

О. С. Коврига,  
к. держ. упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Академія муніципального управління

# ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

CONSIDERED AND ANALYZED STAGES OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN UKRAINE

*Розглянуто та проаналізовано етапи формування інституціонального середовища в Україні. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму державного регулювання інституціонального середовища.*

*In theory grounded and methodical and practical recommendations was developed in relation to the improvement of mechanism of the state regulation of mechanism of the state regulation of institutional environment.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Аналіз інституціональних перетворень економіки регіону в сучасному контексті її розвитку вимагає стисло зупинитися на етапах інституціональних перетворень України в цілому ХХ столітті. Необхідність розгляду трансформації економіки України нерозривно пов'язано з тим, що регіональна економічна політика являє собою систему заходів, що здійснюються органами державної влади з метою забезпечення управління політичним, економічним та соціальним розвитком регіонів і територіально-адміністративних одиниць.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в сучасній економіці та економіці регіонів, вимагають рішення питань, пов'язаних з визначенням значення інституціональної структури. Це пояснюється тим, що закономірності, що виявляються в умовах ресурсних обмежень, вказують на результати, відмінні від їх прогнозних теоретичних моделей. У значній мірі така точка зору базується на необхідності ухвалення у розрахунок впливу інститутів на процес активізації господарської заповзятливості і ініціативи.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження інституціональної теорії пов'язано з іменами таких відомих учених, як Д. Норт, Т. Веблен, У. Мітчелл, Д. Коммонс та ін. Значним внеском у дослідження

процесу формування інституціонального середовища в Україні стали праці таких українських та російських учених, як Л. Абалкіна, В.Д. Бакуменко, П. Беленького, В. Бодрова, О. Братути, О. Вальдрат, О. Власика, М. Голикова, В. Геєця, В. Голян, З. Герасимчука, А. Дегтяра, М. Долішного, А. Задоя, Л. Зайцевої, О. Іваницької, М. Комарової, М. Корецького, Н. Коржунова, В. Тарасевича, А. Ткача, О. Чаусовського, Я. Шевчука, М. Хвесика, В. Якубенка та ін.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завданням цієї роботи було дослідити процес формування інституціонального середовища в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Аналіз показує, що результативність інституціональної регіональної політики, в першу чергу, залежить від розвиненості формальних і неформальних інститутів у країні в цілому. При цьому правила, встановлені у формі офіційних текстів або закріплені третьою стороною в домовленостях, гарантми яких виступає та або інша державна організація, є формальними інститутами. У порівнянні з ними, правила, існуючі в пам'яті учасників і організаторів діяльності в регіоні, утворюють неформальні інститути [6, с. 56].

Розглянемо більш докладно етапи формування інституціонального середовища в Україні.

Перший етап — це інституціональні перетворення, зроблені Столипінін П.А. і Вітте С.Ю. Вони планували за 25 років після 1905 року вивести країну на світовий економічний рівень, а саме:

- у промисловості передбачалася економічна політика, направлена на посилення державної системи господарства: проведення курсу протекціонізму; зосередження в руках держави залізниць; організацію державних кредитних установ; введення системи казенних замовлень і субсидій;

- у кредитно-фінансовій сфері передбачалося широке залучення іноземного капіталу в банки, в промисловість, в будівництво залізниць;

- у області побудови грошової системи був введений золотий грошовий обіг і вільний обмін кредитних квитків на золото;

- у аграрній сфері намічалось руйнування громадської системи господарства і за допомогою довгострокових позик перехід до системи господарства, заснованої на приватній селянській земельній власності [1, с. 2—5].

У цілому за допомогою інституціональних перетворень намічалось здійснити індустріалізацію країни, керовану державою.

Другий етап інституціональних перетворень був зроблений в роки НЕПу. У 1921 році 10-й з'їзд РКП(б) ухвалив таке рішення: при збереженні командних висот в економіці (земля, важка промисловість) в руках держави широко використовувати товарно-грошові відносини для розвитку продуктивних сил шляхом введення дрібного приватного підприємництва у промисловості і сільському господарстві, а також державного підприємництва у вигляді комерціалізації "госпрозрахунку" трестів і синдикатів. У результаті у 1926 року було досягнуто насичення споживацького ринку, частка приватного сектора в промисловості досягло 40%, 1/4 підприємств була здана в оренду [7].

Разом з тим у цей період не було накопичення для великомасштабної програми індустріалізації. Це послужило основою для відходу від НЕПу і введення централізованої системи господарства, направленої на прискорену індустріалізацію виробництва.

