

Національна академія наук України  
Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи  
Національної академії наук України

---

ISSN 2072-9480

# ДЕМОГРАФІЯ ТА СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА



ДЕМОГРАФИЯ  
И СОЦИАЛЬНАЯ  
ЭКОНОМИКА

DEMOGRAPHY AND  
SOCIAL ECONOMY

---

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

ЗАСНОВАНИЙ У ЛИСТОПАДІ 2004 РОКУ

1 (17) / 2012

IDCS

---

КИЇВ 2012

Науковий журнал «Демографія та соціальна економіка» — К.: НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, № 1(17)2012. — 184 с.

Випуски журналу присвячуються теоретико-методологічним та прикладним проблемам демографії, соціальної політики та економіки, праці, зайнятості та соціально-трудових відносин.

Широко висвітлюються питання модернізації українського суспільства: соціальні проблеми модернізації української економіки, теоретичні аспекти та практичні суперечності модернізації суспільства; економічної феноменології соціальної відповідальності у сфері праці; капіталізація синтезованого капіталу як засіб модернізації економіки; дається оцінка змін соціальних можливостей регіонів; розглядається інвестиційне забезпечення модернізації робочих місць в антикризовій політиці держави; міжнародна міграція в контексті модернізації суспільства; досліджуються перспективи використання механізмів публічно-приватного партнерства для розвитку інфраструктури в Україні; технології державно-приватного партнерства(правові аспекти); рівень економічного розвитку та пріоритети публічно-приватного партнерства; державно-корпоративна інтеграція: інструментальна структура та механізми розвитку; розвиток державно-приватного партнерства в Росії; інші.

Дане видання є некомерційним і розраховане на широке коло фахівців.

Згідно з постановою Президії ВАК України №01—05/01 від 10 лютого 2010 р. журнал “Демографія та соціальна економіка ” включено до нового Переліку №17 наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата економічних наук.

**Голова редакційної колегії: Е.М. Лібанова** — директор Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, академік НАН України, доктор економічних наук, професор

**Заступник голови редакційної колегії: С.І. Пирожков** — академік НАН України, доктор економічних наук, професор

**Заступник голови редакційної колегії: В.В. Онікієнко** — доктор економічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України

**Відповідальний секретар: О.В. Макарова** — доктор економічних наук, заступник директора ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України

**Члени редакційної колегії:** Власенко Н.С., заступник голови Держкомстату України; Вишневський А., д.е.н., проф., академік РАЕН, Державний університет «Высшая школа экономики» (м. Москва, РФ); Гнибіденко І.Ф., д.е.н., проф., КНЕУ; Грішнова О.А., д.е.н., проф., КНУ ім. Т. Шевченка; Гладун О.М., д.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Деева Н.М., д.е.н., проф., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Денисов А.Ф., к.і.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Дмитренко Г.А., д.е.н., проф., Університет менеджменту освіти АПН України; Єріна А.М., д.е.н., проф., КНЕУ; Заяць Т.А., д.е.н., проф., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Карлін М.І., д.е.н., проф., Волинський державний університет ім. Л. Українки; Колот А.М., д.е.н., проф., КНЕУ; Кравченко І.С. д.е.н., проф., Університет банківської справи НБУ; Курило І.О., д.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Левчук Н.М., к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Лісогор Л.С., д.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Малиновська О.А., д.н. з держ. управління, Національний інститут стратегічних досліджень; Мехина Ф., проф., Державний університет (м. Прешов, Словачія); Новіков В.М., д.е.н., проф., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Новікова О.Ф., д.е.н., проф., ІЕП НАН України; Петрова І.Л., д.е.н., проф., Університет економіки і права “КРОК”; Палій О.М., к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Позняк О.В., к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Рингач Н.О., д.н. з держ. управління, ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Романюк М.Д., д.е.н., проф., Прикарпатський університет ім. В. Стефаника; Саріогло В.Г., д.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Стешенко В.С., д.е.н., проф., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Ткаченко Л.Г., к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Черенько Л.М., к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Черніченко В.В., к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Чернюк Л.Г., д.е.н., проф., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Шахотько Л.П., д.соц.н., проф., ІЕ НАН Білорусі (м. Мінськ); Шевчук П.Є., к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України; Шербов С., Голова дослідницької групи, Австрійська академія наук, Центр соціальних досліджень, Віденський Інститут демографії (м. Відень).

Денисов А.Ф. (редакційна підготовка до друку)

Москаленко Г. О. (технічний секретар редакційної колегії)

© **Національна академія наук України, 2012**

© **Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2012**

---

## ВСТУП

Модернізація є процесом переходу суспільства з одного стану до іншого — від традиційного до індустріального, від індустріального до інформаційного, від інформаційного до ...

Теорія модернізації окреслює основні її риси:

- революційність, обумовлену виключно кардинальними змінами всіх інститутів та структур суспільства;
- комплексність, пов'язану із неможливістю модернізації будь-якого окремого аспекту суспільного буття і відповідною необхідністю охоплення суспільства в цілому;
- системність, визначену тим, що зміни одного фактора чи складової системи спричиняють цілісні системні зрушення;
- глобальність, виражену поширенням процесів, розпочатих в Європі, практично на всі країни світу;
- довготривалість, яка призводить до того, що розпочаті трансформації часто дають ефект за життя вже наступних поколінь;
- ступеневість, тобто необхідність поступового проходження усіх без винятку етапів;
- гомогенізація — уніфікація різноманітних традиційних суспільств у поєднанні із відсутністю універсальних рецептів;
- невідворотність, що віддзеркалюється у неминучості — попри тимчасові відхилення — завершення;
- прогресивність, доведену значними культурними, соціальними і матеріальними перевагами.

На межі II—III тисячоліть на зміну індустріальному суспільству приходить постіндустріальне (інформаційне), основна його відмінність — стрімке зростання наукового знання і перенесення центру суспільного життя зі сфери економіки до сфери науки, передусім до наукових установ. Ключовими факторами розвитку постіндустріального суспільства є не капітал і матеріальні ресурси, а інформація, знання, технології. Водночас змінюється і база стратифікації суспільства — володіння власністю поступається володінню інформацією, і відповідно класова структура замінюється статусною ієрархією, обумовленою ціннісними орієнтаціями і освітнім потенціалом. Економіка перестає слугувати самою нею визначеним цілям, передусім прибутку, а підпорядковується цілям людського розвитку.

Функції економічної еліти переходять до інтелектуалів та професіоналів, які мають високий рівень освіти, компетентність, знання, володіють сучасними технологіями тощо. Доступ до влади та соціальних привілеїв визначають не походження та матеріальний статус, а передусім (і переважно) професійно-освітній ценз.

Розвинена креативна людина стає кінцевим результатом економічних процесів і водночас їх найважливішим ресурсом та засобом наступного розвитку.

Поряд із модернізацією країн, що розвиваються, сучасний період визначає трансформація посткомуністичних країн, специфіка якої обумовлена кількома факторами:

- наявністю вже до модернізації доволі розвиненої системи соціальних гарантій, розвиненістю економіки і ринку праці, високим рівнем урбанізації і домінуванням у суспільстві відповідних цінностей, які, проте, базуються на принципово інших механізмах;
- відсутністю розвиненого громадянського суспільства, ринкової інфраструктури та демократичних традицій, необхідних для реалізації ендогенної моделі модернізації;
- необхідністю розв'язання у короткі строки різнопланових завдань трансформації відносин власності, запровадження нових сучасних технологій тощо;
- помітним зниженням (принаймні упродовж певного періоду) рівня життя більшості населення;
- стрімким розшаруванням у минулому егалітарного суспільства.

В Україні (як і в Росії) значення цих особливостей багаторазово посилюється несприятливістю соціокультурного середовища до радикальних змін. Переважна більшість населення внутрішньо не готова до сприйняття цінностей та норм поведінки сучасного модерного суспільства. У поєднанні з очевидними прорахунками реформ, відсутністю цілісної внутрішньо узгодженої стратегії трансформації це і спричиняє таке помітне відставання від інших посткомуністичних країн за темпами модернізації.

Всі без винятку теоретичні конструкції модернізації реалізуються в конкретних просторово-часових умовах, спираючись на взаємодію 3-х головних суб'єктів — держави, бізнесу і громадянського суспільства. Саме їх соціальна відповідальність є фундаментом сучасного модерного суспільства, правового, соціально справедливого й інтегрованого, яке протидіє масштабній бідності та маргіналізації окремих груп. І хоча вкрай важко виокремити значення модернізації економіки, держави та суспільних відносин, вплив економіки на якість життя населення, безперечно, відіграє центральну роль.

Важливим механізмом взаємодії всіх 3-х зазначених суб'єктів є публічно-приватне партнерство, яке дає змогу об'єднати потенціал і ресурси різних секторів економіки задля підвищення якості життя населення, не тільки залучити фінансові ресурси приватного сектору для модернізації інфраструктури, а й використати професіоналізм, знання та досвід приватного партнера, об'єднати зусилля держави, муніципальних органів влади та бізнесу для реалізації суспільно значущих проєктів, перетворити бізнес на активного учасника реформ. Цей напрям взаємодії є новим для України, і якщо теоретичні конструкції можуть бути запозичені, то конкретні механізми і процедури мають розроблятися, виходячи з конкретного національного правового, ментального, інвестиційного середовища.

Висвітленню цих, без сумніву, ключових для розбудови нової конкурентоспроможної в сучасному глобальному світі України присвячено цей випуск журналу.

**Е.М. ЛІБАНОВА,**  
*академік НАН України*



УДК 316.422(477)

**Е.М. ЛІБАНОВА,**  
*академік НАН України, директор  
Інституту демографії та соціальних  
досліджень імені М.В.Птухи НАН України*

## **СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ**

**З теорії модернізації.** Сучасна українська політична — меншою мірою — економічна риторика доволі широко застосовує термін «модернізація», що з'явився на початку 1950-х років для визначення процесу переходу від традиційного суспільства до модерного (сучасного). Однак сьогодні він набув дещо ширшого змісту — під модернізацією розуміють суму усіх прогресивних суспільних змін, що і забезпечують формування сучасного суспільства — комплексу соціальних, економічних, політичних, культурних, ментальних трансформацій, що відбуваються у країнах т.зв. європейської цивілізації<sup>1</sup> практично безперервно від XVI сторіччя. Сюди відносять процеси індустріалізації, урбанізації, бюрократизації, демократизації, поширення індивідуалізму і мотивації успіху, утвердження значущості освіти, науки та інтелектуальної діяльності в цілому, запровадження загальної освіти населення.

Цілком закономірно постає питання щодо характеристики традиційного і модерного суспільства<sup>2</sup> та відмінностей між ними.

Головна відмінність полягає в тому, що перше (traditional society) відтворює себе на базі традицій, тобто джерелом легітимації має активність минулого і традиційний досвід, а модерне (modern society) орієнтоване передовсім на інновації. Перевага традицій над інноваціями, своєю чергою, обумовлює відсутність запиту на численну сукупність суб'єктів творчої діяльності, креативну особистість, здатну виробляти нове (нові ідеї, нові знання, нові послуги, нові товари). Цей запит виникає саме в модерних суспільствах.

Другою за значенням рисою є поширеність в суспільній свідомості релігійного (міфологічного) обґрунтування і виправдання традицій. І саме цим блокуються можливості швидких перетворень, а модернізаційні спроби часто не завершуються або не мають успіху.

Оскільки вся структура свідомості традиційних суспільств, їх культури та влади (переважно авторитарної) гарантує відтворення минулих форм, економічне життя їх на-

---

<sup>1</sup> Європа, Північна Америка, Австралія та Нова Зеландія.

<sup>2</sup> Обидва типи суспільств визначаються відповідно до стандартів середини XVI сторіччя і пізніших часів.

селення зазвичай обмежується задоволенням поточних потреб. Занизький рівень життя в поєднанні із домінантами суспільної свідомості обумовлюють критичне ставлення до підприємництва, відкладання частини споживання на майбутнє (шляхом страхування або прямого накопичення).

І водночас в духовному сенсі, на відміну від модерних суспільств, традиційні не живуть сьогоденням — там напрацьовуються довготривалі змістовні доктрини. Отже, модерне і традиційне суспільства за своєю сутністю є протилежними одне одному (табл. 1)

**Таблиця 1****Основні відмінності традиційного і модерного суспільств**

Традиційне суспільство	Модерне суспільство
База відтворення — традиції та досвід	База відтворення — інновації
Колективізм	Індивідуалізм
Авторитарна влада	Демократія
Домінування поточних потреб	Поширеність відкладеного попиту
Доіндустріальне	Індустріальне і постіндустріальне
Первинні сильні соціальні зв'язки (групи)	Вторинні слабкі соціальні зв'язки (інститути)
Недовіра до інших (людей, ідей тощо)	Толерантність

*Джерело: складено автором*

Наведені відмінності, безперечно, не є вичерпним їх переліком, але саме вони визначають умови успішності модернізації і великою мірою — її основні завдання.

**Форми модернізації.** Модернізація, що передбачає *кардинальні* зміни чи не всіх інститутів, систем і структур суспільства, за своєю суттю є революційним процесом. Водночас зміни однієї складової суспільного розвитку спричиняють трансформації й інших складових, призводять врешті-решт до цілісних системних зрушень. Зазвичай виокремлюються принаймні 3 форми модернізації.

1. *Первинна* або ендегенна модернізація — теоретична конструкція, що охоплює різноманітні соціокультурні зрушення під час індустріалізації і формування капіталізму в окремих країнах Європи та Америки; її пов'язують із руйнацією минулих, передусім спадкових традицій і традиційного укладу життя, виголошенням і реалізацією рівних громадянських та інших прав, становленням демократії. Ідеологія первинної модернізації спирається на те, що індустріалізація та розвиток капіталізму своєю передумовою має індивідуальну свободу і автономію людини, розширення сфери її прав. По суті, це випливає з принципу індивідуалізму, сформульованого ще французькими просвітителями, зокрема Ж.А.Кондорсе [1]. Вважається, що первинна модернізація притаманна розвиненим суспільствам, які самостійно пройшли цей шлях.

2. *Вторинна* або наздоганяюча модернізація охоплює соціокультурні зміни, що відбуваються у країнах менш розвинених, які запізнилися із цими трансформаціями, але здійснюють їх за наявності відповідних взірців соціальної організації і культури, використовуючи досвід розвинутих країн.

3. Модернізація посткомуністичних країн, що має свої яскраві особливості, пов'язані із «осучасненням» економік, які знаходяться на середньому рівні індустріального розвитку, достатньо урбанізовані, з доволі високим рівнем освіти населення, з розгалуженою системою соціального захисту тощо.

Але різноманіття форм і методів модернізації, ініціаторів її проведення тощо не перекреслює її на загальний перманентного характеру.

**Особливості сучасного періоду.** Сьогодні світ зіткнувся із повним вичерпанням можливостей подальшого розвитку шляхом накопичення матеріальних благ — якби всі країни вийшли на сучасний рівень споживання США, ресурсів вистачило б лише на кілька років. Тому світова спільнота змушена вже незабаром переглянути свої уявлення про прогрес і його форми. Потрібні нові зміни — ментальні, політичні, економічні, поведінкові. Складовими цього процесу є модернізація економіки, модернізація держави та модернізація суспільних відносин, а поєднання і взаємодія всіх 3-х суб'єктів обумовлює теоретичну неможливість впливу на будь-яку одну складову без адекватних дій в інших сферах. Але слід мати на увазі, що саме необхідність модернізації суспільних відносин і держави викликає доволі сильний спротив суспільства, оскільки безпосередньо зачіпає інтереси численних верств. До того ж певна частина населення, прагнучи кращого (головним чином, в економічному сенсі) життя, водночас абсолютно не бажає змін. Проте модернізація конче потрібна практично кожній країні, її необхідність визначається постійними змінами сучасного світу, новими викликами, що з'являються повсякчасно, і на які потрібно швидко відповідати. Підштовхує до цього і глобалізація, наслідками якої є формування принципово нового явища — глобальної, загальносвітової конкуренції, преференції в якій мають переважно країни, де здійснено перехід до інноваційної економіки.

Нагальною необхідністю є гармонізація суспільних відносин, зокрема ставлення суспільства до природи та ресурсів. Необхідне відновлення в системі цінностей трудової етики, бережливості, заощадливості, раціональної поведінки як важливих складових формування успішних громадян і суспільств. Окремою проблемою є зниження нерівності, подолання соціального відторгнення і маргіналізації.

У практичній площині це означає відповідність т.зв. Копенгагенським критеріям членства в ЄС:

- стабільність інститутів, що гарантують демократію, права людини, верховенство законів і захист меншості;
- ринкова економіка, здатна конкурувати в межах ЄС;
- прийняття правил, стандартів і політики, що становлять основу законодавства ЄС, та наявність юридичних і адміністративних структур, які сприяють прийняттю та запровадженню європейського права.

Таким чином, модернізація українського суспільства є невід'ємною складовою, необхідною передумовою інтеграції країни в ЄС. Але конче потрібно з'ясувати, якими резервами, не стільки сьогоденними, скільки перспективними, визначеними в контексті можливостей зростання володіє Україна, на який напрям модернізації варто орієнтуватися (табл. 2).

Першим і найбільш важливим фактором розвитку в ХХІ столітті є робоча сила, саме її кількісні та якісні параметри значною мірою впливають на інвестиційні можливості, тобто на роль фінансового капіталу. Власне, фінансові ресурси взагалі можуть і не належати самій країні — глобалізація створює умови залучення капіталів із міжнародних, а не тільки власних ринків. Україна демонструє високий попит на інвестиції для модернізації своєї економіки і має власні інвестиційні ресурси. Однак, не маючи перспектив збільшення сукупної пропозиції робочої сили і нарощування трудового потенціалу<sup>3</sup>, ми не можемо розраховувати на успіх, ідучи шляхом азійських або латиноамериканських

<sup>3</sup> Демографічні перспективи України є вкрай невтішними: на фоні подальшого скорочення загальної чисельності населення очікується випереджаюче зменшення його працездатної частини.



країн, — за будь-яких умов ведення бізнесу успіх в Україні матимуть лише інвестиційні проекти, що забезпечують високу продуктивність праці. Відсутність природних ресурсів істотно посилює значення цього обмеження, особливо з огляду на активне державне (точніше, бюрократичне) втручання в економіку. В сукупності все це спричиняє низьку ділову активність, орієнтацію бізнесу майже виключно на короткотривалі не ризиковані проекти.

**Таблиця 2**

**Фактори розвитку і конкурентні переваги окремих країн\*, за методикою Є.Ясіна**

	Країни європейської цивілізації	Країни Південної Азії	Бразилія, Індія, КНР	Нафтодобувні країни Близького Сходу	Росія	Україна
Робоча сила	-	+	+	+	-	-
Природні ресурси	-	-	-	+	+	-
Інфраструктура	+	+	-	v	v	v
Фінансовий капітал	+	+	+	+	v	v
Інституції	+	v	v	-	v	v
Культура та освіта	+	v	v	-	+	+

\* «+» — конкурентні переваги; «-» — конкурентні обмеження; «v» — конкурентна рівновага (відсутність і переваг, і обмежень)

Українська інфраструктура, яка перебуває у стані занепаду, саме завдяки цьому може в перспективі перетворитися на вагомий конкурентну перевагу, зокрема через те, що потенціал її наздоганяючої модернізації ще далеко не вичерпаний. Те саме повною мірою стосується і таких факторів, як інституції та культура — їх можна і потрібно змінювати; на відміну від економіки в цілому, ці фактори розвитку мають очевидний потенціал наздоганяючої модернізації.

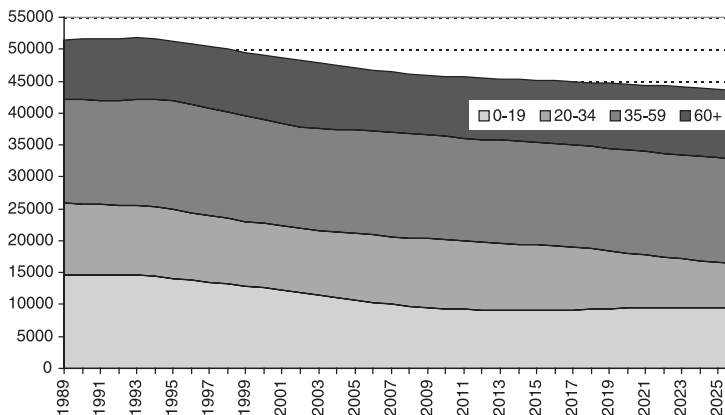
Поки що і влада, і суспільство в цілому недостатньо усвідомлюють важливість виклику, обумовленого необхідністю вибору між різними моделями модернізації, з одного боку, та визначення специфіки дій у різних сферах суспільного буття — з другого. Зокрема, все ще зберігається ілюзія, що Україна може піти шляхом не Європи, а Китаю, зробивши акцент на активність держави. Але ми не маємо необхідного для цього обсягу дешевої робочої сили, відсутня і налаштованість населення на певні обмеження заради кращого майбутнього. Можна багато дискутувати щодо причин цього (розпад СРСР і крах ідеалів, на яких виховані численні покоління, переоцінювання рівня життя в економічно розвинених країнах, надмірне і в очах більшості несправедливе розшарування населення тощо), але важко заперечити явище в цілому. Слід також підкреслити, що навіть за відсутності достатнього інноваційного потенціалу (він залежить передусім від інституцій та культури, включаючи освіту населення), необхідно модернізувати суспільство саме через соціальні та політичні реформи, які змінюватимуть інституції, а потім і культуру в напрямі підвищення інноваційного потенціалу.

**Соціальні передумови успішної модернізації.** Успіх або невдача модернізації економіки визначається не тільки (радіше навіть не стільки) ефектом інноваційних процесів, наявністю необхідних інвестицій тощо, як адекватною реакцією соціо-гуманітарного середовища, здатністю і готовністю до трансформацій широких верств населення та



еліти. Аналізуючи минулі провали модернізації, О.Т.Богомолів слушно зазначає, що «... справа не тільки в нестачі коштів і відсутності у підприємств та працівників необхідної матеріальної зацікавленості. Не було створено сприятливі умови за межами економіки, яка невід’ємна від політики, державного устрою, духовного розвитку суспільства, панівної ідеології, стану суспільної свідомості, впливу на неї ЗМІ» [2]. А як свідчить світовий досвід, за відсутності адекватних громадських і державних зусиль ринки і бізнес, зокрема, вкрай погано розв’язують суспільно важливі завдання – підтримка усталеності навколишнього середовища, безпека країни, розвиток освіти і охорони здоров’я тощо [3].

Вирішальним чинником модернізації є подолання та заміна тих традиційних цінностей, що перешкоджають соціальним змінам і економічному розвитку, на цінності, що мотивують суб’єктів господарювання до інноваційної діяльності – розроблення, створення і поширення нових технологій, генерування нових організаційно-економічних механізмів. Цей процес відбувається паралельно із трансформацією соціальних зв’язків: із поступовим перенесенням акцентів із первинних на вторинні групи [4]<sup>4</sup>. Проте результати цілої низки сучасних досліджень свідчать про зміну типів співтовариств, яких шукають люди і які сприяють економічному добробуту, – соціальні структури, необхідні в традиційних суспільствах, у модерних, навпаки, часто перешкоджають успіху. Згуртованість суспільства означає також і перевагу колективного над індивідуальним, що дуже часто пригнічує економічний розвиток та інновації. Водночас ті структури громадянського суспільства, які забезпечували підтримку в традиційних суспільствах, зі зміною ситуації стають джерелом обмежень. Модерному суспільству притаманні більш різноманітні дружні контакти, індивідуалізація занять та послаблення зв’язків у межах співтовариства [5].



*Джерело: Прогноз Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України*

**Рис. 1. Чисельність та віковий склад населення України, тис. осіб на початок року**

<sup>4</sup> Вперше виокремив первинні групи і вторинні інститути Ч.Х.Кулі. За його класифікацією, первинні групи (родина, сусідство, місцева громада, релігійні/конфесійні співтовариства) є основними формами соціальних відносин і характеризуються безпосередніми особистісними, неформальними зв’язками, близьким і сталим спілкуванням. Саме в межах цих груп відбувається соціалізація і формування особистості, засвоєння основних соціальних цінностей і етичних норм, зразків і форм діяльності. До вторинних інститутів Кулі відносить суспільні та державні інституції [4]

Економічний розвиток практично завжди супроводжується збільшенням попиту на робочу силу. І в цьому контексті демографічні обмеження зростання її пропозиції, які очікують на Україну принаймні в осяжній перспективі (рис. 1), є надзвичайно важливими. Чи не єдиною можливістю її вирішення є покращання якості робочої сили, зокрема через підвищення рівня освіти та поліпшення кваліфікаційного складу. Оцінюючи відповідність української освіти сучасним вимогам, слід підкреслити її надмірне спрямування виключно на засвоєння знань, незадовільну профорієнтаційну роботу серед молоді, відсутність практики набуття нових знань та навичок у зрілому віці. В результаті структура професійної підготовки української молоді — і за фахом, і за кваліфікаційними рівнями — не відповідає вимогам ринку праці; понад 40% населення (за окремими групами професій — до 70%) працюють не за отриманою в навчальному закладі професією; багато фахівців із вищою освітою, старших 45 років, спираються на давно застарілі знання, не маючи й гадки про сучасні світові і навіть вітчизняні розробки; практично не ведеться підготовка працівників, здатних створювати і впроваджувати інноваційні технології (підготовка кадрів із спеціальностей, що визначають нові технологічні уклади, не досягає навіть 0,6% щорічного випуску). Таким чином, існуюча система освіти не в змозі компенсувати ті масштаби кількісного зменшення пропозиції робочої сили через прискорене скорочення чисельності працездатного населення.

Найбільш суперечливою в контексті умов успішності є роль характеру влади. З одного боку, історія свідчить про неминучість трансформації влади від авторитарної до демократичної — всі без винятку модерні суспільства на межі II і III тисячоліть є демократичними. Але саме найбільш інтенсивні трансформації, зокрема економічні, в XX сторіччі відбувалися за умови дуже сильної, часто навіть авторитарної влади. Не говорячи вже про економічні досягнення Німеччини, Італії та Іспанії у передвоєнні часи, про дійсно видатні успіхи СРСР (принаймні до 1960-х років), можна згадати і США часів Рузвельта, і повоєнну Японію, і Німеччину часів Аденауера, і Чилі часів Піночета. Отже, після створення відповідного фундаменту, передусім економічного, авторитарна влада або демократизується, або змінюється примусово, але сам процес реформування практично завжди відбувається (принаймні досі) за наявності сильної і — головне — авторитетної влади.

Досягнення певних мінімальних стандартів добробуту (по заробітній платі, по доходах населення чи бодай по обсягу ВВП в розрахунку на одну особу) є необхідною передумовою успішних трансформацій — населення, якому не вистачає коштів на підтримання мінімально прийнятного стандарту споживання, не переймається проблемами якості інституцій та їхньої придатності до змін. За такий мінімум можна прийняти середній по країнах з високим розвитком людського потенціалу рівень ВВП в розрахунку на одну особу — 11,5 тис. дол. США за паритетом купівельної спроможності. В Україні цей показник становить лише 6,2 тис. (HDR 2011) — для порівняння навіть у Тунісі, країні що посідає останнє, 94-е, місце в цій групі країн — 7,3 тис. [6]. За таких умов розраховувати на сталу підтримку населенням довготривалих реформ доволі важко, орієнтуватися передусім необхідно на дії, що можуть дати ефект у достатньо короткій перспективі.

Поширеність відкладеного попиту, безперечно, значною мірою обумовлюється рівнем життя більшості населення — відкладати необхідне, справді, вкрай важко — значно частіше люди схильні відкладати надлишкове. Але не можна погодитися і з тим, що виключно матеріальні фактори визначають цей процес — даються взнаки і традиції, і здатність обмежувати поточні потреби, і характер домінуючих у суспільстві настанов (патерналістських чи відповідальних). Якщо більшість людей переконана в тому, що держава (виключно або переважно) несе відповідальність за їх добробут, поширити принципи страхування і перенесення частини споживання на майбутнє неможливо. І тут безпосередньо постає питання про суспільне розуміння категорії «соціальна відповідальність». Якщо в країнах

європейської цивілізації, з притаманним їм індивідуалізмом, значна частина (якщо не більшість) населення погоджується із переважно власною відповідальністю за свій вибір, а можливість вибору визнається одним з головним прав людини, то в Україні ситуація є чи не протилежною: у масовій свідомості укорінено тільки соціальну відповідальність держави; соціальну відповідальність бізнесу підмінено благодійністю, а соціальна відповідальність населення поширюється в кращому випадку на сферу поточних заробітків. Відповідно вкрай необхідною видається трансформація соціальної відповідальності держави у соціальну відповідальність суспільства.

**Таблиця 3**

**Структура зайнятості за професійними групами, 2008 рік, %**

	Естонія	Латвія	Литва	Польща	РФ	Румунія	Угорщина	Україна*	Чехія
Законодавці, вищі державні службовці, керівники	12,1	9,0	10,5	6,3	7,0	2,5	7,5	8,0	6,7
Професіонали	13,8	14,6	18,0	15,2	18,5	10,1	14,0	13,9	11,1
Фахівці	12,9	16,6	11,2	11,3	15,2	9,2	15,2	11,6	22,7
Технічні службовці	5,3	4,6	4,5	7,0	2,9	4,8	6,1	3,4	7,1
Робітники сфери обслуговування та торгівлі	12,7	12,3	12,1	11,7	13,8	10,1	15,9	14,6	11,6
Кваліфіковані робітники сільськогосподарства, риборозведення та рибальства	1,8	4,1	5,2	12,7	4,1	23,7	2,5	1,1	1,4
Кваліфіковані робітники з інструментом	16,8	15,1	19,0	16,9	14,8	16,3	18,4	11,7	18,7
Оператори та складальники устаткування і машин	14,2	9,9	10,2	10,6	12,5	12,0	12,1	11,7	13,5
Найпростіші професії	9,8	13,4	9,2	7,8	11,2	11,3	7,5	24,0	7,0

\*2010 рік

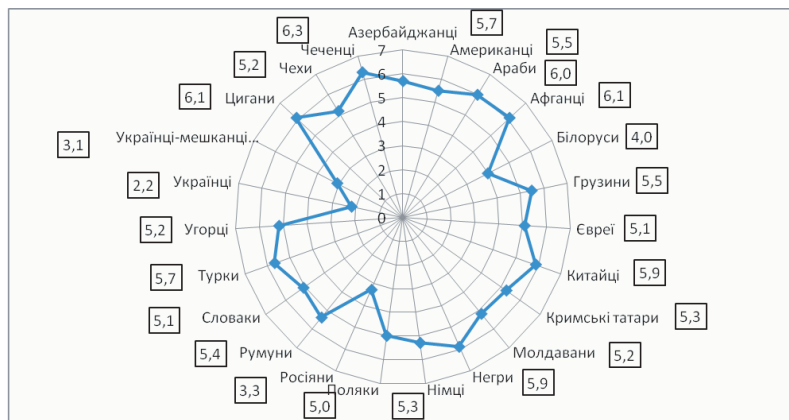
Джерело: Міжнародна організація праці (електронний ресурс) – Режим доступу: <http://www.laborstata.ilo.org/STP/guestma> Економічна активність населення України 2010: Стат.збірник/Державний комітет статистики України, 2011. – С. 77

Модернізація доіндустріальної економіки відбувається за кількома напрямками, при чому вимірювання цього процесу є дуже складним завданням. Сучасна статистика використовує для цього структуру виробництва або структуру інвестицій за т.зв. технологічними укладами, обсяги впровадження інновацій тощо. На жаль, всі без винятку показники віддзеркалюють вкрай низький рівень інноваційної та модернізаційної активності. Так, результати досліджень свідчать, що українська економіка знаходиться в межах III–IV технологічних укладів, V уклад, що успішно формувався в Україні до 1990 року, майже зруйнований, а 75% інвестицій спрямовується в III, тільки 20% – у II і лише 4,5% – у V технологічний уклади [7]. Лише 12,8% промислових підприємств у 2011 році впроваджували інновації, при чому тільки 20,6% впроваджених нових технологічних процесів є маловідходні або ресурсозберігаючі; частка реалізованої інноваційної продукції становить 3,8% її загального обсягу [8]. Великою мірою

така ситуація є наслідком незацікавленості роботодавців у довготривалому розвитку свого бізнесу в Україні, наявності доволі широких можливостей отримання прибутків без зміни характеру виробництва і дешевої робочої сили, пропозиція якої поки що задовольняє потреби економіки. В результаті в Україні частка зайнятих некваліфікованою працею (24,0%) вдвічі перевищує таку в РФ і втричі – в сусідніх колишніх соціалістичних країнах (табл. 3). Отже, можна говорити про панування в українському суспільстві неготовності роботодавців до модернізації виробництва.

Надзвичайно важливою рисою суспільної психології, запорукою успішності модернізаційних процесів є толерантність, тобто здатність сприймати інші, відмінні від власних ідеї, включаючи нові, іншу, відмінну від звичної, систему організації виробництва, незвичний спосіб життя в цілому. На жаль, з усіх індикаторів толерантності населення України вкрай небагато доступних і репрезентативних. Одним з таких є Індекс національної дистанційованості<sup>5</sup>, що віддзеркалює здатність українців сприймати представників інших етносів, відмінних за психологією, способом життя, поведінкою тощо. За даними соціального моніторингу, населення України є недостатньо толерантним – сприймається спільне проживання лише з українцями (індекс – 2,2), росіянами (3,3) і українцями, які мешкають за кордоном (3,1). Відсторонення від представників усіх інших націй є достатньо високим (рис. 2), хоча, наприклад, чеченців, афганців, китайців в Україні настільки мало, що більшість українців їх навіть ніколи не бачили, а отже, їхнє неприйняття не є наслідком негативного спілкування, а привнесене ззовні.

Аналізуючи ставлення населення України до інших людей, а через це оцінюючи, хоча і непрямим шляхом, готовність до сприйняття іншої думки, іншої поведінки тощо, варто зазначити, що 75,2% переконані у спроможності більшості людей збрехати заради кар'єрного зростання, 69,0% – у спроможності більшості піти на нечесний вчинок заради вигоди, а 68,1% вважають, що майже кожна людина може збрехати, щоб уникнути неприємностей [9]. Отже, в цілому толерантність не є домінуючою рисою менталітету українського населення.



Джерело: Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг

**Рис. 2. Індекс національної дистанційованості, 2010 рік, балів**

<sup>5</sup> Середній бал соціальної дистанції (за семибальною шкалою) до представників кожної національності.

Чи не головним завданням модернізації і водночас необхідною передумовою її успішності є сприйняття (в кращому випадку — підтримка) населенням пропонованих владою трансформацій. Та й світовий досвід не залишає сумнівів: успіх модернізації значною мірою визначається конструктивністю співпраці з робочою силою. Йдеться передусім про відповідальність працюючих, їх ставлення до роботи тощо. Великою мірою це пов'язано з рівнем оплати праці — злиденні заробітки, відсутність їх безпосереднього зв'язку з інтенсивністю та характером праці є непереборною перешкодою творчого ставлення працюючих до своїх обов'язків, унеможливлюють креативність та інноваційність. Однак при цьому слід мати на увазі, що Україна за продуктивністю праці відстає від сусідніх країн значно більше, ніж за її оплатою (табл. 4).

**Таблиця 4**

**Співвідношення України з референтними країнами за продуктивністю та оплатою праці, 2010 рік**

Референтна країна	Співвідношення України з референтною країною за		Різниця в зарплаті із референтною країною, дол. США за ПКС
	продуктивністю праці, %	зарплатою, %	
Естонія	33,7	46,8	-715,8
Латвія	43,2	55,2	-511,3
Литва	35,8	52,8	-561,7
Польща	33,2	38,2	-1017,2
РФ	47,2	59,8	-423,6
Румунія	53,6	65,3	-333,9
Угорщина	32,3	39,2	-976,8
Чехія	29,2	34,6	-1188,8

*Джерело: Розрахунки Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України за даними IMF Database, compiled from national and international, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/>*

Таким чином, економічні можливості підвищення оплати праці — якщо ступені тінізації обсягів виробництва і заробітної плати є приблизно однаковими — доволі обмежені, і розраховувати на ефективність різкого підвищення зарплат в Україні не варто, а поступове підвищення бажаних у цьому сенсі результатів не дає.

Але не менш важливим є ставлення населення, не тільки працюючого, до самої модернізації — підґрунтям має стати високий рівень підготовленості (освітньої та інформаційної передусім) та забезпечення інституційної довіри. На жаль, в Україні домінує атмосфера невпевненості в дієздатності та ефективності нових соціальних інституцій, поширений правовий нігілізм, а отже, схильність до корупції, яка стала вкоріненою рисою не тільки в політичній та економічній еліті, а й у масовій свідомості.

Взагалі недовіра до владних структур і владних дій, як свідчать і теоретичні конструкції, і світова практика управління, часто є безпосереднім наслідком високого розшарування населення за доходами і доступом до базових соціальних послуг, за можливістю реалізації своїх прав та свобод. І в цьому контексті важко переоцінити ситуацію, що склалася в Україні. Надмірна, економічно необґрунтована диференціація населення за доходами, за доступом до базових соціальних послуг спричиняє не просто соціальне незадоволення, а

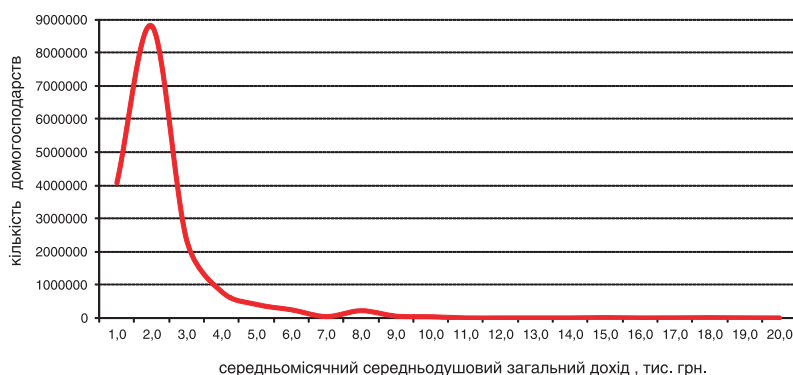
провокує руйнацію моральних цінностей, корупцію та криміналізацію суспільства, стає на заваді розвитку економіки й демократизації. Значні маси населення виявляються відторгнутими від суспільного життя, від можливостей реалізації своїх прав.



