію щодо ірраціонального використання природних ресурсів. Адже прихований і незаконний видобуток корисних копалин, посилення ситуації щодо накопичення значних обсягів відходів не може не поставити відбиток на вітчизняній екологічній системі. Неможливість суб'єктів господарювання самостійно адаптуватися до змін та здійснювати діяльність у відповідності до положень циркулярної економіки, обумовить загострення бюрократичних проблем, а також посилить корупційні явища в частині отримання дозволів, ліцензій тощо. Окреслені ризики, в умовах загострення ситуації в наслідок відсутності комплексного механізму управління ними, призведуть до непоправних змін — колапсу екологічної системи країни. Натомість, якщо ситуацію залишити в існуючих умовах лінійної економіки, що вже призвело до екологічної кризи як в нашій країні, так і у світових масштабах, явище екологічного колапсу не за горами;

— у частині соціального середовища, ризики трансформаційних процесів повністю або частково обумовлені загрозами економічного та / або екологічного середовищ, зокрема скорочення реальних доходів населення є наслідком скорочення виробництва та погіршення загальної економічної ситуації. У випадку ігнорування географічних особливостей, особливостей економічного розвитку регіонів та поділу праці в цілому, при переході на положення циркулярної економіки, трансформаційні процеси можуть обумовити ситуацію щодо нерівномірного розвитку окремих регіонів. Адже не всі регіони здатні швидко переорієнтуватися, а особливо це стосується тих територій де розвинені ресурсомісткі виробництва, а також такі, що пов'язані безпосередньо з видобутком корисних копалин. Зазначене, за умов відсутності державного управління, призведе до нераціональної урбанізації, перебоїв у ланцюгах постачання продукції населенню. Скорочення виробництва та реального сектору економіки є причиною збільшення рівня безробіття, підвищення класової нерівності тощо. Будь-які зміни, що призводять до зниження доходів населення та класового розшарування обумовлюють суттєві проблеми в частині забезпечення безпеки, адже саме необхідність задоволення особистих потреб, обмеженість щодо доступу до робочих місць та неможливість отримання відповідного рівня доходу у законний спосіб, впливають на ескалацію злочинності. В контексті ризиків соціального середовища, доцільно розглядати також проблему поширення корупції — соціального явища, обумовленого існуванням недоліків правового простору. Доцільно зауважити, що ризики соціального середовища, окрім зниження рівня життя населення, поширення корупції та ескалації злочинності, можуть загрожувати національній безпеці країни в частині про- довольчої безпеки.

Окреслені ризики, перелік яких є не вичерпним, незалежно від їх поділу за середовищами є взаємопов'язаними та взаємозалежними між собою. Так, зменшення обсягів виробництва призведе до скорочення працівників, що в свою чергу, обумовить скорочення доходів населення. Натомість, побудова виробництва та всієї економічної системи, що відповідає б положенням циркулярної економіки, здебільшого відбуватиметься в межах міст, що може призвести до нераціональної урбанізації, яка тягне за собою ризики екологічного середовища в частині санітарії та охорони здоров'я. Залежно від форми трансформації, буде визначатися ймовірність посилення реальних загроз економіко-екологічній безпеці та соціальному розвитку. Адже за умов, "агресивної" форми переходу до положень циркулярної економіки, економічні агенти, зважаючи на неможливість швидкої адаптації, а також переорієнтації своєї діяльності змушені будуть працювати в тіні. Під категорією "агресивна" форма впровадження циркулярної економіки доцільно розуміти обов'язкову форму переорієнтації діяльності економічних агентів до циркулярного типу, що характеризується відсутністю механізму державного регулювання в процесі трансформації або ж його недостатньою ефективністю. Ймовірність відходу в тінь основної маси бізнесових структур, за окреслених умов, є надто високою. Адже продукція, собівартість якої є високою, автоматично втрачає свої позиції на ринку з точки зору ціни, а за умов, недостатньо високого рівня конкурентоспроможності вітчизняних товарів порівняно з їх імпортними аналогами, в короткостроковому періоді може призвести до руйнації всієї економічної системи та непоправних наслідків. З іншого боку, ситуація, що вже склалася на даний момент, є по суті наслідком нераціонального ведення господарської діяльності, заснованої на положеннях лінійної моделі економіки: видобути ресурс виготовити товар — використати — викинути. Це ще раз підтверджує необхідність переорієнтації господарської діяльності в замкнені цикли, однак така переорієнтація не може бути ефективно проведена без розробленої державної політики зокрема та без втручання держави в даний процес в цілому. Адже як парадоксально не звучало б словосполучення "сталий розвиток" все ж зміни, при чому кардинальні, потрібно здійснювати, особливо нашій країні, ресурси і можливості якої потенційно не використовуються, а економічний розвиток є далекий від можливого рівня та від рівня країн, що завдяки раціональним та науково обгрунтованим діям, розпочинають рейтинги найрозвиненіших держав.