Третій етап охоплює період із середини 1960-х років. Економічні реформи проводилися під керівництвом А.Н. Косигина. У цей період інституціональні перетворення супроводжувалися розширенням ринкових методів господарювання, які зводилися до наступних моментів:

- різко скорочувалася кількість централізованих встановлюваних показників, що доводяться до підприємств міністерствами і відомствами;

- підприємствам дозволялося встановлювати прямі господарські зв'язки з постачальниками і споживачами, укладати господарські угоди, пред'являти позови і відповідати за своїми зобов'язаннями;

- посилювалося матеріальне стимулювання і матеріальна відповідальність;

- встановлювалася платня за фонди;

- впроваджувалася оптова торгівля засобами виробництва і т.д.

Хоча самі по собі економічні реформи не були реалізовані в повному обсязі, проте, підвищилися темпи зростання виробництва, відбулися певні структурні зрушення. Практика показала, що економічні реформи того періоду носили обмежений характер і тому вони не дали очікуваного ефекту.

Разом з тим, всі ці програми не дали істотних результатів, оскільки в значній мірі носили декларативний характер і не містили повністю продуманого механізму реалізації. Успіху не могло бути в рамках незайманої командно-адміністративної системи, що залишається.

Четвертий етап інституціональних перетворень почався з середини 1980-х років. Вже на перших порах реформи у вигляді перебудови закінчилися повною невдачею. Усе частіше стали з'являтися різноманітні обмеження у регламентації діяльності підприємств, що підірвало саму ідею госпрозрахунку. Таким чином відбувалося значне обмеження повноважень підприємств щодо прав розпоряджатися власними коштами. Суперечливими елементами інституціональної реформи були відносини між підприємствами і державними управлінськими структурами, які все більше спиралися на адміністративні методи [6, с. 58].

Економічне зростання практично дорівнювало нулю, відбувалося "проїдання" національного багатства. У 1989 році грошові доходи населення виросли на 13%, вчетверо більше, ніж продуктивність праці, дефіцит держбюджету в 1989 році досяг 10%, емісія готівки збільшилася в 4,5 раз в порівнянні з 1985 роком. У результаті споживчий ринок виявився повністю розваленим, золотовалютні резерви повністю з'їденими. Саме тоді почалося масове розкрадання державного майна і формування кримінальної економіки [4].

Починаючи з 1987 р. у радянській економіці різко впала інвестиційна активність. Зокрема, умови розробки родовищ мінеральної сировини поступово погіршувалися, і потрібно було все більше інвестицій для підтримки хоча б невеликих темпів зростання, але кошти для модернізації виробництв були відсутні. Технічна база ряду найважливіших галузей не оновлювалася по 15—20 років і перебувала в незадовільному технічному стані. У ряді регіонів родючість ґрунтів знизилася в два-три рази. Країна, маючи найбільші у світі чорноземи, перетворилася у великого світового імпортера зерна. Не допомагали і великі асигнування у сільське господарство, значна частина яких досягалася за рахунок штучно завищених цін на сільськогосподарську техніку та на будівництво виробничих об'єктів на селі. Навантаження на навколишнє середовище перевищило гранично допустимі норми, оскільки фінансування її відновлення практично не вироблялося.

Низький життєвий рівень мільйонів людей, поступова втрата мотивації до праці унаслідок втрати зрівняльної системи оплати праці, неможливість задовольнити найбезпосередніші потреби при дефіциті, що зростає, розвинули процеси соціальної напруженості. Командно-адміністративна система управління і монополія державної власності створили такі перекося, що практично все визначалося з центру і прямувало на місця як інструкція для виконання. Щорічно, згідно плану, що практично не враховував попит і пропозицію на ринку товарів, вироблялося багато продукції, яку ніхто не збирався купувати. Головним для виробника було виконати план за всяку ціну. Економіка носила край витратний характер. По продуктивності праці СРСР сильно поступався не тільки США, Японії і Німеччині, але і цілому ряду інших держав.

У період горбачевської "перебудови" (1985—1991 рр.) посилювся інтерес до так званого "ринкового соціалізму", що мав на меті з'єднати суспільну власність з ринковим механізмом. На жаль, реформи, засновані на ідеях ринкового соціалізму, не виправдали надій своїх прихильників — на відміну від успіхів в зовнішній політиці команди М.С. Горбачева. Проте, поза сумнівом, економічні реформи другої половини 1980-х років сприяли ослабленню старої командної системи і зародженню ринкового мислення в суспільстві.

