

18. Питерс Т., Уотерман Р. В поисках эффективного управления. Опыт лучших компаний / Т. Питерс, Р. Уотерман; пер. с англ. – М.: Прогресс, 1988. – 368 с.
19. Харрисон Л. X21 Главная истина либерализма: Как политика может изменить культуру и спасти ее от самой себя / Пер. с англ. / М.: Новое издательство, 2008. – 282 с. – (Библиотека Фонда «Либеральная миссия»), ISBN 978-5-98379-110-7
20. Шейн Э. Организационная культура и лидерство / Э. Шейн; пер. с англ.; Под ред. В.А. Спивака. – СПб.: Питер, 2002. – 336 с.
21. Ray Kurzweil (2005). «What the Future Will Bring» // Kurzweil accelerating intelligence [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kurzweilai.net/what-the-future-will-bring>
22. John Smart (2006) «Technology and Human Enhancement» // Kurzweil accelerating intelligence [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kurzweilai.net/technology-and-human-enhancement>
23. Schmidt, I. & Rammer, C. Non-technological and Technological Innovation: Strange Bedfellows? ZEW – Center for European Economic Research, Discussion Paper No. 07-052, Mannheim, 2007. – 50 p.
24. Файоль, А. (1923). Общее и промышленное управление. // Аналитический портал «Центр гуманитарных технологий» [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5783>.
25. Верхоглазенко В. Система мотивации персонала. – Консультант Директора, 2002. – №4. – С. 23-34.
26. Чередникова, Л.Е. Управление стратегическими изменениями: теоретические аспекты, методологические подходы и инструментарий: монография / Л.Е. Чередникова. – Новосибирск: САФВД, 2009. – 361 с.
27. Leavy B.A. Leader's guide to creating an innovation culture. Stratcay & Leadership, 2005. – №33. – P.38-45.
28. McGregor, D. Human Side Of Enterprise. Management Review, 1957. – № 11.– P. 41-49.
29. Виханский, О.С. Стратегическое управление: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / О.С. Виханский. – М.: Гардарики, 1998. — 296 с.
30. Bertalanffy, L. von General System Theory – A Critical Review. General Systems, 1962.– Vol. VII.– P.1-20.
31. Парсонс, Т. Система современных обществ / Т. Парсонс; Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. — М.: Аспект Пресс, 1998.– 270 с.
32. Степаненко С.В. Інституційний аналіз економічних систем (проблеми методології): Монографія / С.В. Степаненко. – Київ: КНЕУ, 2008. – 312 с.
33. Соломонов Л.А. Введение в маркетинг, системный подход.– Эксклюзивный маркетинг (приложение к журналу Практический Маркетинг, 2006.– №2 (53)).– С. 67.

УДК 336.74

І.Ф. Радіонова

*доктор економічних наук, професор,
Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана*

Стейкхолдери макроекономічної політики та диспропорції публічного сектору національної економіки

У статті досліджено зв'язок між складом стейкхолдерів макроекономічної політики та тими диспропорціями, які формуються у публічному секторі української економіки.

***Ключові слова:** Макроекономічна політика, стейкхолдери політики, публічний сектор, макроекономічні диспропорції.*

И.Ф. Радионова

*доктор экономических наук, профессор,
Киевский национальный экономический
университет имени Вадима Гетьмана*

Стейкхолдеры макроэкономической политики и диспропорции публичного сектора национальной экономики

В статье исследована связь между составом стейкхолдеров макроэкономической политики и теми диспропорциями, которые формируются в публичном секторе украинской экономики.

Ключевые слова: *Макроэкономическая политика, стейкхолдеры политики, публичный сектор, макроэкономические диспропорции.*

Iryna Radionova

*D.Sc. (Economics), Professor,
Kyiv National Economic University
named after Vadym Hetman*

Macroeconomic policy stakeholders and the disproportions of national economy public sector

This article investigates the relationship between the content of macroeconomic policy stakeholders and the disproportions that are formed in the public sector of the Ukrainian economy.