В умовах відсутності ефективного управління ризиками трансформаційних процесів економічної системи, як зазначено вище, ситуація призведе до летальних наслідків, що вкотре підтверджує необхідність державного управління в частині забезпечення впровадження положень циркулярної економіки. Натомість, у будь-якому середовищі, незважаючи на об'єкти управління, усі ризики є взаємозалежними, тобто ігнорування одного може спричинити коливання іншого або навіть їх сукупності, що спричинить, в свою чергу втрати, у тому числі і у інших системах. Така ситуація вимагає комплексного системного підходу щодо управління ймовірними подіями з метою їх недопущення. Слід відзначи-

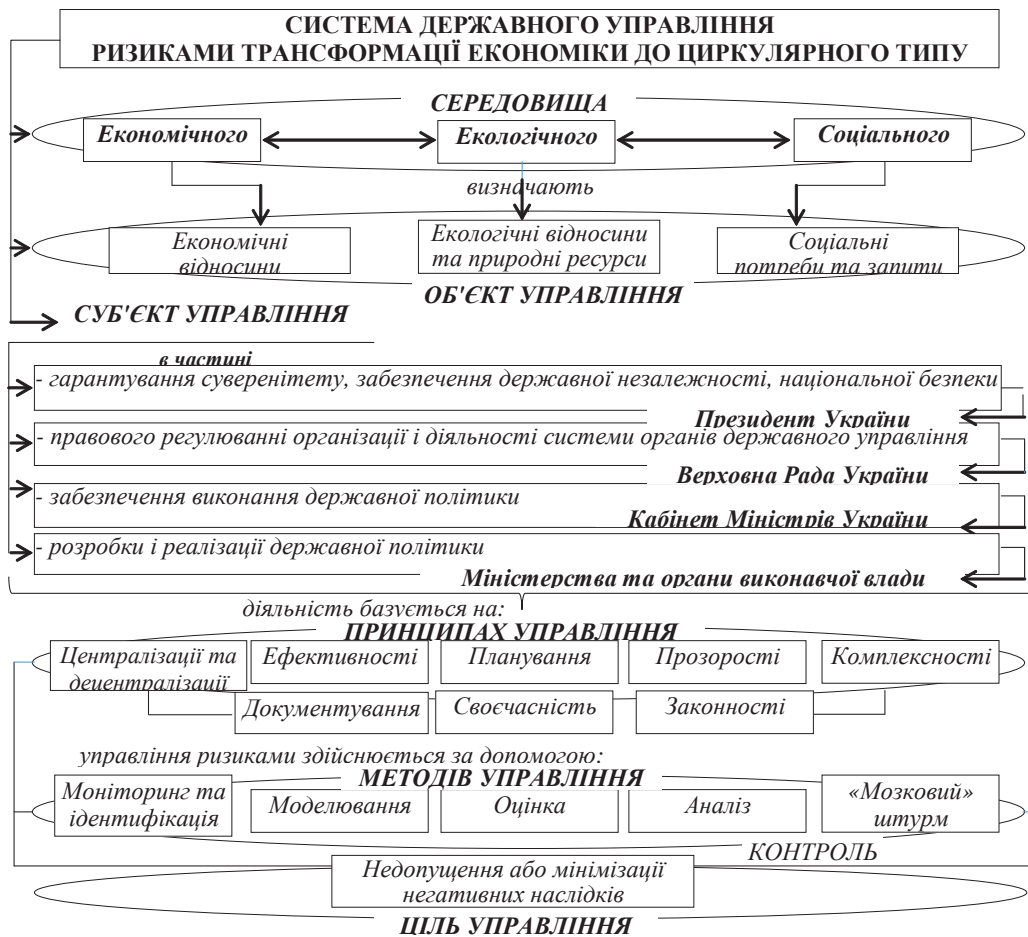


Рис. 2. Теоретична конструкція системи державного управління ризиками трансформацій в процесі впровадження циркулярної економіки

ти, що питання управління ризиками належить до компетенції спеціалістів з ризик-менеджменту. Як зазначає М. Барінов [1] "Ризики існували завжди, проте датою народження ризик-менеджменту як системного підходу і нового управлінського рішення формально можна вважати середину ХХ ст. У 1955 р. професор страхування У. Снайдер уперше запропонував термін "ризик-менеджмент", а Р. Галлахер у 1956 р. уперше описав професію ризик-менеджера. Із цього часу почалося узагальнення і активний аналіз усіх знань про ризики, почалося формування нової управлінської науки".

У процесі впровадження циркулярної економіки як основної моделі національного виробництва, система управління ризиками з позицій держави, є одним із ключових індикаторів ефективності такої трансформації. Однак, враховуючи вплив впровадження циркулярної економіки не лише в частині економічної системи, а зачіпаючи екологічне та соціальне середовище, комплексна система державного управління ризиками такої трансформації, повинна базуватися на міждисциплінарних зв'язках, та із залученням провідних спеціалістів, представників різних галузей знань. Є. Винокурова [2] влучно відмітила, що "зацікавленість у ризик-менеджменті не випадкова, адже це нова "філософія" управління, яка приносить неймовірні результати у випадку її грамотного впровадження". Основою для побудови механізму державного управління ризиками трансформації економіки до

