

УДК 351:005

Н. Я. Михаліцька

ПЕРЕДУМОВИ ВИРІШЕННЯ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Запропоновано новий підхід до формування Пенсійного фонду України як засобу впливу на електоральні очікування та пріоритети. Досліджено, що найважливішим напрямом удосконалення реформування системи державного управління в Україні є необхідність переорієнтації роботи основних міністерств і відомств на розвиток реального сектору економіки, збільшення частки капітальних інвестицій у ВВП, а не на підтримку хрестоматистики, зокрема масової торгівлі імпортованими товарами без розвитку імпортозаміщення.

Ключові слова: державне управління, оподаткування, державна ідеологія.

Постановка проблеми. Аналіз змісту особливостей основних етапів розвитку наукового пізнання, його методології та співвіднесення їх з етапами розвитку галузі науки «Державне управління» змушує винести ще низку питань щодо методології державного управління: на якому етапі розвитку знання вона перебуває, які зміни в ній необхідно

здійснити у зв'язку з майбутньою методологічною трансформацією. Невирішеність цих питань означає відсутність методологічних регуляторів інтелектуальної діяльності українського державно-управлінського істеблїшменту щодо модернізації державного управління – головного двигуна комплексу реформ суспільства і держави, зумовлює його неготовність до рішучих ментальних змін, без яких неминуче гальмування цих змін [1].

Крім того, недавнім часом підтвердилась думка І. Розпутенко про те, що держава випустила із сфери свого впливу ідеологічну роботу – державне управління України, що повинно мати свою ідеологічну палітру, в яку слід віднести системне формулювання і вирішення проблем: а) державної політики; б) національної безпеки; в) геополітики; г) геоeкономїки; г) європейської інтеграції; д) регіональної політики і місцевого самоврядування [2].

Стан дослідження. Проблеми вдосконалення системи державного управління творчо осмислювалися в роботах зарубіжних учених Г. Атаманчука, Б. Гурне, Б. Лазарева, Г. Райта, Е. Тоффлера, Ф. Фукуями, П. Шредера та ін., а також у дослідженнях українських учених – В. Авер'янова, В. Бакуменка, Р. Войтович, В. Лугового, П. Надолішнього, Я. Радиша, І. Розпутенка, В. Скуратівського, Ю. Сурміна, В. Трощинського, В. Цветкова, В. Шаповала, Л. Шкляра та ін.

Мета статті полягає в обґрунтуванні актуальних пріоритетних змін державного управління в Україні, які б пришвидшили його модернізацію та економічний розвиток.

Виклад основних положень. Останнім часом стає зрозумілим, що зацікавленість антикорупційними діями нашої держави штучно посилюється олігархічними кланами, що знаходяться у стані перманентного протиборства за національні ресурси та ще не повністю приватизовані державні активи. У цьому ж напрямі діє гібридна війна, розв'язана проти України російськими олігархами. Не випадково будь-які дії з реформування державного управління з боку уряду відбуваються виключно через тиск громадського сектору та партнерів чи донорів України – ЄС, МВФ тощо, – як це було у випадку із прийняттям Закону «Про державну службу».

Зламати чи реформувати таку машину – означає позбавити чималих доходів численних «паразитів» від влади, які є складовою тієї ж системи [3].

Те, що український уряд досі не спромігся запустити комплексну реформу державного управління, свідчить про відсутність, по-перше, політичної волі; по-друге, достатньої компетентності в проведеної реформи такого рівня складності та комплексності.

По-третє, керівники чинного уряду та більшість народних депутатів України, схоже, не вбачають необхідності в такій реформі та не зацікавлені в її проведенні.

Не завжди додає компетентності в проведенні реформи державного управління і використання зарубіжного досвіду. Наприклад, 15 вересня 2015 радником міністра фінансів України Наталії Яресько був призначений Артур БецЛаффер, – американський економіст, один із засновників теорії попиту. Свого часу він сформулював криву Лаффера, яка показує, що за певних обставин, зниження податків може призвести до збільшення податкових надходжень. Раніше Лаффер був економічним радником Президента США Рональда Рейгана, прем'єр-міністра Великобританії Маргарет Тетчер та одним із чикагобойз уряду Августо Піночета [4].