*Джерело: Українське суспільство 1992-2010. Соціологічний моніторинг*

**Рис. 3. Рівень довіри українського населення різним суспільним структурам, 2010 рік, %**

Україні притаманна надмірна диференціація населення за доходами (рис. 4). Побудована крива має дуже значний лівосторонній ексцес і величезну правосторонню асиметрію — доходи більшості населення сконцентровано близько дуже низького рівня, тоді як нечисельні групи мають практично необмежені доходи: лише 5,6% у 2010 році отримували понад 5 прожиткових мінімумів (4243 грн.).



*Джерело: розрахунки Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України за даними Обстеження умов життя домогосподарств, яке проводить Державна служба статистики*

**Рис. 4. Розподіл населення України за доходами, 2010 рік**



Але головною проблемою України є не стільки надмірна, скільки необґрунтована (несправедлива) нерівність. І це абсолютно адекватно відбивається в суспільній свідомості. Так, на думку українців чинники успіху в Україні та за кордоном — принципово різні. Зокрема, в Україні від особистості вимагається переважною мірою вміння обходити закон, а за кордоном — високий інтелект і гарна освіта. Неминучим наслідком такої впевненості є переконаність в несправедливому характері нерівності в Україні.

**Таблиця 5**

**Оцінка українцями основних чинників успіху**

	<b>В Україні</b>	<b>У розвинутих країнах</b>
Впливові родичі	51,1	12,9
Походження з родини з високим соціальним статусом	37,9	24,3
Заможні батьки	36,5	15,5
Здатність обходити закони	33,1	5,4
Високий інтелект, здібності	30,3	56,4
Гарна освіта	25,8	49,3
Вміння розпоряджатися грошима	14,4	23,9
Гарне здоров'я	27,6	23,1

*Джерело: Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг*

Надмірній соціальній диференціації, відторгненню і навіть маргіналізації окремих груп населення має стати на заваді держава, і в модерних суспільствах підтримка бідних, запобігання їх виштовхуванню на узбіччя суспільства, забезпечення всім рівних стартових можливостей є головним завданням державної соціальної політики, з чим доволі успішно справляються ефективні модерні держави. Українська ж держава — вже 20 років поспіль — переймається виключно фінансовими проблемами, пов'язаними із неможливістю виконання всього обсягу своїх соціальних зобов'язань. Проте, водночас система оподаткування є такою, що на відміну від економічно розвинених країн тягар податків значною мірою лягає на бідне населення. Зокрема в Україні заможні верстви населення платять значно меншу частку податків, а бідні — відповідно значно більшу, ніж у США, країні, модель економіки якої максимально відповідає ліберальним принципам (табл. 6).

**Таблиця 6**

**Порівняння податкового навантаження на різні за доходами групи населення США та України, % загальної суми податків**

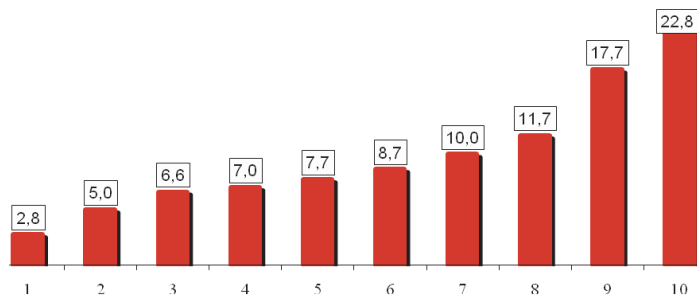
	<b>США, 2009</b>	<b>Україна, 2010</b>
Бідніші 50% платників податків	2,3	36,3
Заможніші 50% платників податків	97,8	63,7
Найзаможніші 10% платників податків	70,5	20,2
Найзаможніші 1% платників податків	36,7	4,4

*Джерело: розрахунки Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України за даними Служби внутрішніх доходів США (електронний ресурс): IRS. — Режим доступу: <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/09in01etr.xls> та Державної служби статистики України (електронний ресурс) — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>*



Таким чином, розподіл обов'язків по сплаті податків з доходів в Україні є значно вигіднішим для заможних верств суспільства і значно обтяжливим для його біднішої частини, ніж це відбувається в США. Порівняння з країнами, наприклад, Північної Європи — ще більш вражаючі.

Важко назвати справедливою і діючу систему пільг (рис. 5). Якби навіть пільги розподілялись незалежно від доходів, але порівну, то кожна із визначених за рівнем доходів децильна група отримувала б 10% сукупної вартості пільг — а справедлива система, орієнтована головним чином на підтримку нужденних, повинна більше надавати т.зв. нижнім децилям, а менше — верхнім. В Україні ж ситуація є протилежною, і обумовлено це тим, що більшість чинних пільг мають характер привілеїв, а не є засобом соціального захисту.



*Джерело: розрахунки Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України за даними Обстеження умов життя домогосподарств, яке проводить Державна служба статистики*

**Рис. 5. Розподіл сукупної вартості наданих пільг між децильними групами населення України, 2010 р., %**

Масове незадоволення населення ситуацією, що склалася, передусім через надмірну і несправедливу в очах більшості нерівність, спричиняє дуже серйозні перешкоди підтримці населенням намагань влади модернізувати економіку. І кількісні параметри пропозиції робочої сили не є єдиною проблемою — не менш важливо і т.зв. якісні обмеження, пов'язані з освітою, свідомістю, ментальністю загалом.

Відповідно Україна, по-перше, не має часу на відміну, скажімо, від країн БІК<sup>6</sup> або Близького Сходу, відкладати на майбутнє свою модернізацію. По-друге, за винятком окремих сегментів суспільства, ми не можемо орієнтуватися і на наздоганяючу модернізацію, хоча цей шлях і є значно простішим. Нарешті, по-третє, Україна змушена йти складним шляхом ендогенної модернізації, що потребує адекватних зрушень державного устрою та суспільної свідомості.

Інноваційний характер модерної економіки віддзеркалюється у високій швидкості технологічних змін і старіння знань, мінімум регламентацій, що тільки і дає змогу максимально використовувати творчий потенціал, креативність зайнятих. Отже, важлива — якщо не вирішальна — роль в успіху модернізації економіки належить робочій силі. Відповідно, брак робочої сили, неможливість нарощування трудового потенціалу стає принциповим конкурентним обмеженням економічного зростання в Україні (табл. 2).

Реформи не можуть бути вишикувані в чергу — через необхідність комплексних змін їх треба проводити одночасно у різних сферах суспільного буття, прагнучи забезпечення

<sup>6</sup> Бразилія, Індія, Китай.

максимуму свобод (підприємництва, думки, слова тощо), конкуренції (в економіці, науці, освіті, соціальних послугах...), створення цілої індустрії інновацій.

**Механізми модернізації економіки.** Економічні процеси вже далеко вийшли за межі ринкових законів організації економіки. Зокрема, спостерігається невпинне зростання частки суспільних благ, виробництво, розподіл і споживання яких не регулюються (і теоретично не можуть регулюватися) суто ринковими механізмами. Посилюється – особливо стрімко в останні роки у рамках стратегій подолання кризи – вплив держави: часи ринкового фундаменталізму завершилися, і суспільство, органи державної влади доволі жорстко регулюють правила економічних відносин. Вже формуються і поступово впроваджуються в практику важелі іншого, неринкового характеру, що мають забезпечити розбудову нової, більш ефективної (не тільки з позицій прибутковості) економіки через її модернізацію. Необхідний для цього гуманітарний потенціал формують сучасні високі технології, а вирішальне значення для його реалізації належить політиці щодо прискореного формування бізнесу з успішним високотехнологічним виробництвом, здатним конкурувати як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. Однак розвиток конкуренції не означає послаблення державних важелів регулювання економіки – навпаки, єдине, що об'єднує більшість стратегій подолання кризи, – це посилення ролі держави [10]<sup>7</sup>.

Говорячи про сенс і значення економічного зростання, слід зазначити його безпосередній зв'язок із підвищенням якості життя, зокрема зі зниженням бідності. Проте, хоча саме покращання економічної ситуації є ключовою детермінантою, функціонального зв'язку між цими процесами немає. Нерівномірне економічне зростання – радше нерівний розподіл його результатів між окремими верствами населення – може мати дестабілізуючий ефект і, в кінцевому підсумку, спричинити катастрофу. Новітня світова історія дає цьому достатньо прикладів.

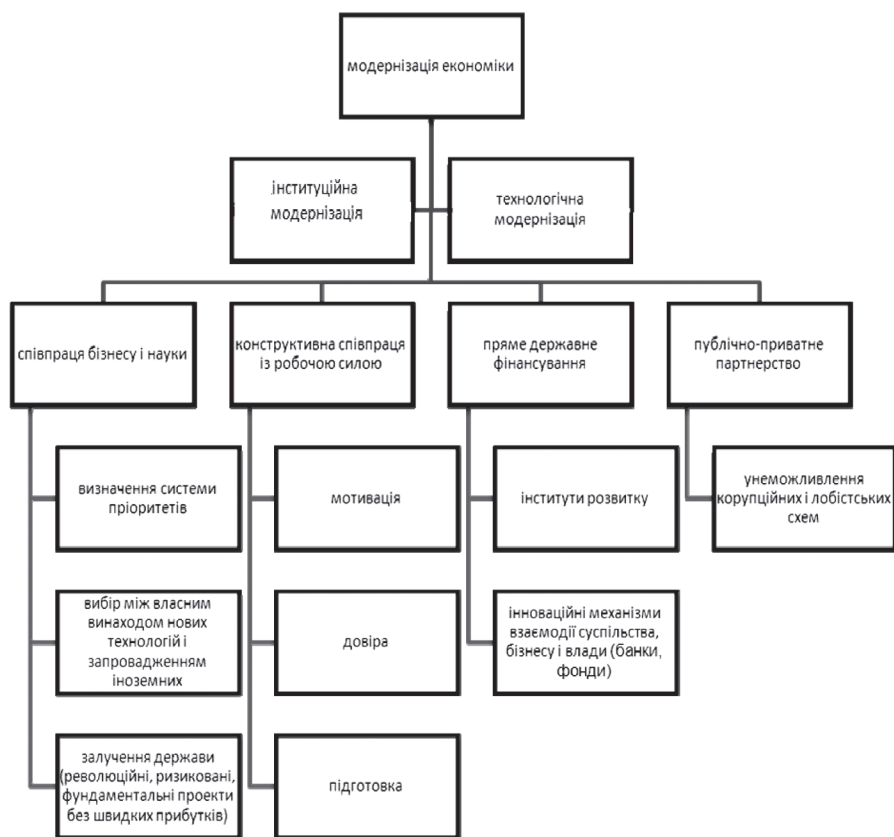
Зокрема, на фоні доволі значного економічного зростання України в 2000–2008 рр. нема ознак адекватного покращання якості життя: рівень бідності (за відносним критерієм) залишився практично незмінним (27,8% в 1999 році і 27,0% в 2008); середня тривалість життя зросла надто мало (на 0,96 року при її скороченні на 1,02 року для чоловіків), і за цим показником Україна посідає передостаннє місце в регіоні Європа та Центральна Азія; не поліпшилась доступність якісних медичних та освітніх послуг, індекс людського розвитку підвищився лише на 0,06 бала (з 0,669 до 0,716), і за цим показником Україна, за даними 2011 року, посідає 76 місце в світі [11].

Наведені дані свідчать лише про те, що економічне зростання саме по собі не гарантує покращання якості життя населення, подолання бідності і соціального відторгнення. Варто згадати Йозефа Шумпетера, який слушно розрізняв економічне зростання і економічний розвиток. Під першим він розумів збільшення виробництва і споживання тих самих товарів та послуг, тоді як економічний розвиток пов'язаний із появою чогось нового, раніше невідомого, тобто з інновацією [12]. Відповідно, економічні трансформації мають (принаймні в Україні) супроводжуватись максимальною економією ресурсів, упровадженням нових продуктів і технологій. При цьому винахід виключно нових технологій є значно більш ризикованим і потребує більше коштів, а необхідною передумовою запровадження іноземних технологій має стати їхнє доопрацювання згідно з внутрішніми вимогами. Україна, яка має високі технології в ядерній енергетиці, космічних програмах, літакобудуванні тощо, здатна не наздоганяти розвинуті країни, а реалізувати органічно властиву саме нам модель модернізації.

Пріоритети варто надавати проектам, які забезпечать відрив у відповідній сфері за критерієм здатності конкурувати на внутрішньому і зовнішньому ринках. Необхідною передумовою є упорядкування співпраці бізнесу і наукових установ. Мають формуватись інститути розвитку, що використовують інноваційні механізми взаємодії суспільства,

<sup>7</sup> Детальніше про складові модернізації економіки та відповідні механізми див. [10].

влади, бізнесу через мережеву, кластерну, корпоративну моделі та публічно-приватне партнерство, альянси бізнес-співтовариств з органами влади на всіх рівнях (держава, регіон, муніципалітет).



Джерело: складено автором

Джерело: складено автором

**Рис. 6. Організаційна схема модернізації економіки України**

Надзвичайно важливою складовою інституційних модернізацій є запровадження в практику публічно-приватного партнерства, що є, власне, сучасною ідеологією розвитку економіки. Договір публічно-приватного партнерства — це контрактна угода між публічним (державним, муніципальним) і приватним секторами щодо виконання публічних зобов'язань (реалізації інфраструктурних проектів або надання публічних послуг), за якою наявні ресурси передають у спільне управління, а ризики реалізації проекту розподіляються на засадах знань партнерів. Проекти на засадах ППП здійснюються на різних рівнях (від міжнародного до муніципального) і в різних сферах діяльності (від надання послуг до науково-дослідницьких робіт і розвитку стратегічних галузей промисловості), але завжди є суспільно значущими. Найбільш поширене публічно-приватне партнерство в секторі комунальних послуг, з його низькими доходами і низькими (у розвинутих країнах) ризиках, диверсифікація яких і забезпечується взаємодією держави з приватним інвесто-

ром. За своєю сутністю саме публічно-приватне партнерство забезпечує трансформацію функцій держави від прямого оператора до організатора, регулятора і контролера.

Агресивне проведення структурних реформ потребує відповідних інститутів розвитку, спрямованих на технологічне оновлення базових виробництв, традиційних для спеціалізації і економіки України, та створення принципово нових.

В організаційному плані модернізація економіки — це сукупність політичних рішень щодо її інституційної обумовленості, з одного боку, та розроблення технологічних і інноваційних проектів — з другого. Потрібні час і фахівці, здатні проводити дослідження, та експертиза очікуваних результатів. Саме якісна експертиза здатна убезпечити від прийняття рішень під тиском лобістів, які успішно відстоюють інтереси відповідних бізнес-структур. Особливо важливою видається організація такої діяльності щодо національних та інфраструктурних проектів, започаткованих в Україні.

**Подолання соціальних перешкод модернізації економіки України.** Для забезпечення підтримки населенням процесів модернізації, зокрема і соціальної сфери, видається нагально необхідним створення цілісної внутрішньо несуперечливої системи державних соціальних гарантій та її функціональних обов'язків. Першочергову увагу щодо модернізації суспільства необхідно приділяти програмам залучення та інтеграції знедолених груп населення. Держава, економічна, політична і наукова еліти мають готувати суспільство до необхідних змін, досягати розуміння, позитивного сприйняття і підтримки реформ, а не створювати перешкоди на користь окремих груп.

Нагальною є необхідність зниження надмірної нерівності, подолання бідності, запобігання соціальному відторгненню та маргіналізації.

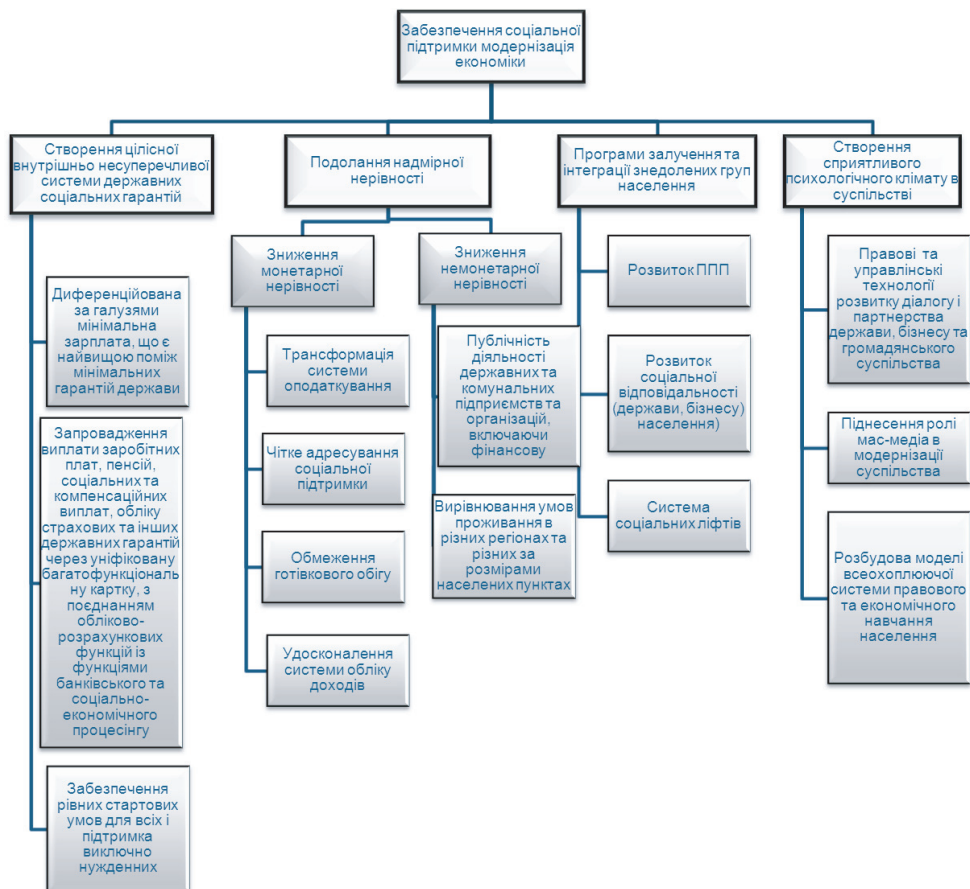
Найпростішим, достатньо ефективним і дешевим шляхом зменшення нерівності за доходами видається відновлення (з дуже помірними кроками підвищення ставок) реально прогресивної шкали оподаткування доходів населення. Необхідно запровадити прогресивну шкалу оподаткування доходів населення з 4–5 ставками за мінімальної різниці між ними, запровадити податок на нерухомість. Перейти від системи сплати податків за місцем роботи до сплати податків з населення за місцем проживання. Нарешті необхідним видається встановлення обґрунтованого розміру неоподаткованого мінімуму доходів та податкової соціальної пільги.

Посилення адресності соціальної підтримки населення безпосередньо пов'язане із вдосконаленням системи обліку доходів. Своєю чергою це передбачає запровадження оцінки рівня доходів за витратами упродовж поточного періоду та непрямой оцінки доходів для визначення права на державну соціальну підтримку.

Зниження масштабів немонетарної бідності пов'язане із розширенням доступності для всіх верств населення базових соціальних послуг. Нерівність цього доволі специфічного виду включає обмеження доступу не тільки до медичних та освітніх послуг (що традиційно аналізується у даному контексті), а й до комфортного житла, засобів комунікації, до фінансових ресурсів, виробничих фондів тощо. Мешканці великих міст, передусім т.зв. міст-мільйонників, мають різний доступ до усіх цих благ, що власне і створюють середовище проживання. Відповідно необхідно сформулювати цілісну систему заходів, спрямованих на вирішення проблеми немонетарної нерівності в суспільстві.

Найбільш очевидною і водночас болючою проблемою в суспільстві є житлова. Відповідно нагальною необхідністю видається зниження до економічно обґрунтованого рівня ставок масового іпотечного кредитування. Водночас викликає великі сумніви коректність самої постановки проблеми забезпечення всього населення України власним житлом — такої практики немає ніде в світі, а щодо молоді вона виглядає взагалі помилковою, оскільки неминуче створюватиме бар'єри просторовій мобільності. Натомість значно ефективнішим підходом є масова побудова муніципального житла для наступної здачі його в оренду. Зокрема ефективним інструментом може стати публічно-приватне партнерство.

Але водночас нагальною необхідністю є створення ефективного механізму захисту прав орендарів житла. Враховуючи неминучість (і доцільність!) максимального стимулювання мобільності населення, зокрема його трудоактивної частини, слід визнати перспективним розвиток соціального житла (з мінімальними вигодами і мінімальною площею), яке можна використовувати як тимчасове житло для залучених з інших регіонів працівників.



Джерело: складено автором

**Рис. 7. Організаційна схема забезпечення соціальної підтримки модернізації економіки України**

Важливе місце у подоланні соціальних перешкод на шляху модернізації економіки України належить розширенню практики публічно-приватного партнерства та активізації соціальної відповідальності бізнесу, зокрема шляхом вироблення чітких організаційних умов, правил та фінансових механізмів ППП та створення кодексу соціальних ініціатив бізнесу.

Реформа системи освіти має вийти за межі змін системи управління навчальними закладами, включаючи фінансування.

Надзвичайно важливо для забезпечення успіху реформ посилити державний вплив на професійно-кваліфікаційну структуру підготовки, орієнтуючись на довго- та середньострокові прогнози розвитку економіки і відповідно попиту на робочу силу. Однак

необхідність і доцільність збільшення масштабів і питомої ваги фахівців із технічних дисциплін має обов'язково супроводжуватися гуманітаризацією технічної освіти, не тільки вищої, а й середньої.

Серед можливостей формування позитивного соціально-психологічного клімату слід звернути особливу увагу на поширення необхідних правових та управлінських технологій розвитку діалогу і партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства, розбудову моделі всеохоплюючої системи правового та економічного навчання населення, раціоналізацію форм організації просвітницької діяльності та патріотичного, громадянського виховання з урахуванням потреб та інтересів різних соціальних груп та регіональних відмінностей, з'ясування позитивних і негативних тенденцій у розвитку вітчизняних мас-медіа, обґрунтування заходів, спрямованих на піднесення їхньої ролі в модернізації українського суспільства. Не можна весь час говорити тільки про негаразди, про невдачі, постійно копіруючись у своїх ранах і загадуючи тільки історичні катастрофи, — плач Ярославни може дати ефект, мобілізуючи оточуючих, але не тоді, коли він лунає повсякденно.

\*\*\*

Модернізація економіки має завершитися — принаймні на цьому етапі — формуванням інноваційної економіки. Якими ж є можливості України — фінансові, матеріальні, соціальні, людські — створити сучасну економіку? Якщо практично усі експерти визнають майже повну відсутність фінансових та матеріальних ресурсів, то щодо людських і соціальних — думки розходяться. Зокрема, поширеною є впевненість у високій якості робочої сили, про що свідчать і різноманітні міжнародні рейтинги. Проте не варто переоцінювати цей чинник — чисельні показники освіченості, зокрема поширення вищої освіти, на жаль, камуфлюють проблеми якості.

Модернізація української економіки є невід'ємною складовою більш широкого процесу модернізації суспільства, що включає також модернізацію держави і модернізацію суспільних відносин. І від узгодженості реформ в усіх 3-х сферах безпосередньо залежить кінцевий результат — чи буде отримано значний синергетичний ефект чи нехтування ж бодай одним з напрямів спричинить його послаблення або навіть анігіляцію.

### Джерела

1. Кондорсе. Ж.А. Эскиз исторической картины прогресса человеческого разума. — М.—Л.: Соцэгиз, 1936.
2. Богомолов О.Т. Социально-гуманитарные аспекты модернизации России// Вестник Российской Академии наук, 2012, том 82, №1.
3. Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. — Published for the UNDP. P. 5.
4. Кули Чарльз Хортон. Человеческая природа и социальный порядок. Пер. с англ. — М.: Идея-Пресс, Дом интеллектуальной книги, 2000. — 320 с.
5. Ричард Флорида. Креативный класс. Люди, которые меняют будущее. — Классика-XXI, 2007.
6. Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All. — Published for the UNDP. — P. 127—128, 130.
7. Пирожков С.І. Проблеми прискорення інноваційного розвитку // Економіст. — 2006. — №4. — С. 31.
8. Держстат України.
9. Українське суспільство 1992—2010. Соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. — К.: Інститут соціології НАН України, 2010, с.506.
10. Лібанова Е.М. Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів // Демографія та соціальна економіка. — 2011. — №1 (15). — С. 24—35.
11. Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All. — P. 132.
12. Шумпетер Й. Теория экономического развития. — М.: Прогресс, 1982.



**Анотація.** Статтю присвячено соціальним проблемам трансформації моделі економіки, притаманної традиційним суспільствам, у модель, що реалізується в суспільствах модерних, виходячи із визначених основних відмінностей між цими типами суспільств. Охарактеризовано типи модернізації. Доведено, що ефект модернізації обумовлюється не тільки суто економічними процесами, а й значною мірою громадськими та державними зусиллями за межами економічної сфери. Визначено основні соціальні перешкоди успішній модернізації української економіки. Окреслено напрями модернізації економіки і напрями дій щодо подолання цих перешкод.

**Аннотация.** Статья посвящена социальным проблемам трансформации модели экономики, присущей традиционным обществам, в модель, которая реализуется в обществах современных, исходя из определенных основных отличий между этими типами обществ. Охарактеризованы типы модернизации. Доведено, что эффект модернизации обуславливается не только чисто экономическими процессами, а и в значительной мере общественными и государственными усилиями за пределами экономической сферы. Определены основные социальные преграды успешной модернизации украинской экономики. Очерчено направления модернизации экономики и направления действий по преодолению этих преград.

**Summary.** The article deals with the social problems of transformation of the model of economy inherent to traditional societies into the model that is implemented in modern societies. Considerable attention is paid to the finding of basic differences between these types of societies. The historical types of modernization are described (endogenous or primary and exogenous or secondary, overtaking), in part, the modernization of post-communist economies.

The conclusion is that the first, Ukraine has no time to postpone the modernization of economy; the second, Ukraine cannot orient toward overtaking modernization as well, except singular segments of society, in spite of this course is much easier. Moreover, complicated course of the endogenous modernization needs the adequate improvement of public order and shift in social consciousness.

It is proved that the effect of modernization is caused not entirely by economic processes but in considerable part, by public efforts beyond economic area. The main social obstacles against successful modernization of Ukrainian economy, in part, are related to excessive and unjustified social inequality. The primary income redistribution is ineffective, predominantly because of the pattern of tax liabilities is substantially more advantageous for the wealthy stratum and much more burdensome for those poorer one quite alike as in USA. The system of social relief is very unjust – the lion share goes to relatively well-off persons since reliefs are mostly the privileges not social benefits. The innovative nature of the modern economy reflects in the high speed of technology conversion and knowledge aging, minimum regulatory activity that is the only way to use the potential and creativity of working people. Therefore, the important (if not deciding) role in the successful modernization belongs to the labor force. Respectively, lack of labor forces, inability of enhancing of labor potential becomes the principal obstacle for the economic growth in Ukraine. The article also outlines the course of the economic modernization and activity for overcoming this obstacle.

**Ключові слова:** модернізація, модель економіки, соціальні проблеми, типи модернізації економіки, державний устрій, суспільство, технологічні зміни, робоча сила, трудовий потенціал.

**Ключевые слова:** модернизация, модель экономики, социальные проблемы, типы модернизации экономики, государственный уклад, общество, технологические изменения, рабочая сила, трудовой потенциал.

**Key words:** modernization, model of economy, social problems, types of modernization of economy, structure of state, society, conversion of technology, labor force, labor potential.

*Стаття надійшла до редакції журналу 21.05.2012 р.*



УДК 330.101:314.145

*Д.П. МЕЛЬНИЧУК,  
докторант Інституту демографії та соціальних досліджень  
ім. М.В. Птухи НАН України*

## МОДЕРНІЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ТА ПРАКТИЧНІ СУПЕРЕЧНОСТІ

**Постановка проблеми.** Двадцять років незалежності — достатній термін для того, щоб усвідомити необхідність якісних соціальних та економічних змін. Сьогодні стає все більш очевидним, що націленість на вирішення тільки поточних проблем — якими б важливими вони не були, намагання реалізовувати лише привабливі для широкого загалу заходи, прикриваючись популістськими гаслами — це шлях в нікуди. Настав час для розстановки пріоритетів, концентрації ресурсних витрат у площині ключових, стратегічно орієнтованих соціально-економічних завдань. І подобається це чи ні, але економічну свободу необхідно вибороти так само, як і політичну. Енергетично залежна держава — без інноваційних технологій, без готовності усіх верств населення до продуктивної праці, ґрунтового навчання, утвердження соціальної злагоди — приречена на невдачу. Оновлення, осучаснення, модернізація — ось шлях тих, хто бореться за майбутнє. Таким має бути й вектор розвитку України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** дає можливість стверджувати, що проблематика модернізації суспільства була й залишається приводом для запальних науково-теоретичних дискусій. Через її міждисциплінарний характер, вона дедалі більше привертає увагу соціологів, політологів та економістів. Маючи більше запитань, ніж відповідей, вона вимагає виваженого ставлення до наявних теоретичних узагальнень та набутого практичного досвіду.

Як правило, висвітлюючи теоретичні аспекти осучаснення суспільств, широкий загал вчених апелює до праць М. Вебера, К. Маркса, О. Конта, Т. Парсонса, Г. Спенсера, Е. Дюркгейма, В. Парето, А. Тойнбі, Ф. Тьонніса, О. Шпенглера. Внесок цих класиків економічної та соціологічної думки у загальну теорію модернізації незаперечний. Саме вони зробили спробу розкрити закономірності та особливості трансформації передсучасних суспільств у сучасні, спромоглися охарактеризувати роль суспільних інститутів у цьому процесі. Разом з тим не варто забувати й про тих, чиї роботи надали модернізаційній проблематиці специфічного забарвлення, змусили слугувати прагматичним інтересам конкретних суб'єктів геополітичної конкуренції. У такому контексті на особливу увагу заслуговують праці Т. Парсонса та Е. Шилза. Завдячуючи масштабному фінансуванню

за рахунок державних та приватних фондів, ідеї цих вчених набули широкої підтримки у наукових колах США та Європи. Запропоновані ними трактування природи та механізмів модернізації були розвинуті Д. Лернером, Н. Смелзером, Е. Хаген, Д. Аптером, що в підсумку й заклало базис класичної теорії модернізації. Проте, як буде показано далі, суттєвим недоліком останньої виявилася її політична заангажованість. Ця обставина зобов'язує науковців кожної з країн-реципієнтів євро-американського досвіду «власними силами» дослідити існуючі теоретичні напрацювання та практичні рекомендації на предмет їх відповідності національним інтересам та пріоритетам розвитку, визначити власний рецепт модернізації суспільства. В Україні таку роботу очолили академіки НАНУ Е.М. Лібанова [1] та В.М. Геєць [2].

**Метою** дослідження є обґрунтування потреби у синхронізації заходів та активізації зусиль, спрямованих на осучаснення українського суспільства, передумовою чого має виступити змістовний аналіз відповідних теоретичних напрацювань та врахування тих суперечностей, з якими знайома світова практика модернізації.

**Виклад основного матеріалу.** Міркуванням про модернізацію суспільства має передувати уточнення того, а у якому, власне, сенсі ми застосовуватимемо термін «модернізація»: в якості довільного позначення деяких прогресивних змін, як базове поняття відповідної теорії, що має свою історію, конкретний зміст та призначення, чи задля ідентифікації певного загальнонаціонального проекту, спрямованого на утвердження державності шляхом форсованого розвитку культурної, політичної, соціальної та економічної сфери? Така постановка питання є цілком правомірною з огляду на те, що, обговорюючи проблеми модернізації, ми, як правило, й не замислюємось над змістом цього поняття, вважаючи й без того зрозумілим, що маються на увазі деякі прогресивні суспільні перетворення. Проте історія людства може заперечити подібній однозначності, ставлячи тим самим під сумнів і нашу компетентність.

Так, розвиток теорії модернізації бере свій початок від середини ХХ століття. В її основу було покладено ідею узагальнення передового досвіду США та країн Європи задля наступного репродукування перевірених часом алгоритмів соціально-економічних перетворень на теренах малорозвинутих країн Азії, Африки та Латинської Америки. Перші висновки теорії модернізації базувалися на рудиментарних аксіомах пізнього еволюціонізму. Вважалося, що суспільні перетворення — однолінійні, накопичувальні та незворотні, а їх етапи — незмінні та суворо послідовні. Відповідно, широкого розповсюдження набула думка, що модернізаційні зміни повинні мати виключно поступовий і мирний характер та неминуче призводити до позитивних суспільних наслідків. Оминаючи полеміку про роль політичного фактора у таких умовиводах, зазначимо, що з наукової точки зору подібний підхід був занадто ідеалізованим, оперував багатьма спрощеннями, а тому й мав суттєві внутрішні суперечності.

Натомість, відмінною рисою пізніших модифікацій теорії модернізації було те, що, намагаючись розкрити логіку та закономірності переходу передсучасних суспільств у сучасні, вони орієнтувалися на дослідження прогресивних змін у контексті ментальних особливостей того чи іншого соціуму. Причому окремий акцент робився на тому, що можливість поступального розвитку будь-якого суспільства визначається його адаптивністю — здатністю видозмінювати функції суспільних інститутів у відповідь на виклики часу, а також готовністю наслідувати прогресивний світовий досвід політичних та соціально-економічних перетворень. Не менш важливим був висновок і про те, що форми та механізми трансформації суспільства повинні визначатися рівнем його культурно-історичної та соціально-економічної зрілості. Та попри те, що ці варіації на тему модернізації набагато ширше й точніше трактували закономірності переходу держав до вищих форм

суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку, вони, за давньою традицією та далеко небезпідставно, також опинилися під нищівною критикою переконаних у їх штучності та ненауковості опонентів.

Основним недоліком теорії модернізації була і залишається її двоїстість — за завісою декларування благородних цілей з осучаснення суспільств малорозвинутих країн «третього світу» досить часто проступали контури намірів кардинально іншого змісту — тих, що уособлювали прагнення США та країн Західної Європи підпорядкувати власним інтересам малорозвинуті країни Азії, Африки та Латинської Америки, зміцнивши тим самим свої панівні позиції у світі. У такому розвитку подій були зацікавлені й фінансові кола капіталістичних країн-гегемонів, що сподівалися на отримання надприбутків внаслідок розширеного інвестування в економіку тих держав, на долю яких випала роль полігонів для випробовування специфічної зброї — привабливих ідей теорії модернізації. Все це супроводжувалося активізацією різноманітних радників та експертів, які очікували на створення великої кількості додаткових робочих місць у країнах, що потребували їхньої допомоги. Іншими словами, у другій половині минулого століття сформувалися всі необхідні передумови для поширення країнами «третього світу» думок про недостатню гнучкість їх соціально-економічних систем та їх недемократичність, що перешкоджає виходу з епохи Середньовіччя та динамічному суспільному розвитку. Насаджувалися ідеї простоти переходу до розвиненої демократії в обхід історично усталених суспільних, культурних, ментальних, релігійних норм та стереотипів.

Наслідки таких припущень були вражаючими — отриманий результат значно відрізнявся від «очікуваного». За невеликим винятком, країни Латинської Америки опинилися у пастці залежності та відсталості попри те, що наповнювали владні та суспільні інститути закордонними радниками й отримували колосальні інвестиції зі США. Продукція латиноамериканських виробників залишалася неконкурентоспроможною на світових товарних ринках, уряди країн Південної Америки були неспроможними задовольнити елементарні соціальні запити населення, жорсткий економічний тиск ззовні та суттєві внутрішні суперечності постійно загострювали проблематику громадянської війни.

У переважній більшості випадків модернізаційні наміри зазнали краху і на Африканському континенті. Навряд чи можна точніше охарактеризувати підсумок осучаснення африканських країн, ніж це зроблено на обкладинці одного з відомих науково-популярних видань: «Африка. Наодинці зі своєю свободою: 50 років в очікуванні миру, хліба та справедливості» [3]. Так, попри усі зусилля протягом зазначеного періоду бідність населення країн Африки залишалася високою та продовжувала зростати, руйнація звичних суспільно-політичних укладів провокувала становлення різноманітних диктаторських режимів, що призводило до суспільних заворушень та перманентних локальних війн. Такі обставини створювали непереборні перепони для соціального та економічного розвитку африканських країн, що призвело до формулювання закономірного висновку: ґрунтуючись на широко популяризованих ідеях класичної теорії модернізації неможливо подолати відсталість країн, що розвиваються, адже інтелектуально та економічно залежні держави в принципі не можуть бути лідерами світового співтовариства. Міркування західних вчених щодо технології осучаснення суспільств малорозвинутих країн були поставлені під сумнів та втратили колишню привабливість.

Відродженню та змістовному збагаченню теорії модернізації сприяв розпад СРСР. Ця подія спростувала ідеологеми вже іншої теорії — теорії конвергенції, яка обґрунтовувала природність та неминучість поступового споріднення країн «першого» та «другого» світу. Не секрет, що на той час країни колишнього соціалістичного табору опинилися у вкрай складній ситуації, чим держави-лідери просто не могли не скористатися, простягнувши

«руку допомоги» у вигляді відреставрованої та сутнісно модифікованої теорії модернізації. Апологети прозахідного модернізму не забилися розробити свої рекомендації, реалізація яких знову-таки була негайно підтримана провідними фінансовими інститутами капіталістичного світу. Останні через різноманітні фонди спонсорували діяльність запрошуваних аналітиків та консультантів, які опікувалися ринковими перетвореннями та наближенням колишніх радянських держав до стандартів цивілізованого світу. Вони ратували за долю країн, деякі з яких, володіючи ядерним потенціалом, донедавна були головними геополітичними конкурентами США та економічно благополучних країн Європи. Дивно, чи не так?! Втім, ще більше дивує той факт, що політичні кола та широкі верстви населення країн колишнього СРСР беззастережно прийняли таку «допомогу». Зокрема, розплатою за некритичне поглинання ідей оновленої теорії модернізації стало те, що Україна опинилася на периферії світового розвитку, не наблизившись, а суттєво віддалившись від омріяної економічної свободи.

Таким чином, теорія модернізації щонайменше двічі піддавалась найжорсткішій критиці. Вперше про її наукову й практичну неспроможність заговорили після того, як вчорашні колоніальні території — переважно нинішні країни «третього світу» — наштотувалися на недієвість її висновків та рекомендацій. Вдруге — після того, як неоліберальні реформи у країнах колишнього СРСР поставили під сумнів їх економічну, а відтак і політичну незалежність.