Keywords: *Macroeconomic policy, policy stakeholders, public sector, macroeconomic disproportions.*

Постановка проблеми

Макроекономічна нестабільність, яка виявляється і у диспропорціях публічного сектору, стала хронічним явищем української економіки. Ми припускаємо, що визначальною причиною цієї нестабільності та диспропорцій стає зміст та спрямованість макроекономічної політики українських урядів. І зміст, і спрямованість визначаються складом стейкхолдерів політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

За критерієм глибини «проникнення» у зміст макроекономічних пропорцій (диспропорцій), дослідження в царині макроекономічної політики можна умовно розподілити на дві групи:

- ті, у яких розв'язуються фундаментальні проблеми й, відповідно, формується загальні знання про зміст макроекономічної політики, правила її застосування та ефективність;

- ті, які безпосередньо пов'язані з дослідженнями конкретних процедур і наслідків політики урядів конкретних країн, що формуються за конкретних умов.

Попри відносну автономію згаданих груп досліджень політики, між ними існує зв'язок, принаймні, тому, що дослідження першої групи створюють тео-

ретичне підґрунтя для другої. Натомість, дослідження другої групи формують інформаційне підґрунтя для узагальнень щодо нових тенденцій у конструюванні макроекономічної політики, відповідно, щодо можливостей регулювання диспропорцій.

До досліджень першої групи належать роботи видатних макроекономістів ХХ-ХХІ ст., серед яких Abel A., Bernanke B. [1], Blanchard O. [2], Friedman M. [3], Phelps E., Taylor J. [4], Sargent T. Wallis N. [5,6], Tinbergen J. [7]. Друга група репрезентована роботами таких авторів, як Birkland T. [8], Engel [9, 10], Fisher F., Forester J. [11, 12], Thissen W., Walker W. [13], Weimer D., Vining [14] та багатьма іншими. Саме в межах другої групи формується сегмент науково-методичної літератури про техніки та алгоритми реалізації політики, включно з проблемами формування стейкхолдерів політики [див., наприклад, 15].

Невирішені частин загальної проблеми

Сучасна макроекономічна наука має значні здобутки в теоретичному поясненні макроекономічної політики. Водночас, аналіз політики дедалі більше набуває ознак відносно відокремленої від власне макроекономіки сфери. Дослідження стейкхолдерів макроекономічної політики є проявом саме такої відносно відокремленості. Особливої актуальності дослідження стейкхолдерів політики набувають для економік з незавершеними інституційними перетвореннями. До останніх належить і українська економіка. В ній макроекономічна політика урядів упродовж двох десятиліть формується під вирішальним впливом особливого стейкхолдера та створеного ним неформального, але дуже впливового інституту «владо-бізнесу».

Формулювання цілей статті

Метою цього дослідження є обґрунтування залежності змісту та спрямованості макроекономічної політики від складу її стейкхолдерів. Відтак, хронічні диспропорції публічного сектору української економіки подаються як такі, що спричинені діями тих, хто формує й втілює макроекономічну політику.

Виклад основного матеріалу дослідження

Сформульована у цій статті наукова проблема – вплив стейкхолдерів макроекономічної політики на диспропорції публічного сектору національної економіки – передбачає уточнення змісту таких понять, як «стейкхолдери макроекономічної політики», «публічний сектор національної економіки» та «макроекономічні диспропорції».

Ми виходимо з припущень про такий зміст згаданих понять (явищ):

- «*Стейкхолдери макроекономічної політики*» – це взаємопов'язані групи економічних суб'єктів, які: 1) формують макроекономічну політику, 2) беруть участь у її реалізації, 3) стають (або не стають) користувачами вигоди (бенефіціаріями) від реалізації певної моделі макроекономічної політики.

Оскільки основний сенс макроекономічної політики – це *макроекономічна стабільність*, що передбачає дотримання певних макроекономічних пропорцій та нормативних значень макроекономічних показників, то діяльність стейкхолдерів має оцінюватись саме з позицій забезпечення такої стабільності.

- «*Публічний сектор національної економіки*» – це сегмент (елемент) національної економіки, що віддзеркалює факт участі інститутів 1) центральної, 2) регіональної, 3) місцевої влади, 4) публічних (нефінансових та фінансових) корпорацій та 5) недержавних некомерційних (неприбуткових) самоврядних організації громадян (так званого «третього сектору») у створенні «публічних сервісів», тобто у задоволенні суспільних та колективних потреб громадян.