За задумом Лаффера зменшення податкового тягаря мало б призвести до збільшення заощаджень, до зростання інвестицій і зайнятості. Відтак відбудеться зростання виробництва і доходів, внаслідок чого збільшиться обсяг податкових надходжень до бюджету. Проте практика вже показувала, що, як правило, виявляється зворотний ефект у вигляді посилення класового розшарування населення і ліквідації соціальних гарантій, як у випадку з наслідками рейганоміки, так і неоліберальних реформ в Чилі [5, с. 48].

Для вирішення економічних проблем Чилі запропонували знайому програму «шокової терапії». План включав різке скорочення грошової маси і урядових витрат, дерегуляцію ринку і лібералізацію зовнішньої торгівлі. Ці заходи знизили інфляцію і одночасно зумовили збільшення безробіття з 9,1% до 18,7% за період з 1974-го по 1975 рік. Виробництво знизилось на 12,9%. Це була найсильніша з 30-х років ХХ століття депресія в країні. У 1976-му почалося незначне зростання показників, який відразу охрестили «чилійським економічним дивом», але потім знову наступили загальне падіння виробництва і зубожіння населення.

Підсумок «чиказького експерименту» був сумним. Економіка колись процвітаючої латиноамериканської країни досі не може подолати його наслідків. З 1972-го по 1987 рік основний показник життєвого рівня – валовий національний продукт на душу населення – впав у країні на 6,4%.

Народ під час піночетівського правління масово зубожів. Середній робочий жив у 1989 році гірше, ніж в 1970-му. Половина населення країни перебувала за межею бідності, а третина чилійців були просто в жахливому стані. В ООН стали відкрито говорити про гуманітарну катастрофу.

Нині навколо Сантьяго та інших великих міст сформувалися не-трі. Це були табори голодних. Життя в них підтримували безкоштовні супові кухні міжнародних волонтерів. У 1970-му денний раціон найбідніших 40% населення мав енергетичну цінність 2019 калорій. До 1980 року ця цифра впала до 1751, а до 1990-го – ще нижче, до 1629 калорій. Кількість чилійців, які не мали постійного житла, зросла з 27% в 1972 році до 40% в 1988-му.

Нерівність доходів у Чилі «різала око» іноземним туристам. У 1980-му році представники сімдесяти дев'яти багатих сімей отримували 36,5% національного доходу, а до 1989 му ця цифра зросла до 46,8%. Навіть у 2015 році Чилі займала 64 місце у світі за показником ВВП на душу населення (23507 дол. США за ПКС), у той час як Польща – на 54 (26499 дол.).

Однак доходи – не єдине, що зосереджувалося у міжнародних спекулянтів, така ж доля спіткала і виробництво. Як тільки чиказькі реформатори дерегулювали ринок, у кожному секторі виникли олігополії: дві іноземні фірми контролювали мідні рудники, три – аграрний сектор, чотири – залізні дороги і автомобільний транспорт, одна – енергетику, дві – легку і переробну промисловість.

Монетарні інструменти Мілтона Фрідмана і Артура Лаффера перетворили раніше вільну ринкову економіку Чилі в олігархічну годівницю транснаціональних корпорацій і банківських спекулянтів [6].

Незважаючи на це, в Україні теж є намагання повторити сумний досвід Чилі – терміново була реалізована концепція оподаткування Лаффера, яка отримала умовну назву «все по 20%». Відповідно, ставки податку на прибуток єдиного соціального внеску були знижені до 18%, а податок на доходи фізичних осіб та ПДВ практично стали по 20%.

Водночас Лаффер фактично пропонував знизити рівень пенсій, які в Україні і так мізерні: «Окрім допомоги для людей, – говорив він, – які справді не здатні працювати, заощадьте ваші соціальні виплати до того часу, коли станете багатими» [4].