Нині науковий світ схиляється до думки, що як класичні, так і сучасні модифікації теорії модернізації не можуть виступити в ролі «універсального рецепта» підвищення рівня життя населення та подолання індустріальної відсталості держав-реципієнтів євроамериканського досвіду. Стрімкий розвиток Тайваню, Сінгапуру, Південної Кореї, Чилі та Бразилії відверто контрастує з тими невдачами, які спостерігалися внаслідок застосування висновків теорії модернізації в інших країнах Латинської Америки та Африки. Основною причиною недієвості останніх прийнято вважати їх несумісність із соціально-культурними традиціями тих суспільств, які мали невдалий досвід застосування відповідних теоретичних напрацювань. Хоча, на думку деяких вчених, такі «невдачі» були вкрай бажаними та прогнозованими для тих, хто, розробляючи та популяризуючи ідеї теорії модернізації, ставив за мету недопущення гармонійного розвитку країн «третього світу», забезпечуючи тим самим доступ до їх ресурсного потенціалу та внутрішніх ринків для країн-замовників подібних «псевдонаукових» теорій.

То ж наскільки правомірними є висновки про доцільність перейняття західного досвіду в процесі осучаснення країн, що розвиваються, і наскільки щирими були мотиви творців та популяризаторів теорії модернізації, якщо у багатьох випадках її практичне застосування мало наслідком не покращення, а погіршення і без того непростой соціальної та економічної ситуації у країнах другого та третього світу? Яка справжня місія теорії модернізації? Та, що лежить на поверхні теоретичних міркувань, або ж та, що виявляється внаслідок «невдалих» спроб осучаснення периферійних суспільств? І навіть, власне кажучи, успішним державам Заходу роз'яснювати іншим логіку ефективних соціально-економічних перетворень? Невже, заповзято оберігаючи авторські права на різноманітні винаходи та витрачаючи суттєві ресурси на боротьбу із технічним шпionaжем, високорозвинуті країни світу є настільки необачними, що готові задарма розкривати секрети власного благополуччя та фінансувати впровадження передового досвіду у практику інших країн? Чи не забагато альтруїзму для світу, де не сьогодні—завтра остаточно вичерпаються запаси життєво необхідних корисних копалин, а руйнівні кліматичні та екологічні зміни дедалі більше ставитимуть під сумнів майбутнє кожного із суб'єктів геополітичної конкуренції?

Проте якою б не була відповідь на поставлені запитання, необхідно усвідомлювати ту різницю, що природно існує між суспільною реальністю та її окремими теоретичними інтерпретаціями. А тому заангажовані й недієві рекомендації з осучаснення країн, що розвиваються, ні в якому разі не можуть спростувати доцільність вивчення передового досвіду модернізації, набутого розвинутими країнами світу. Натомість сьогодні, коли загальносвітові масштаби інтелектуальної експансії Заходу є настільки очевидними, що їх попросту неможливо маскувати далі, зароджується нова хвиля науково-теоретичного абсурду — неабиякого поширення набуває думка про те, що ідея модернізації остаточно скомпрометувала і вичерпала себе. Та такий підхід — ні що інше, як чергова спроба загальмувати позитивні зміни у країнах, які розвиваються, адже проблематика модернізації навряд чи може втратити свою актуальність взагалі. От тільки курс суспільних перетворень має бути принципово іншим — автентичним, таким, що базується на власних, а не сторонніх інтересах, враховує унікальність історичної спадщини та культури, національну специфіку внутрішньодержавних комунікацій та вітчизняні особливості організації політичної, соціальної й економічної сфер.

Є різні моделі модернізації. Модель *органічної* модернізації уособила досвід поступової еволюції суспільного організму країн Західної Європи, який набувався упродовж п'яти століть (XV—XIX ст.). Особливістю цієї моделі є синхронність формування передумов та важелів модернізації, що було закономірною реакцією на соціально-економічні виклики, спричинені наслідками буржуазних революцій, класових протиріч та релігійних війн. Серед основних передумов успішної модернізації цих країн було швидке становлення середнього класу як соціальної бази демократії, правове закріплення інституту приватної власності, розвиток громадянського суспільства, яке відрегулювало міру державного втручання у різноманітні сфери громадського життя. В результаті поступової багатовікової модернізації країнам Західної Європи вдалося розвинути економіку та сформувати сучасні політико-правові інститути, які сьогодні гарантують дотримання прав та розширення свобод членів суспільства, сприяють його продуктивному функціонуванню на засадах пріоритету мотиваційних, а не примусових важелів впливу.

Інша модель модернізації — *неорганічна* (наздоганяюча). За сценарієм «неорганічних» перетворень розвивалися Японія, Бразилія, Аргентина та інші держави, де прогресивні зміни розпочалися значно пізніше, ніж у країнах Західної Європи — у XVIII — XIX ст. Відмінною рисою цієї моделі є намагання трансформувати систему суспільних взаємовідносин за відсутності ряду істотних передумов: розвиненого ринку, громадянського суспільства та правової держави, що значною мірою компенсується потужним впливом політичних факторів й авторитаризмом влади, якій відводиться роль керманіча модернізаційних процесів. Через це безальтернативним наслідком застосування подібної моделі є первинність заходів не економічного, а політичного змісту, що ставить за мету горизонтальну й вертикальну легітимізацію того чи іншого політичного режиму, підвищення ефективності функціонування підлеглих йому інститутів влади, досягнення консенсусу у взаєминах між правлячою елітою та опозицією, що дає змогу запобігти некерованості соціальних процесів у державі. Така особливість неорганічної модернізації наперед унеможлиблює швидке покращення соціально-економічної ситуації в тих країнах, де політичні баталії мають затяжний характер, спричиняючи тим самим подальше зниження рівня життя населення та наростання соціального напруження.

У свою чергу, *форсована* модель модернізації орієнтується на ще стрімкіші політичні, соціальні та економічні зміни, розплатою за що є утвердження авторитарних, а іноді й тоталітарних, режимів. Форсовану модель модернізації успішно застосовано у таких країнах Південно-Східної Азії, як Південна Корея та Сінгапур. Беручи на себе



повну відповідальність за соціальну стабільність та правопорядок, авторитарні політичні режими виступають у ролі активних ініціаторів реформ, які за цієї моделі суспільних змін, як правило, розпочинаються з якоїсь однієї галузі економіки, а потім — внаслідок нарощування та перерозподілу капіталу — прогресують й у інших сферах господарювання. Форсована модернізація виходить з пріоритету експортної орієнтації економіки на тлі істотного скорочення індивідуального споживання всередині країни. Поряд з цим вкрай важливу роль відіграють заходи, спрямовані на прискорений розвиток наукового та освітнього потенціалу нації, що покликане забезпечити ефективний старт наступних етапів — розширеного застосування нових технологій, збільшення ємності внутрішнього ринку та підвищення купівельної спроможності громадян.

Позитивні результати форсованої модернізації у країнах Азії підштовхують до нібито й вірного висновку: саме авторитаризм є найбільш сприятливим для швидкого осучаснення суспільств; а надмірна демократизація — тим паче, за відсутності розвинутого громадянського суспільства, відповідних політичних та культурних традицій — обумовлюватиме некерованість соціальної динаміки, виступатиме тягарем, а не каталізатором суспільного розвитку. Проте поглиблений аналіз проблеми «авторитаризм — демократія» ставить під сумнів подібну однозначність. Для прикладу, на деколонізованому Африканському континенті, отримавши владу, вчорашні демократичні лідери швидко перетворювалися на диктаторів. Більшість африканських країн, які мали на момент здобуття незалежності кілька партій, переходили до однопартійної системи. Здавалося б — ідеальне підґрунтя для реалізації прогресивних ідей та намірів! «Коли досягнуто незалежності, головне завдання — побудова основ економіки, що вимагає єдності та максимальної концентрації зусиль. Пособництво штучним протиріччям заради збереження демократії — розвага, яку ми, африканці, не можемо собі дозволити. У нас замало часу та забагато серйозної роботи», — декламував президент Танзанії Дж. Н'єрере. Він стверджував, що: «Там, де існує одна партія — якщо вона ототожнюється з усією нацією, — основа для демократії міцніше, а народ має більше можливостей для вибору, ніж у випадку двох чи більшої кількості партій» [3, с. 73–74]. Та, якби не це «якщо»! Наприкінці двадцятиоднорічного правління Дж. Н'єрере країна вже була неспроможна забезпечити провіантом власне населення. Теза про «демократію як розвагу» спростувала сама себе.

З другого боку, в розрізі теми статті на окрему увагу заслуговує проблема «першого кроку», адже міркування про модернізацію суспільства на манер «...що необхідно осучаснювати в першу чергу?» втягують науковий світ у затяжні та непродуктивні дискусії. Політика чи культура, нові технології чи освіта...? На жаль, подібні дебати досить часто нагадують одвічну дилему про «курку та яйце».

Так, одні обґрунтовують пріоритет культури в обхід політики. Інші, визначаючись з базисом модернізації, нарікають на церкву, піднімаючи проблему псевдорелігійності широкого загалу українського суспільства, яка фіксується різноманітними соціологічними дослідженнями. Та навряд саме церква має бути ініціатором модернізаційних перетворень. Не у цьому її роль та призначення. Церква взагалі не має призначення, яке потребувало б оцінок з боку політологів, соціологів, економістів. Тим паче, ми не вправі нав'язувати їй ті чи інші суспільні місії. Церква не може та й не повинна змінювати своє покликання залежно від політичних пристрастей чи економічних обставин. Можливо, секта, та не церква. З цим можна сперечатися, але остання є хранителем ментальних традицій, ядром суспільної єдності та порозуміння. І чи варто звинувачувати її у тому, що дехто з тих, хто визнає себе релігійним, майже нічим не відрізняється від непобожних громадян? Навряд. «Багато званих та мало обраних» — застерігає християнство — найпоширеніша релігія в Україні. То ж припинимо риторику про роль церкви в осучасненні суспільства. Церква —

не оплот модернізації. Досить звинувачень у її бік. Протягом історії людства їх було достатньо й без нас.

Тоді, можливо, відправним пунктом модернізації українського суспільства є освіта? Можливо. Але перед тим, як відповісти на це запитання, необхідно зрозуміти специфіку її поточного стану, який сьогодні трактується викривлено та надзвичайно вузько. Автор не заперечує тому, що особистісний та професійний розвиток громадян є найважливішою передумовою ефективною модернізації. Не викликає сумнівів й те, що саме освіта сприяє надшвидкому осучасненню суспільств, слугує підґрунтям для розвитку наукомістких виробництв, впровадження прогресивних технологій у господарську практику. Справді, у сучасній державі й освіта має бути сучасною. Проте чи наявні в Україні передумови, що необхідні для ефективною модернізації освіти?

Про це не прийнято говорити вголос, але ситуація, коли немотивовані педагоги викладають байдужим слухачам, — катастрофічна! І справа тут не у низьких заробітних платах. Перші — занадто часто бачили мовчазний докір в очах безробітних відмінників-випускників. Другі — й не сподіваючись на працевлаштування за фахом, навчаються абияк — про всяк випадок. Багато хто вважає, що викладач і сьогодні налаштований на муштру, а сумлінний студент — на цілодобову кропітку працю в бібліотеці. Та це застарілий стереотип, який, у переважній більшості випадків, не відповідає дійсності. Насправді, досить часто ці суб'єкти освітніх взаємовідносин знаходять специфічний та ганебний компроміс — одні викладають на чверть сили, другі — так само навчаються. Внаслідок цього якість освіти невпинно знижується! Де вихід з такої ситуації, коли відсутній головний арбітр взаємовідносин в освітній сфері — роботодавець? Чи замислюємось ми над тим, що загальноосвітня школа ще й досі забезпечує більш-менш пристойний рівень навчання лише тому, що результати її діяльності викриваються під час вступних кампаній. А хто оцінить якість викладання у стінах вищого навчального закладу? Скільки українських ВНЗ надають неякісні освітні послуги тим, хто апіорі не застосовуватиме здобуті знання на практиці? Невідомо. Проте можна переконливо стверджувати, що прогресуватиме подібна тенденція доти, доки обсяги наборів до ВНЗ та переліки спеціальностей не будуть відповідати реальним кадровим запитам, що формуються на всіх рівнях економічної системи суспільства.

Та найближчим часом очікувати на подібні зміни не варто, адже це загрожуватиме виконанню інших завдань, які сьогодні нав'язуються вищій та професійно-технічній освіті. Важливі вони чи ні — вирішувати читачеві. Зокрема, серед них:

- вилучення молоді «з вулиць», зниження рівня криміналізації суспільства, попередження девіантної поведінки громадян, зменшення ймовірності соціальних заворушень та громадянських бунтів, нівелювання суспільного невдоволення існуючим рівнем соціально-економічного розвитку в державі;
- зменшення навантаження на фінансові фонди соціального спрямування та на ринок праці;
- забезпечення робочими місцями освітян, у тому числі й заради збереження набутих у минулому педагогічних традицій та наукового потенціалу;
- розвиток загальної ерудованості та освіченості молоді, що, як очікується, позитивно позначатиметься на якості сімейного виховання, а відтак й на результативності навчання прийдешніх поколінь.

Втім, попри окремі позитивні наслідки, такий підхід має виключно реактивний характер. Він в принципі не здатен забезпечити прискорену модернізацію українського суспільства, адже не розв'язує нагальні проблеми, а лише відтерміновує їх розв'язок у



часі. Необхідно визнати: осучаснення суспільства неможливе без модернізації освітньої сфери. Проте модернізація освіти — це не удосконалення існуючих підходів. Модернізація освіти повинна починатися зі зміни самого її призначення. Сьогодні освіта — дієвий інструмент соціального управління, а має стати провідним інститутом розвитку професійних якостей громадян, спроможних забезпечити високу продуктивність праці та інноваційність її результатів. То чи може модернізація суспільства розпочатися виключно з освіти? Якщо відповімо «так», тоді варто бути готовими дати відсіч тим негараздам, які закономірно виявлятимуться внаслідок скорочення ліцензованих обсягів набору до вищих навчальних закладів.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, сьогодні, коли безпрецедентна глобалізація та надшвидкі темпи науково-технічного прогресу ставлять під сумнів майбутнє кожної з країн, що розвиваються, ігнорування проблематики модернізації суспільства є неприпустимою помилкою та стратегічним прорахунком. І чим швидше та чи інша держава визначиться з курсом модернізації, забезпечить на практиці функціональне підґрунтя для реалізації відповідних задумів, тим більшою буде ймовірність того, що їй вдасться успішно завершити цей процес, не опинившись на узбіччі історії загальноцивілізаційного розвитку. Разом з тим, формуючи прогресивні уявлення про шляхи та пріоритети осучаснення суспільства, необхідно вкрай обережно оперувати ідеологемами класичної теорії модернізації та її більш пізніх модифікацій. Важливо запобігти навіть самій можливості застосування застарілого стереотипу «вони модернізують нас», замінивши його на інший — «ми модернізуємо себе», а найбільш доцільним курсом суспільних перетворень необхідно визнати паралельну модернізацію політичної, економічної та соціально-культурної сфер. У такому випадку модернізація політикуму формуватиме розвинену систему представництва суспільних інтересів, зміст яких визначатиметься пріоритетами та суперечностями становлення ринкових відносин, а оновлення соціально-культурних стандартів сприятиме подоланню опору та широкий підтримці обраного модернізаційного курсу всіма верствами населення.

### **Джерела**

1. *Лібанова Е.М.* Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів / *Е.М. Лібанова* // Демографія та соціальна економіка. — К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАНУ, 2011. — № 1(15) — С. 24—38.
2. *Геєць В.М., Семиноженко В.П.* Інноваційні перспективи України. — Харків: Константа, 2006. — 272 с.
3. *Алексеев-Рыбин Н.* Пятьдесят лет мучительной свободы // Вокруг света. — 2010. — № 11 (2842). — С. 60—78.

---

**Анотація.** У статті викладено авторський погляд щодо пріоритетів та послідовності модернізації українського суспільства. Охарактеризовано моделі та проаналізовано досвід модернізації, набутий в процесі осучаснення країн Африки, Азії та Латинської Америки. Це дало змогу виявити ряд істотних суперечностей, врахування яких сприятиме уточненню механізму раціональної трансформації соціально-економічної системи України.

**Аннотация.** В статье изложено авторский взгляд относительно приоритетов и последовательности модернизации украинского общества. Охарактеризовано модели и проанализировано опыт модернизации, накопленный в процессе осовременивания стран Африки, Азии и Латинской Америки. Это позволило выявить ряд существенных противоречий, учет которых будет способствовать уточнению механизма рациональной трансформации социально-экономической системы Украины.

**Summary.** In the article an authorial look is expounded in relation to priorities and sequence of modernisation of Ukrainian society. Models are described and the experience of modernisation, accumulated in the process of updating of countries of Africa, Asia and Latin America, is analysed. It allowed us to educe the row of substantial contradictions the account of that will assist clarification of mechanism of rational transformation of the socio-economic system of Ukraine. It is including educated, that home science determines the self concept of modernisation arbitrarily enough, bringing in substantial contradictions in the universally recognized concept base. In addition, the concept of modernisation is so indefinitely used in practice, that sometimes it is very difficult to attain a positive result, because under modernisation the whatever, even most insignificant improvement not conducting to strategically oriented is often understood, to system transformations. However, it is not the essence of corresponding range of problems. In this case a primary purpose is translation of all public systems on the higher level of socio-economic development, that maybe exceptionally on the basis of revolutionary achievements in a scientific and technological sphere. In addition, the questions of fallaciousness of many steps that targeted at overcoming to the backwardness of Ukrainian society in the period of finding of political independence rise in the article. Although the countries of both Africa and Latin America were not insured against similar miscalculations as it has been shown in the article. But, at the same time, an author gives it a shoot ground that similar circumstances do not refute the general idea of modernisation, and require development and realization of the approaches adapted to Ukrainian reality. Also in the presented work, conclusions are expounded in relation to the sequence of changes within the framework of projects on modernisation of national economy, without the concordance of that it is difficult to count on a quick positive result.

**Ключові слова:** *теорія модернізації, модернізація суспільства, моделі та важелі модернізації, демократія.*

**Ключевые слова:** *теория модернизации, модернизация общества, модели и рычаги модернизации, демократия.*

**Key words:** *the theory to modernizations, modernization society, models and levers to modernizations, democracy.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 12.12. 2011 р.*

УДК 332.012.2

**Н.М. ДЕСЬВА,**  
*доктор економічних наук, професор,  
головний науковий співробітник  
Інституту демографії та соціальних досліджень  
ім. М.В. Птухи НАН України*

## **ОЦІНКА ЗМІН СОЦІАЛІЗАЦІЙНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ РЕГІОНІВ**

**Вступ.** Серед багатьох детермінант, які зумовлюють соціальну та фінансово-економічну диференціацію населення країни, є територіальні особливості розміщення продуктивних сил і розподілу праці, умови розселення та здійснення соціалізаційних процесів.

Відповідно до сучасної світової практики значна кількість важливих у соціальному контексті функцій здебільшого перейшли до компетенції регіонів. За цих обставин питання їх розвитку і взаємовідносин у суспільстві між громадянами та місцевими і центральними органами влади є надзвичайно важливими для України.

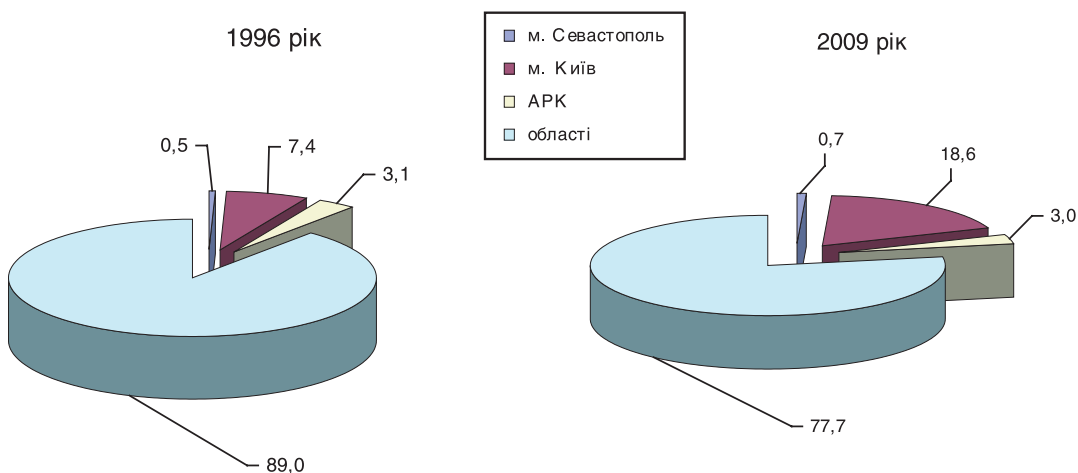
**Формулювання мети статті та завдань.** Незважаючи на значну кількість слушних пропозицій та узагальнень щодо різних аспектів соціальної конверсії економіки через залучення потенціалу територій, до останнього часу як в теоретичному, так і в методологічному контексті є прогалини, які не дають змоги вийти на системне бачення механізму розбудови і функціонування держави соціального спрямування. Особливо це стосується причин нерівності доступу населення до соціальних та економічних ресурсів у різних регіонах країни.

**Метою** статті є оцінка наявної внутрішньої регіональної збалансованості між соціальною і суто економічною компонентами розвитку. Виходячи з мети, сформульовано завдання щодо визначення зв'язку законодавчої бази країни з процесами формування та підтримання фінансових потенцій регіонів, аналізу і оцінки фінансових можливостей їх місцевих бюджетів та обґрунтування заходів зі звуження поля асиметрії в соціально-економічному розвитку регіонів.

**Виклад основного матеріалу.** Практично немає жодної сфери державної політики, зокрема при виконанні соціальної функції, в якій можна було б обійтися без залучення регіонів. За твердженням відомого українського економіста М. Чумаченка, „у розвинутих

країнах діють самостійно п'ять влад, а саме: законодавча, виконавча, судова, влада засобів масової інформації та влада регіонів" [1, с. 27]. Саме в них формуються ознаки спільності людей, їх економічної і соціальної цілісності, поєднуються інтереси всіх суб'єктів господарювання. Тобто регіон — це не тільки частина території країни, а фактично її мезоаналог. Тому крізь призму регіонів можна репрезентувати все нагромадження загальнодержавних проблем соціальної конверсії економіки.

Так, розрахунки питомої ваги регіонів у валовій доданій вартості країни (надалі ВДВ) у динаміці за період 1996–2009 рр. свідчать про розбіжності в економічній активності регіонів і навіть про їх постійне посилення (рис. 1).



*Джерело: розрахунки автора за даними Держкомстату України*

**Рис. 1. Питома вага областей у валовій доданій вартості України за 1996, 2009 рр.**

У 1996 р. за питомою вагою у ВДВ країни регіони різнилися від 0,5 % (м. Севастополь) та 1,2 % (Чернівецька область) до 12,3 % (Донецька область), у 2009 р. на зазначених територіях — від 0,7 % та 0,9 %, відповідно, до 18,6 % (м. Київ), тобто розмах зріс більше, ніж у 1,5 рази [2, с. 48]. Особливо необхідно виокремити факт значно вищого зростання внеску м. Києва у формування ВДВ країни, який збільшився за вказаний період із 7,4% до 18,6%, а частка внеску областей України зменшилася з 89% до 77,7% (рис. 1).

Залишається високою концентрація ВДВ у 7 регіонах (60,3%), а саме: м. Київ — 18,6% та Донецька — 11,4%, Дніпропетровська — 10,2%, Одеська — 5,3%, Харківська — 6,5 %, Луганська — 4,2%, Запорізька — 4,1% області [2, с. 48; 3, с. 48]. У той же час чисельність населення цих регіонів складає менше половини населення України (43,3%), а площа їх території — 29,5% від загальної території України [2, с. 23, 48].

В умовах нестабільного ринкового середовища особливо визначальним інструментом впливу держави на економічний та соціальний розвиток країни, її регіонів у найрізноманітніших аспектах постають фінанси, у тому числі, як ключові — державний і місцевий

бюджети. Європейська практика показує, що достатність та ступінь покращення суспільних послуг залежить від своєчасності, прозорості та системності проведення бюджетної децентралізації. Разом з тим в Україні до цього часу обсяги місцевих бюджетів та розвиток спільних умов проживання населення все більше залежать від рішень центральних органів влади, а не від ефективності управлінських заходів з розвитку потенціалу соціалізації економіки відповідних територій.

Порівняльний аналіз змін середнього рівня доходів та видатків місцевих бюджетів на одну особу (без міжбюджетних трансфертів) за 2000–2010 рр. свідчить, що фінансові можливості місцевих бюджетів регіонів щодо забезпечення власних видатків власними доходами погіршилися. Так, у 2010 р. Дніпропетровська область, порівняно з 2000 р., за рівнем доходів на одну особу населення перемістилась із 5 на 4 місце, а за видатками залишилася на 18 місці; Донецька область — з 4 на 5 і з 7 на 26; Харківська — з 8 на 10 і з 13 на 25 місця відповідно. І, навпаки, Волинська область перемістилася за доходами з 20 на 25, а за видатками з 11 на 3 місце, Рівненська область — з 26 на 21 і з 22 на 4 місце відповідно (табл. 1).

Однак перелічені деструкції неоднозначно сприймаються навіть серед науковців, неадекватно коментуються в засобах масової інформації, що тільки посилює протистояння інтересів окремих територій. Насамперед це пояснюється недосконалістю правового поля, яке за чинними у ньому нормами суттєво звужує фінансові можливості місцевих бюджетів, особливо обласного бюджету, який, відповідно до чинного законодавства саме й повинен забезпечувати розвиток спільних умов проживання населення області. Негативний відбиток накладає також недосконалість та недостатність розвитку інституціональних форм соціального партнерства бізнесу і влади.

Це призвело до таких змін структури видатків зведеного бюджету держави за функціональною та економічною бюджетною класифікацією, які не дають можливості регіонам протягом усіх років незалежності України залучати кошти на системний розвиток житла, мереж комунального господарства, водопостачання, проводити благоустрій міст, сіл, селищ, будувати дороги, мости, зміцнювати технічну базу соціальної інфраструктури в тих обсягах, що потребує населення для забезпечення доступності соціальної інфраструктури незалежно від місця проживання, адекватно їх податковому навантаженню.

Впродовж 2002 — 2010 рр. фактично зросла тільки питома вага видатків по соціальному захисту та соціальному забезпеченню населення (із 21,0 % до 27,6 %) та незначно по освіті (із 20,3 % до 21,1 %) і духовному та фізичному розвитку (із 2,4 % до 3,0 %).

Динаміка частки видатків по всіх інших сферах фінансування набула стійкої тенденції до зменшення [3, с. 40; 4, с. 33]. Частка оплати праці працівників бюджетних установ місцевих бюджетів (із нарахуваннями на заробітну плату) зросла із 35,8 % до 45,2 % [3, с. 179; 4, с. 163], з великими розбіжностями по регіонах, особливо серед місцевих бюджетів самих регіонів.

По-різному можна тлумачити подібні зміни. Але беззаперечним є те, що зі зростанням добробутних позицій громадян частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення має зменшуватися, а всі інші видатки, як умова формування людського потенціалу і забезпечення економічного зростання, мали б зростати. В розрізі регіонів ця алогічність підкріплюється і деструкціями формульного розподілу бюджетних коштів, змістом яких є відсутність залежності від ефективності регуляторних функцій влади на місцях.

**Таблиця 1**  
**Порівняльний аналіз середнього рівня доходів та видатків бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя у розрахунку на одну особу наявного населення (без міжбюджетних трансфертів) за 2000–2010 роки**

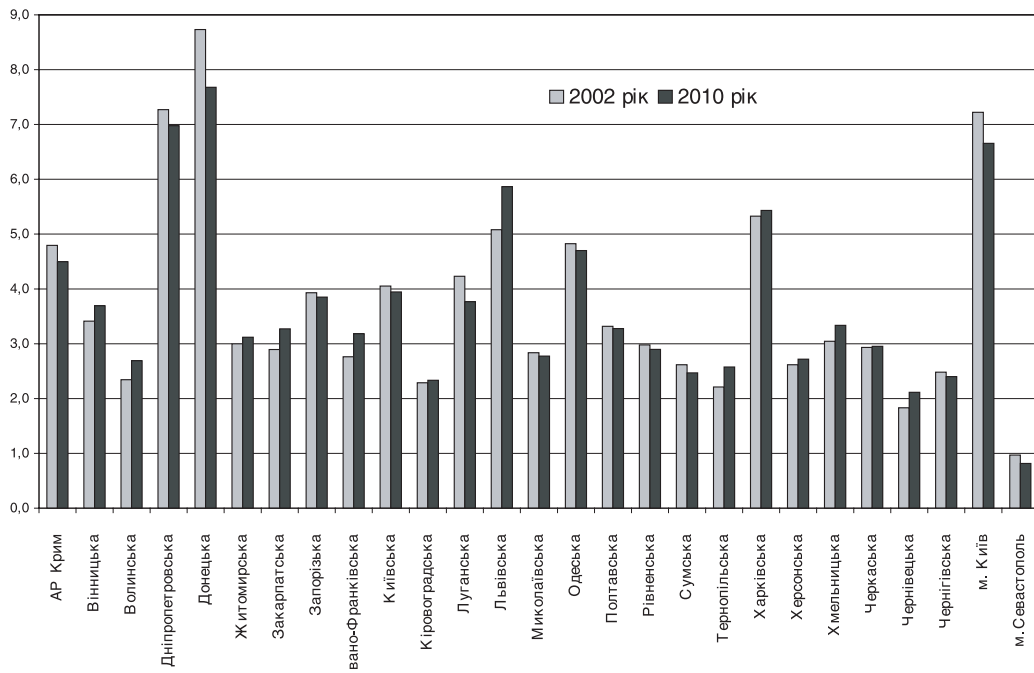
	Середній рівень доходів								Середній рівень видатків								гривень на одну особу
	2000 рік	місце регіону в Україні	2002 рік	місце регіону в Україні	2004 рік	місце регіону в Україні	2010 рік	місце регіону в Україні	2000 рік	місце регіону в Україні	2002 рік	місце регіону в Україні	2004 рік	місце регіону в Україні	2010 рік	місце регіону в Україні	
Україна	289,1	x	403,1	x	480,2	x	1 755,3	x	343,3	x	514,3	x	817,7	x	3 315,3	x	
	424,5	2	476,0	3	574,6	4	2 121,7	3	424,7	2	590,7	3	942,8	3	3 850,3	2	
АР Крим																	
області:																	
Вінницька	145,7	21	219,7	22	265,4	25	1 172,8	18	268,3	26	440,4	26	698,4	23	3 172,1	23	
Волинська	153,6	20	241,7	20	270,8	24	1 019,8	25	319,7	11	521,2	5	754,7	11	3 585,5	3	
Дніпропетровська	302,0	5	463,4	4	575,4	3	2 106,7	4	299,6	19	499,1	9	793,0	7	3 223,9	18	
Донецька	316,1	4	423,6	6	531,0	6	1 935,2	5	327,1	7	460,0	18	748,7	14	3 038,7	26	
Житомирська	132,1	25	216,5	24	279,9	23	1 193,2	17	299,3	20	459,1	19	755,9	10	3 376,4	10	
Закарпатська	159,3	18	205,2	26	255,5	26	915,5	26	313,7	12	481,1	13	729,3	20	3 402,9	9	
Запорізька	321,6	3	457,1	5	554,2	5	1 805,6	7	353,3	6	507,5	8	738,5	17	3 301,2	14	
Івано-Франківська	144,9	22	217,7	23	287,8	22	1 062,4	23	302,0	16	458,1	20	717,8	21	3 484,9	7	
Київська	253,7	9	308,2	11	439,4	10	1 894,2	6	356,4	5	534,1	4	814,9	4	3 510,7	5	
Кіровоградська	158,3	19	247,8	19	305,9	17	1 233,0	16	301,7	17	456,7	21	757,8	9	3 211,4	20	
Луганська	192,1	13	308,2	11	374,3	13	1 456,7	11	261,9	27	446,4	25	685,2	25	2 889,0	27	
Львівська	182,3	14	286,3	14	377,1	12	1 326,2	14	307,7	14	470,1	15	737,7	18	3 224,4	17	
Миколаївська	218,1	12	365,5	9	412,2	11	1 421,5	12	299,8	18	485,7	12	731,0	19	3 248,3	15	
Одеська	296,8	7	402,2	7	519,2	7	1 725,6	9	326,0	8	495,2	10	799,0	5	3 237,1	16	
Полтавська	247,4	10	363,6	10	447,7	9	1 734,9	8	321,7	9	492,6	11	751,7	12	3 311,3	13	
Рівненська	131,2	26	264,3	16	316,8	16	1 146,0	21	284,8	22	508,5	7	794,8	6	3 561,8	4	

Продовження таблиці 1 гривень на одну особу																
	Середній рівень доходів								Середній рівень витратів							
	2000 рік	місце репону в Україні	2002 рік	місце репону в Україні	2004 рік	місце репону в Україні	2010 рік	місце репону в Україні	2000 рік	місце репону в Україні	2002 рік	місце репону в Україні	2004 рік	місце репону в Україні	2010 рік	місце репону в Україні
Сумська	219,1	11	295,7	13	337,8	14	1 309,2	15	371,5	4	464,9	17	680,3	26	3 108,0	24
Тернопільська	115,5	27	186,3	27	226,3	27	900,2	27	284,0	23	451,8	24	670,8	27	3 188,7	21
Харківська	259,3	8	392,4	8	474,9	8	1 602,5	10	313,6	13	520,7	6	775,5	8	3 038,9	25
Херсонська	163,2	17	254,0	18	303,1	18	1 145,0	22	293,0	21	452,3	23	690,6	24	3 218,9	19
Хмельницька	141,1	24	227,4	21	292,9	21	1 146,1	20	274,0	24	453,6	22	741,2	16	3 352,9	11
Черкаська	180,7	15	272,9	15	334,8	15	1 355,5	13	304,5	15	465,2	16	751,6	13	3 330,9	12
Чернівецька	141,2	23	215,7	25	293,9	20	1 044,7	24	269,6	25	434,9	27	702,1	22	3 425,3	8
Чернігівська	166,4	16	259,8	17	301,2	19	1 164,8	19	320,6	10	480,0	14	741,3	15	3 175,8	22
міста:																
Київ	1 336,4	1	1 624,1	1	1 615,1	1	5 307,2	1	842,2	1	1 033,4	1	1 847,5	1	4 096,6	1
Севастополь	298,0	6	509,8	2	603,3	2	2 197,1	2	420,8	3	600,6	2	1 001,1	2	3 493,7	6

Джерело: розрахунки автора за даними Держкомстату України



Зрозуміло, що важелі глибинних соціально-економічних перетворень знаходяться поза системою освіти, тим не менше викликає подив тенденція падіння частки видатків на освіту (рис. 2) в таких регіонах, як Луганська, Дніпропетровська, Донецька, Одеська області та АР Крим і м. Київ, особливо враховуючи їх внесок у формування ВДВ країни.



*Джерело: розрахунки автора за даними Держкомстату України*

**Рис. 2. Зміна питомої ваги видатків на освіту у загальному обсязі місцевих бюджетів за 2002 і 2010 рр., %**

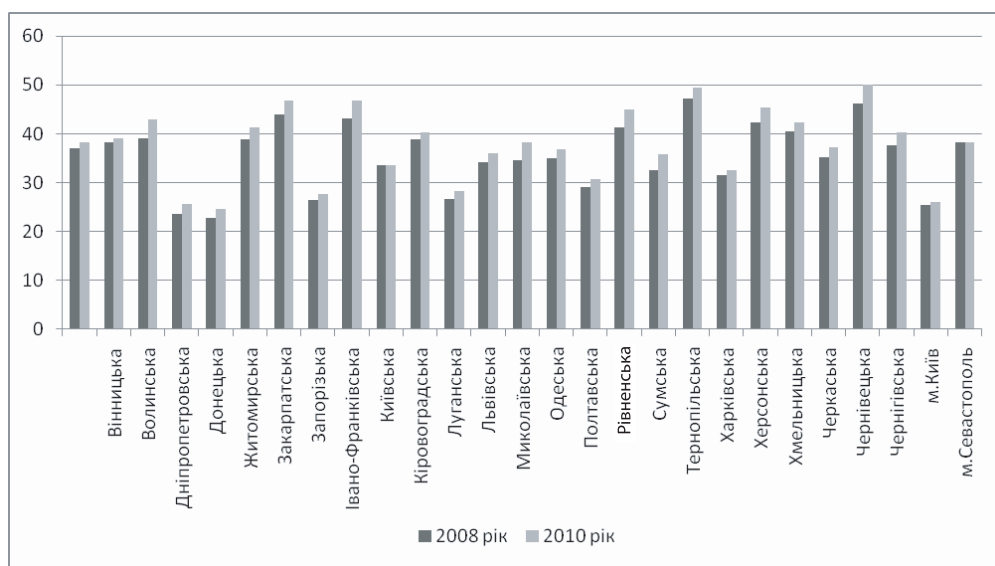
Надзвичайно значущим у контексті розуміння негативного характеру репрезентованих змін є механізм здійснення міжбюджетних трансфертів, що принципово не змінився із запровадженням нової редакції Бюджетного кодексу України. Якщо взяти за відправну точку класифікацію бюджетних трансфертів, то базовими з них для реалізації політики гарантування державою мінімального за діючими стандартами рівня соціальних послуг слід визнати „...дотацію вирівнювання бюджету АРК, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського...та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування...” й „додаткову дотацію на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів” [6, с. 353]. За цих обставин більшість місцевих органів влади сприймають місцеві бюджети, насамперед, як „видатки” або як „витрати”, але, на жаль, не як „баланс доходів і видатків”.

Одним із індикаторів перспективності розвитку системи бюджетування у чинному правовому полі може стати результат проведеного аналізу зміни питомої ваги штатних працівників, оплату праці яких фінансують за рахунок бюджетних коштів, у загальній кількості штатних працівників суб’єктів господарювання (рис. 3). Так, тільки за 2 останніх роки вона зросла в середньому по Україні із 31,8 до 33,6 %, а в 11 областях уже досягла

більше 40 %. Тобто фактична зайнятість населення в економічній діяльності у половини регіонів України значно відстає від зайнятості у бюджетній сфері.

Очевидною є принципова потреба державного осмислення соціальних аномалій, які формуються внаслідок розбалансованості між реальною економічною активністю регіональних суб'єктів і недосконалою політикою, з точки зору зростання і раціонального використання місцевих бюджетів та закріплення її результатів за територіями.