циркулярного типу є запропонована теоретична конструкція, що наведено на рисунку 2.

Теоретична конструкція системи державного управління ризиками трансформаційних змін в забезпеченні ефективного впровадження положень циркулярної економіки, включає: об'єкти управління в розрізі середовищ виникнення ризиків; суб'єктів управління в розрізі їх основних функцій; принципи на яких базуватиметься процес управління ризиками та методи такого управління.

До об'єктів державного управління ризиками трансформації економічної моделі до циркулярного типу, зважаючи на розподіл ризиків за середовищами виникнення, було віднесено:

— у частині економічного середовища — економічні відносини, що виникають між суб'єктами господарювання в процесі провадження діяльності на засадах циркулярної економіки. Адже саме в процесі економічних відносин між суб'єктами циркулярної економіки, виникають ймовірності настання негативних подій економічного характеру. Наприклад, у процесі постачання певних ресурсів для виготовлення продукції в замкненому циклі, є вірогідність розриву ланцюгів постачань, у випадку неможливості адаптації певних суб'єктів господарської діяльності до нових норм тощо;

— у частині екологічного середовища — екологічні відносини та природні ресурси. Екологічні відносини та природні ресурси як об'єкти державного управління, з

одного боку, та як об'єкти ризиків, з іншого боку, є важливими складовими процесу забезпечення ефективного впровадження положень циркулярної економіки, що, насамперед, покликана врегулювати темпи ірраціонального використання первинних природних ресурсів та забезпечити вирішення глобальних екологічних проблем. Раціонально організована система державного управління екологічними відносинами, що виникають між економічними агентами в процесі здійснення діяльності на засадах циркулярної економіки та забезпечення врегулювання питань пов'язаних із раціональним використанням природних ресурсів є основою мінімізації або усунення можливих негативних наслідків обумовлених ймовірності настання подій, пов'язаних із незаконним видобуванням первинних природних ресурсів, зростання темпів накопичення відходів, викидів забруднюючих речовин, підвищення захворюваності тощо;