Але обіцяне не відбулося. Загальна сума податкових надходжень знизилась, бюджет зменшився, а Пенсійний фонд, як це і мислив Лаффер, отримав велетенський дефіцит, який в наших умовах мусимо покривати з держбюджету (див. табл.).

Крім того, в 2016 році капітальні інвестиції не збільшилися (індекс 98,3%), безробіття зросло (з 9,4 до 9,6%) та поглибилась прірва між багатими та бідними.

Таблиця

**Доходи та видатки Пенсійного фонду України
у 2013–2017 роках**

Доходи	2013	2014	2015	2016	2017
млн грн					
– єдиний соціальний внесок	166864	165923	169874	111707	141853
– кошти державного бюджету	83234	75800	94812	142586	141315
– інше	2347	2540	1850	2374	841
Всього	252445	244263	266536	256667	284009
% від ВВП					
– єдиний соціальний внесок	11,5	10,6	8,6	4,7	5,5
– кошти державного бюджету	5,7	4,8	4,8	6	5,5
– інше	0,2	0,2	0,1	0,1	0
Всього	17,4	15,6	13,5	10,8	11
Джерело: http://cost.ua/budget/revenue/pension/					
Видатки	2013	2014	2015	2016	2017
млн грн					
– від власних надходжень	199432	192374	210767	113207	141853
– від державного бюджету	50785	50957	54833	142586	141315
– іншого	2538	146	909	877	841
Всього	252755	243477	266509	256670	284009
% від ВВП					
– від власних надходжень	13,8	12,3	10,6	4,8	5,5
– від державного бюджету	3,5	3,3	2,8	6	5,5
– іншого	0,2	0	0	0	0
Всього	17,5	15,6	13,4	10,8	11
Джерело: http://cost.ua/budget/expenditure/pension/					

У цьому контексті вельми нерозумним виглядає запровадження оподаткування і до того низьких пенсій працюючих пенсіонерів*, яке соромливо називають «обмежувальними нормами по пенсійним виплатам». На цьому тлі цинічно виглядає встановлення ставки оподаткування дивідендів, не пропорційно вартості акцій, а пропорційно виплаченим дивідендам. Якщо пенсія – основа оподаткування працюючого пенсіонера, то базою оподаткування доходів власника акцій має бути їх ринкова вартість.

Взагалі складається враження, що в умовах олігархічно-кланового капіталізму державна машина, утворена тим самим капіталом, підтримує міфи, які не є корисними всьому суспільству й українському народу. Тому доцільно скористатись методологічним висновком І. Розпутенко про те, що держава не повинна вилучати із своєї діяльності ідеологічний вплив на процеси реформування державного управління саме в тій царині, яка в умовах демократичного суспільства містить руйнівні сили, здатні знищити конкретну систему можновладців. Електоральній частині українського народу потрібні не перспективні обіцянки, а дії уряду щодо більш справедливого перерозподілу фінансових потоків між різними верствами населення.

Пропонуємо, щоб базою оподаткування під час формування Пенсійного фонду була не тільки та складова валової доданої вартості підприємств, яка формує доходи найманих працівників, але й та, яка становить основу іншої складової, пов'язаної з формуванням чистого прибутку та амортизаційного фонду.

Це означає, що величину єдиного соціального внеску (ЄСВ) необхідно формувати пропорційно всім частинам валової доданої вартості (ВДВ). Розрахунки свідчать, що у процесі підвищення ефективної ставки ЄСВ з 5,5% до 11% ВВП під час відповідної зміни оподаткування інших частин ВДВ вже у 2016 році було б повністю ліквідовано дефіцит Пенсійного фонду.

Для цього зовсім не потрібно вводити якісь нові податки. Достатньо ввести норматив відрахувань від ПДВ у Пенсійний фонд України. Наприклад, у 2016 році загальний збір ПДВ склав 329911 млн грн, а дефіцит Пенсійного фонду – 142586 млн грн. Тому норматив відрахувань від ПДВ в Пенсійний фонд України мав би становити $142586 : 329911 = 43,22\%$. У 2017 році при запланованому зборі ПДВ

* Середній розмір призначеної місячної пенсії пенсіонерам в Україні становив у 2013 році 1470,7 грн. (184 дол. США), а в 2016 р. – 1699,5 грн. (66,5 дол. США).