Спрямованість публічного сектору на створення «публічних сервісів» віддзеркалена у міжнародній термінології. Публічний сектор визначається як «частина економіки, що забезпечує продукти та послуги, які не виробляються або не можуть вироблятися у приватному секторі...» та створює військові, поліцейні, інфраструктурні (включно з телекомунікаційними), освітні, охорони здоров'я тощо сервіси [16].

Запропонований нами підхід до визначення публічного сектору принципово узгоджується зі зrealізованим у документі (керівництві) МВФ підходом до оцінювання публічного сектору [17], але дещо відрізняється від нього. Цю відповідність і відмінність репрезентовано на рис.1.



Рис. 1. Структура публічного сектору національної економіки

Джерело: створено автором

Як ілюстровано на рисунку, певна відмінність підходів пов'язана з «недержавними некомерційними самоврядними організаціями». Припущення про їх входження до структури публічного сектору, на наш погляд, розширює можливості віддзеркалення участі всієї сукупності стейкхолдерів у формуванні та реалізації макроекономічної політики. Особливо актуальним таке припущення й такий підхід до структури публічного сектору стає саме для країн зі «слабкими державами». Зокрема, в Україні протягом 2013-2017 років недержавні некомерційні самоврядні організації перебрали на себе значну частину публічних сервісів, включно з тими, що, за інших умов, мали б фінансуватись і створюватись інститутами держави. Йдеться про організацію оборони країни, налагодження міжнародних зв'язків, захист інформаційного простору, розробку проектів законів, їх експертизу тощо. За експертним оцінюванням, до такої діяльності 2017 року залучено до півмільйона українців.

Зауважимо, що, за чинним в Україні статистичним класифікатором (KICE), термін «публічний сектор» не використовується. Натомість, використовуване поняття «державний сектор» передбачає охоплення фактично тих самих елементів, що й у документі (керівництві) МВФ стосовно обліку публічного сектору. У KICE йдеться про такі елементи, як державні нефінансові корпорації, державні фінансові корпорації та сектор загального державного управління (у складі центральних, регіональних та місцевих органів управління, а також державних фондів соціального страхування). У класифікаторі також виокремлюються некомерційні організації (НКО), що діють під контролем держави саме як елемент державного сектору [18]. За нашим підходом, натомість, йдеться про самоврядні некомерційні організації, які є доповнюючою альтернативою держави у створенні публічних сервісів.

- *макроекономічні диспропорції* – це порушені, але об’єктивно необхідні макроекономічні пропорції, або, іншими словами, це результат відхилення від тих співвідношень та нормативних значень макроекономічних параметрів, за яких національна економіка функціонує як деяка цілісність з безпечними для її існування характеристиками.

Запропоноване нами визначення макроекономічних диспропорцій спирається на факт існування зв’язку між порушеннями пропорцій, загрозами відтворення національної економіки як цілісності та макроекономічною безпекою. Саме цей зв’язок віддзеркалено у визначенні терміну «макроекономічна безпека» як «стан економіки, за якого досягається збалансованість макроекономічних відтворювальних пропорцій» з офіційного документу «Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України». [19]

Які макроекономічні диспропорції мають аналізуватися, з огляду на сформульовану у цій статті проблему, в першу чергу? На наш погляд, це можуть бути:

- диспропорції, пов’язані зі структурою власності на активи, з використанням яких відбувається виробництво публічних сервісів, відповідно, – задоволення реальних потреб суспільства та громад;
- диспропорції, що формуються у публічних фінансах.

Стейкхолдери української макроекономічної політики – суб’єкти, які її формують, реалізують та стають (не стають) бенефіціаріями – мають спільні ознаки зі стейкхолдерами в інших національних економіках. Принаймні, це стосується поділу на такі ж самі групи та формування між ними подібних зв’язків та суперечностей. Попри це, існують особливості саме української моделі формування макроекономічної політики за участі особливої групи стейкхолдерів. Склад й особливі зв’язки між українськими стейкхолдерами ілюстровано на рис 2.