— у частині соціального середовища — потреби та запити суспільства. Соціальні потреби суспільства, що незалежно від наявності трансформаційних процесів, повинні бути забезпечені та гарантовані державою, зважаючи на соціальну спрямованість, не лише на цей момент, системи державного управління. Однак ризик неможливості задоволення базових запитів суспільства, в умовах переходу до положень циркулярної економіки, без відповідного механізму державного управління даними процесами, призведе до збільшення рівня безробіття, підвищення класової нерівності, перебоїв у постачанні продукції, скорочення реальних доходів, ескалації злочинності тощо. Тому державне управління в умовах переходу до положень циркулярної економіки є актуальним з позицій недопущення ймовірності настання таких негативних явищ, як підвищення рівня корупції, продовольча криза тощо.

Управління будь-яким об'єктом, тобто керованою системою, неможливе без суб'єкта управління — керуючої системи. Суб'єктів управління ризиками трансформації економіки до циркулярного типу було визначено наступних:

— з позицій гарантування суверенітету, забезпечення державної незалежності, національної безпеки — Президент України. Президент України намічує стратегічний шлях розвитку країни, і якщо говорити про циркулярну економіку, то на форумі в Нью-Йорку (2015 рік), Петро Порошенко визначив шлях розвитку України до 2030 рр. як країни зі сталим розвитком. У частині управління ризиками, даний суб'єкт державного управління займає ключову роль, адже основна функція його — це забезпечення національної безпеки, а як було зазначено вище, у разі ігнорування з боку державного управління, загроз трансформації, є висока вірогідність порушення національної безпеки та сталого розвитку;

— з позицій правового регулювання організації і діяльності системи органів державного управління — Верховна Рада України. Цей суб'єкт державного управління, в контексті управління ризиками трансформації економіки до циркулярного типу, повинен забезпечити побудову ефективного інформаційно-правового простору, що забезпечив би процес "безболісної" адаптації до нових положень як з точки зору суб'єктів господарювання, так і в контексті діяльності органів виконавчої влади;

— з позицій забезпечення виконання державної політики — Кабінет Міністрів України. До суб'єктів управління ризиками було віднесено Кабінет Міністрів, зважаючи на те, що основних його функцій належить забезпечення виконання державної політики, в тому числі і політики що стосується сталого розвитку в цілому та циркулярної економіки, зокрема;

— з позицій розробки і реалізації державної політики — Міністерства та органи виконавчої влади. Як стверджує Н.А. Железняк [4, с. 55]: "Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр, як член Кабінету Міністрів України, особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів із питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів за поданням державного секретаря міністерства". "Ці органи є складовою частиною єдиної системи органів державного управління. Тому для них притаманні насамперед риси, загальні для ланок системи, що розвиваються як частини цілого, в якому інтегруються якості складових елементів. Кожен з них має свою специфіку. Тут діє закономірність співвідношення загального та спеціального, цілого й частини. Будучи частиною системи, органи адміністративно-політичного управління утворюють водночас відносно самостійні підсистеми у сфері (галузі) державного управління" [8, с. 5]. Органи виконавчої влади: центральні та територіальні, здійснюючи дії щодо розробки та реалізації політики, в тому числі і державної політики переходу до циркулярної економіки, безумовно, є одними із найголовніших суб'єктів управління ризиками, що виникають при даних трансформаціях, здійснюючи при цьому безпосередню діяльність щодо регулювання їх впливу.

Важливого значення в контексті державного управління ризиками трансформаційних процесів набувають принципи, на яких має ґрунтуватися даний процес. "Державне управління — це не тільки сума управлінських знань, а й процес їх створення. "Продуктування" таких знань здійснюється у певному соціальному середовищі, в сформованому науковому кліматі, що впливає на цілі дослідження державного управління, його практичну спрямованість. Особлива роль відводиться принципам організації наукового управлінського знання. Вони покликані акумулювати нові тенденції в розвитку державного управління, враховувати стан сучасного наукового пізнання, що підвищує його суспільне значення" [5].

"Принципи державного управління повинні:

— ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;

— відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;

— враховувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління;

— мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим — його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань" [9, с. 368].