293103 млрд грн оптимальна величина нормативу відрахувань від ПДВ у Пенсійний фонд України мала б становити 48,65%.

Іншим важливим напрямом удосконалення реформування системи державного управління в Україні є необхідність переорієнтації роботи основних міністерств і відомств на розвиток реального сектору економіки, а не на стимулювання хрематистики*. Наприклад, у нас є Міністерство економічного розвитку і торгівлі, проте в країні нема розвитку реальних галузей економіки. Замість цього процвітає торгівля. Паралельно збільшується імпорт товарів з інших країн, бо на їхньому перепродажу можна без особливих зусиль «заробити» великі прибутки. Наприклад, за даними НБУ перевищення імпорту товарів над їх експортом склало 7008 млн дол. США, що більш ніж у два рази перевищує аналогічний показник у 2015 році (3455 млн дол.). Ніхто навіть на задумується звідки беруться валютні кошти для забезпечення такого зростання імпорту. Знову тіньова економіка?

Дійсно, це все та ж тіньова економіка та корупція. Нещодавно посол Європейського союзу Х'юг Мінгареллі під час виступу перед студентами Львівського національного університету імені Івана Франка повідомив, що потенційних інвесторів, які готові вкладати гроші в Україну, лякає високий рівень корупції навіть більше, ніж війна. Він вважає, що Україна має значні ресурси для перетворення у сучасніше відкрите суспільство. Основою для нього обов'язково повинна стати ефективна соціальна ринкова економіка.

«Кілька людей, – сказав Мінгареллі, – перетворюють вашу фантастичну країну в банкомат. Більшою мірою це завдяки корупції. Тому ми присвячуємо багато нашого часу, енергії і ресурсів, ділячись нашим досвідом подолання корупції з вашої владою», – наголосив посол [7].

Подальше реформування системи державного управління в Україні, на наше переконання, має відбуватися шляхом реалізації відомих заходів, а саме:

- раціональне інституційне розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади: удосконалення процедур діяльності органів публічної адміністрації;
- відмежування політичних посад від сфери публічної цивільної служби та встановлення правових механізмів захисту службовців від незаконних політичних впливів;

* Хрематистика (від «хрема» – майно, володіння) – «наука» про господарювання, гонитва за грошима, в основі якої лежить непродуктивна діяльність з метою задоволення потреб та отримання прибутку. Термін введений Аристотелем як суміжний до терміну «економіка».

- децентралізація публічних функцій та ресурсів;
- справедливе правове регулювання адміністративних процедур; спрямування діяльності публічних інституцій, насамперед, на надання публічних послуг, удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;
- залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами та контролю за функціонуванням публічної адміністрації.

Відкритість влади, її готовність до постійного діалогу з громадянами, залучення громадян до підготовки рішень і контролю за їх виконанням є важливою передумовою успішності всього процесу реформування.

Щодо *перспектив подальших досліджень у цьому напрямі*, то вони тільки відкриваються у зв'язку з майбутнім розгортанням державно-управлінських реформ. Найбільш важливим є питання подолання тіньової економіки та корупції, що сприятиме успішному старту перших етапів ефективного реформування.

Висновки. Держава має посилити свій ідеологічний вплив на процеси реформування державного управління саме в тій царині, яка в умовах демократичного суспільства буде зміцнювати самі основи української держави, формувати її національну єдність. Українському народові потрібні не перспективні обіцянки, а практичні дії уряду щодо більш справедливого перерозподілу фінансових потоків між різними верствами населення. Пропонуємо новий механізм ліквідації сучасного дефіциту Пенсійного фонду, який полягає у запровадженні нормативу відрахувань від ПДВ в Пенсійний фонд України. За попередніми розрахунками цей норматив мав би складати на 2017 рік близько 49%.