На рисунку ілюстровано ідею поділу стейкхолдерів макроекономічної політики на три групи. *Перша* – група користувачів основної вигоди – об’єднує суб’єктів, «заради яких» власне й здійснюється політика макроекономічної стабілізації. *Друга* група репрезентує учасників процесу формування певної моделі макроекономічної політики та охоплює політичні партії, громадські рухи, профспілки, а також аналітиків політики та інститути громадянського суспільства.



Рис. 2. Стейкхолдери української макроекономічної політики

Джерело: створено автором

Третя група – це національні регулятори – НБУ, Міністерство фінансів та інші інститути виконавчої влади, що покликані забезпечувати втілення конкретної моделі політики.

Є підстави вважати, що поряд із трьома групами стейкхолдерів макроекономічної політики, що властиві всім національним економікам, в українській економіці сформувався та посідає чільне місце особливий стейкхолдер, визначений нами як «владо-бізнес». Одночасно, помітний вплив у якості стейкхолдера, що забезпечує макроекономічну стабілізацію в частині недержавного фінансування та створення публічних сервісів, в українській економіці почали відігравати недержавні самоврядні некомерційні організації. Останні, на наш погляд, виконують своєрідну посередницьку функцію між визначальними отримувачами вигоди від макроекономічної політики та національними регуляторами-виконавцями цієї політики.

За логікою рисунку, утворений від неприродного поєднання влади та олігархічного бізнесу «владо-бізнес», має можливість визначати поведінку стейкхолдерів, які формують ідеологію макроекономічної політики. Така ідеологія створюється, в першу чергу, «політичним» сегментом інфраструктури – представленими у Верховній Раді партіями, рухами тощо. Водночас, її формує й «аналітичний» сегмент. До останнього належать аналітики макроекономічної політики різних рівнів: представники академічної спільноти, яка причетна до створення теорій та концепцій політики; аналітики, консультанти та радники в складі національних регуляторів, політичних партій, рухів тощо, включно з тими, які пов'язані з міжнародними фінансовими організаціями.

Вплив стейкхолдера «владо-бізнесу» на макроекономічну політику не лише через виконавчу владу, а й через політичний та науковий сегменти інфраструктури є необхідним для нього остільки, оскільки надає такій політиці ознак легітимності та наукоподібності.

Участь стейкхолдера «владо-бізнесу» у формуванні макроекономічної політики має наслідком перетворення визначальних отримувачів вигоди – домашніх господарств, неолігархічного бізнесу – у другорядних суб'єктів.

Феномен «владо-бізнесу» пов'язаний з формуванням макроекономічних диспропорцій та з втратою макроекономічної стабільності, яка мала би бути кінцевою метою макроекономічної політики українських урядів. На підтвердження цієї тези, можна скористатись конкретними фактами.

Макроекономічні диспропорції українського публічного сектору, що спричинені стейкхолдером «владо-бізнесу», найбільш яскраво виявляються у виробництві такого публічного сервісу, як енергопостачання країни. Можливість ефективного функціонування цієї й інших стратегічних сфер у межах державної власності та під державним контролем засвідчується досвідом багатьох розвинених країн. Цей досвід узагальнюється та поширюється у світі. Маємо на увазі Керівництво з корпоративного управління державними підприємствами від ОЕСР [20] та «Принципи Сантьяго» від Міжнародного форуму суверенних фондів [21]. Натомість, в Україні спостерігається тотальна монополізація енергопостачання недержавними компаніями. А її (монополізації) негативні наслідки у вигляді зростання комунальних тарифів, невиконання інвестиційних зобов'язань тощо спричиняють втрату вигоди домашніми господарствами та неолігархічним бізнесом.

За даними громадської організації «Всеукраїнська енергетична асамблея», кінцевими власниками обласних енергопостачальних компаній України у 2015 р. були (й нині залишаються) шість осіб. Двоє з шістьох – це громадяни країни,

з якою Україна перебуває у воєнному конфлікті. Показовим є й те, що, негромадяни України володіли частками активів державних компаній в обсязі від 12% до 30% у 6-х областях [22].