Зі здобуттям незалежності Україна стала на шлях системної трансформації, яка не зводиться лише до ринкової трансформації. З одного боку, стояло завдання вибору власної економічної моделі та стратегії її впровадження з урахуванням реалій сучасного світового розвитку та місця

України у глобальному середовищі. З іншого боку, потрібно було створювати відповідне інституціональне середовище, що включає розробку законодавчої бази, загальноприйнятих правил поведінки суб'єктів ринку і самої держави, створення ринкових інституцій та інституціональних секторів. Дане завдання не могло бути вирішене за короткий період часу, з урахуванням довгого існування тоталітарного режиму з диктатурою державної власності. Для цього необхідно було поступово перенести центр державного впливу на інституціональну та управлінську діяльність на всіх рівнях економічної системи.

Першим програмним документом, що проголошував курс на ринкові перетворення, була Програма надзвичайних заходів щодо стабілізації економіки України та виходу її з кризового стану. Дана програма була розрахована на 2 роки та передбачала заходи виходу країни з кризи шляхом поглиблення ринкових відносин, що ґрунтуються на свободі підприємництва. Передбачалося введення у дію механізмів ринкового регулювання і розвитку здорової конкуренції товаровиробників, поетапне роздержавлення та приватизація власності, відродження малого і середнього бізнесу, формування сучасних ринкових інфраструктур.

Головні зусилля Міністерства економіки були спрямовані на формування законодавчого поля формування інституціонального середовища, у першу чергу, у сфері взаємовідносин держави та підприємств, розвитку підприємництва, створення ринкової інфраструктури, приватизації та управління державною власністю, створення власної податкової системи, ціноутворення.

В Україні в процесі перетворення адміністративно-командної економіки був вибраний підхід, що базується на безструктурній моделі ринку, яка істотно відрізняється від тієї, що склалася в промислово-розвинених країнах.

Основним результатом сучасної української економічної політики стали активне витіснення держави з виробничої сфери і його свідомий відхід від функцій планування і управління. У країнах із розвиненими формами ринкових відносин не існує "свободи ринку". Уряди цих країн усвідомлюють, що необхідно враховувати весь спектр реально діючих факторів, які змушують обмежувати таку свободу. Це обумовлено в основному наступним:

— стихійна дія законів ринку породжує нестійкість розвитку економіки, виникнення різних видів диспропорцій, а при несприятливих умовах закономірно призводить до економічної кризи;

— у безконтрольному ринковому середовищі неминуче зароджуються монополістичні структури, що перешкоджають розвитку конкуренції;

— стихійне функціонування і розвиток економіки супроводжується нераціональним відношенням до навколишнього природного середовища;

— орієнтація на саморегулювання ринку призводить до значного ослаблення державного нагляду за соціально незахищеними верствами населення;

— корпоративні інтереси завжди відроджують до життя тіньові структури (корупція, наркобізнес і т.п.), що призводить до необхідності формування державного механізму для нейтралізації їх негативного впливу.

Отже, необхідний синтез державного регулювання і ринкового саморегулювання для досягнення як короткострокових, так і довгострокових цілей економічного розвитку не лише економіки країни в цілому, а й економіки регіону.

Розглянемо причини невдач реформ в Україні та регіонах і спробуємо висунути інституціональні і політико-економічні обґрунтування нового підходу до теоретичного аналізу процесу реформування економіки регіону.

Практика показала, що успіхи і невдачі реформ у різних країнах повинні розглядатися в контексті політичних та інституціональних обмежень, характерних для кожної країни та регіону.

Невдачі української економіки в 1990-ті роки в дуже значній мірі були обумовлені необґрунтованістю і неправильністю більшості реформ та реформаторів, що закликали повністю усунути державу зі сфери управління економікою в цілях якнайшвидшого і ефективного "переходу до ринку".

Звичайно, ринкова економіка не сумісна з жорстким директивним плануванням, державним регулюванням цін або державною власністю на велику частину засобів виробництва в країні. Але ж, як вже стало ясно, цим не вичерпуються можливі способи участі держави в господарському житті. Вона може не тільки розподіляти або використовувати наявні ресурси, але й забезпечити взаємодію приватних власників цих ресурсів, на що і указує інституціональний підхід. Тому можна значною мірою погодитися з твердженням, що "ринкова економіка починається з держави, яка повинна знайти своє місце в цій системі господарства. Вона не повинна ні самоусуватися, ні брати на себе не властиві їй функції" [5, с. 120]. Отже, держава в 1990-ті роки в цілому не справилася з виконанням більшості своїх інституціональних функцій (а можливо, навіть і не намагалася це зробити). Її "інституціональна неадекватність" характеризувалася наступними (значною мірою взаємопов'язаними) аспектами.