Якщо порівняти зміни обсягів фонду зарплати працівників бюджетної сфери і податку із доходів фізичних осіб, який сплачує працююче населення країни, за 2002–2010 рр., то їх співвідношення змінюється не на користь останнього: у 2002 р. обсяг фонду зарплати уже перевищував вказаний податок в 1,5 рази, а за 2010 р. – у 1,8 разу [3, с. 33; 4, с. 25]. Зрозуміло, що такі тенденції зайнятості населення безперспективні у подальшому розвитку якості і доступності соціальних послуг.

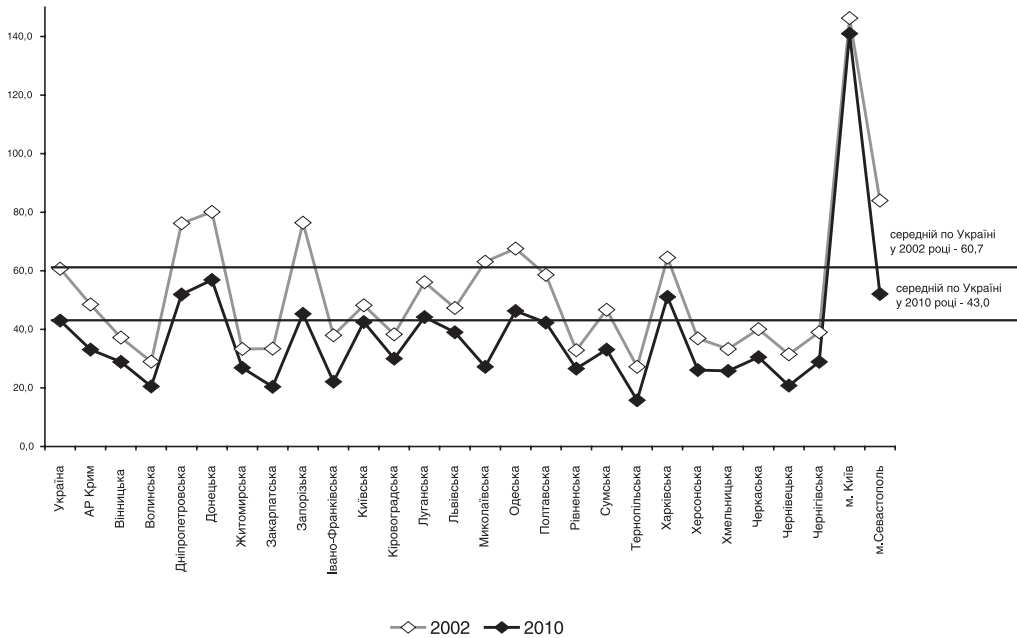


*Джерело: розрахунки автора за даними Держкомстату України*

**Рис. 3. Питома вага працівників, оплата праці яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, за 2008, 2010 роки, %**

Ми провели нетрадиційний аналіз впливу місцевих органів влади на зростання доходів місцевих бюджетів у контексті забезпеченості ними ряду функціональних видатків (без міжбюджетних трансфертів) податком із доходів фізичних осіб. Обсяг цього податку і його динаміка реально відтворюють здатність влади до розширення арени праці та підвищення зайнятості населення, формування підвалин добробуту через можливості залучення членів домогосподарств до продуктивної праці, а також забезпечення законслухняності бізнесу, влади, громади щодо своєчасності і повноти оплати праці працюючих громадян та відповідних податків і зборів. Встановлено, що частка обсягу податку на доходи фізичних осіб у загальній сумі власних доходів місцевих бюджетів за період дії БКУ в редакції червня 2001 р. до затвердження його нової редакції 2010 р. зросла до 63,4 %. Але надходження податку на доходи фізичних осіб, сплаченого до місцевих бюджетів України,

забезпечували в середньому тільки 43,7 % власних видатків місцевих бюджетів у 2002 р. і 33,6 % — у 2010 р. [2, с. 55, 57]. Можна констатувати, що його потенції зменшились на 10 пунктів. Спроможність податку на доходи фізичних осіб у забезпеченні власних видатків місцевих бюджетів по соціально-культурній сфері впродовж визначеного періоду набула також перманентного характеру з тенденцією до зменшення і забезпечувала їх у 2010 р. тільки на 43,0%, що у 1,4 разу менше від 2001 р. (рис. 4).



*Джерело: розрахунки автора за даними Держкомстату України*

**Рис. 4. Рівень забезпеченості видатків соціально-культурної сфери місцевих бюджетів регіонів області податком з доходів фізичних осіб за 2002 і 2010 рр., %**

Наявні тенденції засвідчують, що обсяг податку на доходи фізичних осіб зростає повільніше, ніж обсяг основних видатків місцевих бюджетів, „...адже наша держава, — за висловом академіка НАН України, директора Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України Е.Лібанової, — досі не переймається популяризацією самозабезпечувальної поведінки населення, спрямованої на підвищення власного добробуту власними зусиллями” [7, с. 13].

Ставиться під сумнів і зміна на краще у фінансовій самодостатності регіонів з включенням до місцевих податків і зборів податків малого бізнесу (єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, фіксований сільськогосподарський податок). За нашими розрахунками, їх питома вага у власних доходах місцевих бюджетів складала у 2010 р. тільки 2,7 %, тоді як у 2002 р. — 4,0 % [3, с. 170; 4, с.148].

Зрозуміло, що ні податок на доходи фізичних осіб, ні податки малого бізнесу не є цільовими для фінансування конкретних видатків місцевих бюджетів. Та негативні тенденції зростання розриву між обсягами їх надходжень і видатками на соціально-культурні заходи свідчать, по-перше, про посилення фінансової неспроможності місцевих бюджетів ви-

конувати власні функції адекватно фінансовому потенціалу регіонів; по-друге, про досить низький рівень відповідальності місцевих органів влади щодо зростання самодостатності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; по-третє, про низький рівень інформування населення і суб'єктів великого, середнього і малого бізнесу щодо формування доходів державного і місцевих бюджетів та публічності їх планування, виконання і контролю для забезпечення соціально-культурного розвитку регіонів, що є причиною незацікавленості населення та суб'єктів господарювання у сплаті податків і зборів; по-четверте, про зростання загрози введення додаткових податків і зборів або збільшення розмірів ставок на діючі податки (наприклад, на акцизний збір), які платить населення також з „власного гаманця”, для покриття зростаючого дефіциту у фінансуванні витрат навіть по соціальному захисту населення, соціально-культурній сфері, не враховуючи видатки на розвиток житлово-комунального господарства, екології тощо.

Достатність і якість соціальних послуг, в умовах обмеженості державних фінансових ресурсів, насамперед залежить від ефективності їх використання, що, в свою чергу, найбільшою мірою залежить від системи державного управління та якості і достовірності інформаційного забезпечення соціальної політики держави. Разом з тим в Україні до цього часу не створено умови для впровадження європейських інструментів діагностики ефективності і раціональності моделі формування і виконання видаткової частини бюджетів усіх рівнів із врахуванням загального обсягу державного фінансового ресурсу в розрізі регіонів. Хоча, згідно з чинним впродовж 2001–2010 рр. Бюджетним кодексом України та його новою редакцією від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, видатки бюджету тлумачаться як „...кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом...” [5, с. 5; 7, с. 15].

Виходить, що для повного уявлення про загальний обсяг державних фінансових ресурсів, який використовують на рівні міст, сіл, селищ регіонів, необхідна інформація не тільки про обсяг місцевих бюджетів, а також про обсяг фінансів, які надають центральні органи влади місцевим бюджетам за рахунок державного бюджету відповідно до затверджених Верховною Радою України та Урядом державних програм. Але загальнодоступними в розрізі регіонів є тільки статистичні показники і звітні дані Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів за економічною і функціональною бюджетними класифікаціями, з урахуванням обсягів міжбюджетних трансфертів і без них [2, с. 55–58; 8].

На жаль, до цього часу українське законодавство та чинні нормативні акти не передбачають офіційну і публічну статистичну звітність міністерств і відомств (як головних розпорядників коштів державного бюджету) щодо планування і використання коштів державного бюджету в розрізі регіонів у повному обсязі. Як наслідок, повною інформацією про зміни загального обсягу коштів державного і місцевих бюджетів та його структури в розрізі регіонів (з урахуванням виконання усіх загальнодержавних програм) не володіють не тільки органи місцевої влади та громадськість, а навіть і центральні органи влади. Вказана недосконалість методологічної конструкції бюджетування та звітності головних розпорядників коштів про використання державного і місцевих бюджетів разом в розрізі регіонів не дозволяє об'єктивно і повно оцінити виконання соціальної політики держави на місцевому рівні по жодному виду соціальних послуг.

Природно, що прийняття управлінських рішень в умовах неповної інформації щодо міри задоволення потреб регіону і реального їх фінансування та ефективності і результативності використання загального обсягу державних коштів призводить до проблем вже не фінансового характеру, а таких, що пов'язані з неадекватними управлінськими впливами.

Час, в який ми живемо — це час динамічних змін. Усі процеси розвиваються швидко і досить суперечливо. Подібний розвиток ситуації показує наявність в ній значного спектра не тільки невикористаних можливостей, а й прихованих загроз. Идеться про погіршення законслухняності бізнесу і населення та зменшення його довіри до будь-якої влади.

Оскільки Україна формує „коридор” можливих „українських сценаріїв” досягнення на національних теренах стандартів добробуту європейського рівня в регіонах, мають бути започатковані зміни такого характеру, які забезпечили б перехід від бюджету як фіскального плану доходів і витрат, до бюджету як інструмента регулювання темпів і пропорцій суспільного розвитку на рівні регіонів, міст, сіл, селищ, що гарантують соціальний прогрес. Цю роботу слід переорієнтувати з односторонньої підтримки депресивних регіонів за рахунок вирівнювання всіх регіонів у площину недопущення зниження активності регіонів-лідерів, що збільшить доходи місцевих бюджетів і державного бюджету та, відповідно, його обсяг коштів на розвиток регіонів-реципієнтів.

**Висновки.** Науковий та практичний досвід показує, що чим більше посилюється динаміка економічної підсистеми регіонів, тим складнішими й різноманітнішими стають форми підтримання на досягнутому рівні соціальних аспектів життя населення, не говорячи вже про їх прискорення. Ігнорування факту існування в сучасній соціальній системі суспільства механізму гальмування прогресивного загальноцивілізаційного поступу перетворює методологію бюджетування й міжбюджетних відносин у їх нинішньому варіанті на додатковий інструмент централізації фінансових ресурсів і нівелює всі намагання регіонів щодо пошуку можливостей фінансового забезпечення з різних фінансових джерел та використання повною мірою діючих форм зростання потенціалу соціалізації економіки регіонів. Тому у стислі строки необхідно провести дослідження по регіонах на предмет визначення „фотографії” рівня їх соціального стану та сформулювати соціально-економічні кадастри регіонів.

Потребує удосконалення механізм соціального регіонального сходження, за яким владні структури повинні будуть не очікувати надходження коштів, а знаходити джерела їх продукування, що вимагатиме кардинальної зміни принципів бюджетної політики, а саме: впровадження „бюджету розвитку” і „бюджету зростання” регіонів замість „бюджету вирівнювання”, що, врешті-решт, покращить забезпечення доступності, своєчасності та якості надання послуг державної та комунальної соціальної інфраструктури, незалежно від місця проживання громадян.

Важливим кроком в цьому напрямі має стати створення системи оцінювання роботи всіх ланок виконавчої влади щодо планування і використання загального обсягу коштів державного і місцевих бюджетів в розрізі регіонів України з одночасним впровадженням єдиної державної інформаційної бази для моніторингу та прогнозування розвитку соціальних послуг у регіонах при об’єднанні всіх державних джерел їх фінансування.

#### **Джерела**

1. Чумаченко Н.Г. Региональное управление и НТП. — К.: Наук. думка, 1990. — 274 с.
2. Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України; За ред. О.Г.Осауленка — К.: ТОВ „Август Трейд”, 2011. — 559 с.
3. Бюджет України за 2004 рік: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. — К.: Мінфін України, 2005. — 205 с.
4. Бюджет України за 2010 рік: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. — К.: Мінфін України, 2011. — 291 с.

5. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 21.06.2001 р. № 2542-III із змінами та доповненнями. — Вінниця: Книга Вега, 2004.—108 с.

6. Бюджетний кодекс України // Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В.Е.Теліпко. А.С.Овчаренко, С.А.Панасюк; За заг. ред. М.Я.Азарова. — К.: Центр учбової літератури, 2010. —480 с.

7. *Лібанова Е.М.* Гуманізм, суспільна інтеграція та соціальний розвиток // Демографія та соціальна економіка — 2010. — № 2 (14) — С.3—13.

---

**Анотація.** Розглянуто диспропорції в формуванні економічних потенцій регіонів і оцінено рівень адекватності надання ними соціальних послуг. Особливу увагу приділено механізму забезпечення регіонів необхідним обсягом фінансових ресурсів на розвиток соціальної інфраструктури й спільних умов проживання. Обґрунтовано чинники, які гальмують розбудову фундаменту соціальної держави, через призму регіонів.

**Аннотация.** Рассмотрены диспропорции в формировании экономических потенциалов регионов и оценен уровень адекватности предоставления ими социальных услуг. Особое внимание уделено механизму обеспечения регионов необходимым объемом финансовых ресурсов на развитие социальной инфраструктуры и общих условий проживания. Обосновано факторы, тормозящие развитие фундамента социального государства, посредством призмы регионов.

**Summary.** Considered disproportions in the formation of economic potential of regions and rated the level of adequacy of their social services. The results of economic analysis of changes in the contribution of regional gross value added. The estimation of local budgets depends on the contribution of regions in gross value added.

Particular attention is paid to the mechanism of the regions necessary of financial resources for development of social infrastructure and common living conditions. The analysis of changes in availability of local spending most important duty — tax on personal income. Priorities and improve their policies and procedures for planning, implementation and controlling the amount of intergovernmental relations.

Substantiated factors that impede the development of social foundations of the state through the prism regions. The measures on the implementation of monitoring the adequacy and effectiveness of the budget by the total local budgets and state budget in the regions.

**Ключові слова:** *регіон, розвиток, диспропорції, оцінка, чинники, перспективи.*

**Ключевые слова:** *регион, развитие, диспропорции, оценка, факторы, перспективы.*

**Key words:** *region, development, disparities, evaluation factors, perspectives.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 30.11.2011 р.*





УДК658.14.37.06

**О. Ю. АМОСОВ,**  
*доктор економічних наук, професор,  
Перший заступник директора Харківського регіонального інституту  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президенті України*  
**Н. Л. ГАВКАЛОВА,**  
*доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри регіональної економіки  
Харківського національного економічного університету*

## **КАПІТАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАСІБ МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА**

У нинішній час, коли в світі поглиблюються процеси інтеграції та глобалізації, посилюється вплив чинників економіки знань на всі сфери життєдіяльності, а в Україні формується інноваційно-інвестиційна модель розвитку, особливу увагу теоретики та практики приділяють модернізації як забезпеченню такого стану системи, що сприяє оновленню, відродженню та набуттю нових рис суспільства, економіка якого має бути конкурентоспроможною. Модернізація забезпечує якісну перебудову суспільства, детермінується впливом чинників, серед яких слід зазначити рівень формування та використання людського, інтелектуального та соціального капіталів — складових синтезованого капіталу суспільства. Таким чином, дослідження питань, пов'язаних із синтезованим капіталом, у контексті модернізації відповідають сучасним викликам розвитку вітчизняної наукової думки. А з огляду на те, що капіталізація синтезованого капіталу здатна підвищити його загальну вартість, можна розглядати капіталізацію як засіб модернізації суспільства, що свідчить про важливість та актуальність теми даної роботи.

Зазначеним проблемам присвячені праці закордонних дослідників, які почали вивчати питання модернізації у XX ст., а останні за часом роботи належать Берлі Дж. [1], Блекленду Х. [2], Чіну К. [3], Мейшионісу Дж. [4] та іншим. У вітчизняній теорії та практиці дослідження цієї проблеми беруть початок у кінці 90-х рр. минулого століття та продовжуються до нашого часу. Сучасні доробки представлені у працях Головка В. [6], Зеленько Г. [7], Лібанової Е., Михальченка М. [8] та ін. Провідні вчені також ініціюють розгляд проблеми модернізації вітчизняної економіки, водночас у зв'язку із капіталізацією як такою, що має забезпечити зростання макроекономічних показників та сталість соціально-економічного розвитку України. Питання модернізації також може бути розглянуто в синтезі людського, інтелектуального і соціального капіталів. А з огляду на необхідність

структурної перебудови вітчизняної економіки та якісного оновлення суспільства, модернізація в Україні має будуватися на принципах демократії та соціальної відповідальності, потребує розгляду та побудови відповідної модернізаційної моделі розвитку суспільства за обов'язкового створення умов для поширення процесів капіталізації.

Отже **мета** дослідження полягає в обґрунтуванні науково-теоретичних засад капіталізації синтезованого капіталу як засобу модернізації суспільства.

Досягнення мети зумовило постановку та вирішення таких завдань:

- представити дефініцію категорії «модернізація», та визначити етапи становлення школи модернізації;
- визначити сутність синтезованого капіталу й обґрунтувати його місце в забезпеченні модернізації вітчизняної економіки;
- довести, що капіталізація синтезованого капіталу є засобом модернізації суспільства.

Оперуючи категорією «модернізація», науковці все більше відводять увагу від її змістовного навантаження. Найчастіше дослідники погоджуються з тим, що немає єдиного підходу до сприйняття модернізації. Її розглядають через призму різних сценаріїв майбутнього суспільства та пов'язують з виникненням політично стабільної, правової демократичної держави з високотехнологічною економікою та розвинутою соціальною сферою. Через це вважаємо, що модернізацію варто розглядати як таку, що має забезпечити найвагоміший вплив на позиції України в світовому середовищі майбутнього.

Класичні праці, що описують теорію модернізації, належать О. Конту, Г. Спенсеру, К. Марксу, М. Веберу, Е. Дюркгейму и Ф. Тьоннісу. У більшості класичних концепцій модернізації акцент робиться на формуванні індустріального суспільства. Найчастіше модернізацію розглядають як процес, паралельний індустріалізації, що пов'язаний із перетворенням традиційного аграрного суспільства на індустріальне. Тобто її розглядають лише під кутом зору трансформації системи господарства, технічного озброєння й організації праці.

У циклі соціальних наук модернізація визначається як процес, що забезпечує еволюційну трансформацію від традиційного до модернізованого суспільства, тобто забезпечує обґрунтування модернізації шляхом оперування до суспільних теорій еволюціонізму.

Дослідники [9, с. 146] визначають існування чотирьох етапів становлення та розвитку школи модернізації: 1) друга половина 1950-х – перша половина 1960-х рр. – період народження та стрімкого росту дослідження модернізаційних процесів; 2) кінець 1960-х – 1970-ті рр. – критичний період, протягом якого започаткована концепція розвивалася під впливом критичного сприйняття модернізації з боку фундаторів теорій відставання (залежного розвитку), мікросистемного аналізу (І. Валерстайн), неомарксизму; 3) починаючи з 1980-х рр. спостерігається посткритичний період відродження досліджень сталої модернізації: з'являються «нові модернізаційні штудії» (за Е. Соу) – тенденції конвергенції шкіл модернізації, залежності та мікросистемного аналізу; 4) кінець 1980-х – 1990-х рр. – становлення неомодернізаційного та постмодернізаційного аналізу значною мірою під впливом грандіозних трансформацій у країнах Центрально-Східної Європи та Євразії. Вважаємо, що у наш час розвиток школи модернізації суспільства відбувається в межах 5 етапу, який характеризується стрімкою зміною стадій росту на макрорівні (системній кризі передую соціально-економічна сталість у більшості економічно розвинених країн, а подолання кризи супроводжується загостренням суперечностей у суспільстві, збільшенням соціальних трансформацій, зміною конфігурації суспільних матриць), що відповідає постмодернізаційному аналізу в посткризовий період.

Науковці запропонували ряд моделей, використання яких стимулює визначення критеріїв модернізації та які будуються за принципом лінеарності розвитку процесів у суспільстві. Зокрема Ш. Ейзенштадт пропонує лінеарну модель модернізації та визначає характерні явища й ознаки, що її супроводжують [2]. Так соціально-демографічні аспекти модернізації описуються поняттям «соціальна мобілізація», а в економічній — супроводжуються технологічним ростом, засадами якого є наукові знання, що зумовлює стрімкий перехід від індустріального до постіндустріального суспільства. Засадами виникнення наукових знань, в свою чергу, є процеси управління формуванням, акумулюванням та використанням інтелектуального, людського та соціального капіталів, які є складовими синтезованого.

Оперування категоріями «людський капітал», «інтелектуальний капітал» та «соціальний капітал» окремо не відповідає сутності комплексного підходу, що зумовлює, на нашу думку, необхідність введення категорії «синтезований капітал», який генерується трудовими ресурсами країни та акумулює в собі зазначені вище різновиди капіталу.

Синтезований капітал належить людині, яку на макрорівні розглядають через призму трудових ресурсів країни. З одного боку, ураховуючи значний обсяг населення національної держави, можна припустити що трудовий ресурс має більш ємний потенціал, це дає змогу вважати його менш обмеженим, ніж інші, але невичерпних ресурсів у природі не існує. З другого боку, на основі того, що люди проживають, навчаються та працюють у різних умовах, по-різному сприймають та генерують інформацію, мають неоднакові здібності, майстерність, креативність, вважаємо, що процеси акумулювання синтезованого капіталу є нерівномірними, як і процеси його нагромадження: у великих містах з переважаючою кількістю вищих навчальних закладів більш інтенсивно, ніж у невеликих та сільській місцевості. Безперечно, таке нагромадження піддається певній логіці: адже відсутній цільовий розподіл випускників ВНЗ, й має місце низький рівень як матеріальної, так і нематеріальної мотивації до зайнятості висококваліфікованих спеціалістів у невеликих містах та в сільській місцевості та ін.

Капіталізація, в свою чергу, — складна та багатоаспектна категорія. Незважаючи на те, що визначення капіталізації як процесу перетворення додаткової вартості у капітал було запропоновано К. Марксом, сучасні особливості господарювання зумовлюють новітнє бачення капіталізації та збагачення змісту даної дефініції. Адже еволюція розвитку суспільства супроводжується розширенням уявлень про головні чинники виробництва. Поряд із землею, працею, капіталом постали такі його види, як людський, інтелектуальний та соціальний. Урахування факту обмеженості матеріальних ресурсів та зростання їх вартості в світі зумовлює посилення уваги до зазначених видів капіталу як поодиночі, так і у синтезованому вигляді. Річ у тому, що наше суспільство перебуває в перехідному стані до економіки знань, коли синтезований (людський, інтелектуальний та соціальний) капітал, втілений у технології та бізнес-процесах, створює засади збільшення рівня нематеріального виробництва в країні.

У Великому економічному словнику капіталізація визначається як: перетворення додаткової вартості у капітал; розрахунок цінності майна за доходом, який воно приносить; перетворення доходу в капітал, тобто використання доходу на розширення бізнесу; віднесення витрат на прирощення капітальних активів, а не на витрати звітного періоду [10]. Зосередимо увагу на перетворенні додаткової вартості на капітал та використанні доходу на розширення бізнесу, оскільки йдеться про синтезований капітал, формування та ефективне використання якого можливе за умови безперервного розвитку трудового потенціалу (навчання, підвищення кваліфікації, набуття компетентностей, самонавчання), створення підґрунтя для розширеного відтворення шляхом підвищення прожиткового

мінімуму та зростання розміру заробітних плат, удосконалення нормативно-законодавчої бази суспільства.

На макро- та мезорівнях процес капіталізації розглядається як виробниче використання національного доходу та доходу регіону в цілому. На нашу думку, вірним буде те, що капіталізація — це система господарювання, яка забезпечує розширене відтворення активів, матеріальних та інших, що сприяє росту національної економіки [11, с. 90]. Капіталізація як узагальнений показник не лише характеризує стан об'єкта господарювання, а й визначає темпи розвитку економіки країни в цілому, рівень добробуту населення та якість його життя.

Таким чином, успішна реалізація стратегії розвитку країни та її регіонів передбачає створення умов для такої капіталізації, що дає можливість максимально ефективно використовувати наявний синтезований (людський, інтелектуальний та соціальний) капітал. Зазначене втілено у змісті положень стратегії розвитку держави, зокрема у пріоритетному завданні створення галузі управління розвитком та капіталізацією людського потенціалу територій.

Сучасні вітчизняні теоретики та практики зазначають, що Україна ще зберігає потужний науковий комплекс, який включає 1378 наукових організацій різних типів підпорядкування та здатна генерувати результати світового рівня [12]. Однак майже п'ята частина такого потенціалу працює із зарубіжними замовниками, а 90% фінансових ресурсів — оплата послуг виконавця — спрямовано на розвиток технічних наук, галузевого сектору та підтримку інститутів, підпорядкованих Міністерству промислової політики. Тобто вітчизняна наука здебільшого забезпечує надання інтелектуалоемних послуг іншим країнам-замовникам. Таке становище вітчизняної науки зумовлене недостатнім фінансуванням розвитку науково-технічної сфери, невисоким рівнем інноваційної активності, недостатньою мотивацією людей до ефективного використання власного людського, інтелектуального та соціального капіталу, про що свідчать наступні дані.

Так, питомі витрати в розрахунку на одного наукового працівника в Україні майже в 3 рази менші, ніж у РФ та в 70 раз менше, ніж в США. Наукоємність ВВП, що визначається як вага витрат на дослідження та розробки у ВВП, в Україні скоротилась до 0,95%. Тоді як в США та Німеччині даний показник становить 2,7% [12]. Беручи до уваги те, що економіка України може втратити свою конкурентоспроможність, у Програмі економічних реформ 2010 — 2014 рр. поставлена задача активізації інноваційних процесів, а також збереження та повного використання наукового потенціалу України для модернізації національної економіки [12].

У цьому зв'язку згадаємо завдання нового публічного управління державою, одним із основних серед яких є створення «вартості країни», подібно тому, як бізнесмен створює вартість компанії, за дотримання принципу соціальної відповідальності. Така політика на рівні держави має забезпечувати поступове зростання її авторитету та підвищувати рівень соціально-економічних показників. Створення зазначеної вартості на державному рівні забезпечує процеси формування та ефективного використання людського, інтелектуального та соціального капіталів, тобто мова йде про формування та ефективне використання синтезованого капіталу країни.

Простежити процеси капіталізації пропонується стосовно економіки знань (тільки постійний обмін знаннями приводить до ефективного використання інтелектуального капіталу, що виступає в тісному зв'язку з якістю управління знаннями), яка поширюється на рівні управління державою, але підґрунтя для переходу до економіки знань формується спочатку на рівні підприємства, а потім на регіональному та національному рівнях. Так, на рівні підприємства знання використовують з метою створення об'єктів інтелектуальної власності.

В процесі управління знаннями вирішальну роль відіграє його внутрішньоорганізаційний трансферт, що включає три фази: ініціювання, рух та інтеграцію. При цьому ефективність передачі знань визначається впливом таких факторів, які залежать тільки від суб'єкта знання, а саме людини та її оточення. Впливовість кожного фактора залежить від фази трансферту знань [13]. Без усякого сумніву, одним із найвагоміших факторів впливу на процес передачі знання є мотиваційна підтримка та довіра його власників і носіїв, яка забезпечується ефективним менеджментом персоналу. Підкреслимо, що індивідуальні знання персоналу перетворюються на організаційні у разі соціалізації людей при виконанні спільних завдань, проєктів тощо. Тому цикл обігу організаційного знання пропонується розглядати в контексті всіх явних або неявних знань персоналу. Коло обігу організаційного знання починається від інвестування у навчання персоналу, далі йде формування, накопичення, зберігання, використання, трансфер та закінчується реінвестуванням коштів, що отримані від вдалого використання здобутих знань [13].

Отже, капіталізація знань, що приводить до збільшення додаткової вартості через створення об'єктів інтелектуальної власності, забезпечує умови для формування та ефективного використання інтелектуального капіталу на рівні підприємства.

Починаючи свій шлях з макrorівня, об'єкти інтелектуальної власності виходять на мезорівень, відіграючи провідну роль у процесі капіталізації знань. Все це супроводжується акумулюванням синтезованого капіталу на рівні регіону, використання якого дасть змогу побудувати дієву інноваційно-інвестиційну модель регіонального управління, де капіталізація займає центральне місце.

Капіталізацію знань на макrorівні забезпечують активність дослідницьких пошуків та інтенсивність генерації ідей. Та, перш за все, інтенсивність процесів, що впливають на формування і використання інтелектуального капіталу, відбивається у зростанні кількості об'єктів інтелектуальної власності. Наприклад, у постіндустріальних країнах кількість заявок на отримання охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності в 2005 році складала: в Німеччині – 22618,95, у Сполучених Штатах Америки – 33121,87, в Японії – 21989,49. Для порівняння, в Україні в 2005 році було подано 7034 таких заявок. Питома вага реалізованої інноваційної промислової продукції в загальному обсязі реалізації в постіндустріальних країнах становить: у Німеччині – 19,7%, у Великобританії – 19%, в Італії – 18,3% на 2005 рік. В Україні цей показник становив 4,67% [14]. Ці дані підтверджують наявність екстенсивного підходу до формування та використання інтелектуального капіталу нації.

Окремо слід зазначити, що сучасні процеси, які відбуваються в світі та впливають на зовнішнє середовище України, пов'язані з глобальними чинниками, що забезпечує її інтеграцію у глобальне середовище. Це ж стверджується у Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004 – 2015 рр. «Шляхом Європейської інтеграції», де викладено головні пріоритети в зовнішній державній політиці, запропоновано певні орієнтири, наведено відповідні заходи, впровадження яких прискорюватиме інтеграцію країни до світової системи господарювання. Залишається відкритим питання щодо термінів можливої адаптації вітчизняних підприємств, організацій, установ до вимог інтеграційного середовища. Для прискорення цих процесів слід розробити й використовувати адаптаційні моделі господарських механізмів [15], невід'ємним атрибутом яких є капіталізація.

У свою чергу, при визначенні в країні конфігурації соціально-демографічних чинників модернізації, капіталізація має бути одним із цих чинників. Тому доцільно розглядати капіталізацію як стратегічний напрям розвитку України періоду післякризової модернізації.



Наявність проблемних чинників та аналіз їх впливу зумовлюють необхідність авторських пропозицій, за реалізації яких управління процесами розподілу та перерозподілу синтезованого капіталу буде дієвим в умовах післякризової модернізації, а саме:

- нагромадження синтезованого (людського, інтелектуального та соціального) капіталу країни з подальшим його розподілом та перерозподілом;
- створення умов для капіталізації синтезованого капіталу (прикладом є капіталізація знань, за якої формується інтелектуальний, людський та частково соціальний капітал);
- створення підґрунтя для трансформації синтезованого капіталу у геоекономічний капітал країни;
- удосконалення контролю та регулювання на ринку робочої сили з метою забезпечення ефективного розподілу та перерозподілу синтезованого капіталу в умовах постмодернізації;
- створення соціально-економічного механізму ефективного використання синтезованого капіталу в умовах постмодернізації (зазначений механізм містить державні, ринкові та організаційні важелі впливу на процеси формування синтезованого капіталу, ефективність використання якого визначається капіталізацією) .

З наведеного раніше виходить, що для забезпечення соціально-економічного розвитку країни в умовах модернізації вважаємо необхідним, перш за все, приділяти увагу розподілу та перерозподілу в національному аспекті синтезованого капіталу з метою досягнення рівномірності його нагромадження і, як наслідок, активізації розвитку сільських та інших «непривабливих» територій (адміністративно-територіальна реформа в Україні передбачає укрупнення територіальних громад та вирішення проблеми «непривабливих» територій шляхом реорганізації відповідних одиниць), сприяння інноваційному розвитку регіонів та країни в цілому, створювання умов для інтелектуалізації праці на всіх, а не лише наукоємних або «брендових» підприємствах України. Ефективність використання синтезованого капіталу, як було зазначено вище, визначається капіталізацією, методики розрахунку якої подано на рівні організації. На мезо- та макроекономічному рівні може бути використаний індексний метод, що дасть можливість визначити тенденції щодо використання синтезованого капіталу.

**Висновки.** Таким чином, забезпечення сталого розвитку країни, регіону, підприємства в межах модернізації можливе за умови капіталізації, внаслідок чого відбуваються процеси, пов'язані з трансфертом синтезованого капіталу, підвищуючи відносну додану вартість. Вважаємо, що капіталізація синтезованого капіталу має розглядатися засіб модернізації суспільства та має призвести до:

- нагромадження синтезованого (людського, інтелектуального та соціального) капіталу країни з подальшим його розподілом на національному рівні (йдеться про створення національних та регіональних інтегрованих структур, ТНК та кластерів, до складу яких можуть входити ВНЗ);
- створення умов для трансформації синтезованого капіталу у геоекономічний капітал країни, що має забезпечувати водночас ефективність створення інноваційної моделі розвитку підприємств та соціально-економічний розвиток країни.

Урахування авторських викладок, поряд із актуалізацією капіталізації синтезованого капіталу, дасть можливість уточнити стратегічні напрями розвитку країни в напрямі забезпечення сталості її соціально-економічної конфігурації шляхом модернізації.



**Джерела**

1. *Berlie, Jean A., ed.* Islam in China, Hui and Uyghurs: between modernization and sinicization (Bangkok, White Lotus Press, 2004) ISBN 9744800623.
2. *Blokland, Hans, and Nancy Smyth Van Weesep, eds.* Modernization and Its Political Consequences: Weber, Mannheim, and Schumpeter (2006).
3. *Chin, Carol C.* Modernity and National Identity in the United States and East Asia, 1895-1919 (Kent State University Press; 2011) 160 p.
4. *Macionis, John J.; Ken Plummer* (2008). Sociology (4th ed.). Pearson Education. ISBN 0132051583.
5. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rda.sarny.rv.ua/node/1414>
6. *Головко В.* «Модернізація» як метанарратив української історії // Проблеми Історії України: факти, судження, пошуки. – 2003. – № 9. – С. 410–427.
7. *Зеленько Г. І.* Україна і Польща: моделі політичної модернізації. Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2001. – 16 с.
8. *Михальченко М. І., Горелов М. Є., Дергачов О. П. та ін.* Політичні зміни в Україні в контексті трансформаційної і модернізаційної парадигм: порівняльний аналіз // Сучасна українська політика: Аналітичні доповіді Ін-ту політич. і етнонац. дослід. ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2008. – С. 7–88.
9. *Побережников И.В.* Модернизация: теоретико-методологические подходы // Экономическая история. Обзорение / Под ред. Л.И.Бородкина. Вып. 8. – М., 2002. – С. 146–168 (Постраничные примечания). С. 146.
10. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрайяна – 3-е издание стереотипное. – Институт новой экономики, 1998. – 864 с.
11. Капитализация экономики: проблемы и перспективы. Материалы семинара (ч. 2) – Режим доступа [http://www.ief.org.ua/IEF\\_rus/ET/Kapitalizaciya306.pdf](http://www.ief.org.ua/IEF_rus/ET/Kapitalizaciya306.pdf)
12. *Макушкин А.* Основные сценарии развития глобальной экономики до 2030 г. – Режим доступа <http://www.lawinrussia.ru/dokladi/2010-06-29/osnovnie-stsenarii-razvitiya-globalnoy-ekonomiki-do-2030-g.html>
13. *Амосов О. Ю.* Науковий досвід О. Г. Лібермана та капіталізація знань: сучасні реалії / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова, Н. С. Маркова // Ліберманівські читання – 2009. Економічна спадщина та сучасні проблеми. Монографія / Під заг. ред. Пономаренка В. С., Кизима М. О., Зими О. Г. – Харків : ФОП Лібуркіна Л. М.; ВД «ІНЖЕК», 2009. – 296 с.
14. *Гавкалова Н. Л.* Формування соціально-економічного механізму ефективності менеджменту персоналу: дис. доктора екон. наук : 08.00.04 / Н. Л. Гавкалова. – Харків, 2009. – 572 с.
15. <http://www.rada.gov.ua>

**Анотація.** Подано дефініцію категорії «модернізація», представлено розвиток школи модернізації. Визначено сутність синтезованого капіталу та обґрунтовано його місце в забезпеченні модернізації вітчизняної економіки. Доведено, що капіталізація синтезованого капіталу є засобом модернізації суспільства: якщо цього не відбудеться, то можлива анігіляція процесів його розвитку.

**Аннотация.** Представлены дефиниция категории «модернизация», развитие школы модернизации. Определена сущность синтезированного капитала и обосновано его место в обеспечении модернизации отечественной экономики. Доказано, что капитализация синтезированного капитала является средством модернизации общества: если это не произойдет, возможна анигиляция процессов его развития.

**Summary.** Submitted by definition of the category of “modernization”, represented by the development of school modernization. It was found that in the social sphere the social and demographic aspects of modernization are described by the concept of “social mobilization”, and in economic sphere they are accompanied by technological growth, the principles of which are scientific knowledge, the generation of which is done due to the processes of formation, accumulation and use of intellectual, human and social capital that are synthesized components. It was proved that at the macro and mezo levels the capitalization process is seen as production use of the national income and the region revenue as a whole. It is proved that capitalization is a system entity that provides advanced rendering assets, material and other ones that promotes the growth of national economy, and as a general indicator of capitalization not only describes the state of management object, but also determines the rate of the economy growth as a whole, the level of welfare and living standards. It was emphasized that the sustainable development of a country, a region, a company within modernization is possible due to capitalization, causing the processes associated with transferring the synthesized capital, increasing the relative value added. We suppose that capitalization should be seen as a strategic direction of country modernization.