З огляду на зазначене, діяльність визначених вище суб'єктів у контексті державного управління загрозами трансформації економічних процесів, повинна базуватися на наступних принципах:

- централізації та децентралізації, що полягає у раціональному співвідношенні влади та концентрації функцій щодо управління ризиками трансформації економіки до положень циркулярної економіки, задля уникнення порушення єдності системи здійснення державної політики та некерованості системи управління, а також попередження безініціативності суб'єктів державного управління в ході регулювання впливу ризиків;

- ефективності, що полягає у наступному: ресурси затрачені на заходи з мінімізації чи усунення ризиків не повинні перевищувати об'єм їх наслідків, тобто державне управління ризиками трансформації економіки до циркулярного типу повинно бути оптимальне з точки зору затрачених ресурсів та отриманих вигід;

- планування, що припускає наявність планів та програм дій в розрізі регіонів, галузей економіки тощо щодо здійснення державного управління можливими ризиками трансформаційних процесів задля вирішення певних проблем;

- прозорості, що передбачає доступ до інформації щодо здійсненого моніторингу середовища на предмет виявлення можливих загроз, суб'єктів, причетних до подальшого процесу управління ризиками;

- комплексності, тобто при управлінні даними ризиками повинні використовуватися міждисциплінарні знання та залучені фахівці різних галузей;

- документування, що полягає у наступному: процес державного управління ризиками трансформаційних процесів повинен бути задокументований задля створення бази, що в майбутньому використовуватиметься як фундамент для прийняття відповідних рішень, а також з метою виявлення тенденцій реагування середовища на застосовані інструменти державного управління;

- своєчасності — виявлення ризиків та розробка заходів щодо управління ними повинні бути своєчасними та актуальними задля забезпечення впорядкування середовища для прийняття управлінських рішень;

- законності — діяльність щодо державного управління ризиками у процесі переходу до циркулярної економіки, повинна здійснюватися в межах законодавства, та компетенцій, наділених конкретних суб'єктів державного управління.

Державне управління ризиками трансформаційних процесів у забезпеченні циркулярної економіки повинно здійснюватися за допомогою методів. "Категорія "метод" практично невичерпна, оскільки будь-яка людська діяльність потребує певних способів" прийомів та засобів її реалізації. Особливої ваги проблема методів набуває в сфері державного управління, адже від правильного вибору й ефективного застосування методів значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних та економічних цілей" [7, с. 249]. На думку М.В. Онищук [6, с. 21] "вчення про методи управління є одним з найбільш важливих складових частин науки про управління", автор [6, с. 22] також зазначає, що "виходячи з того, що методи управління є науковою абстракцією, тобто не існують у "чистому" вигляді, а

втілюються у конкретні дії відповідних органів управління, відображаючи змістовну сторону їхньої діяльності, аналіз та дослідження даної наукової категорії ґрунтуються на безпосередньому зв'язку з видом конкретної управлінської діяльності". З огляду на це, визначення методів державного управління ризиками при впровадженні положень циркулярної економіки, повинно відбуватися з урахуванням взаємозв'язку між змістом методу та функцією управління, на реалізацію якої він спрямований.

У контексті державного управління ризиками трансформації економічної системи, відповідно до поданої теоретичної конструкції, виділено наступні методи державного управління:

- моніторинг та ідентифікація передбачає постійне дослідження зовнішнього та внутрішнього середовища фахівцями в межах їх компетенцій задля своєчасного виявлення загроз у перехідний період;

- моделювання, означає прогнозування можливих сценаріїв розвитку тих чи інших явищ задля оцінки якісного та кількісного рівня втрат;

- оцінка передбачає розрахунок ймовірних втрат та наслідків від його впливу та провокування інших загроз;

- аналіз передбачає дослідження ризиків на предмет джерел їх утворення, а також розрахунок ступеню впливу ризику на хід та ефективність реалізації державної політики щодо впровадження циркулярної економіки;

- "мозковий штурм" передбачає колективну роботу фахівців різних сфер знань щодо розробки дієвих програм з ефективного управління ризиками, що виникають в процесі трансформації економічної системи до циркулярного типу.