Перш за все, українська економіка, особливо на старті "переходу до ринку", відрізнялася надзвичайно поганою специфікацією прав власності. На початку 1990-х років держава відмовилася від управління державними підприємствами, створивши умови для так званої "номенклатурної приватизації", тобто для приватного привласнення колючої державної власності керівним складом держпідприємств [9, с. 114—115].

При цьому в нашій економіці дуже низький ступінь державного захисту прав власності і контрактів, що укладаються. Багато в чому це слідство нерозвиненості судово-правової системи і традиційного для України домінування виконавчої влади над іншими гілками влади. Наприклад, такі явища, як відсутність у законах визначення механізмів їх реалізації, їх невиконання та "юридичні пустки" (типу наявності в одному законі відсилання на інший, який не прийнятий), були загальною характеристикою державного регулювання 1990-х років [8, с. 25—29].

Керівництву країни були нав'язані стандартні підходи до реформування економіки з боку впливових наукових та урядових кругів Заходу. Перш за все, йдеться про розроблену в середовищі міжнародних фінансових організацій і американського економічного істеблшменту доктрини Вашингтонського консенсусу. Ідеологія Вашингтонського консенсусу відрізняється крайнім спрощенням задач економічної політики і зведенням її до трьох постулатів: лібералізації, приватизації та стабілізації через жорстке формальне планування грошової маси. Ця політика направлена на максимальне обмеження ролі держави як активного суб'єкта економічного впливу і обмеження його функцій контролем за динамікою показників грошової маси [3, с. 11].

Перехід від централізованого планування до ринку у жодній країні не відзначався легкістю проведення, однак особливо важко він проходив у пострадянських країнах. Фактично в Україні не існувало інститутів, що були спроможні прийти на зміну Держплану та різним економічним міністерствам після їх ліквідації. Не лише роздрібних та оптових мереж магазинів було недостатньо, відсутні були необхідна нормативна база, практика обліку, процедура

банкрутства, правила комерційної банківської справи, які могли допомогти проведенню трансформації.

У 1991 році були прийняті важливі Закони, що значною мірою визначили подальші шляхи трансформації: "Про підприємництво", "Про підприємства в Україні", "Про господарські товариства", "Про систему оподаткування", "Про цінні папери і фондову біржу", "Про товарну біржу", "Про іноземні інвестиції", "Про інвестиційну діяльність", "Про банки та банківську діяльність", "Про власність", розроблена Концепція роздержавлення та приватизації підприємств України та інші. Ці документи були спрямовані на прискорену лібералізацію відносин держави та підприємств, надання останнім більшої свободи у господарській та зовнішньоекономічній діяльності, розвиток ринкових інституцій.

Для підтримки купівельної спроможності населення в умовах різкого підвищення цін було прийнято ряд законів, що передбачали соціальні гарантії населенню: "Про мінімальний споживчий бюджет", "Про індексацію грошових доходів населення", "Про підвищення соціальних гарантій для трудящих".

Однак важливим був той факт, що система формальних інститутів України періоду 1990-х років характеризувалася надзвичайно високою нестабільністю. Зміст законодавчих та нормативних актів безперервно ставився під сумнів та перевірявся. Це призвело до недосконалості нормативно-правової бази та значної їх кількості.

Замість директивного планування вводиться індикативне, яке є системою необов'язкових для суб'єктів ринкових відносин рекомендацій, а також скоординованих та взаємопов'язаних засобів побічного (непрямого) впливу через бюджетно-фінансовий, грошово-кредитний механізм та прямого впливу через державне підприємництво і розробку цільових комплексних програм.

Поряд із розвитком споживчого ринку передбачалось створення ринку засобів виробництва — вільну реалізацію сировини, матеріалів, палива, енергії, обладнання. Створювався фінансовий ринок: ринки кредитних ресурсів, цінних паперів і валюти, які акумулюють та перерозподіляють тимчасово вільні грошові ресурси. Його формування здійснювалось на основі ліквідації монополії держави у банківській системі, перетворення державних спеціалізованих банків у комерційні, розвитку відповідних елементів ринкової інфраструктури.