**Ключові слова:** синтезований капітал, модернізація, капіталізація, управління знаннями.

**Ключевые слова:** синтезированный капитал, модернизация, капитализация, управление знаниями.

**Key words:** synthetic capital, modernization, capitalization, knowledge management.

*Стаття надійшла до редакції журналу 30.11.2011 р.*

УДК 330.101.314

*Т.А. ЗАЯЦЬ,  
доктор економічних наук, професор, завідувач відділу  
Інституту демографії та соціальних досліджень  
ім. М.В. Птухи НАН України*

## ІНВЕСТИЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ РОБОЧИХ МІСЦЬ В АНТИКРИЗОВІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ

**Постановка проблеми.** Перспективи розвитку соціально-трудової сфери України та її регіонів значною мірою залежать від темпів залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій як першооснови стимулювання внутрішнього ринку, імпортозаміщення, збільшення експорту, покращення фінансової ситуації, а відтак і забезпечення фінансових зобов'язань перед МВФ та іншими інституціями. Наразі прискорення модернізації робочих місць вимагає акумуляції інвестиційних ресурсів на пріоритетних напрямках економічного і соціального розвитку, формування нових імпульсів для успішної реалізації антикризової політики держави. Циклічність економічного розвитку країн світу створює нові перешкоди для активізації інвестиційних процесів, поліпшення інвестиційного клімату та зростання інвестиційної привабливості робочих місць у сфері матеріального виробництва.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми модернізації держави, національної економіки, її основних напрямів та конкретних форм реалізації актуалізовано науковими працями таких українських вчених, як В. Геєць, І. Гнибіденко, А. Гриценко, О. Грішнова, В. Данюк, А. Колот, Е. Лібанова, О. Макарова, В. Куценко, Л. Лісогор, В. Лич, О. Новікова, В. Онікієнко, І. Петрова, В. Петюх, Л. Черенько, Л. Шаульська, Н. Ушенко та ін. Проте окремі аспекти комплексної проблеми інвестиційного забезпечення модернізації робочих місць як фундаменту економічної системи та головного джерела трудових доходів населення залишаються поза увагою.

**Метою** статті є визначення пріоритетних напрямів інвестиційного забезпечення модернізації робочих місць в антикризовій політиці держави.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах очікування нової хвилі кризових явищ, посилення негативного впливу глобалізаційних тенденцій на сферу зайнятості населення, динаміка робочих місць у будь-якій країні є нестабільною. За даними Національної Ради всеукраїнських об'єднань і організацій роботодавців, за період, що минув від вступу України до СОТ (три роки), країна втратила близько 150–200 тис. робочих місць [2]. За такої тенденції можна очікувати, що створення зони вільної торгівлі з іншими країнами може обернутися ще більшим скороченням робочих місць в усіх секторах економіки,

насамперед тих, що не можуть конкурувати на світових товарних ринках як рівноправні партнери з виробниками, які працюють на принципово нових інноваційних засадах та повною мірою реалізують власні конкурентні переваги. В Україні тривалий час зберігається застаріла техніко-технологічна виробнича база, частка промислових підприємств, що впроваджують інновації і таким чином модернізують робочі місця, не перевищувала за останні роки 11,5 % (з них здійснюють механізацію та автоматизацію виробництва – 7,9, впроваджують нові технологічні процеси – 4,9, виробляють інноваційну продукцію – 5,8 %) (рис.1).



Джерело: [6, 229-234].

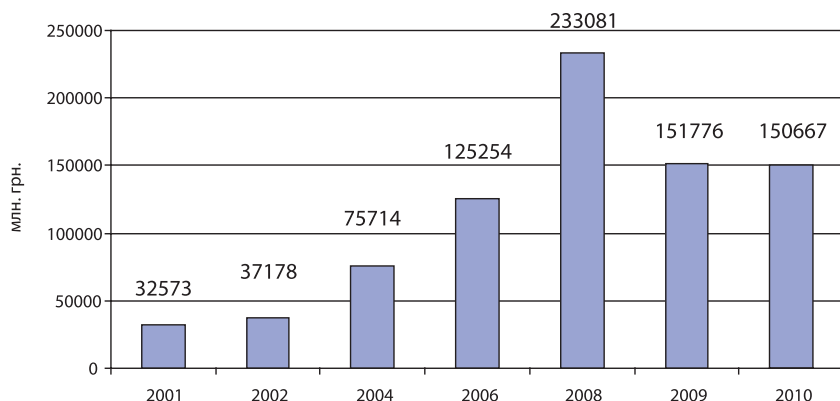
**Рис. 1. Питома вага промислових підприємств України, що впроваджують інновації, 2000–2010 рр.**

Формування достатньо високих якісних параметрів модернізованих робочих місць – пріоритетний напрям активної державної політики зайнятості європейських країн, орієнтованої на високу продуктивність будь-якої економічної діяльності та відповідну винагороду за її результати. На противагу їм в українській економіці новостворені робочі місця, вагома частка з яких по суті є тимчасовими з нерегламентованими умовами зайнятості, нерідко передбачають достатньо низьку оплату праці (навіть на рівні прожиткового мінімуму), що пропонується і достатньо висококваліфікованим робітникам. Для всебічного розвитку сфери зайнятості населення та модернізації робочих місць, урізноманітнення її форм необхідно активно використовувати на системних засадах дієві механізми й інструменти фінансово-кредитної політики, новітні інформаційні та комунікаційні технології. Вирішення цих нагальних проблем на основі радикальних змін у сучасних методах господарювання – це соціальна відповідальність держави, роботодавців, громадських організацій, що повинна реалізовуватись у системі заходів антикризового регулювання економіки.

Наразі, попри реформування бюджетного, податкового, трудового і соціального законодавства, інституціонально-інвестиційне середовище в Україні залишається нерозвинутим. Про це свідчить індекс глобальної економічної свободи, що в інтегрованому

вигляді характеризує довіру, рівноправність та розвиток конкуренції. За даними звіту Всесвітнього економічного форуму про глобальну конкурентоспроможність, протягом 1999–2010 рр. рівень економічної свободи в Україні знизився у переважній більшості важливих для інвестування сферах, залишившись відносно високим лише у фінансній сфері та торгівлі. Це відображає інвестиційні пріоритети сформованого капіталу, домінантність реалізації проектів, що забезпечують швидку окупність вкладень. Поряд з іншими причинами це сприяє збереженню істотних міжгалузевих диспропорцій в інвестуванні робочих місць, розподілі прибутку та податковому навантаженні. З погляду перспектив активізації інвестиційних процесів та економічного зростання край небажаним є збереження низьких темпів модернізації робочих місць вітчизняного високотехнологічного машинобудування, яке за будь-яких умов виступає надійним інвестиційним джерелом оновлення економіки.

Інвестування в систему робочих місць промислового сектору економіки України недостатнє, є проблема пошуку стратегічного інвестора, зацікавленого в розвитку її пріоритетних сфер. В умовах ліберальної моделі української економіки, на тлі щорічного скорочення обсягів бюджетного інвестування галузей економіки (до рівня 6,5 % у структурі вітчизняних капітальних інвестицій), глобальних фінансових проблем й інших ризиків та обмежень, створена в країні територіально-галузева система робочих місць деградує і руйнується. По суті єдиним джерелом їх оновлення залишаються власні кошти підприємств та організацій (66,1 %), частка інших джерел, включаючи банківські кредити, є неістотною. З 2008 р. інвестиції в основний капітал скорочуються (рис.2), в їх структурі у розрізі видів економічної діяльності відбулися інтенсивні зрушення на користь сфери операцій з нерухомим майном, транспорту і зв'язку, сільського господарства, будівництва на тлі істотного зниження частки промисловості, торгівлі, фінансового сектору.



Джерело: [8, 111].

**Рис. 2. Динаміка обсягів інвестицій в основний капітал в економіку України, 2001–2010 рр.**

Слід зазначити, що у I кварталі 2011 р. країна освоїла на 32,4 % більше капітальних інвестицій, ніж за відповідний період 2010 року. Причому в структурі інвестицій у матеріальні активи домінують вкладення в основний капітал (79,2 %). Отже, пріоритетність

інвестування основних засобів дає підстави для оптимістичних прогнозів щодо фінансового та матеріального забезпечення створення нових робочих місць та прискореної модернізації діючих у найближчому майбутньому.

При значному нагромадженому фізичному капіталі (переважно у базових галузях промисловості) Україна не досягла високої продуктивності виробничої діяльності та надання послуг — відставання від інших країн світу за рівнем ВВП у розрахунку на одну особу (за паритетом купівельної спроможності, з оцінкою в євро) є істотним: співвідношення до аналогічного показника Чехії становить 26,5 %, Хорватії — 33,6, Польщі — 35,0, Росії — 42,0, Латвії — 43,9, Румунії — 45,9, Болгарії — 50,0, Албанії — 75,8 %, причому за останні два роки відставання збільшилося [3]. В оцінці головних причин істотного відставання в реалізації курсу на модернізацію слід звернути увагу на думку провідних вчених [4] про те, що під час трансформаційних перетворень у 90-х роках минулого сторіччя Україна і Росія помітно віддалилися від соціально-економічних стандартів євроатлантичних націй і наблизилися до усереднених характеристик країн «третього світу» з надзвичайно великою поляризацією особистих доходів при тому, що плодами цих перетворень користується незначна частка населення, решта веде ще більш наполегливу боротьбу за існування, ніж у радянський час.

Важливим джерелом прискореної модернізації робочих місць в Україні мають бути прямі іноземні інвестиції, обсяги яких в Україні на 01.07. 2011 р. становили 47205,7 млн. дол. США зростаючим підсумком, причому у першому півріччі 2011 р. значно перевищено аналогічні показники 2010 року. Обсяги прямих іноземних інвестицій в Україну в розрахунку на одну особу зростають (873 дол. США на одну особу у 2010 р. проти 636,5 дол. США у 2008 р.), хоча їх реальна віддача в аспекті стимулювання економічного розвитку, створення нових робочих місць, зростання місткості ринку праці та підвищення життєвого рівня населення залишається низькою. Більш впливовими на процеси модернізації робочих місць є внутрішні інвестиційні потоки та чинники.

У розподілі іноземних інвестицій у 2010 р. за сферами економічної діяльності переважна їх частка (33 %) надходила і зосереджена у фінансових установах, на промислових підприємствах (31%), насамперед металургійних, з виробництва харчових продуктів, хімічних та нафтохімічних, машинобудівних. Зрозуміло, що такі пропорції відображають намагання підтримати фінансовий, передусім банківський сектор економіки в умовах фінансово-економічної нестабільності та проявів циклічного розвитку національної економіки. Проте необхідно зважати на те, що саме в цих соціально-економічних умовах не менш важливим стабілізуючим макроекономічним чинником є збереження і розвиток національного виробництва, реалізація його виробничого та інноваційного потенціалів, підтримка конкурентоспроможності на внутрішньому та світовому ринках.

Навряд чи економічно доцільною і такою, що відповідає національним інтересам, є пропорція розподілу іноземних інвестицій, за якою частка іноземного інвестування торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів є вдвічі вищою, ніж частка інвестицій у будівництво, транспорт та зв'язок; вп'ятеро вищою, ніж інвестування сільського господарства, мисливства, сфери культури і спорту, надання комунальних та індивідуальних послуг. У країні відбувається процес інтенсивного перерозподілу інвестиційних ресурсів на користь швидкого та надмірного розвитку торгівлі, навряд чи необхідної у таких обсягах її громадянам. Вочевидь непривабливими для іноземного інвестування залишаються капіталовкладення у високотехнологічні та інноваційні сектори промисловості.

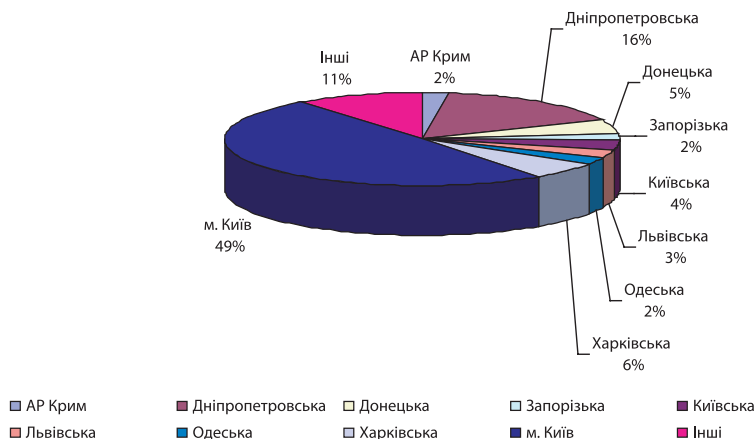
Оцінюючи інвестиційну політику України з погляду залучення необхідних коштів у створення нових робочих місць, слід зазначити, що вона дещо суперечить досвіду країн Центральної та Східної Європи, які, з метою розширення власного виробництва та ло-



гістики, переважну більшість проектів із залученням іноземних інвестицій реалізують саме у промисловому виробництві, стимулюючи його до інноваційного оновлення. Серед інших пріоритетів іноземного інвестування в цих країнах — професійні послуги та програмне забезпечення.

Позитивною тенденцією в аспекті перспектив модернізації робочих місць в Україні є перевищення обсягів залучених іноземних інвестицій над їх відтоком з країни. Якщо уряд країни підтримуватиме на соціально необхідному рівні обсяги зовнішніх і внутрішніх інвестицій у нові робочі місця в перспективні сфери економічної діяльності, не збільшуючи обсягів зовнішніх запозичень, можна розраховувати на те, що Україна не тільки вийде з очікуваної другої хвилі економічної кризи з мінімальними соціальними втратами і значно скоріше, ніж країни ЄС, а й з новими економічними перспективами. В цьому сенсі надзвичайно важливо обмежити неконтрольований відплив капіталу з країни, який за 2000—2008 рр. перевищив 85 млрд. дол. США (за даними Global Financial Integrity).

Активізація державної підтримки вітчизняного виробника на програмно-цільових засадах, насамперед у наукоємних сферах промислового виробництва, агропромислового комплексу, транспортній інфраструктурі дасть змогу посилити стабілізаційні процеси у соціально-трудовій сфері та упередити можливе скорочення робочих місць внаслідок глобальних інтеграційних процесів. Цей напрям державної соціально-економічної політики повинен виконати антикризову функцію у вирішенні проблем забезпечення зайнятості економічно активного населення країни. Слід звернути увагу на необхідність обмеження подальшої надмірної міжрегіональної нерівномірності залучення прямих іноземних інвестицій (у розрахунку на одну особу вони різняться від 60 дол. США у Тернопільській області до 2239,7 дол. США у Дніпропетровській області, тобто у 37,3 разу). У переважній більшості регіонів України не досягнуто середнього рівня інвестування. Поза межами цих міжрегіональних порівнянь безумовний лідер м. Київ, де іноземні інвестиції на одну особу становлять 7946,2 дол. Найвищі темпи їх росту за 2003—2010 рр. у Сумській (146,8 %), Черкаській (129,0), Донецькій (125,9 %) областях. Регіональна структура прямих іноземних інвестицій в Україні наведена на рис. 3.



Джерело: [7].

**Рис. 3. Регіональна структура прямих іноземних інвестицій, 01.07. 2011 р.**

Така диференціація за рівнем іноземного інвестування, нерівномірність його надходження свідчить про слабкість державного регулювання цієї сфери, відсутність економічного стимулювання сформованих інвестиційних потоків у потрібних для країни напрямках і формах.

За оцінкою Європейської Бізнес Асоціації, індекс інвестиційної привабливості України знаходиться на рівні 2,6–3,4 за п'ятибальною шкалою. У бік зменшення цієї оцінки діє значний податковий тиск на суб'єктів господарської діяльності, проблеми з ліцензування, невідпрацьованість відповідної нормативно-законодавчої бази. Збереження енерговитратної економіки сировинного характеру, домінування індустрії третього економічного укладу погіршують інвестиційний клімат, створюють нові обмеження на шляху до оновлення робочих місць в українській економіці.

За результатами порівняльного аналізу впливу прямих іноземних інвестицій на створення та модернізацію робочих місць у країнах Центральної та Східної Європи протягом 2006–2010 рр. [5] Україні належать останні рейтингові позиції – її частка в інвестиційних проектах становить лише 4 % (178 проектів) при питомій вазі у створених робочих місцях на рівні 1,8 % (7,5 тис. робочих місць). У Болгарії, Туреччині та Сербії за цей період було створено робочих місць за рахунок іноземних інвестицій у 2,4–3,4 рази більше, ніж в Україні. Спостерігається істотне відставання від європейських країн, зокрема Польщі, де аналогічні показники становили відповідно 16 % та 20,2 %. Звертає увагу та обставина, що саме Польща за відносно невисокої частки іноземних інвестиційних проектів у загальній їх кількості (6 %) забезпечила найвищі показники приросту робочих місць за 2006–2010 рр. (1,9 тис. од). У цьому аспекті продуктивність інвестиційних проектів США, Німеччини та Росії є значно нижчою – при їх частці в інвестиційних проектах на рівні 34 % створено за цей період лише 1,4 тис. нових робочих місць.

Необхідно звернути увагу на невикористані можливості практики аутсорсингу бізнес-процесів, за рахунок чого створено 33 765 робочих місць у країнах Центральної та Східної Європи за останні п'ять років, з них частка України становить лише 3 % [5]. Цей напрям слід вважати перспективним для України, зважаючи на освітній потенціал населення, невисоку вартість робочої сили. Розраховуючи на активізацію участі в інвестиційних проектах Центральної та Східної Європи, Україна повинна розвивати інфраструктуру та кластери міжнародного рівня, досягти стабільності і прозорості (зменшення корупції, бюрократії, строків митного оформлення, тиску з боку контролюючих органів), збільшити обсяги власного інвестування в інновації, насамперед екологічно чисті технології. Саме ці позиції відзначають іноземні інвестори як провідні для прийняття рішень щодо напрямків та форм інвестування в інші країни.

Враховуючи сучасні тенденції розвитку ринку праці та зайнятості населення в Україні та її регіонах (зростання чисельності незайнятих громадян на початку 2011 р. на 3,9 % порівняно з попереднім роком до рівня 564,0 тис. осіб, скорочення потреби підприємств у працівниках для заміщення вільних робочих місць, підвищення навантаження незайнятого населення на вакантні робочі місця до 88 осіб на 10 вільних робочих місць), а також світові тенденції стрімкого зростання безробіття у зв'язку з фінансово-економічною нестабільністю, важливим є прискорення створення нових продуктивних робочих місць за рахунок комплексного поєднання різних інвестиційних джерел, для підвищення рівня капіталізації вітчизняної економіки та вирішення соціальних проблем.

З метою стратегічного розв'язання проблеми модернізації робочих місць у системі антикризових заходів держави, формування та стимулювання платоспроможного попиту на робочу силу в усіх секторах національної економіки необхідно: забезпечити постійний моніторинг змін у територіально-галузевій системі робочих місць на основі

практики інвентаризації та атестації наявних робочих місць в усіх секторах економіки для об'єктивної оцінки рівня їх завантаження, фізичного спрацювання і морального зносу, а також санітарно-гігієнічних умов праці; посилити інвестиційне забезпечення модернізації робочих місць у конкурентоспроможних галузях економіки, здатних зміцнити позиції України в зовнішньоекономічних зв'язках (наукомісткі галузі машинобудування, металургія, підприємства хімічної промисловості, агропромислового і будівельного комплексів); сформувати гнучку систему оподаткування суб'єктів малого підприємництва з урахуванням потреби оптимізації їх діяльності, зростання чисельності зайнятих працівників, підвищення коефіцієнта змінності обладнання; вдосконалити державний механізм регулювання ринку праці на основі організаційно-економічного впливу на формування потреби у робочій силі в різних секторах економіки; розробити елементи ефективного фінансово-економічного механізму залучення коштів населення для довгострокового інвестування процесу створення нових високопродуктивних робочих місць у пріоритетних сферах економічної діяльності.

Формування державної інвестиційної політики, орієнтованої на створення нових продуктивних робочих місць в галузях економіки, визнаних пріоритетними в програмних документах щодо перспектив соціально-економічного розвитку України та її регіонів, а також залучення вільних коштів населення для інвестування реального сектору економіки має передбачити:

- посилення державного регулюючого впливу на напрями, форми й джерела залучення зовнішніх та внутрішніх інвестицій з метою їх ефективного використання в цілях нарощування продуктивних робочих місць у конкурентоспроможних секторах української економіки;
- інтеграцію зусиль і ресурсів держави, бізнесу, територіальних громад та посилення їх відповідальності з реалізації інвестиційних проектів, що передбачають нові робочі місця в інноваційно спрямованому бізнесі, малому продукуючому підприємстві, на державних підприємствах сфери матеріального виробництва, насамперед розміщених на територіях з монопрофільною спеціалізацією;
- створення дієвого державного економічного механізму стимулювання господарської діяльності у проблемних регіонах, де частка збиткових підприємств перевищує критично допустимий для зайнятості населення рівень;
- підвищення заінтересованості іноземних інвесторів у створенні нових робочих місць в агропромисловому комплексі, рекреаційному господарстві, готельному бізнесі;
- фінансово-кредитне вирівнювання надмірних регіональних відмінностей в обсягах, структурі, напрямках і формах іноземного інвестування;
- поступове формування у населення свідомості стратегічного інвестора через подолання недовіри до фінансових структур, насамперед банківських, та відповідних психологічних настанов на інвестування економіки через придбання акцій, цінних паперів тощо;
- нарощування цільового інвестування НДДКР, пов'язаних з розробкою і виробництвом новітньої техніки і товарів інноваційного призначення;
- створення надійної регіональної системи захисту майнових інтересів і прав населення як потенційного масового інвестора, що, на жаль, поки що не володіє достатніми коштами та спеціальними знаннями з цього кола питань;

- забезпечення стабільних джерел надходження довгострокових інвестицій в українську економіку на основі розвитку різних форм соціального страхування, створення регіональних цільових інвестиційних фондів, довгострокових пенсійних ресурсів;
- вдосконалення бюджетного процесу, комплексне оцінювання соціальної та економічної ефективності бюджетних видатків, цільових інвестицій;
- впровадження міжнародної практики посилення контролюючих механізмів за цільовим використанням інвестиційних ресурсів і відповідних санкцій за порушення встановлених норм і нормативів у цій сфері.

**Висновки.** У складних соціально-економічних умовах важливо визнати пріоритетність вирішення на державному рівні в системі антикризового регулювання економіки завдань, пов'язаних з прискореною модернізацією робочих місць в Україні. Це нагальна необхідність, що вимагає опрацювання методологічно нових підходів у контексті розробки і реалізації антикризових програмних документів на усіх рівнях управління, з урахуванням інтересів держави, окремих господарюючих суб'єктів та територіальних громад. При формуванні домовленостей щодо створення зон вільної торгівлі необхідно розглядати та оцінювати ці проекти з точки зору збереження вже існуючих робочих місць у країні та її регіонах.

### Джерела

1. *Лібанова Е.М.* Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів // Демографія та соціальна економіка. — 2011. — № 1 (15). — С.24–39.
2. *Савицкий А.* Достойный труд остается в Украине целью с далекой перспективой. Режим доступа <http://www.dw-world/de/popup>
3. Віденський інститут міжнародних економічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://www.wiiw.ac.at>
4. *Грінберг Р.* Інституційні уроки ринкових трансформацій // Економіка України. — № 1. — 2011. — С. 27–37.
5. Звіт про прямі іноземні інвестиції в Україну, 2011 рік. — К.: Ernst and Young. — 9 с.
6. Наукова та інноваційна діяльність в Україні [стат. зб.] — К.: ДП ІВЦ Держстату України, 2011. — 282 с.
7. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
8. Україна в цифрах у 2010 році. — К.: Держкомстат України, 2010 р. — 252 с.
9. Index of Economic Freedom. Heritage Foundation [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.heritage.org/index/Explore.aspx?view=by-region-country-year>

---

**Анотація.** Розглянуто основні проблеми інвестиційного забезпечення модернізації робочих місць, пов'язані з визначенням пріоритетів, джерел та форм інвестування в умовах соціально-економічної нестабільності та впливу глобалізаційних тенденцій. Визначено напрями активізації інвестиційної політики, спрямовані на прискорення процесів модернізації робочих місць та зростання місткості сфери зайнятості населення.

**Аннотация.** Рассмотрены основные проблемы инвестиционного обеспечения модернизации рабочих мест, связанные с определением приоритетов, источников и форм инвестирования в условиях социально-экономической нестабильности и влияния тенденций глобализации. Определены направления активизации инвестиционной политики, направленной на

ускорение процессов модернизации рабочих мест и увеличение емкости сферы занятости населения.

**Summary.** The article considered the main problems of investment of modernization jobs, related to the definition of priorities, sources and forms of investment in terms of socio-economic instability and the impact of globalization trends. The article identified the tendencies of investment in basic capital in terms of the possibilities of modernization of workplaces; performed an assessment of the dynamics and structure of foreign investments by areas of economic activity as a source of updated production facilities and jobs; shown contradictory of the investment policy of Ukraine; proved the necessity of creating new workplaces through the complex combining of different investment sources in order to increase the capitalization of the domestic economy. The ways of intensification of investment policy, focused to accelerate the process of modernization of workplaces and increasing capacity sector of employment determined.

It's proved that under complicated socio-economic conditions should be recognized the priority of resolution at the state level in the system of anti-crisis regulation of economics problems, related to the accelerated modernization of workplaces in Ukraine. This is an urgent need that requires study of new methodological approaches in the context of development and implementation of anti-crisis program documents at all levels of management with regard to the interests of the state, separate business entities and local communities. In forming agreements with regard to establishing of free trade areas it's necessary to consider and evaluate these projects in terms of preservation of existing workplaces in the country and its regions

**Ключові слова:** *інвестиційне забезпечення, інвестиційна політика, основний капітал, модернізація робочих місць, пріоритети та джерела модернізації.*

**Ключевые слова:** *инвестиционное обеспечение, инвестиционная политика, основной капитал, модернизация рабочих мест, приоритеты и источники модернизации.*

**Key words:** *investment software, investment policy, capital, modernization of workplaces, priorities and sources of modernization.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 30.11. 2011 р.*

УДК 316.42:331.5

**В. П. ЗВОНАР,**  
*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник  
Інституту демографії та соціальних досліджень  
ім. М.В. Птухи НАН України*

## ЕКОНОМІЧНА ФЕНОМЕНОЛОГІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПРАЦІ

**Постановка проблеми.** Сучасні теоретики і практики суспільного розвитку стверджують: кризові явища, які переживає Україна, значною мірою спровоковані дефіцитом соціальної відповідальності (СВ). Проте поширене вживання цього терміна у численних контекстах і сферах повільно перетворило його на симулякр. В економічній царині його застосування головно обмежується сферою корпоративних відносин. Водночас як загальносуспільний феномен СВ ще не набула окреслених методологічних меж. Її зміст вільно тлумачиться й нерідко сприймається як чергове малозрозуміле політично-ідейне гасло. Теоретико-економічне осмислення СВ з урахуванням поведінкових передумов економічного розвитку може внести більшу ясність в її розуміння і посприяти вирішенню багатьох проблем соціально-економічної дійсності. Разом з тим очевидно, що немає жодної соціально-економічної проблеми, яка не була б пов'язана з працею. Тому без першочергового подолання вад розвитку сфери праці (в т. ч. зумовлених дефіцитом СВ) успішність розв'язання проблем в будь-якій галузі суспільного життя сумнівна.

**Аналіз досліджень із цієї проблеми.** Дослідженню феномену СВ присвячені праці численних зарубіжних і вітчизняних вчених і публіцистів. Закордоном наукова дискусія щодо СВ започаткована працями представників німецької класичної філософії. В Україні науковий супровід цієї проблеми ведеться з другої половини ХХ ст. Попри це, теоретико-економічне пояснення сутності СВ в контексті трудової проблематики, що визначене метою цієї статті, не знайшло свого достатнього і належного відображення навіть у рамках інституціональної парадигми, найбільш ідейно й методологічно близької тематиці СВ.

**Виклад основного матеріалу.** Узагальнення наукових підходів стосовно розуміння філософської категорії СВ дає підстави визначити її, насамперед, як характеристику соціального суб'єкта (індивідуального чи групового). Конкретизуючи позицію, висловлену Ю. С. Осокіною [1], вважаємо, що СВ проявляється, передусім, у здатності суб'єктів у процесі їхньої діяльності взаємоузгоджувати свої дії та інтереси. Можна виокремити рефлексивний, практичний та партисипативний атрибути цієї властивості. Перший ви-



являється у внутрішній готовності суб'єкта до відповідальної поведінки. Другий втілений у тому, що відповідальним є лише суб'єкт дії. Третій передбачає не тільки пов'язаність дій суб'єктів, а й їхню готовність до співробітництва.

Соціальні суб'єкти, наділені властивістю СВ (суб'єкти СВ), утворюють систему СВ, структура якої включає і предмет СВ — те, за що саме суб'єкт несе відповідальність, й інстанції СВ — соціальних суб'єктів, котрі здійснюють оцінку, контроль, регуляцію діяльності суб'єктів СВ. Взаємозв'язки «суб'єкти — предмети — інстанції» обумовлені соціальними нормами — безпосередніми орієнтирами для відповідної оцінки діяльності суб'єкта з боку інших суб'єктів (зокрема, інстанцій).

Особливості функціонування інстанції впливають на стійкість прояву СВ як властивості суб'єкта. Цей прояв є дискретним. Для його опису вживають поняття «мерехтливої» СВ, тобто СВ, яка проявляється ситуативно. Недостатність СВ у кожній конкретній ситуації визначається як «затухання» СВ [2].

Непостійністю відзначається й статус інстанції. Він має договірну природу. Його належність визначають самі суб'єкти СВ, вільні та активні за визначенням. Норми, відповідно до яких здійснюється оцінка, також конвенціональні. Вольове і свідоме ставлення суб'єктів до статусів і норм, які є результатом їх спільної творчості, виявляють ще один атрибут СВ — креативність.

Цілі суб'єктів взаємоузгоджуються і підпорядковуються загальній системній цілі, якою, на нашу думку, є забезпечення стійкості відносин відповідальності, що сформувалися у системі. Стійкість передбачає досягнення якомога менш дискретної СВ, обмеження тривалості станів її «затухання». Вона не заперечує динамізм і розвиток відносин відповідальності та не обмежує природні процеси обміну статусами суб'єктів СВ.

Відповідальних ознак може набувати будь-яка соціальна взаємодія. Економічна інтерпретація сутності такої взаємодії трансформує її учасників — соціальних суб'єктів — в економічних агентів, а соціальні відносини — у відносини власності, що являють собою множину трансакцій. Відтак, СВ у межах економічної взаємодії виступає якісною характеристикою трансакційного процесу.

Згідно з Дж. Коммонсом, трансакція — це відчуження і привласнення прав власності. Особливості економічної організації вчений пов'язував з існуванням взаємної залежності економічних агентів. Розбіжність їх інтересів унаслідок обмеженості ресурсів — магистральна проблема економіки. Максимізувати корисність результатів своєї діяльності економічний агент може лише за наявності контролю над використанням своїх ресурсів. При чому первинним є не фізичний, а суспільно-правовий аспект такого контролю. Конфлікт інтересів в умовах взаємної залежності зумовлює потребу у впорядкованості соціальної взаємодії. Здійснення трансакції утворює легітимність власності над благом.

Дж. Коммонс описав торгіву, управлінську трансакцію і трансакцію раціонування. Основою першої є симетричні правовідносини. Обмін правами власності в межах другої супроводжується підпорядкуванням інтересів одного агента інтересам іншого. Трансакція раціонування теж створює асиметрію правового статусу, але суб'єктом управління є колективний орган із функцією специфікації прав. Реальна економічна дійсність — це симбіоз усіх трьох видів трансакцій.

Відповідно до О. Вільямсона, визначальною характеристикою трансакцій є рівень специфічності активів (ресурсів), які використовують їх учасники. Максимальний ефект від споживання специфічного активу досягається лише в рамках певної конкретної трансакції. Його альтернативне використання або неможливе, або пов'язане зі значними витратами, які понесе його власник, змінюючи спосіб або сферу його застосування.

Як відомо, здійснення трансакцій також супроводжується витратами. Трансакційні витрати існують поряд з виробничими витратами і протиставляються їм. Мінімізувати їх покликані ефективні правила економічної взаємодії. Підхід Д. Бромлі до класифікації трансакцій власне заснований на диференціації дій економічних агентів стосовно існуючої системи правил. Згідно з Д. Бромлі, якщо трансакції здійснюються в рамках існуючої системи правил, взаємодія економічних агентів має характер товарної трансакції. Дії агентів, спрямовані на зміну структури норм, визначаються як інституціональні трансакції.

Будь-які економічні трансакції організовуються через контракти, участь у яких зумовлена явною чи неявною згодою економічних агентів. Специфікація обмінюваних прав і зобов'язань є невід'ємною частиною трансакційного процесу. Жорсткість зафіксованих зобов'язань похідна від переговорної сили контрактерів.

Важливе економічне значення має ступінь повноти контракту. Повний (класичний) контракт передбачає абсолютну поінформованість учасників трансакції, відсутність невизначеності і, як наслідок, нульові трансакційні витрати. З повноти контракту впливає висока формалізація його норм. У разі їх порушення, відносини з порушником припиняються, і трансакція самоліквідується.

В міру збільшення складності контрактів зростає взаємна залежність сторін контракту. Відносини забезпечуються більшим спектром норм, що не обмежується тими з них, які безпосередньо пов'язані з актом обміну і формалізовані у контракті. Контракт стає імпліцитним — без чіткого визначення умов взаємодії. Такі контракти укладають для забезпечення довгострокових відносин, де вирішальним чинником є обопільна зацікавленість у продовженні взаємин.

Через об'єктивні обмеження людської природи складні контракти неминуче є недосконалими й вимагають постійної взаємодії учасників з приводу адаптації їхніх відносин до мінливих умов трансакції. Разом з тим контрактери природно намагаються зменшити невизначеність цієї взаємодії, фіксуючи окремі відомі або очікувані особливості здійснення трансакції. Укладена угода перетворюється на неокласичний контракт. Такий контракт — неповний. Проте специфікація його умов більш комплексна, ніж в імпліцитному, а регулярність взаємодії вища, ніж у класичному. Учасники погоджуються на залучення третьої сторони, рішення якої зобов'язуються виконувати у разі настання необумовлених у контракті подій.

Чинники, що роблять неокласичний контракт у складних трансакціях найбільш поширеним, пов'язуються з обмеженою раціональністю і обґрунтовані Г. Саймоном. Її формують два взаємозалежних факти. По-перше, це — обмеженість знань, якими володіє індивід. Інформація являє собою дефіцитний ресурс, через що агенти змушені задовольнятися тими рішеннями, що видаються прийнятними за даної повноти інформації. По-друге, пізнавальні здібності людей мають фізіологічну межу, що не дає можливості повністю осягнути невідому й завжди безпомилково розтлумачити і застосувати відому інформацію.

Обмежена раціональність економічних агентів, які під час здійснення трансакцій намагаються максимізувати власну вигоду, поряд з недосконалістю контрактів зумовлює опортуністичну поведінку, суть якої — намагання суб'єкта трансакції максимізувати свою корисність через вчинки, які прямо суперечать інтересам візаві. Опортунізм проявляється або як приховування учасниками трансакції необхідної для візаві інформації (зловживання інформаційною асиметрією), або як пряме порушення умов контракту, зловживання неповнотою контракту, а також використання специфічних активів проти інших контрактерів.

На наш погляд, СВ економічних агентів означає відмову від використання ними активних чи пасивних опортуністичних практик. Опортунізм ґрунтується на прямому запереченні інтересів візаві, а тому несумісний з відповідальною поведінкою. Він виступає основним фактором «мерехтливості» СВ, а за достатньої поширеності зумовлює її абсолютну ерозію, створюючи ризик переродження всієї системи економічних відносин. Таке переродження поставить під сумнів не тільки ефективність, а й саме існування економіки як соціального феномену. Дж. Акерлоф, на прикладі моделі ринку вживаних автомобілів, продемонстрував, як нечесна поведінка продавців призводить до витіснення з ринку автомобілями поганої якості («лимонами») хороших авто [3]. Наявність і активність продавців, що бажають продати неякісний товар, вводячи в оману покупців, викликає тенденцію до припинення функціонування ринку.

Більш складні трансакції (не разовий обмін у рамках торгової трансакції) на етапі ерозії СВ стануть неможливими через зростаючі витрати, пов'язані з необхідними контр-опортуністичними діями. А згодом контракти зовсім втратять економічний сенс: домовленість замінить позаекономічні методи збагачення (взаємний грабунок), що матиме катастрофічні соціальні наслідки.

Сфера праці — це складна система, що включає власне працю як процес і діяльність, а також трудові відносини як взаємостосунки між суб'єктами цієї діяльності. Згідно з С.В. Мельником, трудові відносини мають два взаємодоповнюючі аспекти: функціональний і соціальний. Перший обумовлений безпосередньо змістом трудового процесу. Соціальна складова трудових відносин — проекція цього процесу на соціальне буття.

Очевидно, що зазначений поділ великою мірою є умовністю. Адже суб'єкти трудової діяльності завжди є суб'єктами соціальних відносин. Будь-які відносини між людьми є соціальними, позаяк становлять суть соціального буття. Виконання трудових функцій передбачає різний ступінь залучення суб'єктів трудової діяльності до взаємодії, а їх результат потребує соціального утвердження.

Ідентифікуючи учасників соціально-трудова трансакцій, необхідно взяти до уваги різницю між працею як трудовою діяльністю взагалі та найманою працею. За Ф. Найтом, виокремлення найманої праці можливе і необхідне з огляду на різну схильність суб'єктів до ризику. Наймана праця характеризує суб'єкта, який надає перевагу діяльності з меншим ризиком. В обмін на можливість неризикової трудової діяльності, він делегує суб'єкту з більшою схильністю до ризику право користування ресурсами праці. А суб'єкт, готовий до ризику, отримує додаткові ресурси і зобов'язується гарантувати їх власникові умови для неризикового збагачення. У такий спосіб формуються трансакції найму, в яких неохильний до ризику суб'єкт є найманим працівником, а його візаві — працедавцем.

Трудова діяльність найманого працівника добровільно підпорядковується умовам діяльності працедавця (теж за суттю — трудової), який спрямовує спільні зусилля на створення блага і задоволення певних потреб (у мінливому — а тому ризиковому — середовищі різноманіття економічних агентів, інтересів, трансакцій). З огляду на це, вся сукупність суб'єктів трудової діяльності становить дві великі групи: працівники і наймані працівники. Факт підпорядкованості діяльності найманого працівника економічним інтересам працедавця, більший обсяг ресурсних і владних повноважень останнього визначають відносини працедавців і найманих працівників як відносини типу «принципал — агент».