Окреслені методи є по суті елементами циклічного процесу управління ризиками трансформаційних економічних перетворень. Циклічність процесу управління ризиками при трансформації економіки повинна забезпечуватися, зважаючи на необхідність досягнення позитивного результату від застосування визначених методів. Однак, на кожному із циклів ("Моніторинг та ідентифікація — Моделювання — Оцінка — Аналіз — "Мозковий штурм") процесу управління ризиками, необхідно застосовувати контрольні процедури з метою підтримки встановленого порядку дій щодо регулювання ризиків в частині оцінки ефективності кожного із циклів та в разі виявлення відхилення від запланованих результатів — застосування коригуючих дій. Запропонована теоретична конструкція є основою та складним, але ефективним інструментом державного управління ризиками при переході до положень циркулярної економіки, що дає можливість своєчасно виявити, і попередити прояв та масштабність можливих наслідків.

Ризики в процесі трансформації економіки до циркулярного типу та наслідки, які вони несуть, загострюють значення держави як інституту управління та регулювання будь-яких трансформаційних процесів та підсилюють необхідність втручання державних інституцій з метою мінімізації ризиків зовнішнього та внутрішнього середовища, а також подолання наслідків реформування економіки в умовах переходу до альтернативних моделей виробництва.

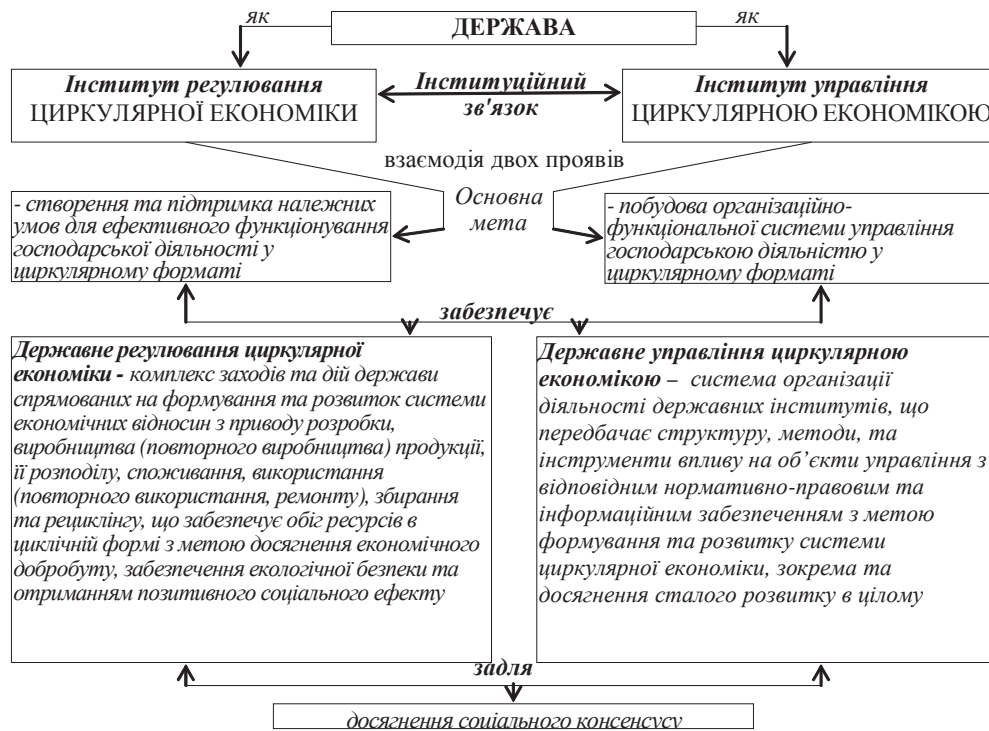


Рис. 3. Держава як інститут забезпечення переходу до циркулярної економіки

У контексті економічних трансформацій та забезпечення реалізації цілей сталого розвитку, державу доцільно розглядати з позицій управління та з позицій регулювання циркулярної економіки. Ці функції в окресленому контексті нерозривно пов'язані. Адже якщо державне управління циркулярною економікою більшою мірою зачіпає організаційні аспекти задоволення визначених державою цілей, а також інструменти регулювання стану, розвитку, поведінки, процесів, суспільства тощо задля досягнення певного стану. Тобто державне управління циркулярною економікою є ширшим поняттям ніж державне регулювання циркулярної економіки, і ототожнення цих категорій є неправомірним. В свою чергу, державне регулювання циркулярної економіки — це підпорядкування визначеному порядку, тобто сукупність певних заходів, спрямованих на досягнення конкретної мети на рівні держави. В цьому контексті доцільно розглядати державу одночасно як інститут регулювання циркулярної економіки та інститут управління циркулярною економікою з метою побудови теоретичного підґрунтя для практичної реалізації концепції циркулярної економіки (рис. 3).

Інституційно державу в частині циркулярної економіки необхідно розглядати:

— як інститут регулювання циркулярної економіки, основною метою якого є створення та підтримка належних умов для ефективного функціонування господарської діяльності у циркулярному форматі, що забезпечує державне регулювання циркулярної економіки — комплекс заходів та дій держави спрямованих на формування та розвиток системи економічних відносин з приводу розробки, виробництва (повторного виробництва) продукції, її розподілу, споживання, використання (повторного використання, ремонту), збирання та рециклінгу, що забезпечує обіг ресурсів в циклічній формі задля досягнення економічного добробуту, забезпечення

екологічної безпеки та отриманням позитивного соціального ефекту;

— як інститут управління циркулярною економікою, основною метою якого є побудова організаційно-функціональної системи управління господарською діяльністю у циркулярному форматі, що забезпечує державне управління циркулярною економікою — систему організації діяльності державних інститутів, їх структуру, методи, та інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним нормативно-правовим та інформаційним забезпеченням задля формування та розвитку системи циркулярної економіки, зокрема та досягнення сталого розвитку в цілому.