Основними елементами ринкової інфраструктури, що створювалася, мали бути:

- на ринку засобів виробництва — товарні біржі, мережа оптових посередників, фонди стабілізації ринку, лізингові фірми, сервісні центри, фірмові та комісійні магазини, брокерські та дилерські фірми, центри і пункти прокату;

- на фінансовому ринку — фондові та валютні біржі, комерційні банки, страхові компанії, аудиторські фірми;

- на ринку робочої сили (праці) — біржі праці, посередницькі фірми, (контори) працевлаштування.

Комерціалізація означає переведення відносин розподілу на комерційні засади (введення платності послуг, наприклад, медичних послуг, освіти і т.д.), заміну бюджетного фінансування кредитуванням, відмову від дотацій.

Це посилює роль ринку, розширює сферу ринкового регулювання. Основним оціночним показником діяльності підприємств і установ стає прибуток. Посилюється зацікавленість у його збільшенні.

Отже, перехід до ринку в умовах України звівся до "шокової терапії". Метод "шокова терапія" — швидкий та радикальний перехід від планової економіки з державною власністю на засоби виробництва до ринкової економіки. Головним методом такого переходу виступає вільне ціно-

утворення, раптова лібералізація цін. Вільне ціноутворення має сприяти пошквалюванню і формуванню ринкових відносин, системи незалежних товаровиробників і конкурентних ринків — основи нормальної ринкової економіки. Паралельно використовуються державні заходи по формуванню ринку: приватизація майна державних підприємств, демонополізація економіки, дерегулювання економіки, створення конкурентного середовища (малих підприємств, розвитку імпорту, венчура, лізингу та ін.) [9, с. 64].

Таким чином, для переходу економіки на шлях справжнього розвитку, необхідне не тільки правове забезпечення державою господарського життя і пов'язане з цим створення ефективних правил гри, але і радикальна зміна суспільної ідеології, що припускає різку соціальну ізоляцію відносно тіньових видів діяльності і заохочує чесну і творчу працю з елементами аскетизму і альтруїзму. Представляється, що всі ці зміни можливі лише у разі такої реформи системи державної влади, при якій різко підвищиться ступінь розділення трьох гілок влади (що припускає, зокрема, досягнення справжньої незалежності судів), а особливо ступінь відповідальності виконавчих органів перед представницькими органами і населенням в цілому.

## ВИСНОВКИ

Проаналізовані інституціональні перетворення економіки регіону за етапами інституціональних перетворень України в цілому. Необхідність розгляду трансформації економіки України нерозривно пов'язано з тим, що регіональна економічна політика являє собою систему заходів, що здійснюються органами державної влади з метою забезпечення управління політичним, економічним та соціальним розвитком регіонів і територіально-адміністративних одиниць. Отже, трансформація економіки регіону неможлива без змін у економіці країни в цілому, і навпаки.

### Література:

1. Койчев Н. Государственное управление при переходе от планового хозяйства к рыночному / Н. Койчев // Проблемы теории и практики управления. — 1998. — № 1. — С. 2—5.
  2. Ксакина Н.Г. Инфраструктура рыночной экономики / Н.Г. Ксакина // Сборник научных работ аспирантов Харьковского государственного университета. — Харьков, 1993. — С. 62 — 66.
  3. Кудряшова Е.Н. Институциональные соглашения в условиях естественной монополии: [учеб. пособие] / Е.Н. Кудряшова. — М.: ИНФРА-М, 2004. — 112 с.
  4. Малий І.Й. Інституційні зміни системи розподілу економічних факторів у транзитивній економіці / І.Й. Малий // Економічна теорія. — 2004. — № 1. — С. 56—68.
  5. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: [навч. посіб.] / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. — К.: УАДУ, 1998. — 160 с.
  6. Новоселов Д.С. Рыночная инфраструктура региона: проблемы формирования и развития / Д.С.Новоселов. — Новосибирск: ЭКОР, 1996. — 288 с.
  7. Олейник А.И. Изменения институтов во времени: эволюция и революция / А.И. Олейник // Вопросы экономики. — 1999. — № 5. — С. 129—155.
  8. Павлова О. Програма приватизації: що далі? / О. Павлова // Дзеркало тижня. — 2003. — 21 червня. — № 23. — С. 25—29.
  9. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы / В. Полтерович // Экономика и математические методы. — 1999. — Т. 35, вып. 2. — 129 с.
- Стаття надійшла до редакції 20.02.2013 р.*