Як відомо, наймані працівники та працедавці вступають у взаємовідносини безпосередньо або делегувавши свої права на реалізацію власних інтересів у здійсненні трансакцій іншим — представницьким — суб'єктам. Тому суб'єктність у соціально-трудова відносинах визначається в тому числі й генезою правосуб'єктності їх учасників. Право-

суб'єктність працедавців і найманих працівників як суб'єктів, наділених первинною здатністю обирати спосіб реалізації своїх прав (безпосередньо чи опосередковано), визначена їх статусом сторін соціально-трудових відносин. Правосуб'єктність інших учасників соціально-трудових відносин є похідною від позиції і вибору сторін. Взаємовідносини сторін і представницьких суб'єктів теж можна визначити як відносини принципала — агента, де сторона виступає принципалом, а суб'єкт-представник — агентом. Ці відносини складаються у трансакцію довкола обміну прав власності не на ресурси праці і гарантії неризикового збагачення, а на ресурс і послугу представництва інтересів, який обмінюється, приміром, на членські внески.

Соціально-трудові відносини — це й відносини найманих працівників (або їх представників) між собою, рівно як і відносини роботодавців (або їх представників) між собою. Такі відносини нетотожні відносинам принципала — агента, вони — мережеві. Відносини цього типу є симетричними у владному аспекті і можуть розвиватися як кооперативні і конкурентні.

Економічна роль держави виявляє багатоманітність її статусів як сторони соціально-трудових відносин: працедавця, законодавця, гаранта прав. Крім створення необхідних благ, що супроводжується залученням найманої праці, держава також генерує універсальні формальні (законодавчі) норми, відповідно до яких здійснюються трансакції. Крім того, вона має унікальне право застосовувати примус для дотримання цих норм.

Ключовою характеристикою сфери найманої праці є предмет соціально-трудових відносин, що являє собою множину різноманітних аспектів трудового життя. На наше переконання, трудове життя — це поле активності суб'єктів трудової діяльності, своєрідний «ефір» соціально-трудових відносин як передумова, середовище і результат («еманації») активності їх учасників (за аналогією з «соціальним полем» П. Бурдьє). Сконструйоване і постійно змінюване суб'єктами соціально-трудових відносин «соціальне поле праці», як його можна йменувати, будучи прямим наслідком взаємодії таких суб'єктів, водночас є й вирішальним фактором їх соціального й економічного позиціонування та взаємодії.

Як і в будь-якій сфері соціальної взаємодії, суб'єкти СВ у сфері праці, володіючи внутрішньою властивістю СВ, будують свою взаємодію на основі імперативу взаємного узгодження дій та інтересів. Статус держави як законодавця, арбітра і гаранта визначає її роль інстанції у системі СВ. Предмет СВ у межах відповідальних соціально-трудових відносин реалізується як якість трудового життя — якість соціального поля праці з його характеристиками і впливами.

У світлі поділу соціально-трудових відносин на відносини типу «принципал — агент» та мережеві відносини необхідним є визначення особливостей СВ стосовно кожного з них. У випадку відносин типу «принципал — агент», відповідальна поведінка означає відмову від використання суб'єктами опортуністичних практик — на основі створеної ними чи зловживання існуючою інформаційною асиметрією та монополією владних повноважень. Мережеві відносини конкурентного типу у сфері праці виникають здебільшого в однорідних у владному аспекті групах. Такими є, наприклад, відносини у групі працедавців як покупців ресурсу робочої сили або у групі найманих працівників як продавців цього ресурсу чи як покупців робочого місця. Домовленість про правила змагальності, яка може і повинна існувати й між суб'єктами, що конкурують, є наслідком інституціональної трансакції. За будь-яких умов СВ у відносинах конкурентного типу теж проявляється відсутністю опортуністичних практик, зокрема — недобросовісної конкуренції.

У мережевих відносинах кооперативного типу СВ означає обмеження практики фрірайдерства, що, як відомо, виникає, коли суб'єкти, користуючись благами, не беруть участь у колективних діях, необхідних для їх створення.

Крім мережових і принципал-агентських соціально-трудових відносин, ступінь асиметрії є критерієм для виділення традиційних видів соціально-трудових відносин, таких як соціальне партнерство та патерналізм. Розвиваючи цю дискусію, ми виходимо з того, що проекцією відповідальних відносин у сфері праці є, насамперед, відносини соціального партнерства. СВ у їх структурі повинна існувати об'єктивно, оскільки взаємне узгодження інтересів та дій суб'єктів — визначальна риса партнерських стосунків.

Традиційно наука постулює партнерство і патерналізм як взаємопротилежні способи організації соціально-трудових відносин. Проте теоретичний аналіз їх співвідношення з використанням інституціонального підходу розкриває їх більш складний взаємозв'язок. Патерналізм санкціонує існування домінантного суб'єкта (патрона), що обмежує вибір інших суб'єктів (клієнт-суб'єктів). Проте, приймаючи одноосібно рішення від імені клієнт-суб'єктів, патрон робить це задля забезпечення їх же добробуту. Такий тип взаємин переслідує благородні цілі, хоча явно припускає асиметрію учасників. Домінування патрона має, зазвичай, меритократичну зумовленість, але може відбуватися всупереч волі інших суб'єктів.

Контроверсійність патерналістських практик долається в межах концепції лібертаріанського («м'якого») патерналізму: суб'єкт-патрон, залишаючись домінантним, не позбавляє права вибору клієнт-суб'єктів [4]. Він уникає прямого примусу. Його функція — це «архітектура вибору»: забезпечення можливості самостійного обрання клієнт-суб'єктами найбільш оптимального способу дії. Альтернатива примусу — «підштовхування», переконання. Основною передумовою для організації таких патрон-клієнтських стосунків є та ж обмежена раціональність. Її існуванням виправдане втручання патрона у процес здійснення економічного вибору, але воно повинно мати поміркований характер.

Якщо піддати сумніву принцип рівності як обов'язковий у партнерських взаємовідносинах і припустити у них асиметрію, то остання стає явною точкою дотику з патерналізмом у структурі партнерства. Таке припущення цілком виправдане, бо симетричність у стосунках не є суттю партнерства. Натомість такою є взаємність суб'єктів, їхнє визнання інтересів візаві.

Виходячи зі статусу найманого працівника, визначеного підпорядкованістю його діяльності діям працедавця у процесі створення благ, асиметрія у соціально-трудових відносинах аксіоматична. Вона складається на користь працедавця як суб'єкта, наділеного більшою схильністю до ризику, а тому більшою готовністю організовувати виробничий процес. Меритократична природа статусу патрона тут теж очевидна. Асиметрія обмежується сферою реалізації статусів працедавця і найманого працівника. Вони — не рівні як учасники процесу створення блага, оскільки внесок кожного з них як працівників у цей процес різний. Разом з тим вони — рівні як економічні агенти, наділені правами власності. Асиметрія, зумовлена патерналізмом, не означає свавілля працедавця. Патерналізм — це практика доброзичливого домінування, хоча й пов'язана з обмеженням волі адресата цієї доброзичливості. Доброзичливість (визнання патроном інтересів клієнт-суб'єктів, а в більшості випадків — їх добровільна інтерналізація з боку патрона) як ознака патерналістських стосунків — точка дотику з партнерством у структурі відносин патерналізму.

Асиметрія у соціально-трудових відносинах має виражений конвенціональний характер, тому таким же є й патерналізм. Ключовими тут є не тільки відсутність примусу та взаємна вигода від стосунків такого формату, а й взаємна згода. За згодою суб'єктів домінує той із них, який готовий і здатен приймати кращі рішення. Саме згода — перша ознака трансформації патерналізму на засадах партнерства. Водночас безпомилковість рішень суб'єкта-патрона негарантована через його обмежену раціональність, що притаманна йому як і будь-якому економічному агенту. Патрон змушений брати до уваги



знання та інформацію, невідомі йому, але доступні підлеглим йому клієнт-суб'єктам. Через це соціально відповідальний формат патерналістських взаємовідносин передбачає готовність патрона визнавати і розпізнавати межі своєї компетентності і готовність клієнт-суб'єктів сприяти патрону. Об'єктивно виникає двостороння комунікація (діалог) як друга важлива ознака патрон-клієнтського партнерства.

«Гібридизація» партнерства і патерналізму утверджує нелінійність патерналістських зв'язків. Вона проявляється одночасним збереженням статусів суб'єктів-учасників і варіативністю їх поведінки (замість єдиної — субординаційної), а також двосторонністю взаємодії — замість односторонньої спрямованості дій патрона та інертності клієнт-суб'єкта.

Патерналізм достатньо чітко відстежується у відносинах типу «принципал — агент». У структурі взаємодії працедавця і найманого працівника ролі принципала і патрона, з одного боку, та агента і клієнт-суб'єкта — з другого збігаються. Найманий працівник як агент разом із правом користування своїми ресурсами праці добровільно делегує принципалові право контролю над своїми діями (обирає роль клієнт-суб'єкта). Працедавець як принципал та патрон підпорядковує дії найманого працівника своїм інтересам і в ході трансакції найму зобов'язується врахувати інтереси цього працівника при визначенні розміру його винагороди.

Ролі принципала і патрона, з одного боку, та агента і клієнт-суб'єкта — з другого у відносинах між первинними та представницькими суб'єктами не збігаються. Принципал (найманий працівник, працедавець), який визначає поведінку агента, у структурі таких відносин постає клієнт-суб'єктом. Відповідно агент (профспілка, об'єднання працедавців), який діє від імені та для принципала — є патроном. Таке співвідношення ролей зумовлене тим, що в цьому випадку патронізація є прямим замовленням агентом з боку принципала (на відміну від взаємостосунків працедавця і найманого працівника, де патронізація є прямим замовленням принципалові з боку агента). В обох випадках патерналістські установки вмонтовані у процес обміну правами власності. Особливості їх реалізації є предметом домовленості між суб'єктами трансакції.

Зважаючи на особливості держави як ринкового суб'єкта, можна вважати її безумовним патроном у сфері праці. Асиметричність її правостатусу проявляється не лише щодо найманих працівників, а й щодо інших працедавців. Створювані нею закони та судочинство обмінюються на податки. Водночас умови такого обміну можуть обмежувати свободу вибору інших учасників. Проте, якщо пригадати аргументи прихильників концепції контрактної держави, то логічно припустити, що вказані обмеження санкціоновані згодою цих учасників. З економічної точки зору, основний аргумент тут такий же, як і для патерналізму працедавця (обмежена раціональність економічних агентів), при збереженні доброзичливості державного патерналізму стосовно підлеглих клієнт-суб'єктів. Партнерський характер їх патерналістських взаємин з державою переносить акценти зі сфери реалізації різного обсягу повноважень у сферу підконтрольності державного авторитету, характеру і меж застосування нею примусу, здатності інших суб'єктів впливати на державну політику функціонування соціального поля праці.

Стосовно держави особливо примітною є розбіжність ролей патрона і принципала. Реалізація статусу держави-працедавця виявляє збіг цих ролей. Для держави як законодавця, арбітра та гаранта вони принципово різні, як це має місце у системі взаємодії первинних і представницьких суб'єктів соціально-трудових відносин. Наймані працівники і працедавці доручають державним установам виконання певних функцій (зокрема, специфікацію і захист прав власності), виступаючи принципалами. А статус держави як законодавця, арбітра та гаранта співвідноситься з її роллю як агента. Разом



з тим громадяни змушені коритися рішенням держави, що обумовлено їхньою згодою як клієнт-суб'єктів на домінування держави (втілюється «парадокс підлеглого» — згідно з термінологією Дж. Б'юкенена). Водночас «провали держави» вимагають партнерської взаємодії держави-патрона з громадянами. СВ передбачає послідовне виконання державою делегованих їй функцій, тільки санкціоноване застосування нею примусу, визнання нею об'єктивних меж своєї діяльності і готовність громадян брати участь в державному управлінні та сприяти державі.

Нелінійний патерналізм припускає, що можлива наявність дефектів держави-інстанції обов'язково зумовить відповідну реакцію суб'єктів. Тому значимою характеристикою держави як інстанції СВ є наявність процедур демократії. Водночас такі процедури повинні спиратися на стійкі традиції самоврядування на рівні окремих фірм [5].

Держава є високоспеціалізованим суб'єктом-інстанцією. Вона продукує і захищає лише формальні норми загальної дії, що накладає на її діяльність з регулювання трансакційної взаємодії певні межі. Саме тому існування держави-інстанції СВ не може заперечувати функціонування інших суб'єктів з подібними функціями (наприклад, третейських судів тощо).

Глобальна трансформація сучасних економічних систем призвела до появи інноваційних різновидів контракту найму [6], зростання значення трансакцій лізингу персоналу (аутсорсингу, аутстафінгу тощо). Їх особливістю є те, що контрактні зобов'язання найманого працівника і працедавця, який користується його послугами, опосередковані контрактом кожного з них із спеціалізованим суб'єктом (рекрутинговою агенцією, фірмою-аутсорсером тощо) [7]. Зобов'язання щодо найму, елементи патронізації можуть бути наявні, як правило, тільки у контракті найманого працівника і спеціалізованого суб'єкта. Власне працедавець перетворюється на звичайного покупця, що купує послугу у спеціалізованого суб'єкта, який самостійно несе ризики, пов'язані з організацією патрон-клієнтської взаємодії. В обох випадках відносини є принципал-агентськими по суті.

Зважаючи на те, що найманий працівник, перебуваючи у штаті спеціалізованого суб'єкта, виконує трудові функції під управлінням працедавця-покупця, а не спеціалізованого суб'єкта (або під спільним управлінням), чітке розмежування ролей та статусів у цьому «клубковій» контрактів є проблематичним. Такі контракти здебільшого високоформалізовані та строкові. Проте їх очевидна комплексність не дає змоги повністю покладатися на специфіковані умови. Велике значення мають ділова репутація і взаємна довіра. З видимих причин розуміння СВ як зобов'язання неопортуністичної поведінки учасників актуальне і для таких трансакцій. СВ тут є визначальною, бо ризики опортунізму різноманітніші, а регулярність взаємодії нижча, ніж у традиційних відносинах найму.

Наукова цінність запропонованого нами трактування СВ крізь призму інституціональної парадигми полягає, зокрема, в тому, що воно дає можливість однозначно з'ясувати: дотримання працедавцем законів все ж недостатня для підтримання його реноме соціально відповідального бізнесу. Контракти між учасниками трансакції у сфері праці іманентно надто складні, аби регулюватися виключно формальними нормами. А за неуважної чи безвідповідальної держави-інстанції самі формальні норми можуть проковувати безвідповідальність у соціально-трудових відносинах, а тому не завжди служать вірним орієнтиром.

У світлі описаного нами підходу до розуміння СВ по-новому бачаться й більш практичні питання, як-от: слабка дієвість профспілкового захисту найманих працівників в Україні. Причина — відсутність альтернативних організованих форм захисту як передумови для конкуренції агентів, до яких належать і профспілки. Ще одна проблема — поступово зникає «ринок» професійних лікарів і самовідданих освітян в Україні, дедалі

більше заміщаючись «ринком» неграмотних медиків й байдужих вчителів (ринком «лимонів» за логікою міркування Дж.Акерлофа). Причина — ймовірна безвідповідальність працедавця — держави, що схильна порушувати прийняті суспільством й продиктовані часом норми й уявлення про статус представників цих професій. Інше питання — низька продуктивність праці в Україні. Причина — ймовірний компенсаційний опортунізм з боку найманих працівників як реакція на занижені стандарти оплати й погані умови праці в цілому. Важлива проблема — невисока участь працедавців у програмах підвищення кваліфікації персоналу. Причина — відсутність стимулів учасників трудових трансакції до здійснення взаємних інвестицій у специфічні активи. Вона, у свою чергу, спровокована неадекватним й непостійним інституційним полем, що робить тривалі контракти мало-ймовірними. А ступінь адекватності нормативного поля є похідним від низького попиту на ефективні норми з боку усіх суб'єктів.

**Висновок.** Св слід розуміти як характеристику економічних агентів, а відтак — й економічної взаємодії загалом, що, у свою чергу, передбачає відсутність опортуністичних нахилів і практик у структурі цієї взаємодії. Одним із очевидних ознак її «здоров'я» є відповідальні соціально-трудова відносини, що реалізуються у складному комплексі трансакцій і контрактів в умовах взаємної залежності суб'єктів взаємодії й їх інтересів.

**Подальші дослідження** слід скерувати у напрямі вирішення практичних завдань мінімізації опортунізму в сфері праці в Україні.

#### **Джерела**

1. *Осокіна Ю. С.* Відповідальність соціального суб'єкта: філософський аналіз: автореф. дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / КНУ ім. Т. Шевченка. — К., 2007. — 17с.
2. *М'ясникова Н.О.* Відповідальність у сучасних соціальних практиках: автореф. дис... канд. філософ. наук: 09.00.03 / ХНУ ім. В.Н. Каразіна. — Х., 2008. — 20 с.
3. *Akerlof G. A.* The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism / G. A. Akerlof // The Quarterly Journal of Economics. — 1970. — V. 84. — P. 488–500.
4. *Schlag P. Nudge*, Choice Architecture and Libertarian Paternalism // Michigan Law Review. — 2009. — Vol. 108:913. — P. 913–924.
5. *Putterman L.* The Firm as Association versus the Firm as Commodity. Efficiency, Rights and Ownership // Economy and Philosophy. — 1988. — Vol. 4, No 2. — P. 260.
6. *Колот А. М.* Соціально-трудова сфера: стан відносин, нові виклики, тенденції розвитку : монографія / А. М. Колот. — К. : КНЕУ, 2010. — С. 110.
7. *Карлін М.І.* Можливості застосування лізингу персоналу і аутсорсингу в Україні / М.І. Карлін, О.В. Борисюк // Демографія та соціальна економіка. — 2011. — №1. — С. 96–102.

---

**Анотація.** У статті набули подальшого розвитку теоретико-економічні засади соціальної відповідальності економічних агентів у сфері праці. Визначено особливості відповідальної поведінки для основних видів соціально-трудових відносин.

**Аннотация.** В статье получили развитие теоретико-экономические основы социальной ответственности экономических агентов в сфере труда. Определены особенности ответственного поведения для основных видов социально-трудовых отношений.

**Summary.** The paper contributes to the labor-related economic conceptualization of social responsibility, which is understood as reciprocity and absence of opportunistic inclinations and practices within the interaction of employees, employers, as well as their representatives (trade unions, business organizations etc.). The interaction is perceived in a classical way — as economic transaction, organized through variety of contracts.

The article sets the framework for responsible behavior in the principal-agent and network labor relations (symmetric and asymmetric labor relations). Responsible employers, employees and authorities, applying regulative norms (both formal and informal), compose the core of the system of socially responsible labor. The government is viewed both as an employer and the probable authority within the system. The prerequisites for responsible government regulation of labor are also considered. The possible alternative authorities and their reference to the government are revealed. Accessibility is posed to be the must-have characteristic of the responsible authority.

The concept of libertarian paternalism is developed into the concept of the nonlinear labor paternalism, which is viewed as hybridization of labor paternalism and labor partnership. Such hybridization deems inevitable in the frame of responsible relations due to the necessary function specialization, which in its turn is caused mainly by the real information and cognitive constraints, inherent in any economic agent. An effective and responsible patron is defined impossible without a client's participation and concern.

The paper also reveals the principles of social responsibility in the transactions of staff leasing. The area of application of the proposed labor-related economic concept of social responsibility with regards to the specifics of the labor relations in Ukraine is defined.

**Ключові слова:** соціальна відповідальність, праця, контракт, трансакція, опортунізм.

**Ключевые слова:** социальная ответственность, труд, контракт, трансакция, оппор-  
тунизм.

**Key words:** social responsibility, labor, contract, transaction, opportunism.

*Стаття надійшла до редакції журналу 04.12.2011 р.*

УДК 363(477)

**М.І. КАРЛІН,**  
*доктор економічних наук, професор,  
Волинський національний університет  
ім. Лесі Українки*

## **ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА І СОЦІАЛЬНІ ВИПЛАТИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Сучасна економіка виходить за межі ринкових засад організації виробництва. Дедалі більша частка суспільних благ вже не регулюється законами ринку. На першому плані в їх розподілі постає потреба дотримання принципів фіскальної соціології, які тісно пов'язані з соціальною політикою. Їх зміст ще не до кінця з'ясовано в світовій та українській економічній науці, особливо у контексті розпаду СРСР та радянського блоку. Це ускладнює розуміння механізму реформування української економіки та змісту соціальної політики в сучасних умовах. Тому необхідні подальші дослідження механізмів дії принципів фіскальної соціології у пострадянський період, насамперед оптимуму Парето та його модифікацій. Враховуючи те, що фіскальна соціологія вивчає вплив переважно неекономічних чинників на фіскальну політику держави (політичних, моральних, національних, релігійних тощо), важливо досліджувати ці чинники в контексті здійснення соціальної політики держави. На стику фіскальної соціології та соціальної політики можна знайти відповіді щодо шляхів вирішення гострих соціально-економічних проблем України. Сьогодні все більше зарубіжних вчених-економістів звертаються до постулатів фіскальної соціології, оскільки лише на стику суспільних фінансів, соціології, демографії, політології, соціальної політики та економіки можна відкрити закономірності розвитку сучасної економіки. Вузькоекономічний підхід (або — неолібералізм, або — неокейнсіанство, або — неомарксизм) до пошуку шляхів вирішення соціально-економічних проблем сьогодення не дасть належного ефекту. Українським дослідникам треба активніше використовувати напрацювання з цих питань не тільки вчених Заходу а й Сходу (Індії, Китаю, Малайзії, інших азіатських країн), насамперед роботи індійського вченого А. Сени, лауреата Нобелівської премії з економіки за 1998 р.

**Аналіз останніх досліджень.** Значний вклад у дослідження основ фіскальної соціології внесли такі зарубіжні та українські вчені, як: В. Парето, Й. Шумпетер, А. Пігу, Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, П. Самуельсон, К.Ерроу, А. Сена, В. Андрущенко, В. Геєць,

Ю. Іванов, А. Крисоватий, Е. Лібанова, В. Мандибура, О. Сидорович, А. Чухно, С. Юрій та інші. Вони сформулювали окремі принципи фіскальної соціології, виявили ряд проблем у їх дотриманні при здійсненні соціальної політики.

**Мета і завдання дослідження.** Проблемою є те, що поки недостатньо з'ясована специфіка механізму дії принципів фіскальної соціології в пострадянській економіці. Вимагає подальших досліджень і проблема реалізації цих принципів в умовах глобалізації світової економіки. Необхідно також виявити особливості форм реалізації нових принципів фіскальної соціології в умовах світової економічної кризи 2008–2009 рр. і післякризового розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** В українській економічній літературі виділяють такі принципи фіскальної соціології: релевантності, адекватності, логічної послідовності, узгодженості. Принцип релевантності означає, що модель соціально-економічного середовища має враховувати тільки типові зв'язки у суспільстві. Принцип адекватності полягає в тому, що соціальна модель, знання, мотиви, плани дій тощо, повинні будуватися так, щоб вони адекватно сприймалися як економічним суспільством загалом, так і конкретними групами зокрема. За принципом логічної послідовності поняття, якими оперує практика протидії конфліктним податковим ситуаціям, мають втілюватися в життя поетапно та узгоджуватися між собою. Принцип узгодженості — необхідність погодження шляхів протидії конфліктним податковим ситуаціям [1, с. 292–293]. Важливо цей перелік принципів доповнити новими, адекватними сьогоденню. Крім того, слід пам'ятати, що в принципах фіскальної соціології тісно поєднані соціальна та економічна ефективність, які поки не повною мірою враховують при здійсненні соціально-економічних реформ у нашій країні.

На жаль, за роки незалежності в Україні при проведенні соціальної політики не вдалося дотримати принципів фіскальної соціології, що призвело до таких негативних явищ, як: значний податковий тиск на платників податків, надмірна диференціація в доходах населення, значна тінізація економіки країни, масова міграція працівників з України, істотне погіршення якості послуг в освіті та охороні здоров'я тощо. Прийняття Податкового Кодексу України також не покращило ситуацію.

Для вирішення цих та інших проблем у соціальній політиці та економіці пропонуємо застосувати новий принцип фіскальної соціології, розроблений автором цієї статті, який доцільно назвати анти-оптимум — Парето [2, с.53–55] та обговорити його широкою науковою спільнотою (автор буде вдячний за всі пропозиції). Його дотримання, на наш погляд, дасть змогу забезпечити реалізацію законів соціальної економіки і політики в пострадянських країнах, в т.ч. в Україні, в сучасних умовах, які можна охарактеризувати як перманентний кризовий стан суспільства та економіки.

Етичний ідеал суспільного добробуту (або — оптимум Парето) полягає в наступному: умовою зростання суспільного добробуту є покращення добробуту одних людей без одночасного погіршення добробуту інших. За Парето, той чи інший захід влади підвищує суспільний добробут в тому разі, якщо вигоди від його запровадження з перевищенням компенсують втрати тих, чий рівень добробуту цей захід понижує [3, с.56].

За критерієм Парето, будь-які втручання уряду можна вважати ефективними, якщо вони призводять до підвищення добробуту хоча б одного індивіда, не зменшуючи добробуту усіх інших. Теоретично це можливо тільки в умовах економічного зростання, коли в суспільстві створюється певний приріст ВВП, який можна розподілити між усіма членами суспільства, не знижуючи доходи жодної з груп. У сфері публічних фінансів Парето-оптимуму відповідає така ситуація, коли приріст бюджетних ресурсів повинен розподілятися з вигодою для одних «бюджетників», але не за рахунок інших. На жаль, в

Україні цей принцип порушується, оскільки постійне підвищення мінімальної зарплати та мінімальної пенсії покращує фінансовий стан передусім малозабезпечених громадян за рахунок зменшення доходів насамперед середнього класу (подібне було в СРСР в 60-ті роки ХХ ст., що призвело до різкого зниження продуктивності праці та її якості). Високі зарплати верстви населення при цьому переважно не несуть фінансових витрат, оскільки абсолютна більшість з них отримує не зарплату, а дивіденди, які в Україні обкладаються податком за ставкою 5%. У той же час у розвинутих країнах дивіденди включають в базу оподаткування прибутковим податком, що потрібно зробити і в Україні.

Стверджуючи, що оптимальний розподіл ресурсів можливий лише за умов довгострокової рівноваги досконало конкурентного ринку (і навпаки), В. Парето визнавав наявність множинності оптимумів, заснованих на різних способах розподілу власності на ресурси. Водночас, на відміну від Л. Вальраса, В. Парето звертав увагу на існування монополізованих ринків, що стали самостійним об'єктом економічних досліджень лише у 30-ті рр. ХХ ст.

Якщо спробувати застосувати підходи Парето для аналізу використання суспільних фінансів у незрілому демократичному суспільстві в умовах економічної кризи та виходу з неї, то дійдемо парадоксального висновку, який можна, на нашу думку, сформулювати як принцип «анти-оптимум Парето». Суть його полягає в наступному: в період економічної кризи та виходу з неї, обмеження державних видатків та збільшення податків повинно стосуватися всіх членів суспільства без винятку. Тільки тоді такі дії держави сприйматимуть всім суспільством. Якщо ж будуть винятки, наприклад, на користь бідних верств населення, то середній клас та заможні верстви суспільства шукатимуть і знаходитимуть (як свідчить досвід і сучасної України) способи уникнення додаткових податків на користь малозабезпечених верств суспільства (через значну корумпованість суспільства та «тінізацію» нашої економіки).

У країнах з незрілою демократією (якою на сьогодні є й Україна) заможні верстви населення через парламент, який вони контролюють, приймали і будуть приймати різного роду податкові та інші пільги на свою користь (особливо це проявилось в Україні при підготовці до Євро-2012). Моральні принципи, як свідчить нинішній стан парламентаризму в Україні (на відміну від розвинутих країн) тут майже не спрацьовують. Тому і теорія суспільних фінансів Р. Масгрейва, і теорія суспільного вибору Дж. Б'юкенена (докладніше про них дивись: 4), що базуються на дотриманні певних моральних принципів у демократичному суспільстві (чи за згодою окремих індивідів, чи під примусом держави), не можуть дати відповідь на те, яку соціальну політику має провадити держава з транзитивною економікою в області соціальних видатків в умовах сучасної глобальної економічної кризи та після неї. Разом з тим, спираючись на окремі постулати фіскальної соціології, на наш погляд, можна розробити систему заходів з оптимізації фінансування соціальних видатків в Україні в сучасних умовах та відповідну систему оподаткування різних верств населення. Але ці заходи повинні стосуватися доходів усіх прошарків населення, як це було зроблено в ряді постсоціалістичних країн в певні періоди їх розвитку.

Із 1997 р. до 2002 р. значних успіхів в оздоровленні бюджету за допомогою чіткої середньострокової бюджетної стратегії досягла Болгарія. Розширення часових меж бюджетної політики сприяло у цій країні забезпеченню макроекономічної та фінансової стабілізації, зміцненню бюджету. Основною умовою успішного здійснення середньострокової бюджетної стратегії у Болгарії стало формування політичного консенсусу щодо її головних цілей, з тією метою, щоб, у разі зміни уряду, не припинялося здійснення програми [5, 110].

Центральний уряд Польщі у перші роки після реформи (після 1988 року) з метою збалансування державного бюджету почав скорочувати видатки, в тому числі соціальні,



що дало можливість стабілізувати економічну ситуацію в країні. У другій половині 90-х років XX століття частка соціальних видатків у ВВП країни зменшилася порівняно з серединою 90-х років XX ст. і стабілізувалася [6, 25].

Необхідно уникати й таких явищ, як зростання доходів найзаможніших верств населення при падінні доходів абсолютної більшості населення (як це відбулося в Україні в 2008–2009 роках). Це породило масове ухилення від сплати податків з боку середнього класу, який переважно зайнятий у малому і середньому бізнесі.

Використання анти-оптимуму Парето в нашій інтерпретації в Україні треба розпочати з оцінки величини втрат від кризи 2008–2009 років усіх основних груп населення: 1) малозабезпечених; 2) середнього класу; 3) багатих верств населення. З економічної теорії відомо, що в період економічної кризи та зростання інфляції найбільше страждають малозабезпечені верстви населення та працівники бюджетних установ, доходи яких фіксує держава. Тому обмеження доходів цих груп населення, згідно з нашою трактовкою анти-оптимуму Парето, необхідно проводити на мінімальному рівні, удосконалюючи надання соціальних, комунальних і транспортних пільг. Разом з тим важливо оптимізувати фінансування різноманітних пільг, які де-юре мають належати малозабезпеченим верствам населення, а де-факто значною мірою їх отримують більш забезпечені верстви населення.

Експерти Світового банку підрахували, що на соцвиплати в нашій країні витрачається приблизно 21% ВВП, і Україна посідає за цим показником четверте місце у світі. При цьому основні виплати йдуть далеко не найбільш нужденним. За даними Світового банку, у нашій країні 20% найбідніших верств населення отримують усього 34% від загальної суми видатків на соцдопомогу, тоді як в інших країнах на них витрачають 60%.

Нещодавно один із віце-прем'єрів України озвучив ще більш шокуючу статистику — тільки 23% усіх соціальних пільг в Україні (їх налічується 380 категорій) отримують малозабезпечені громадяни, а 77% — люди, яких до бідних віднести не можна [7].

Зрозуміло, що від застосування подібного підходу в соціальній політиці понесуть певні збитки середньо забезпечені верстви населення, але треба враховувати, що їх втрати від інфляції в 2008–2009 роках були значно меншими, ніж у малозабезпечених верств населення. Тобто вимоги анти-оптимуму Парето тут в цілому виконуються, не кажучи вже про можливі втрати від ліквідації виплат на дітей для багатих верств населення, які практично їх не відчують на своїх доходах, і які можна було б зараз безболісно для них відмінити. Критерієм тут міг би бути дохід на члена сім'ї, який перевищує 10 мінімальних зарплат.

З метою більш рівномірного розподілу фінансових втрат від економічної кризи 2008–2009 років було б справедливим перейти від пропорційного принципу оподаткування доходів фізичних осіб до прогресивного, але з невеликою прогресією. За нашими оцінками, сьогодні в Україні було б можливим використати три ставки: 13%, 15% і 19% (залежно від доходів). Невелике зменшення оподаткування доходів малозабезпечених верств населення та незначне зростання податків на заможні верстви населення якоюсь мірою відновили б соціальну справедливість в оподаткуванні. Закріплене в Податковому Кодексі зростання податку на доходи високозабезпечених фізичних осіб з 15 до 17% поки тільки частково сприяло вирішенню проблеми соціальної справедливості в Україні.

Суттєвим доповненням Податкового Кодексу України могло б стати введення так званого податку на багатство, базою оподаткування якого повинні стати дорогі автомобілі, яхти, літаки, мотоцикли тощо, що їх придбавають і володіють ними найбагатші верстви населення України. Подібне пропонують зробити в РФ, але за мінімальними ставками, щоб частково відновити принципи соціальної справедливості в країні.

Крім того, недоцільно обкладати податками доходи або зменшувати соціальні пільги для тих сімей, які отримують додаткові кошти від родичів — заробітчан із-за меж України. Це, як правило, небагаті сім'ї. В цьому плані в Україні давно треба провести податкову амністію подібних доходів, з яких не сплачені податки. Ставка оподаткування таких доходів має бути мінімальною: від 0 до 5%. Ставку 10%, як це переважно пропонується, заробітчани розглядають сьогодні як надмірну. Це можна було б робити до кризи 2008—2009 років, а нині доходи заробітчан із України істотно зменшилися. У той же час більшість заробітчан не має бажання повернутися додому, очікуючи кращих часів у країнах перебування і не вірячи у можливості економічного зростання в Україні.

Важливо також ввести податок на нерухомість за мінімально можливими ставками (але на загальну площу, а не на житлову, як це зроблено в Податковому Кодексі України), поступово підвищуючи їх протягом тривалого періоду часу. Головне сьогодні — не отримання значних надходжень до місцевих бюджетів від податку на нерухомість, як про це наголошується у багатьох публікаціях, а встановлення реальних власників цієї нерухомості, щоб частина з них (хто володіє значною нерухомістю) не отримувала ті чи інші соціальні пільги. А ними, як правило, виступають заможні верстви населення, що порушує принцип соціальної справедливості. У майбутньому податок на нерухомість необхідно брати, виходячи з вартості майна, як це робиться у більшості країн світу.

Крім того, необхідно посилити податковий тиск на фізичних та юридичних осіб, які приховують свої доходи в офшорах, а також на Кіпрі, який за українськими законами не є офшором, хоча ряд країн відносять його до офшорів, не зважаючи на вступ до Європейського Союзу в 2004 р. Це відновило б соціальну справедливість в оподаткуванні, як цього вимагають закони соціальної політики, зменшило б соціальну напруженість в Україні.

Для цього насамперед необхідно добитися денонсації договору про уникнення подвійного оподаткування, який Кіпр уклав з ЄСРП перед його розпадом. На жаль, Верховна Рада України до сьогодні так і не змогла цього зробити, що говорить про захист нею передусім інтересів заможних верств населення.

Потрібно з'ясувати (позитиви і негативи) щодо допомоги при народженні дітей. Не секрет (про це говорять всі неупереджені дослідники демографічної ситуації в Україні), що допомога при народженні дітей породжує не тільки позитиви, а й негативи (і невідомо, чого більше) в демографічній ситуації в Україні в останні роки (зростання народжуваності у проблемних сім'ях, втрата мотивації до пошуку роботи у частини батьків, які мають 3-ох і більше дітей, алкоголізм у багатьох багатодітних сім'ях тощо).

Враховуючи ці факти, було б необхідним частину допомоги при народженні дитини не видавати сім'ї у формі грошей, а покласти на депозити цих дітей, щоб в майбутньому дитина використала ці гроші на навчання, на придбання житла, лікування тощо (за прикладом використання материнського капіталу в Росії). Крім того, доцільно було б видавати допомогу на дітей у проблемних сім'ях не у формі грошей, а у формі натуральних виплат і послуг під контролем керівників органів місцевого самоврядування.

Дуже суперечливим є пропозиція ряду народних депутатів щодо введення додаткового оподаткування бездітних громадян, які мають понад 30 років [8]. З одного боку, це відповідає принципу анти-оптимуму Парето, а, з другого боку, це суперечить принципам моралі та правам людини. Тому вказаний податок не повинен бути прийнятий Верховною Радою України.

Запровадження з 1.10.2011 р. пенсійної реформи в Україні, крім зменшення дефіциту Пенсійного фонду, породило й багато соціальних проблем. Одна із них — це різке зростан-

ня трудового стажу для отримання пенсії для жінок і чоловіків (на 10 років). Для вирішення вказаної проблеми було б доцільним перейти до поступового зростання трудового стажу по 6 місяців в рік (як це зроблено для підвищення віку виходу на пенсію для жінок). Це знизило б масове несприйняття пенсійної реформи в українському суспільстві.

**Висновки.** При поглибленому дослідженні принципів фінансової соціології — науки, яка вивчає вплив переважно неекономічних чинників на фінансову політику держави, — можна знайти відповіді щодо вирішення сучасних соціально-економічних проблем в Україні. Вузькоекономічний підхід (або — лібералізм, або — неокейнсіанство, або — неомарксизм) не дасть належного ефекту для зменшення цих проблем, оскільки їх вирішення знаходиться на стику суспільних фінансів, соціології, демографії, політології, соціальної політики та економіки.

Перелік принципів фінансової соціології необхідно доповнити такими, як: оптимум Парето, анти-оптимум Парето, принцип соціальної справедливості, та обов'язково враховувати їх при проведенні соціальної політики в Україні в сучасних умовах.

Заходи з оптимізації оподаткування та соціальних виплат в Україні в період економічної кризи та після неї повинні стосуватися всіх верств населення. Тільки тоді діятиме анти-оптимум Парето та принцип соціальної справедливості, що дасть змогу проводити ефективну соціальну політику та зменшити соціальне напруження у нашій країні при здійсненні необхідних, але болісних для суспільства, економічних реформ.

Запропоновані нами заходи щодо дотримання нових принципів фінансової соціології при проведенні нагальних соціально-економічних реформ повинні бути обговорені з усіма учасниками соціального партнерства, їх має сприйняти більшість населення. Тільки в цьому разі Верховна Рада України зможе прийняти відповідні зміни до законодавства щодо удосконалення оподаткування та оптимізації видатків на соціальний захист різних груп населення, які були б сприйняті більшістю суспільства.

Важливо оптимізацію податків та соціальних видатків в Україні здійснити максимально прозоро, із запевненням населення щодо відновлення частини раніше існуючих соціальних пілг у післякризовий період (в 2014—2015 рр.).

Вкрай контрпродуктивною є ідея введення в Україні податку на бездітних громадян, що підриває моральні засади функціонування громадянського суспільства. Цей податок може існувати тільки в тоталітарному суспільстві. В той же час заслуговує на увагу впровадження в Україні податку на багатство, який зменшить соціальну напруженість в суспільстві.