Найважливішим напрямом удосконалення реформування системи державного управління в Україні є необхідність переорієнтації роботи основних міністерств і відомств на розвиток реального сектору економіки, збільшення частки капітальних інвестицій у ВВП, а не на підтримку хремагистики, зокрема масової торгівлі імпортними товарами без розвитку імпортозаміщення.

1. Сурмін Ю. П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні / Ю. П. Сурмін // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej11/txts/10syppduu.pdf>

2. Розпутенко І. В. До питання про ідеологію державного управління в Україні / І. В. Розпутенко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць. – 2011. – № 2 [Електронний ре-

супс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_2/18.pdf

3. Сорока С. Реформа державного управління: як це має бути, і як відбувається в Україні / С. Сорока // Українська правда. – 2016. – 10 лютого. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/02/10/7098384/>

4. Панченко Ю. Артур Лаффер: Вам доведеться робити те, що робили в Європі 100 років тому, а не зараз / Ю. Панченко // Європейська правда. – 2015. – 14 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/09/14/7038229/>

5. Winn Peter. Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era. – Duke University Press Books, 2004. – 448 с.

6. Гаврилов С. Артур Лаффер – «чикагський мальчик»?.. Нет – киевский пацан / С. Гаврилов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://fraza.ua/analytics/22.09.15/231164/artur_laffer_%C2%ABchikagskij_malc_hik%C2%BB_net_kievskij_patsan_.html

7. Посол ЄС вказав на страхи інвесторів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://znaj.ua/news/posol-yes-vkazav-na-strahy-investoriv-v-ukrayini>

Михалицкая Н. Я. Предпосылки решения современных проблем государственного управления

Предложен новый подход к формированию Пенсионного фонда Украины как средство воздействия на электоральные ожидания и приоритеты. Установлено, что важнейшим направлением усовершенствования реформирования системы государственного управления в Украине является необходимость переориентации работы главных министерств и ведомств на развитие реального сектора экономики, увеличение доли капитальных инвестиций в ВВП, а не на поддержку хрематистики, в частности массовой торговли импортными товарами без развития импортозамещения.

Ключевые слова: государственное управление, налогообложение, государственная идеология.

Mykhalitska N. Ya. Prerequisites for settling the pressing issues in the management of state

The paper has set forward a novel approach to the Pension Fund of Ukraine as a means to make impact on the votership priorities and expectations. It has been proven that the paramount means of improvement of the state management system reforming in Ukraine are focused in the necessity to repurpose the principal government ministries and departments developing a real sector of the economy as well as increasing the share of capital investment in GDP, rather than supporting chrematistics or mass merchandising of imported goods without import substitution industrialization in particular.

Furthermore, there has been emphasized that the state shall increase its ideological influence on the process of reforming the state management within the realms of a domain which definitely reinforces the foundations of the Ukrainian

state and sharpens the sense of nationhood in the context of democratic society. The Ukrainian nation does not require promising commitments but the meaningful actions of the government towards a fairer redistribution of financial flows among different social groups and segments of population.

The author has set forth a novel mechanism for making up the current shortfall of the Pension Fund of Ukraine, which involves implementing regulatory standards for deduction of the VAT to the Pension Fund of Ukraine. According to preliminary calculations, the named standard is supposed to make approximately 49% in 2017.

The further ways and means of the Ukrainian state management system reforming have been set forth herein, including the following: the reasonable and institutional separation of political and administrative duties of the executive branch; the improvement of the public administration practice policy; the political capacity and public civil service demarcation, establishing the legal routes for protection of a civil servant from unlawful political leverage; the decentralization of public functions and resources; the legitimate regulation of administrative procedures; the activity of public institutions being directed principally towards the public service provision; the improvement of means for a legal protection of citizens in their relations with a public administration; the engagement of the public to take part in the management of public affairs and in monitoring the functioning of a public administration.

Key words: *state management, taxation, state ideology.*

Стаття надійшла 14 квітня 2017 р.