Між інститутом управління циркулярною економікою та інститутом регулювання циркулярної економіки прослідковується інституційний зв'язок, що полягає у взаємодії двох проявів держави в контексті забезпечення державного циркулярної економіки. Інституційний зв'язок має форму зворотного зв'язку:

— по-перше, інститут регулювання циркулярної економіки визначає функціонування держави як інституту управління циркулярною економікою;

— по-друге, інститут управління циркулярною економікою в цілому, та функціонування органів державної влади зокрема, чинить вплив на систему регулювання циркулярної економіки з однієї сторони.

Держава як інститут управління циркулярної економіки пов'язана із формуванням правового простору забезпечення реалізації положень циркулярної економіки, в свою чергу, в частині регулювання циркулярної економіки, сформований правовий простір піддаватиметься трансформаціям задля забезпечення збалансованості інтересів окремої людини, суспільства та держави. Держава як інститут регулювання циркулярної економіки впливає на суб'єкту та об'єкту сторону управління нею. Під об'єктами управління циркуляр-

ної економіки доцільно розуміти природні ресурси, натомість суб'єктами управління якими, з точки зору циркулярної економіки, виступатимуть органи виконавчої влади. Як інститут управління циркулярною економікою, держава здійснюватиме формування нової та / або реформування існуючої нормативно-правової бази, що відповідає б положенням економічної моделі циркулярного типу в частині: по-перше, забезпечення раціонального використання природних ресурсів та відносин, що виникають в даному контексті; по-друге, координації та визначення меж діяльності органів виконавчої влади, задіяних в управлінні замкненими циклами та регулюванні відносин, що виникають в процесі ведення бізнесу на положеннях циркулярної економіки.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, обґрунтовано необхідність державного управління в процесі здійснення трансформації економічної системи в забезпечення положень циркулярної економіки. Охарактеризовано ризики в розрізі економічного, екологічного та соціального середовищ, що обумовлені відсутністю ефективного механізму державного регулювання трансформаційних процесів та виявлено реальну загрозу національній безпеці та сталому розвитку, в умовах їх ігнорування. Побудовано теоретичну конструкцію системи державного управління ризиками трансформації економіки до циркулярної моделі, що включає об'єкти ризиків в розрізі економічного, екологічного та соціального середовищ; суб'єктів управління в розрізі їх функціонального призначення; принципи управління та методи управління. Запропонована система є базою для розробки механізму державного управління ризиками при впровадженні положень циркулярної економіки та складовою системи державного управління процесом трансформації економічної системи до циркулярного типу. Окреслено значення та місце держави як інституту забезпечення ефективного переходу до положень циркулярної економіки. Визначено, що держава в цьому контексті проявляється як інститут регулювання циркулярної економіки та інститут управління циркулярною економікою та окреслено мету їх інституційного функціонування. Сформовано категорійний апарат понять "державного управління циркулярною економікою" та "державного регулювання циркулярної економіки" з позицій їх основної цілі — досягнення соціального консенсусу.