#### **Джерела**

1. *Іванов Ю.* Податковий менеджмент / Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, А.Я. Кізіма, В.В. Карпова / Підручник. — К.: Знання, 2008. — 525 с.
2. *Карлін М. І.* Особливості фінансування соціальних видатків в умовах сучасної економічної кризи // Фінансова система України. Зб. наук. праць. — Острог: Вид-во. Нац. університету «Острозька академія», 2009. — Випуск 11. — 486 с.
3. *Андрущенко В.Л.* Фінансова думка Заходу в ХХ столітті. — Львів: Каменяр, 2000. — 303 с.
4. *Джеймс М. Б'юкенен, Річард А. Масгрейв.* Суспільні фінанси і суспільний вибір. Два протилежних бачення держави / Пер. з англ. А. Іщенко. — К.: ВД «К.М. Академія», 2004. — 175с.
5. *Лебеда Г.Б.* Податково-бюджетна політика та економічне зростання // Економіка і прогнозування. — 2002. — №1. — С. 93—101.
6. *Карлін М.І.* Фінансова система сучасної Польщі. — Луцьк, 2008. — 120 с.

7. Скотянний Ю. Утопії для утоплеників // Дзеркало тижня. — 2012. — 25.02. — С. 7.
8. Семченко М. Податок... на горе // День. — 2012 — 1.03. — С. 1,6.

**Анотація.** У статті запропоновано використати новий принцип фінансування соціальних видатків в країні з недостатнім рівнем демократії в умовах економічної кризи, який пропонується назвати анти-оптимум Парето.

**Аннотация.** В статье предлагается использовать новый принцип фискальной социологии при финансировании социальных расходов в стране с недостаточным уровнем демократии в условиях экономического кризиса, так называемый анти-оптимум Парето.

**Summary.** Putting to use a new principle of the social spending subsidization in countries with a low-level democracy in times of economic crisis, suggested to be called as Pareto anti-optimum, is offered here.

Its essence is in the following: during the economic crisis and out of it, the government spending restrictions and tax increase should apply to all members of the society without any exception. Only such activities will be perceived by the whole state society. If such exceptions are, for example, in favor of the poor, the middle class and rich people of the society will look for and find (as the experience and present-day Ukraine confirm) ways to avoid additional taxes in favor of low-income persons of the society (due to the significant corruption of the society and "shadowing" of the economy).

Wealthy people have been receiving and will receive various tax and other benefits in their favor through the parliament being under their control in countries with the immature democracy (as Ukraine is now).

As the current state of the parliamentary system in Ukraine (unlike developed countries) shows, any moral principles do not work.

However, based on some basic tenets of fiscal sociology (especially on Pareto anti-optimum) and in our opinion, it is possible to develop a system of measures to optimize the financing of social spending in Ukraine under the present conditions and the appropriate taxation of different groups. These measures should apply to incomes of all segments of the population.

**Ключові слова.** Оптимум Парето, анти-оптимум Парето, фінансова політика держави з транзитивною економікою, суспільний добробут, допомога на дітей, податок на доходи фізичних осіб, податок на багатство, податок на бездітних громадян, Україна, Болгарія, Польща, Росія, Кіпр.

**Ключевые слова.** Оптимум Парето, анти-оптимум Парето, финансовая политика государства с транзитивной экономикой, общественное благосостояние, помощь на детей, налог на доходы физических лиц, налог на богатство, налог на бездетных граждан, Украина, Болгария, Польша, Россия, Кипр.

**Key words.** Optimum of Pareto, anti-optimum of Pareto, financial policy of the state with a transitive economy, public welfare, help on children, deficit of pension fund, tax on the profits of physical persons, Ukraine, Bulgaria, Poland, Russia.

*Стаття надійшла до редакції журналу 12.12.2011 р.*

УДК 314.7:330.101

*О.А. МАЛИНОВСЬКА,  
доктор наук з державного управління,  
старший науковий співробітник,  
головний науковий співробітник  
Національного інституту стратегічних досліджень*

## МІЖНАРОДНА МІГРАЦІЯ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

За найзагальнішим розумінням, модернізація — це синонім усіх процесів удосконалення суспільства [1]. Як така вона тісно пов'язана з територіальними переміщеннями населення. Тисячоліття людської історії доводять, що будь-який поступ завжди супроводжувався переселеннями людей. Це однаково справедливо і для будівництва іригаційних систем давніх землеробів, і для освоєння нових земель доби великих географічних відкриттів, і для часів індустріальної революції. Міграції сприяли зростанню міст, розвитку промисловості і торгівлі, глобалізації світової економіки.

Достатньо свідчень цього є і в Україні. Зокрема, формування української нації та її державної організації, виникнення козацтва як стану вільних землевласників не можна відірвати від руху українців до південних степів та їх господарського освоєння. У новітні часи розвиток промисловості вимагав значного перерозподілу населення на користь міст та індустріальних центрів. Територіальна мобільність часто збігалася з соціальною, що в сукупності створювало необхідні передумови для динамічних трансформацій.

Найтісніший зв'язок між міграцією та розвитком незаперечний і нині. Разом з тим — він складний і неоднозначний. **Мета** даної статті полягає у визначенні первинності та вторинності цих явищ, тобто пошуку відповіді на запитання: міграція є причиною чи наслідком модернізації, чи виникає вона внаслідок відсутності модернізації, чи призводить до її гальмування.

У науковій літературі взаємозв'язок міграції та модернізації трактують як амбівалентний (див., наприклад, роботи Е.Лібанової, С.Пирожкова, О.Позняка, Г.Плущенка, Б.Гоша, Д.Массея та ін.). А переважання позитиву чи негативу залежить від теоретичних підходів, часової та просторової перспективи, рівня аналізу. Так, результати міграції по-різному оцінюються для глобальної чи національної економік, окремих осіб і домогосподарств, країн призначення та походження, в тривалій чи короткостроковій перспективі.

Класична економічна теорія розглядає міграцію як саморегулюючий механізм. Відповідно до неї, працівники прагнуть поліпшити своє становище шляхом переїзду до регіону з кращими можливостями отримання доходу. Якщо люди рухаються за вищим



заробітком, то капітал — у зворотний бік, тобто туди, де робоча сила дешевша. Поступово економічні умови вирівнюються [2, с.152]. Тобто міграція виступає як важлива складова модернізації. У цю схему цілком вписується розвиток капіталізму в Європі наприкінці XIX ст., коли до Нового Світу, за оцінками, переїхало до 50 млн. європейців. Відповідає їй і більш сучасний приклад країн, які донедавна були постачальниками робочої сили на міжнародний ринок праці, проте нині самі приваблюють численних мігрантів, зокрема, Італії, Португалії, Ірландії, Південної Кореї та ін.

Разом з тим інші історичні приклади доводять, що: міграція найчастіше виникає з країн, які відстають за темпами модернізації; у короткочасній перспективі модернізація виявляється надзвичайно руйнівною. Адже в суспільствах, що швидко трансформуються, значні маси населення вивільняються з традиційних форм зайнятості, внаслідок нерозвинутості фінансових ринків індивіди не можуть отримати кредит для започаткування бізнесу, відсутність страхування змушує шукати шляхів диверсифікації ризиків, водночас виникають обумовлені модернізацією нові споживчі потреби, що в сукупності призводить до поширення міграції як життєвої стратегії [3, с.146]. Це означає, однак, що міграція є результатом розвитку, а не його відсутності. Вона відбувається із суспільств, які модернізуються. Натомість в умовах стагнації помітна міграція не продукується.

Позитивний вплив міграції на розвиток видається більш ніж сумнівним з марксистських позицій. Адже надлишкова робоча сила з менш розвинутих країн абсорбується міжнародним ринком праці, де домінують розвинуті держави. Капітал імпортує робітників, щоб збільшити доходи, зменшити заробітну плату, створити резервну армію праці. Отже, міграція консервує і поглиблює нерівність, гальмує модернізацію країн-донорів. Так, співвідношення рівнів багатства багатих і бідних країн становило в 1820 р. 3 до 1, в 1913 р. — 11 до 1, в 1950 р. — 35 до 1, в 1973 р. — 44 до 1, а в 2001 р. — 78 до 1 [4, с.65]. Приклади Філіппін чи Мексики свідчать, що міграція не є автоматичною гарантією прискорення розвитку.

Сучасна наука, однак, виробила більш оптимістичний погляд на взаємозв'язок міграції та розвитку. Він базується на тому, що в умовах глобалізації формується загальна взаємопов'язаність і взаємозалежність. За таких умов перерозподіл робочої сили, що супроводжується потоками грошових переказів від мігрантів, працевлаштованих у розвинутих державах, своїм сім'ям у країнах, що розвиваються, сприяє зменшенню бідності, залученню фінансування для розвитку, поширенню модерних ідей виробництва та способу життя і тим самим певною мірою коректує світову асиметрію.

Звідси випливає, що міграція сприяє модернізації в глобальному масштабі. За підрахунками Світового банку, збільшення чисельності мігрантів на 8% забезпечує зростання глобального доходу на 0,6%, у т.ч. для країн, що розвиваються, — на 1,8%, а для розвинутих країн — на 0,4% [5, с.53].

Разом з тим, якщо в тривалій перспективі і в масштабах усього світу вплив міграції на модернізацію можна вважати позитивним, для окремої країни в певний конкретний проміжок її історії цей висновок далеко не однозначний. Наприклад, в умовах депопуляції, старіння населення та дефіциту працівників міграція перетворюється на важливий чинник розвитку країн призначення, натомість, втрати населення можуть загальмувати перетворення в країнах походження. Прибуття кваліфікованих мігрантів сприяє модернізації країн-реципієнтів, проте «відплив мізків» погіршує ситуацію в країнах-донорах. Можна навести й інші, протилежні діади. Так, прибуття дешевої робочої сили з-за кордону може загальмувати запровадження прогресивних технологій та форм організації виробництва у країнах призначення, водночас відплив надлишкових працівників з країн походження зменшуватиме соціальне напруження, стимулюватиме технічні нововведення і сприятиме розвитку.



Більш однозначними є оцінки результатів міграції на рівні мігранта та його сім'ї. Підвищення доходу сприяє покращанню умов життя, освіти, доступу до медичних, соціальних, культурних послуг тощо. Це знайшло підтвердження при нещодавньому дослідженні, проведеному ПРООН, де було застосовано новий індикатор розвитку людського потенціалу (ІРЛП) народів, на відміну від звичайного ІРЛП країн. Він фіксує рівень людського розвитку всіх осіб, народжених у відповідній країні, тобто не лише її населення, а й мігрантів, які проживають в інших державах. У 13 із 100 країн, для яких було зроблено розрахунки, ІРЛП індивідів виявився принаймні на 10% вищим, ніж ІРЛП їхніх країн. Ще в дев'яти популяціях різниця коливалася в межах 5–10%. У 11 з 90 популяцій, щодо яких було зроблено розрахунки за 1990–2000 рр., зростання цього показника виявилось більш як на 5% швидшим, ніж для їхніх країн [6, с. 14].

Разом з тим, хоча загалом міграція покращує становище її учасників, проте й це не є загальним правилом. Все залежить від того, наскільки успішною вона була, чи досягнуто в результаті поставлених цілей, чи не була економічна, соціальна, емоціональна ціна досягнутого занадто високою для індивіда.

Таким чином, міграція несе значний модернізаційний потенціал, проте не є однаково вигідною для всіх акторів і в усіх аспектах. Отже, аналіз міграції як чинника модернізації в Україні передбачає вибір певної парадигми. По-перше, доцільно розглянути наслідки сучасних міграцій. По-друге, варто зосередитися на основному міграційному потоці.

На жаль, треба визнати, що найбільш типовим для України залишається вплив на населення за кордон. Його основна причина полягає в гальмуванні реформ і покращання умов життя. ВВП країни у 2001 р. становив лише 40,8% від рівня 1990 р., а економічне зростання початку 2000-х рр. дало змогу забезпечити в 2008 р. тільки 74,1% цього рівня [7, с. 6]. Та внаслідок фінансово-економічної кризи ситуація знову погіршилася. Економічні негаразди супроводжувалися падінням доходів населення, збільшенням безробіття, яке 2010 р. зафіксовано на рівні 8,8%, тобто роботи не мали 1,7 млн. громадян [8].

Негативні тенденції в економіці збіглися в часі з процесами демократизації суспільства, забезпеченням права громадян на свободу пересування, що в комплексі обумовило численну еміграцію з України, як для постійного проживання, так і з метою працевлаштування.

Відповідно до даних ООН, за кордоном проживають 6,6 млн. осіб, народжених в Україні, або 14,4% населення. За чисельністю емігрантів Україна поступається лише Мексиці, Індії, Російській Федерації та Китаю [9, р. 249].

Більша частина української еміграції сформувалася історично і була або наслідком переміщень у рамках СРСР (наприклад, 3,6 млн. емігрантів з України проживають у Росії, великі групи – в Казахстані, Молдові), або політичної та етнічної повоєнної еміграції (за угодою про обмін населенням до Польщі виїхали до 800 тис. поляків, а з Польщі в Україну – 500 тис. українців, етнічний характер мала еміграція до Ізраїлю та Німеччини).

Упродовж періоду незалежності громади емігрантів з України за кордоном істотно поповнилися. За даними поточного обліку міграції, в 1991–2010 рр. виїхали 2,7 млн. осіб (2 млн. до країн СНД, 700 тис. – до інших країн, передовсім Ізраїлю, США, Німеччини [8]).

Але ці цифри не вповні відображають масштаби впливу населення. Перепис населення 2001 р. показав, що еміграційні втрати (нетто-міграція) насправді були в 1,7 рази більшими, ніж це зафіксував поточний облік [10, с. 144]. Відміна контролю за пересуваннями громадян за допомогою інституту прописки призвела до значного недообліку міграцій, обрахунків яких базується на фактах реєстрації (зняття з реєстрації) за місцем прожи-

вання, оскільки не наражаючись на покарання громадяни далеко не завжди повідомляють органи влади про зміну місця свого проживання. Особливо тоді, коли вважають переїзд тимчасовим, тобто у переважній більшості випадків трудової міграції. Через це порівняння даних поточного обліку виїзду з України та даних про в'їзд українців країн призначення часто відрізняються в десятки разів. Тому, хоча починаючи з 2004 р. вітчизняна статистика фіксує нехай невеликий, однак позитивний міграційний баланс, навряд чи цей результат має заспокоювати. Адже розрахунки експертів ООН, які базуються на даних країн призначення про в'їзд українців, показують, що сальдо міжнародної міграції для України, як і раніше, є від'ємним: у 2000–2005 рр. воно становило -35 тис. на рік, а в 2006–2008 рр. — -16 тис., в подальшому скоротилося до -8 тис. [11].

Втрати населення великою мірою обумовлені трудовою міграцією, яка набула наприкінці 1990-х рр. масового характеру й досі залишається найбільш численним міграційним потоком. Як основа для науково-обґрунтованих оцінок її масштабів в українській науковій літературі використовуються передовсім два обстеження, які провела Державна служба статистики в 2001 та 2008 рр.

Екстраполяція на все населення результатів першого з них дало підстави оцінити трудову міграцію на рубежі тисячоліть між 2,3 і 2,7 млн. осіб, що становило 10% працездатного населення країни [12]. Це відповідало одночасним оцінкам, отриманим від дипломатичних представництв України у країнах перебування, а також оцінкам Міністерства соціальної політики, що були сформовані на основі аналізу ринку праці: внаслідок трудової міграції на ньому були відсутні близько 3 млн. громадян працездатного віку [13].

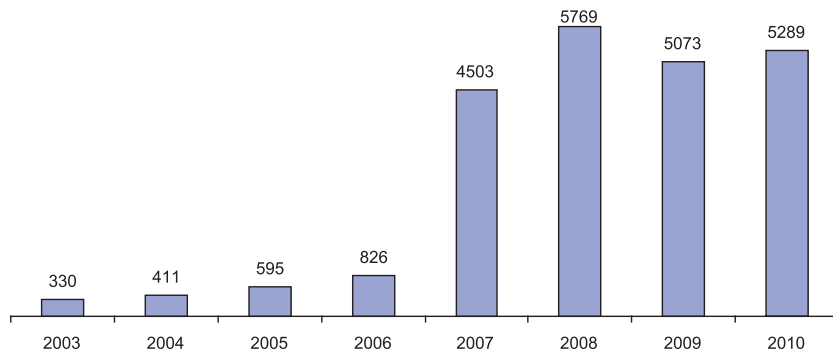
Друге обстеження, проведене 2008 р., показало, що впродовж 2005–2008 рр. хоча б раз на роботу за кордон виїжджали 1,5 млн. українців, або 5,1% працездатного населення [14]. Ця кількість включала також і тих, які виїхали раніше, продовжували працювати за кордоном, але відвідували Україну, щоб потім повернутися до місця роботи. Натомість, обстеження не охоплювало мігрантів, які впродовж трьох вказаних років не в'їжджали в країну, у зв'язку з чим їх можна віднести до переселенців, хоча самі вони часто продовжують вважати свою роботу за кордоном тимчасовою.

Таким чином, внаслідок успішного економічного розвитку початку століття трудова міграція з України дещо скоротилася. Однак, якщо вважати трудовими мігрантами також і тих, хто виїхав ще у 1990-ті рр. з трудовими цілями, проте на сьогодні зв'язки з батьківщиною практично втратив, то загальні її обсяги, як і раніше, можуть сягати 3 млн. осіб. Фінансово-економічна криза не призвела до зменшення їхньої чисельності, натомість динамізувала процес перетворення частини трудової міграції на переселенську: деякі мігранти відклали своє повернення на батьківщину, перевезли за кордон сім'ї.

За таких обставин вплив міграції на модернізацію країни є всі підстави розглядати з точки зору країни походження. Основним чинником модернізації, що обумовлений міграціями, для країн-донорів є заробітки мігрантів за кордоном, які вони пересилають на батьківщину. На тлі глобальної інтенсифікації міжнародних міграцій обсяги приватних переказів перетворилися чи не найпотужніший фінансовий міжнародний потік. За оцінками Світового банку, вони сягнули у 2010 р. 440 млрд. доларів. Найбільшими реципієнтами переказів є Індія (55 млрд. дол. США), Китай (51 млрд.), Мексика (22,6 млрд.), Філіппіни (21,3 млрд.) [9, р.26].

На відміну від іноземних інвестицій чи міжнародної допомоги, перекази не залежать від міжнародних фінансових інституцій та інвесторів. Вони вигідно відрізняються своєю стабільністю. В умовах криз справляють антициклічний вплив, оскільки при погіршенні ситуації вдома мігранти навіть збільшують допомогу родинам. Світовий банк відзна-

чив скорочення цього фінансового потоку в 2009 р. лише на 5,5%, а уже в 2010 р. його зростання на 6% [9, р.24].



**Рис. 1. Приватні перекази в Україну у 2003–2010 рр., млн. дол. США [9]**

Масштаби приватних грошових переказів в Україну, за розрахунками Світового банку, перевищують 5 млрд. дол. США на рік (рис. 1). Оцінки Національного банку України навіть вищі. За даними НБУ, в Україну у кризовому 2009 р. надійшло 5370 млн. дол. приватних переказів, що було на 13% менше, ніж у 2008 р. [15]. Однак падіння ВВП внаслідок фінансово-економічної кризи було значно сильнішим, що і спричинило зростання частки трансфертів у ВВП з 3,4% у 2008 р. до 4,6% у 2009. Крім того, приплив коштів до країни іншими каналами значно зменшився. Зокрема, прямі іноземні інвестиції скоротилися з 9,9 млрд. дол. США в 2008 р. до 4,7 млрд. дол. США в 2009 р. Отже, перекази стали важливим джерелом фінансування української економіки, повною мірою підтвердивши свій антициклічний характер.

Перекази справляють позитивний вплив на платіжний баланс, зменшуючи його дефіцит, виступають важливим джерелом фінансування імпорту. Вони є ефективним інструментом боротьби з бідністю, оскільки напряду і безпосередньо адресовані людям, які їх потребують. Дослідження, проведене в 71 країні, що розвиваються, довело, що 10-відсоткове збільшення переказів у розрахунку на душу населення забезпечує скорочення бідності на 3,5% [16]. Вони, по суті, є засобом самодопомоги, завдяки якому багато родин не потребують державної підтримки.

Зароблені за кордоном кошти мігранти активно використовують для покращання умов проживання своїх сімей, оплати освіти та медичних послуг, що впливає на удосконалення людського капіталу. Як показало обстеження Державної служби статистики України 2008 р., крім щоденного споживання, заробітки мігрантів насамперед витрачаються на придбання, будівництво, ремонт житла, купівлю товарів тривалого користування, навчання та лікування.

За рахунок переказів відбувається самофінансування проектів малого бізнесу, які, як правило, не можуть розраховувати на отримання банківських кредитів, проте є вкрай важливими для розвитку економіки, створення нових робочих місць, зменшення бідності. Перекази сприяють стійкості та розвитку дрібних підприємств, оскільки виступають щодо них у ролі страхових фондів. Згідно з обстеженням Держкомстату 2001 р., серед осіб з міграційним досвідом частка самозайнятих була в 1,5 рази більшою, а частка роботодавців на третину більшою, ніж серед зайнятого населення України в цілому [17, с.139].

Тобто позитивний вплив міграції на ринок праці не обмежувався лише зменшенням напруження на ньому внаслідок працевлаштування частини працівників за кордоном. Адже мігранти-підприємці створювали робочі місця для себе чи членів своєї родини, а також наймали в середньому по 5 працівників. Тому, за підрахунками фахівців Інституту демографії НАНУ, за відсутності трудових міграцій рівень безробіття в Україні у 2008 р. був би в 1,6 разу вищим за фактичний, а повернення мігрантів та гіпотетична реалізація намірів відкрити власну справу (брались до уваги лише мігранти самозайняті чи підприємці) зменшила б чисельність безробітних на 10–14% [18, с.433–435].

Таким чином, перекази мігрантів мають значні соціальні результати, сприяють поступу економіки. Завдяки ним удосконалюється банкова система. Навіть спрямовані на споживання, вони сприяють зростанню реального сектору завдяки ефекту мультиплікатора, оскільки збільшення попиту стимулює виробництво: на матеріалах багатьох країн походження підраховано, що на 1 долар переказів виробництво зростає на 2 долари [19, р.192].

Цей ефект для України можна проілюструвати прикладом будівельної галузі. Значні житлові інвестиції заробітчан обумовили швидке зростання введення житла в експлуатацію в регіонах із значною трудовою міграцією за кордон, показники якого значно перевищували середньоукраїнський рівень. Ці капіталовкладення, вочевидь, спричинили ріст зайнятості. До того ж житлове будівництво обумовлює зростання попиту на будівельні матеріали, сантехніку, меблі, що в сукупності позитивно впливає на економічну ситуацію в країні.

Крім грошових переказів, є також соціальні трансферти, тобто ідеї, погляди (у тому числі щодо демократії, здорового способу життя, гендерних ролей, прав людини та громадянського суспільства), моделі поведінки та міжлюдські зв'язки, здатні використовуватися як соціальний капітал, які мігранти привозять на батьківщину. Особливо цінними є передані на батьківщину науково-технічні знання. Низка досліджень показала кореляцію між кількістю студентів, які навчаються у США, і кількістю посилок на наукові роботи, виконані у країні їхнього походження. Ще помітніша кореляція була виявлена між кількістю студентів з тієї чи іншої країни та кількістю наукових публікацій, підготовлених у співавторстві з американськими вченими [20]. У науковій літературі на доказ важливості соціальних трансфертів для країни походження часто наводиться приклад Індії: 19 з 20 провідних індійських компаній з виробництва програмного забезпечення створили або управляли ними колишні мігранти. Розвиток галузі дав змогу відкрити 400 тис. нових робочих місць, отримати прибутки, що перевищили 6 млрд. дол. на рік. Країна почала перетворюватися з експортера інженерно-технічних працівників на експортера високотехнологічних товарів і послуг [21].

Вплив трансфертів мігрантів на розвиток країни походження все ж не є однозначно позитивним. Так, нові ідеї та погляди можуть призводити до втрати національно-культурних надбань. Грошові перекази, якщо приплив коштів не супроводжується адекватним збільшенням виробництва, здатні сприяти зростанню цін, інфляції. Зокрема, в Україні саме перекази великою мірою викликали економічно невиправдане зростання цін на нерухомість. Ще 2005 р. економісти попереджали, що вони можуть бути одним із каталізаторів формування спекулятивної «бульбашки» на ринку нерухомості, яка, у свою чергу, загрожує стабільності фінансових інституцій та надійності збереження заощаджень громадян [22, с.30], що цілком підтвердилося в роки кризи.

Навіть вплив міграції на скорочення бідності також викликає певні застереження. Адже до еміграції вдаються представники не найбідніших верств. Відповідно, саме їхні родини отримують грошові перекази з-за кордону. Хоча заробітки мігрантів сприяють

покращанню умов життя і зменшенню абсолютного рівня бідності, проте можуть посилювати майнову нерівність, створювати розподільчі лінії між родинами, де є мігранти, і тими, де їх немає.

Фінансова підтримка сімей мігрантів з-за кордону в деяких випадках призводить до знеохочення їх членів до продуктивної праці, оскільки заробітки в Україні є значно нижчими, ніж щомісячні перекази від заробітчанин (за даними центрів зайнятості, в охоплених еміграцією регіонах, зокрема Тернопільщині, Закарпатті, виникали ситуації, коли для виконання певних проектів було потрібно залучати робочу силу з інших регіонів країни). Покращання умов життя не забезпечує від поширення споживацьких настроїв, руйнування сімей, пияцтва, девіантної поведінки, що негативно впливає на трудовий потенціал.

Разом з тим дефіцит працівників, що вже сьогодні спостерігається в низці регіонів та галузей господарства, безумовно, є наслідком не переказів, а фізичної втрати країною частини працівників. За підрахунками, за відсутності міграції протягом 1989–2001 рр., перепис 2001 р. зафіксував би в Україні питому вагу осіб найбільш продуктивного віку (25–44 роки) на 0,5 відсоткового пункту більшу від фактично зафіксованої, а величину демографічного навантаження на населення працездатного віку – на 2,5% меншою [17, с.130].

Найсерйознішим викликом для модернізації країни є «відплив мізків», погіршення якісних характеристик зайнятих. Хоча підготовка спеціалістів впродовж років незалежності не лише не скорочувалася, а й зростала, за даними перепису, показники рівня освіти молодих поколінь погіршилися. За оцінками, в 1990-ті рр. Україна втратила 15–20% свого інтелектуального потенціалу внаслідок еміграції та переходу фахівців на роботи, що не потребували професійної праці та фахових знань [23, с.82].

Крім іншого, «відплив мізків» означає втрату країною своїх інвестицій в освіту та виховання фахівців, податкових виплат від них. Однак і цей, здавалося б, очевидний висновок, в умовах сучасної високої мобільності населення не однозначний. Адже втрати країни походження компенсуються переказами, інвестиціями, передачею наукових та технологічних знань, розвитком науково-технічної співпраці, покращанням міжнародного іміджу. А якщо фахівці, збагачені досвідом роботи за кордоном, повертаються на батьківщину, це сприяє підвищенню вартості її людського капіталу. Значні переваги для модернізації країни походження створює навіть тимчасове повернення спеціалістів та вчених, їхня присутність у віртуальному просторі певної сфери знань, що забезпечують обмін інформацією, ідеями, надання консультацій. Це переконливо доводить досвід таких країн, як Китай, Тайвань, Південна Корея, які впродовж десятиліть працюють над залученням фахівців-співвітчизників до повернення на батьківщину, досягли у цьому значних успіхів.

Таким чином, вплив міграції на модернізацію економіки та суспільства неоднозначний. Закладений у ній позитивний потенціал використовується недостатньо. Цьому є кілька причин. Основні з них лежать в країні походження: недовіра до влади, корупція, свавілля бюрократії, низька динаміка перетворень, відсутність необхідної інфраструктури тощо. Частину вини несуть і країни призначення. Вона полягає в надексплуатації та стигматизації мігрантів, обмеженні їхніх прав.

Попри це, в умовах глобалізації, для нинішнього етапу якої характерне небажане зростання міжнародної мобільності, міграція перетворилася на невід'ємний елемент світової господарчої системи, стала могутнім джерелом її розвитку. Отже, завдання полягає у тому, щоб уповні скористатися вигодами міграції для модернізації, паралельно мінімізуючи обумовлені нею проблеми.



Найважливішу коригуючу роль у цьому має відіграти держава. Натомість, недостатнє розуміння відповідних процесів може посилити негативні ефекти від міграції для розвитку. Отже, потрібна адекватна міграційна політика як необхідний компонент державної політики, урахування міграційної складової при розробці загальної стратегії розвитку.

Серед політичних пріоритетів на першому місті має стояти забезпечення легального та впорядкованого міграційного процесу та захисту прав мігрантів. З цією метою необхідно розвивати міжнародне співробітництво, укладати угоди про працевлаштування та соціальний захист громадян на роботі за кордоном, передовсім угоди щодо циркулярної міграції, яка найбільше відповідає інтересам і країни походження, і призначення, і самих мігрантів.

Для використання міграції в інтересах розвитку необхідною є цілеспрямована діяльність принаймні за чотирма напрямками: стимулювання переказів зароблених мігрантами коштів на батьківщину та їх ефективне використання; протидія негативним наслідкам «відпливу мізків»; заохочення повернення мігрантів; розвиток співпраці з громадами мігрантів за кордоном.

Успіх міграційної політики в інтересах модернізації насамперед залежить від усвідомлення пов'язаних з цим аспектом цілей, чітких знань щодо обсягів, складу, динаміки міграційних потоків, їхнього впливу на соціально-економічну ситуацію. Передумовою вироблення науково-обґрунтованих управлінських підходів є розвиток міграційної статистики та міграційних досліджень.

Політика може бути результативною лише за активної співпраці держави і громадянського суспільства, при залученні до прийняття рішень асоціацій мігрантів, розвитку постійного діалогу з ними.

Отже, лише наявність економічних умов, цілеспрямованих дій держави та інститутів громадянського суспільства здатні створити основи для отримання від міжнародної міграції позитивного результату для модернізації країни.

### **Джерела**

1. *Михальченко М. І., Горєлов М. Є., Дергачов О. П. та ін.* Політичні зміни в Україні в контексті трансформаційної і модернізаційної парадигм: порівняльний аналіз // Сучасна українська політика: Аналітичні доповіді Ін-ту політич. і етнонац. дослід. ім. І.Ф.Кураса НАН України. — К., 2008. — С. 7–88.
2. *Гош Б.* Управление миграциями : поиски отсутствующего режима? // Миграции без границ: эссе о свободном передвижении людей / Под ред. Антуана Пеку и Поля Гоштенера. — М.: ЮНЕСКО, 2009. — С.152.
3. *Массеу Д.* На пути к всеобъемлющей модели международной миграции // Мир в зеркале международной миграции/ Гл. ред. В.А.Ионцев. — М.: МАКС-Пресс, 2002.— (Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир; Вып. 10). — С.146.
4. *Глуценко Г.И.* Миграция и развитие : мировые тенденции //Вопросы статистики. — 2008. — №2. — С. 65–79.
5. *Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря/ ООН. Генеральная Ассамблея. Шестидесятая сессия. Пункт 54(с) повестки дня. Глобализация и взаимозависимость: международная миграция и развитие. А/60/871. — С.53.*
6. *Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие. Доклад о развитии человека 2009 /ПРООН. — М.: «Весь Мир», 2009. — С.14.*
7. *Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави / За заг. ред. В.М.Гейця. — К.: НВЦ НБУВ, 2009. — С.6.*



8. Сайт Державної служби статистики України. <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. World Bank. Migration and remittances Factbook 2011. — Washington, 2010. — P. 249.
10. Комплексне демографічне дослідження в Україні/ За ред. Е.Лібанової. — К.: Український центр соціальних реформ, 2005. — С.144.
11. UN Population division. — <http://www.esa.un.org/UNPP/p2k0data.asp>
12. Дослідження у сфері трудової міграції: Україна (аналітична доповідь) /Док-т для обговорення на Нац. тристоронньому семінарі з питань зовнішньої труд. міграції у рамках проекту МОП „Можливості проф. навчання, зайнятості і мігр. політика як фактори запобігання й скорочення масштабів торгівлі жінками в Україні” (2–4 лип. 2005 р.).
13. Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції, Верховна Рада України. Парламентські слухання 17 листопада 2004 р., — <http://www.portal.rada.gov.ua>
14. Зовнішня трудова міграція населення України / Державний комітет статистики України, Український центр соціальних реформ. — К.: ДП “Інформаційно-аналітичне агентство”, 2009. — 118 с.
15. Національний банк України. Огляд приватних грошових переказів в Україну, що відображаються в статистиці платіжного балансу. — [http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Balans/Ogl\\_grosh\\_perekaz.pdf](http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Balans/Ogl_grosh_perekaz.pdf)
16. *Ratha D., Mohapatra S., Scheja E.* Impact of Migration on Economic and Social Development. A Review of Evidence and Emerging Issues /The World Bank. — Policy research working paper 5558. — February 2011.
17. Міграційні процеси в Україні, сучасний стан і перспективи / За ред. О.В.Позняка. — Умань, 2007. — С.139.
18. Становлення середнього класу в Україні: домінанта національної стратегії України / [Каліцька В.В., Близнюк В.В., Крикун О.І., Мусіна Л.А., Скрипниченко М.І. та ін.]. — К.: Четверта хвиля, 2009. — С. 433–435.
19. Costs and Benefits of International Migration. World Migration Report 2005. — IOM, 2005. — P.192.
20. *Lowell L., Gerova S.* Diasporas and Economic Development: State of Knowledge. — Washington: World Bank, 2004. — Режим доступу: <http://www.siteresources.worldbank.org>
21. Социально-незащищенные группы населения. Отдельные вопросы: Решение новых вопросов в области миграции/ ООН. Экономический и Социальный Совет. — E/ESCAP/CESI(2)2// — 19 September 2005.
22. Трудова міграція і соціальний капітал Західного регіону України: проблеми і підходи до їх розв’язання /Регіональний філіал НІСД. — Львів, 2005. — С.30.
23. *Кучинська О.* Вплив інтеграційних процесів на економічну активність населення, зайнятості та ринок праці // Економіка та держава. — 2006. — № 3.— С.82–83.

---

**Анотація.** У статті йдеться про взаємозв’язок міжнародної міграції та модернізації, тобто розвитку та удосконалення суспільства. Зроблено висновок про його суперечливість, а також про значний позитивний потенціал міграції для розвитку, умовою використання якого є адекватна міграційна політика і на національному, і на міжнародному рівнях.

**Аннотация.** В статье идет речь о взаимосвязи международной миграции и модернизации, т.е. развития и усовершенствования общества. Сделан вывод о ее двойственности, а также о значительном положительном потенциале миграции для развития, условием использования которого является адекватная миграционная политика как на национальном, так и на международном уровнях.

**Summary.** The article analyzes the relationship of international migration and modernization, i.e. social development and improvement. The conclusion highlights its inconsistency as well as significant positive potential of migration for development. It could be use in the case if an adequate migration policy, at both national and international levels would be provided. In this regard Ukraine, which has grown into one of the largest suppliers of manpower in the international labour market in Europe, urgently needs to take into account the migration component in the overall development strategy, design and implement comprehensive migration policy. Policy priorities should list in the first place provisions for legal and orderly migration process and protection of migrants' human rights. For this purpose, Ukraine needs to foster international cooperation, to conclude agreements on employment and social protection of its labour migrants abroad with recipient countries. Applying migration for national development requires implementation of the state programs focusing on at least four major areas: promotion transfers of funds earned by migrants to their homeland and their effective use; countering the negative effects of "brain-drain"; promoting return of migrant workers to Ukraine and their productive employment; and developing cooperation with migrant communities abroad and engaging significant diaspora potential for the benefit of the national modernization.

**Ключові слова:** міграція, трудова міграція, перекази, модернізація.

**Ключевые слова:** миграция, трудовая миграция, переводы, модернизация.

**Key words:** migration, labour migration, remittances, modernization.

*Стаття надійшла до редакції журналу 04.12.2011 р.*

UDK 304.4.331.574(569.4)

**Н. А. КУШНІРОВИЧ,**  
**NONNA KUSHNIROVICH,**  
*PhD, Senior Lecturer, Department of Economics and Management,*  
*Ruppin Academic Center, Israel*  
*старший викладач кафедри економіки та управління*  
*Академічного Центру Руппін, Ізраїль,*  
*кандидат економічних наук ( захищалась в Україні)*

## **SOCIAL POLICY AND LABOR MIGRATION: THE ISRAELI CASE**

### **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРИЕМА ИНОСТРАННЫХ РАБОЧИХ: ОПЫТ ИЗРАИЛЯ**

**Introduction.** Most developed countries experience a lack of labor force, especially for unskilled, physically hard or seasonal work in such sectors as agriculture, construction, care-giving and domestic sector [9, p. 3]. Migrant workers are often employed in jobs that are known as ‘3D’ – dirty, dangerous and demeaning. With rising living standards and educational level, the local population in developed countries avoids entering unqualified, low paid or strenuous jobs. Citizens of these countries prefer to be unemployed rather than engage such jobs. In order to fill the shortage in labor force, many countries invite immigrants and temporary guest workers.

Migrant policies reflect various attitudes that differ from country to country. The most popular regulations were established in U.S., Canada, and Australia, where decisions on the entry of new immigrants are made according to demand in the labor market. Visas and work permissions are granted to potential migrants on the base of grades that evaluate employment opportunities of candidates. Migrant workers at first usually only receive a temporary resident status with a work permit, but after some period of stay, determined by the law, and if they comply with certain requirements, migrants can gain the status of “permanent resident” and even citizenship.

Most European countries implement another approach. They receive migrants irrespective of the needs of their labor markets, so that it is easier for potential migrants to enter a country and to receive a work permit, but it is more difficult to receive citizenship, a process that takes much more time [4, p.171; 3, p.176]. In these countries, migrant workers who are not citizens are entitled to the same rights in the labor market as the local population [5, p.11; 12, p.39; 14, p. 259], including various types of social insurance (public health insurance, the right to receive a pension, etc.). Some countries, such as Germany and Switzerland, have even tougher regulations, and do not allow migrant workers to gain citizenship [10, p.12; 15, p.231]. In Israel, moreover, recruiting migrant workers is strictly limited and regulated, and permitted only on a temporary basis [6, p.108].