Реалізація інтересів стейкхолдера «владо-бізнесу» відбувається в Україні не лише прямим – через приватизацію державного майна, а й зворотним шляхом. Йдеться про придбання державою пакетів акцій недержавних компаній, що перебувають у власності монополістів. Така форма володіння активами й державного інвестування не забезпечує пріоритету державних інтересів у енергетичній сфері. Вона також не сприяє наближенню України до світових інвестиційних трендів. [23] Натомість, відбувається сприяння зменшенню ризиків для монополістів. За офіційними даними, держава була акціонером у 15 недержавних обленерго, а саме: *міноритарним* з часткою лише в 25% у дев'ятох публічних акціонерних товариствах (ПАТ) та *мажоритарним* (з часткою від 46 до 70%) у шістьох ПАТ монополістів-постачальників енергії [24, с. 56].

Стабільність публічних (державних) фінансів, до порушення якої має безпосередню причетність стейкхолдер «владо-бізнесу», може оцінюватись за багатьма показниками. Але визначальними, на наш погляд, є боргові показники, а саме: частка державного боргу у ВВП ($\frac{D_G}{Y}$) з критичною межею у 60% та співвідношення між зовнішнім державним боргом та офіційними валютними резервами країни ($\frac{D_{GF}}{Re s_F}$) з критичною межею у 50% .

Наприкінці 2016 р. співвідношення $\frac{D_G}{Y}$ вже перевищило критичну межу на 21 в.п., склавши 81%. А співвідношення $\frac{D_{GF}}{Re s_F}$ стає більш, ніж критичним, з огляду на необхідність упродовж 2017–2019 років спрямувати на погашення зовнішнього боргу держави від 8,9 до 12 млрд. дол. При цьому обсяг офіційних валютних резервів у другому кварталі 2017 р. становив лише 18 млрд. дол. [25]

На тлі згаданих диспропорцій публічного сектору наприкінці 2016 р. відбулась націоналізація об'єкту олігархічної власності – Приватбанку на умовах, коли держава отримала не активи, а пасиви (борги). Їх обсяг, за оцінками урядовців, склав 148 млрд. грн., або, приблизно, 5 млрд. дол. Із них 79% (майже 117 млрд. грн.) заплановано фінансувати за рахунок внутрішньої державної позики. [26] Це означає зростання вже критичного за обсягом державного боргу за рахунок саме цієї операції, принаймні, ще на 6%. Перелік схожих за змістом прикладів може бути продовжений.

Висновки

В українській економіці, якій властива незавершеність інституційних перетворень, відбулось становлення та своєрідна інституціалізація двох особливих стейкхолдерів макроекономічної політики: «владо-бізнесу» та «недержавних самоврядних громадських організацій у ролі доповнюючої альтернативи держави».

Стейкхолдер «владо-бізнесу» сприяє формуванню моделі макроекономічної політики з деформаціями публічного сектору, що, передусім, виявляється у викривленнях структури державних активів та у диспропорціях державних фінансів. Така модель загрожує існуванню національної економіки як цілісності.

Стейкхолдер «недержавних самоврядних громадських організацій у ролі доповнюючої альтернативи держави», знаходячись поза зоною впливу «владо-бізнесу», може виконувати роль компенсатора недоотриманих суспільством та громадами публічних сервісів.