Література:

1. Барінов М. Риск-менеджмент: средство борьбы с неопределенностью [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.riskmanage.ru
2. Винокурова Е. Риск-менеджмент: инновации в управлении // Connect. — 2007. — № 4.
3. Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997. / Пер. с англ. — Всемирный банк: Агентство экономической информации "Прайм-ТАСС", 1997.
4. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні

державної правової політики (теоретичні та практичні питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.А. Железняк. — К., 2004. — 253 с.

5. Малиновський В.Я. // Державне управління: навчальний посібник. — Вид. 2-ге, доп. та перероб. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.

6. Онищук Н.В. Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений / Отв. ред. В.Б. Аверьянов. — К.: Наукова думка, 1990. — 96 с.

7. Совершенствование аппарата государственного управления // Конституционный аспект / Под общ. ред. В.В. Цветкова. — К.: Наукова думка, 1982. — 376 с.

8. Советское административное право: Управление в области административно-политической деятельности / Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин, А.В. Серегин; руковод. авт. кол. А.Е. Лунев. — М.: Юрид. лит., 1979. — 344 с.

9. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика: монография. — К.: МАУП, 2000. — 576 с.

10. Bell D. The Cultural Contradictions of Capitalism / D. Bell. — N. Y., 1976. — 352 p.

References:

1. Barinov, M. (2017), "Risk management: a means of combating uncertainty", available at: www.riskmanage.ru (Accessed 05 April 2017).

2. Vinokurova, E. (2007), "Risk management: innovation in management", Connect, vol. 4.

3. The World Bank (1997), Hosudarstvo v meniaiuschemsia myre: Otchet o myrovom razvytyy 1997. [State in a Changing World: A World Development Report 1997], Ahentsstvo ekonomycheskoj ynformatsyy "Prajm-TASS", Moscow, Russia.

4. Zhelezniak, N.A. (2004), "Legal and organizational form activities of Ministry of Justice of Ukraine in the implementation of state policies (theoretical and practical issues)", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Kyiv, Ukraine.

5. Malynovs'kyj, V.Ya. (2003), Derzhavne upravlinnia [Public administration], Atika, Kyiv, Ukraine.

6. Onishhuk, N.V. (1990), Metody gosudarstvennogo upravlenija vnedreniem nauchno-tehnicheskikh dostizhenij [Methods of state management of the implementation of scientific and technological achievements], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.

7. Cvetkov, V.V (1982), Sovershenstvovanie apparata gosudarstvennogo upravlenija. Konstitucionnyj aspekt [Perfection of the government administration. Constitutional aspect], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.

8. Kozlov, Ju.M. Lazarev, B.M. Lunev, A.E. Piskotin, M.I. and Seregin, A.V. (1979), Sovetskoe administrativnoe pravo: Upravlenie v oblasti administrativno-politicheskoy dejatel'nosti [Soviet administrative law: Administration in the field of administrative and political activity], Jurid. lit., Moscow, Ukraine.

9. Shhekin, G.V. (2000), Social'naja teorija i kadrovaja politika [Social theory and personnel policy], MAUP, Kyiv, Ukraine.

10. Bell, D. (1976), The Cultural Contradictions of Capitalism, New York, USA.

Стаття надійшла до редакції 30.03.2017 р.