Література

1. *Abel A., Bernanke B., Crodshor D.* Macroeconomics. 7th edition / Abel A., Bernanke B., Crodshor D. // Edidison Wesley. 2011. – 764 p.
2. *Blanchard O., Dell’Ariccia G., Mauro P.* Rethinking Macro Policy II: Getting Granular / Blanchard O., Dell’Ariccia G., Mauro P. // IMF Staff Discussion Note, April, 2013 – 25 p. – available at: [https://www.imf.org/ external/pubs/ft/sdn/.../sdn1303.pdf](https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/.../sdn1303.pdf)
3. *Milton Friedman:* Contributions to Economics and Public Policy. Edited by Cord R., Hammond D. // UK, Oxford University Press, 2016. – 859 p.
4. *Phelps E. and Taylor J.* Stabilizing power of monetary police under rational expectation / Phelps E. and Taylor J. // Journal of political Economy, 1977, 85. p. 163-190.
5. *Sargent T. and Walles N.* Rational expectation and the theory of economic policy / Sargent T. and Walles N. // Journal of Monetary Economics, 1976, 2, p.169-184.
6. *Sargent T.* Fiscal and monetary policy / Sargent T. // University of Toronto Press. 1986 – 339 p.
7. *Tinbergen J, Knoester A., Welink A.H.* Tinbergen lectures on economic policy. Edited by Knoester A. and Welink A. / Tinbergen J, Knoester A., Welink A.H // North-Holland, 1993 – 157 p.
8. *Birkland T.* An introduction to the policy process: theories, concepts and models of the public policy making. Third edition, 2015 – 340 p.
9. *Engler F., Tervala J.* Histeresis and fiscal policy. Discussion Papers / Engel F., Tervala J. // Discussion Papers. German Institute for Economic Research DIW Berlin, 2016 – available at: <http://www.diw.de/discussionpapers>
10. *Engler F., Klein M.* Austerity measures amplified crisis in Spain, Portugal and Italy DIW Economic Bulletin, 8, 2017, p. 89-93.
11. The Argumantative turn in policy analysis and planning. Editors Fisher F., Forester J. // Duke University Press, 1993. – 353 p.
12. *Fisher F.* Refraining public policy: discursive politics and deliberative practices / Fisher F. // Oxford University Press, 2003 – 280 p.
13. *Thissen W., Walker W.* Public policy analysis: new developments / Thissen W., Walker W. // NY Springer, 2013 – 670 p.
14. *Weimer D., Vining A.* Policy analysis: concepts and practice. 4-th Edition / Weimer D., Vining A // NY Routledge, 2011 – 468 p.
15. Публічне лобіювання: Навч. посіб. / Під заг. ред. канд. філос. наук Р. Кобця, канд. істор. наук С. Панциря. — Київ, Фонд «Європа ХХІ», 2008. — 160 с.
16. Public Sector. Definition. [Електронний ресурс] / Join Business Dictionary. – Режим доступу : <http://www.businessdictionary.com/definition/public-sector.html>
17. Public sector debt statistics: guide for compilers and users. – Washington, DC : International Monetary Fund, 2013. – 219 p.
18. Стагистичний класифікатор України. Класифікація інституційних секторів економіки України (KICE). Чинна від 01.01.2015 р. – Режим доступу : cct.com.ua/2014/03.12.2014_378.htm
19. Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України. Затверджено Наказом Міністерства економічного розвитку та торгівлі України 29.10.2013 N 1277– Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME131588.html
20. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Режим доступу : www.oecd.org/daf/.../corporategovernanceofstate.../corporat.
21. Sovereign Wealth Funds : Generally Accepted Principles and Practices «Santiago Principles». –IWG, 2008 – 52 p. – Режим доступу : www.ecgi.org/.../iwg_santiago_principles_oct2008_en.pdf
22. Географія власності обласних енергопостачальних компаній України. Всеукраїнська енергетична асамблея. 21.07.2015 – Режим доступу : office@uaea.com.ua
23. *Затонацька Т.Г.* Світові тенденції формування напрямів державної інвестиційної політики: практика реалізації в Україні / Т.Г. Затонацька // Economic Annals XXI. – 2016. – № 1-2. P. 26-30 – Режим доступу : www.soskin.info/ea/
24. 100 найбільших державних підприємств України. Річний огляд за 2015 р. – Режим доступу : www.me.gov.ua/.../Detail?...MinekonomrozvitkuOpriljudniloNoviZvitiProRezultatiRo.
25. Державний борг України. Золотовалютні резерви України. Міністерство Фінансів України. Режим доступу : <http://index.minfin.com.ua/index/debtgov/>
26. Капіталізація державою ПАТ КБ «Приватбанк» не матиме значного впливу на макрофінансову стабільність. Прес-реліз НБУ від 22.12.2016. Офіційне Інтернет-представництво. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=41258577&cat_id=55838