The **purpose** of this paper was to analyze the Israeli policy on providing social rights of migrant workers. This study is based on a review of available literature and analysis of data provided by both government institutions and NGOs, concerning violations of rights of migrant workers. The study also used data obtained by semi-structured interviews with migrant workers and in-depth interviews with experts and policy makers.

**Migrant workers in the Israeli labor market.** Temporary labor migration, which is a relatively new phenomenon for the Israeli labor market, started only in the 1990s [2, p.303]. The number of temporary migrant workers who arrived in Israel grew rapidly and by 2009 reached almost 12% of the Israeli labor force [7, p.15], placing Israel among the countries whose economies are heavily dependent on the influx of a foreign labor force [11].

In 2010 in Israel, a country whose population constituted about 7.8 millions, there were 116,-000 migrant workers with valid work permits and 95,000 illegal workers who entered Israel without work permits [8, p. 1]. These migrant workers had arrived from some 100 countries, mostly from the Philippines (30,900 entries per year), Thailand (28,400 entries), China (11,100 entries), and the Former Soviet Union (10,900 entries). About 35 percent of all migrant workers were employed as caregivers or nurses for elderly people who needed geriatric care or handicapped persons, 28 percent were employed in the agriculture sector, and 12 percent in construction. These three sectors provide jobs for 75 percent of all migrant workers in Israel. According to the Population, Immigration and Borders Administration (hereinafter referred to as PIBA), the number of illegal migrant workers is equal or even surpasses the number of workers with valid work permits.

According to a policy of Israeli government aimed at reducing the number of migrant workers, agriculture and construction sectors are assigned annual quotas, but the number of permits for non-Israeli care-givers has not been conditioned to quotas. An employer who requires a migrant worker must submit a request to the Foreign Workers Unit at the Population, Immigration and Borders Administration (PIBA), which issues a permit for employing a non-Israeli care worker. When the permit is received, the process of locating potential candidates starts. Only recruitment agencies accredited by PIBA are responsible for locating potential candidates abroad. These private agencies are defined as mediators and are responsible for a wide range of activities, including the recruitment and deployment of foreign workers. Officially, agencies are required to seek prospective workers through cooperation with local agencies in the migrants' countries of origin. Thus, there are two mediators – the recruiting agency in Israel and the recruiting agency abroad, both of which are entitled to charge the worker for arranging his/her employment. The Israeli law permits agencies to collect brokerage fees of no more than \$900 (this sum is updated annually) in addition to travel expenses. However, in reality, the commissions that manpower agencies charge migrants are significantly higher, reaching thousands of USD [13, p. 7].

The maximum term of a work permit is about 54 months (in the care-giving sector the work permit can be prolonged), and after this period the migrant worker is expected to leave Israel. Once this permit has expired, the migrant worker becomes “illegal”. Employment of a foreigner without a work permit is a criminal offense, and the fine for it can reach 18 thousand dollars.

In Israel, work permits are not given to employees but to employers. In the early 2000s, labor migrants' employment in Israel was based on the “binding system”, according to which migrant workers were not allowed to move freely to another employer. A migrant worker was allowed to do so only if s/he was fired, or his/her employer had died or declared bankruptcy. This system created a situation in which migrant workers became overly dependent on their employers. This bondage created fertile grounds for the flourishing of various forms of exploitative practices by employers; even if there were abuses of migrant's rights, migrant workers were afraid to complain about employers, fearing to lose their jobs and incomes or even to be deported.

In 2002, this system was officially abolished (Tavivian-Mizrahi, 2004), but in practice it conti-

nued to work up to 2005. However, with its demise, a new problem arose: many migrant caregivers, who came to Israel to work with handicapped people who were unable to serve themselves, left their “patients” (employers) and moved to others who were less disabled and, therefore, required less care. Furthermore, most of the caregivers who were supposed to work in small settlements in the periphery moved to big cities for work. As a result, a shortage of caregivers, especially for handicapped persons who require ongoing care and live in the periphery, emerged. In 2011 a new law was passed, according to which migrants would be allowed to change no more than three employers and only by specific authorization of the Ministry of Interior. Moreover, caregivers would not be able to change their geographic locality. This was, in fact, a partial return to the “binding system”. This law is strongly criticized by NGOs as “geographical bondage”, placing migrant workers outside the free labor market.

**Social rights of migrant workers in Israel.** With the arrival of large numbers of migrant workers to Israel, it was necessary to develop a system of social insurance for this category of workers. This system should determine the rights and duties of foreign workers in cases of layoffs, absence from work due to illness, medical care, and moving to another employer. According to the Law of Foreign Workers (1991), a foreign worker in Israel is entitled to the same working conditions as an Israeli employee, but there are also special rights to which only migrant workers are entitled. The rights that are similar to Israeli employees include:

- The right to receive a wage which is not less than the minimum-wage;
- Payment for overtime work hours;
- Paid annual vacation;
- The right to a weekly rest period of at least 36 hours, and up to 9 religious holidays a year, depending on the worker’s religion, when the said holidays do not fall during the weekly rest period;
- An employee who needs transportation to his place of work is entitled to a travel allowance from his employer;
- Sick pay according to the length of worker’s employment, upon presenting a doctor’s note stating the need for absence from work as the Israeli law requires;
- Once a year every worker is entitled to receive an additional sum known as “recuperation pay” which is calculated in accordance with his/her seniority at the work place and constitutes about 500 \$ USA;
- An employee, who is dismissed after working for one employer for a period of one year or more, is entitled to severance pay; the rate of the severance pay is one month’s wage for each year of employment.

However, migrant workers have restricted access to social insurance services. For example, migrant workers are not covered by social public insurance of unemployment and by income support benefit. Moreover, if a migrant worker fails to find new work within two months after s/he was fired or voluntarily left his/her previous workplace, his/her work permit is automatically cancelled, that immediately makes them “deportable” [1].

Migrant workers are also not covered by social health insurance. It should be noted that the Israeli health insurance system prescribes obligatory deductions from workers’ salaries, providing them the right to free medical services via the social healthcare system. Since foreign employees are not included in this arrangement, employers of foreign workers are obligated to provide foreign workers with private medical insurance throughout the employment period. In Israel, any person needing emergency medical care will receive it unconditionally, but s/he will be billed for the coverage if s/he lacks proper insurance. The employer may deduct a part of the costs of

health insurance from the migrant worker's salary (up to a half or one-third of the amount paid by the employer for the insurance, depending on the sector of employment, but no more than 35\$ USA, whichever is lower). The rest of a sum has to be paid by the employer.

Migrant workers are also not entitled to an old-age pension, regardless of how many years they have worked in Israel. However, there is a law on compulsory pension insurance that should cover all workers. In order to solve this contradiction, a pilot project for workers employed in the construction industry has been initiated. All pension payments, both deducted from the salary of migrant workers and remunerated by the employer, are deposited in a special fund. A migrant worker can receive this money when s/he leaves Israel. Creating such a deposit contributes to the implementation of the law on obligatory pension insurance, is used as severance pay and as an incentive to leave Israel when the work permit expires. Migrant workers, who do not leave Israel when their visa expires, will not be entitled to receive money from the deposit. Unfortunately, thus far this system has only been applied to the construction industry, and does not yet work in other sectors.

Nevertheless, migrant workers are entitled to social insurance of injury including work injury; social insurance of maternity (including payment of medical services for childbirth, receiving a one-time benefit for childbirth, etc.); as well as compensation for unpaid wages and severance pay in case of the employer's liquidation or bankruptcy.

One of the specific rights, which only migrant workers are entitled to, is the provision of proper housing by the employer. The employer has to provide living quarters that are separate from the migrant's workplace, which must include at least 4 square meters sleeping space per worker, and with no more than 6 workers in one room. Besides, the employer must provide the worker with personal cupboards and bedding; heating and ventilation; reasonable lighting and electric outlets in each room; hot and cold water in the bathroom, kitchen and showers; sinks, kitchen counters and cupboards; burners, refrigerator, table and chairs; a washing machine for every 6 workers; and a fire extinguisher. There must be reasonable access to the living quarters as well as to the bathrooms.

Employers who hire caregivers who live in their home must also provide them with meals. An employer may deduct from the salary of migrant worker deductions for the provision of residence and food, but the maximum permitted monthly deduction for health insurance, suitable housing and related expenses, and debts owed to the employer, is 25 percent of the employee's salary.

Protection of the rights of migrant workers. Despite the fact that Israeli law circumstantially defines and prescribes the rights of migrant workers, in practice, these rights are not always respected. In Israel, the responsibility for enforcement is distributed between many different institutes, but the multiplicity of these institutes, a lack of staff, a shortage of other resources coupled with insufficient interaction between authorities lead to significant abuses that cannot be controlled. The body that is responsible for the enforcement of illegal employment of migrant workers is Population, Immigration and Borders Administration (PIBA), and the Ministry of Trade and Industry is responsible for enforcement of migrant workers' employment conditions and rights in the labor market. Neither of them verifies issues that are the responsibility of the other. Besides, there are personnel responsible for migrant workers in the Ministry of Justice, and in other government institutions. The problem is that very often these personnel include only a few or even one supervisor, who is simply unable to manage massive comprehensive verification.

Apart from government organizations, there are NGOs that deal with protecting the rights of migrant workers. They are Kav la-Oved – Workers' Hotline, Hotline for Migrant Workers, and the Mesilah Aid & Information Center for the Foreign Community. The activity of these organizations on the protection of migrant workers' rights is quite effective. Official sites of various ministries and other governmental bodies often provide the phone numbers and addresses



of these NGOs, recommending that migrant workers apply there for general information, advice and legal aid, or if they encounter a problem.

According to the Kav la-Oved – Workers' Hotline report, in 2010 they opened 1473 files based on migrant workers' appeals. Forty seven percent of the complaints on rights violation derive from care-giving sector. The main reason for this situation is that caregivers live in the homes of their patients (employers), which makes monitoring and protecting their rights very difficult. Interviews with foreign workers revealed that they had encountered many abuses of their rights, among them delay of salary, being deprived of food, or prohibited to use house ware. Sometimes migrant caregivers are not allowed to take days off and to leave their workplace (thus leaving their employer alone); they have to be available 'around the clock', that imposes severe limitations on their daily life and rest hours. Migrant workers often do not receive payment for sick days and for annual vacation. Moreover, caring for elderly or handicapped patients and living at their home implies that the worker should be available 24 hours a day, lest his/her help is required, meaning that migrant workers are expected to serve the employers at night too. Migrant workers sometimes also suffer from verbal abuse. Caregivers, especially women, are vulnerable to sexual assault. Occasionally, migrant workers are forced to do jobs other than those specified in their visa, usually domestic work such as cleaning the house of the employer's relatives, thus violating the terms of the visa (placing the workers at risk of being apprehended and deported).

According to a report by Kav la-Oved – Workers' Hotline, the most widespread abuses in agriculture were salaries below the minimum legal wage (91 percent of appeals), delayed salary payments (88 percent of appeals), nonpayment for overtime (91 percent of appeals), inhumane living conditions (lack of access to drinking water, too many tenants in a room, etc.), and unreasonably high deductions for housing from the workers' salaries (26 percent of appeals).

Conclusions. In sum, Israeli legislation on social rights and social insurance of migrant workers does not match the legislation of most European countries, according to which migrant workers are entitled to the same rights in the labor market as the local citizens, including the right to pension, public health insurance, social public insurance of unemployment, etc. On the other hand, it regulates and defines in detail the rights of migrant workers. Nevertheless, there are still many irregularities, violations and abuses of these rights. These violations include withholding and delaying salary, paying less than minimum wage, avoidance of payment for sick days and annual vacations, and charging excessively high deductions from the salary for housing and food provided by employers and other housing-related expenses.

The lack of coordination between various governmental and non-governmental bodies acting in the field of protection and enforcement of migrant workers' rights, the shortage of resources and the absence of a common unified program lead to a lack of control. Existing regulations provide no effective measures for combating the non-observance of migrant workers' social rights and, therefore, lead to malpractices and violation of these rights by employers.

### **References**

1. *Bartram, D.* (1998). Foreign workers in Israel: History and Theory, *International Migration Review*, 32:303–25.
2. *Bar-Tzuri, R.* (2009). Foreign workers without permits that were deported in 2008. —Jerusalem: Research and Economy Department, MoITaL, May 2009.
3. *Brubaker R.* (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. — Cambridge mass.: Harvard University Press.
4. *Castles, S. and Davidson, A.* (2000). *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. — New York: Routledge.

5. *Demleitner N.* (1998). Power, perceptions and the politics of immigration and welfare, in Kurthen H., Fijalkowski J. and Wagner C. (eds) *Immigration, Citizenship and the Welfare State in Germany and the United States: Welfare Policies and Immigrants' Citizenship*, Connecticut: Jai Press.
6. *Eckstein, Z.* (2008). Report of the non-Israeli Workers Policy Committee. —Jerusalem: Ministry of Finance.
7. *Eckstein, Z.* (2010). Employment of foreign workers. Paper presented at the 18th Caesarea Economic Policy Planning Forum (2010). Caesarea. — Israel, 16–17 June, 2010 (in Hebrew).
8. *Foreign Workers in Israel* (2010). Press release of the Central Bureau of Statistics of Israel No. 182/2011.
9. *Gottlieb, D.* (2002). The effect of migrant workers on employment, real wages and inequality: The case of Israel -1995 to 2000. MPRA Paper. Bank of Israel.
10. *Katrougalos, G.* (1995). The rights of foreigners and immigrants in Europe: Recent trends Web Journal of Current Legal Issues, University of Newcastle, 5.
11. *Kemp, A. and Rajiman, R.* (2008). Migrants and workers: The political economy of labor migration in Israel. Tel Aviv: Van Leer Jerusalem Institute and Hakibbutz Hameuchad.
12. *Martin, P.* (2006). Managing labor migration for the 21st century: Temporary worker programs. International symposium on international migration and development: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat.
13. *Natan, G.* (2 Feb. 2009). Foreign workers in Israel: Main issues and current situation. Jerusalem: Knesset Research and Information Center.
14. *Romero-Ortuno, R.* (2004). Access to health care for illegal immigrants in the EU: should we be concerned? *European Journal of Health Law*, 11: 245–272.
15. *Sainsbury, D.* (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. // *Journal of European Social Policy*, —Vol. 16, —No. 3: 229–244.

---

**Анотація.** В даній роботі досліджена соціальна політика Ізраїлю в області прийому іноземних робітників. Зроблено зіставлення прав іноземних та ізраїльських працівників на місцевому ринку праці. Проаналізовано діючу систему соціального страхування та специфічні права іноземних робітників. Виявлено порушення соціальних прав та визначено причини, що призводять до даних порушень.

**Аннотация.** В данной работе исследована социальная политика Израиля в области приема иностранных рабочих. Произведено сопоставление прав иностранных и израильских работников на местном рынке труда. Проанализированы действующая система социального страхования и специфические права иностранных рабочих. Выявлены нарушения социальных прав и определены причины, приводящие к данным нарушениям.

**Summary.** This paper examines the social policy on providing rights for migrant workers in the labor market, and explores existing approaches to granting social rights to migrant workers in different countries. The study maps the rights dividing them into three categories: rights which are the same as the social rights of local citizens in the labor market, rights to which migrant workers are not entitled (mostly different types of social insurance), and specific rights granted only to migrant workers.

The paper focuses on the links between the social rights of migrant workers and their vulnerability to exploitation, and analyzes protection and enforcement of these rights. It investigates how existing regulations of migrant workers' employment bind them to their employer and thus create fertile grounds for various forms of exploitative practices by employers. When migrant workers meet abuses of their rights, they are afraid to complain about their employers, fearing to lose their jobs and be deported.

The study found a wide range of irregularities, violations and abuses of social rights of migrant workers, such as wages lower than minimum wage, withholding and delaying of salary, and inhumane working and living conditions. Investigating the reasons for these irregularities revealed that the lack of coordination between various governmental and non-governmental bodies acting in the field of protection and enforcement of migrant workers' rights and the shortage of resources for enforcement lead to a lack of control. Existing regulations provide no effective measures for combating the non-observance of migrant workers' social rights, therefore, malpractices and violation of these rights are widespread.

**Ключові слова:** соціальна політика, права, трудові мігранти, іноземні робітники.

**Ключевые слова:** социальная политика, права, трудовая миграция, иностранные рабочие.

**Key words:** Social Policy, Rights, Labor Migration, Guest Workers.

*Стаття надійшла до редакції журналу 12.12.2011 р.*



УДК 347.136.471(477)

**И.В. ЗАПАТРИНА,**  
*доктор экономических наук, профессор кафедры финансов,  
Киевский национальный торгово-экономический университет,  
Председатель Правления Украинского центра содействия  
развитию публично-частного партнерства*

## ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ В УКРАИНЕ

**Постановка проблемы.** Модернизация существующих и создание новых современных инфраструктурных объектов в Украине на сегодня является одной из наиболее актуальных задач, стоящих перед правительством и органами местного самоуправления. Необходимость концентрации внимания на инфраструктурном развитии ни у кого не вызывает сомнений. Но возникает вопрос: каким образом, за счет каких ресурсов и с использованием каких механизмов можно решить эту задачу в условиях нынешней Украины? В последние годы “волшебной палочкой”, по взмаху которой наша страна сможет сделать значительный прорыв в инфраструктурной сфере, признается публично-частное партнерство (ПЧП) или в соответствии с законодательством Украины — “государственно-частное партнерство”. Так ли это на самом деле? Есть ли перспективы для развития ПЧП в Украине в сложившихся условиях? Насколько оправданы наши ожидания от использования этого инструмента для модернизации инфраструктуры? Поиск ответов на эти вопросы стал предметом исследования автора статьи.

**Цель исследования** — оценить потенциал и проанализировать возможности для развития публично-частного партнерства в Украине, сформулировав на этой базе задачи, решение которых позволит воспользоваться им для модернизации и создания инфраструктурных объектов.

**Изложение материала.** Общеизвестно, что публично-частное партнерство является одним из важнейших механизмов преодоления стремительно растущего “инфраструктурного разрыва” (дистанции между потребностями в инфраструктуре и возможностями по ее развитию). Справедливости ради отметим, что инфраструктурные объекты могут быть модернизированы/созданы и с использованием других инструментов, например, путем привлечения государственными (коммунальными) предприятиями бюджетных средств, заимствований от международных финансовых организаций, размещения ценных бумаг, приватизации. Чем же ПЧП лучше всех перечисленных выше возможностей? И почему

именно оно обладает наиболее высоким потенциалом в ситуации, сложившейся в нашей стране?

Реализация проектов на базе ПЧП дает возможность не только привлечь финансовые ресурсы для модернизации инфраструктуры, воспользоваться профессионализмом, знаниями и опытом частного партнера, но и объединить усилия государства и бизнеса для реализации общественно значимых проектов, сделать бизнес активным участником проводимых в стране реформ. Ориентация на механизмы ПЧП помогает обозначить долгосрочные приоритеты социально-экономического развития, оптимально использовать бюджетные ресурсы, обеспечивает здоровую конкуренцию на рынке государственных/муниципальных услуг, от чего выигрывает и государство, и общество в целом.

Вместе с тем до настоящего времени в Украине не сформировалось единого понимания — что представляет собой ПЧП, и какие проекты можно к нему отнести. Многие трактуют его слишком широко и склонны относить к ПЧП любые проекты, участие в которых принимает частный сектор, в случае, если хоть какое-то отношение к их реализации имеет публичная власть. Это принципиально не верно. К ПЧП можно отнести лишь те проекты, реализация которых является обязанностью государства и/или местной власти в рамках выполнения возложенных на них функций по обеспечению населения услугами в сфере жизнеобеспечения и создания благоприятной среды обитания. Вследствие этого ПЧП часто характеризуют как аутсорсинг публичных услуг.

С другой стороны, ПЧП воспринимается в Украине чрезвычайно упрощенно. Определение его как “государственно-частное” игнорирует наличие у местной власти самостоятельных, отличных от центральных органов исполнительной власти интересов при реализации инфраструктурных проектов. Не предусматривается участие в их подготовке и реализации гражданского общества. ПЧП воспринимается исключительно как средство привлечения финансовых ресурсов, нивелируется важность привлечения компетенции частного партнера. Эта проблема имеет глубокие корни — профессионализм, знания, опыт становятся все более невостребованными в нашей стране и на сегодня чрезвычайно обесценены, что опасно не только для развития ПЧП, но и для формирования «здорового» общества.

Критичным для развития ПЧП является отсутствие понимания, что отношения между государством и частным бизнесом должны строиться на равноправной основе. К такого рода отношениям мы не привыкли — государство всегда диктовало бизнесу свои условия. Но если это нормально и естественно при осуществлении государственных закупок, то в проектах на базе ПЧП частный бизнес не будет работать в условиях диктата со стороны государства, поскольку тут в реализации инфраструктурного проекта публичная власть заинтересована не менее, а в некоторых случаях значительно более, чем частный бизнес. Но нередко бизнесу предлагается не только выполнять то, что обязано делать государство, а и взять на себя значительную часть рисков по реализации долгосрочного финансово емкого проекта.

Реально ли, ориентируясь на таком понимании ПЧП в Украине, воспользоваться принципиально новыми возможностями, которые оно открывает для модернизации инфраструктуры? И можно ли в условиях тотальной коррупции в нашей стране реализовать общественно значимые проекты, не привлекая к этому общественность? Конечно же, нет. Поэтому актуальной задачей является донесение до ключевых игроков инфраструктурного рынка сущности “публично-частного партнерства” и информации о возможностях использования механизмов ПЧП. На наш взгляд, именно отсутствие равноправного и уважительного отношения к частному бизнесу, недооценка обществом и властью “компетенций”, пренебрежение общественными интересами, а также недостаток знаний в этой сфере стали причиной того, что за более чем десятилетний период с момента принятия законодательства о концессиях и разделе продукции в Украине не было реализовано ни одного успешного проекта в форме ПЧП.

На наш взгляд, для оценки перспективных возможностей по использованию ПЧП для инфраструктурного развития в Украине следует провести анализ его правового регулирования, инвестиционного климата, институциональной среды.

**Правовое регулирование в сфере ПЧП.** В Украине слишком много нормативно-правовых актов, регулирующих подготовку и реализацию проектов ПЧП. Они готовились и утверждались в разное время, разными институциями и содержат довольно много противоречий и неоправданных ограничений. Нельзя сказать, что модели организации рынка ПЧП в Украине не существует, но и назвать ее совершенной или даже приемлемой нельзя. Основными проблемными вопросами в этой сфере, на решении которых следует сосредоточиться в первую очередь, являются: разработка механизмов государственной поддержки проектов ПЧП, а также согласование положений и процедур, определяемых законом о государственно-частном партнерстве, с регулированием соответствующих отношений специальным законодательством (концессионным, арендным, о разделе продукции и др.). Вместе с тем, с нашей точки зрения, несовершенство модели ПЧП не является критичным для реализации инфраструктурных проектов.

**Инвестиционный климат.** В этой сфере ситуация намного более сложная. Наша судебная система, земельное, бюджетное, налоговое законодательство, зарегулированность целого ряда взаимоотношений, хаотические и непредсказуемые действия властей по «усовершенствованию» законодательства ориентируют бизнес на тактические, а не стратегические цели. А если отсутствуют стратегические цели, то проектов в форме ПЧП не может быть по определению. Мировое сообщество с большой настороженностью смотрит на Украину, продолжающую опускаться все ниже в рейтинге условий для ведения бизнеса. Так, согласно последнему исследованию DoingBusiness группы Всемирного банка, по этому показателю наша страна переместилась с 145-го на 152-е место. «На процедуры технического регулирования украинские предприятия потратили в прошлом году 2,2 млрд. грн. Проверки же надзорных и контролирующих органов, по подсчетам IFC, в 2010 году обошлись отечественному бизнесу в 3,2 млрд. грн. Хотя бы раз в год проверяющие приходят к трем четвертям (74%) предприятий, а продолжительность проверок (в среднем 14 дней) остается слишком высокой по сравнению с большинством соседей [1]. Как видим, «для потенциальных внешних инвесторов, ориентирующихся на оценки группы Всемирного банка, украинская регуляторная среда для предприятий легального сектора остается одной из самых обременительных в мире» [1]. Это в очередной раз свидетельствует о том, что без изменения инвестиционного климата серьезный частный бизнес не вложит свои средства в обновление инфраструктуры в Украине, какой-бы идеальной не была модель организации ПЧП. Максимум, на что он может согласиться, это «поуправлять» инфраструктурным объектом. Риски в этом случае невелики, «заработки» могут быть вполне привлекательными. Но интересно ли это государству и обществу?

**Институциональная среда.** Использование любых новых механизмов требует подготовленной к их восприятию институциональной среды. В процессе разработки и реализации проектов ПЧП участвуют различные субъекты, пересекается много конфликтующих интересов. Среди субъектов этого рынка, прежде всего, нужно отметить публичный сектор, потребителей, институты развития, экспертную среду, институты гражданского общества. Отсутствие или слабость (низкая квалификация персонала, неэффективные процедуры и методологии) какого-либо из перечисленных выше институтов не позволяет сбалансировать отношения на рынке ПЧП и, как следствие, построить долгосрочные партнерские отношения. Институциональная среда в Украине является узким местом в развитии ПЧП: целый ряд важнейших функций вообще не охвачен никакими институтами; а те, что существуют, слабы и не в состоянии оказывать позитивное влияние на формирование партнерских отношений при реализации инфраструктурных проектов.



*Политическая составляющая в развитии публично-частного партнерства.* Реализация проектов ПЧП тесно связана с политическими процессами, и этот фактор следует учитывать, говоря о перспективах развития ПЧП в Украине. Чем это обусловлено?

1) Население и бизнес всегда ощущают на себе эффект от реализации проектов ПЧП и, исходя из этого, оценивают деятельность публичной власти, формируя таким образом свои электоральные настроения.

2) Любое общественное явление, влияющее на условия жизнеобеспечения населения, не может оставаться в стороне от политического процесса и в той или иной мере присутствует в риторике политиков и в их предвыборных программах.

3) Любой проект ПЧП, инициированный и реализующийся с участием или без участия политика, может быть использован им как один из ключевых «мессиджей» при его общении с населением. При этом независимо от идеологической направленности, можно «зарабатывать очки» как при поддержке, так и при критике инициаторов проекта ПЧП.

4) Проекты ПЧП имеют высокие риски и предполагают серьезное вовлечение публичной власти в их реализацию, в частности, повышение своей квалификации, принятие сложных управленческих решений. Спокойной жизни в случае подготовки и реализации проекта ПЧП его инициаторам ожидать не стоит.

5) Любой инфраструктурный объект, находящийся в собственности публичной власти, часто используется ею как «кошелек» для решения проблем территории или удовлетворения личных интересов отдельных ее представителей, в том числе — для финансирования предвыборных мероприятий. Терять такой «кошелек» не очень хочется.

6) Несмотря на то, что многие из объектов инфраструктуры, в особенности, жилищно-коммунальной, либо практически бесприбыльны, либо убыточны, распоряжаться ими весьма привлекательно и по такой причине. Обеспечение их функционирования требует привлечения большого числа подрядчиков (приобретение оборудования и материалов, проведение ремонтных и строительных работ, страхование, юридические, аудиторские и банковские услуги). Тот, кто управляет подобным объектом, всегда может либо привлекать для выполнения соответствующих работ «свои» компании, либо получать «комиссионные» от «чужих» компаний. Отдавать такой лакомый кусок в частные руки не хочется. Поэтому довольно часто публичная власть ищет «весомые» аргументы для того, чтобы не подпускать частный бизнес к инфраструктурным объектам, при этом ссылаясь на необходимость защиты интересов населения. Такая позиция характерна для политиков-временщиков и не отвечает интересам общества. Грамотные, стратегически мыслящие и ответственные политики, находящиеся у власти, заинтересованы в реализации проектов ПЧП, поскольку это дает возможность:

- привлечь дополнительное финансирование для создания нового качества жизни для жителей территории, что, соответственно, обеспечит уважение населения к действующей власти;
- построить стратегические партнерские отношения с крупным бизнесом, который активно включится в процессы экономического реформирования и, кроме того, будет поддерживать публичную власть на очередных выборах — и финансово, и морально.

Действующая власть всегда подвергается нападкам оппозиционных политиков: и при поддержке ею проектов ПЧП, и при их отрицании как вредоносных для общества. Но в первом случае она имеет шанс действительно улучшить условия для проживания и ведения бизнеса на территории и заручиться поддержкой частного бизнеса на предстоящих выборах. Во-втором — рискует остаться ни с чем, в особенности в таких странах, как Украина, где инфраструктурные объекты уже давно исчерпали свой запас прочности и в любой момент могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций.

Ініціюючи проекти ПЧП, нужно быть готовым к преодолению сопротивления и недоверия со стороны населения, которое в развивающихся экономиках практически всегда негативно относится к участию частного бизнеса в управлении системами жизнеобеспечения. «Правительство должно найти методы (способы) убедить людей, что ПЧП направлено на удовлетворение их интересов» (перевод автора) [2]. Среди таких методов: подготовка обоснований необходимости привлечения частного партнера; определение индикаторов, по состоянию которых население может судить об успешности проекта и соответствии его первоначальным ожиданиям, обеспечение прозрачности и открытости при принятии решений, ознакомление общественности с зарубежным опытом реализации подобных проектов.

Начиная дискуссии, необходимо быть готовым и к общению с квазиинститутами гражданского общества, в большом количестве создаваемыми для защиты своих «коммерческих» интересов частным бизнесом и отдельными политиками. В развивающихся экономиках такие институции занимают активную позицию в разрушении позитивных начинаний публичной власти и делают все возможное, чтобы диалог между властью и населением потерпел фиаско. К разговору с такими субъектами необходимо тщательно готовиться, вооружившись не только знаниями, но и чувством юмора. Чрезвычайно важно, чтобы в диалоге с общественностью и населением принимали участие уважаемые, разбирающиеся в тонкостях проекта люди, прямо не заинтересованные в получении дивидендов от его реализации.

Обязательно привлечение средств массовой информации, авторитетных общественных организаций, ученых, способных оценить влияние проекта ПЧП не только на улучшение качества и надежности услуг, предоставляемых с использованием инфраструктурного объекта, но и на такие важнейшие для любого человека факторы, как состояние окружающей среды, уменьшение заболеваемости, увеличение продолжительности жизни, новые возможности обеспечить занятость населения и т.п.

**Наиболее приоритетные сферы для использования механизмов ПЧП в Украине.** Проекты в форме ПЧП реализуются для строительства автомобильных дорог, метро, железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, систем тепло- и водоснабжения, объектов социальной инфраструктуры. Для Украины актуальна модернизация всех перечисленных выше объектов. Вместе с тем нужно быть реалистами. На сегодня ни публичная власть, ни частный бизнес еще не готовы к реализации подобных проектов: отсутствует опыт, квалифицированный персонал, методология; слишком высоки риски; население пока еще не готово платить за высокое качество услуг, пользоваться платными дорогами и очень настороженно относится к участию частного бизнеса в управлении инфраструктурными объектами; отсутствуют механизмы возмещения за счет бюджета некомпенсированных тарифами вложений частного партнера.

В таких условиях можно рассчитывать лишь на реализацию относительно небольших по объемам привлеченного финансирования проектов, например, для объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, находящихся в коммунальной собственности. В этом случае, риски будут приемлемыми, конфликт интересов не столь ощутим как для объектов государственной собственности, а успешные проекты могут легко тиражироваться. Наиболее привлекательными являются проекты строительства новых объектов (например, станций очистки стоков, предприятий по утилизации твердых бытовых отходов) с последующей их передачей в управление коммунальным предприятиям, что позволит избежать противодействия и относительно спокойно пройти процесс их подготовки.

**Какие механизмы ПЧП наиболее востребованы сегодня в Украине?** Наиболее часто проекты ПЧП по отношению к инфраструктурным объектам реализуются на базе договоров управления, афермажа и концессий. Выбор той или иной формы осуществляется в зависимости от целей привлечения частного бизнеса и требований к нему со стороны

публичной власти. Договора **управления** предусматривают передачу функций по управлению объектом частному оператору с оплатой этих услуг публичной властью. Оплата может устанавливаться как на фиксированной основе, так и в зависимости от достигнутых результатов работы частного оператора.

**Афермаж** (аренда) — привлечение частного сектора к эксплуатации инфраструктурных объектов при финансировании модернизации за счет публичных фондов. В этом случае частный оператор возвращает часть получаемого дохода публичной власти как амортизацию средств, вкладываемых ею в модернизацию объекта.

**Концессия** предполагает передачу частному партнеру обязательств не только по эксплуатации, но и по модернизации инфраструктурных объектов. Одними из разновидностей концессионных соглашений (или в некоторых юрисдикциях — близкими к ним формами) могут считаться контракты типа ВОТ («построил—управляешь—передал»), ВОО («построил—владеешь—управляешь») и другие (производные от этих форм), как правило, применяемые при строительстве новых инфраструктурных объектов. Можно также осуществлять проекты ПЧП в форме договоров совместной деятельности. При этом каждый из субъектов партнерства вкладывает в реализацию проекта то, что он может вложить для достижения целей его реализации (основные фонды, земельные участки, финансовые средства, интеллектуальную собственность и т.п.) с целью достижения общих интересов.

На развивающихся рынках используется и такой механизм ПЧП, как **форфейтинг**. Суть его заключается в том, что частный партнер строит инфраструктурный объект, самостоятельно привлекая свой или заемный капитал, отдает его в аренду государственному или коммунальному предприятию на срок выплаты ими компенсации своих услуг, а потом передает его в собственность публичной власти. Сумма этой компенсации и порядок ее выплаты оговариваются в договоре. Этот механизм часто используется в странах с плохим инвестиционным климатом, несовершенной тарифной политикой, высоким уровнем коррупции и т.п.

Как видим, спектр механизмов реализации проектов ПЧП широк. Для выбора оптимального механизма следует проанализировать их возможности и ограничения с точки зрения цели привлечения частного партнера, а также оценить выгоды и негативы использования для субъектов рынка. Важное значение при выборе механизма ПЧП имеют и такие факторы, как: наличие стратегической отраслевой политики, уровень доходов населения и возможность бюджетов участвовать в поддержке проекта ПЧП, развитость институциональной среды, правовое регулирование деятельности частного партнера в условиях ПЧП, отношение общества к участию частного в реализации проекта, квалификация публичного сектора и ряд других.

В Украине с 2010 г. действует Закон «О государственно-частном партнерстве», которым определены такие его формы: концессия, совместная деятельность, распределение продукции, другие. Как видим, законом не определено, относятся ли договора управления и аренды к государственно-частному партнерству, а также не предусмотрено наличие институционализированных форм ПЧП, таких, например, как создание совместных предприятий или так называемых «специальных проектных компаний». Договора на управление в нашей стране заключаются в виде, не предполагающем обязательство публичного партнера платить частному оператору за услуги по управлению инфраструктурным объектом. Во многих случаях все происходит наоборот — частный партнер, которому передан в управление инфраструктурный объект, должен платить публичному партнеру. Это кардинально отличается от модели управления, используемой в мире, и противоречит нормам Гражданского кодекса Украины.

Законодательство об аренде также отличается от принципов афермажа в понимании мирового сообщества — к арендатору предъявляются требования и по внесению инвестиций (что не характерно для такого вида договоров), слабо защищены права как

публичного, так и частного партнеров. Опыт применения арендных договоров с точки зрения улучшения технико-экономических показателей инфраструктурных объектов преимущественно негативный.

С 1999 г. действует Закон Украины “О концессиях”, в рамках которого можно осуществлять как непосредственно концессию, так и различные смешанные формы ПЧП, до сих пор не применявшиеся в Украине. Принято ряд законов, определяющих особенности заключения концессионных договоров в строительстве, для объектов централизованного водо-, теплоснабжения и водоотведения, шахт. При этом, процедуры заключения концессионных договоров в рамках специального концессионного законодательства довольно сильно отличаются от процедур, предусмотренных для заключения подобного вида договоров в рамках Закона “О государственно-частном партнерстве”. Сложилась парадоксальная ситуация, при которой концессионные договора и договора о разделе продукции могут не квалифицироваться как ПЧП и заключаться в рамках специального законодательства. В последнем случае процедуры заключения таких договоров будут гораздо проще и понятнее. Единственной договорной формой, которую, в случае ее использования для реализации проектов модернизации инфраструктурных объектов, имеет смысл квалифицировать как “государственно-частное партнерство”, является договор о совместной деятельности. Однако заключение этих договоров в Украине вряд ли будет практиковаться, поскольку это не выгодно с точки зрения налогообложения (вклад каждого участника совместной деятельности облагается налогом на добавленную стоимость), отсутствует методология ведения бухгалтерского учета таких договоров. Кроме того, в подобных договорах крайне сложно осуществить фиксацию рисков партнеров и предусмотреть механизмы управления ими.

**Таблица 1**

**Структурирование проектов по формам ПЧП по регионам, энергетика, 1991–2010 гг.**

Регион	Институциональные ПЧП	Концессия	Новые проекты	Управление и аренда	Всего
Восточная Азия и Тихий океан (Океания)	92	61	454	2	609
Европа и Центральная Азия	173	26	66	12	277
Латинская Америка и Карибский регион	97	86	449	3	635
Средний Восток и Северная Африка	3	5	25	0	33
Южная Африка	22	1	266	1	289
Африканская Сахара	8	17	65	18	108
Всего	395	196	1325	36	1952

*Источник: База данных по проектам публично-частного партнерства, PPIAF*

Исходя из сказанного и учитывая актуальность обновления устаревшей инфраструктуры, наиболее перспективным в Украине видится использование концессионных соглашений и близких к ним смешанных форм. Тут мы не уникальны. Опыт развивающихся стран свидетельствует о том, что именно концессионные механизмы наиболее часто используются для реализации проектов ПЧП. Так, среди проектов ПЧП, реализованных в странах развивающихся экономик за последние 20 лет, в сфере энергетики

с использованием соглашений концессионного типа выполнено 78% (в том числе 68%, предполагающих строительство новых объектов инфраструктуры), в сфере водоснабжения и водоотведения — 81% (в том числе 42,2% — для строительства новых объектов). Институциональные ПЧП в энергетике составляют ориентировочно 20%, в водоснабжении и водоотведении — 3,8%; на долю договоров аренды и управления в энергетике приходится менее 2%, в водоснабжении и водоотведении — 14,9% (табл. 1,2).

Таблица 2

**Структурирование проектов по формам ПЧП по регионам, водоснабжение, 1991–2010 гг.**

Регион	Институциональные ПЧП	Концессия	Новые проекты	Управление и аренда	Всего
Восточная Азия и Тихий океан (Океания)	12	137	239	14	402
Европа и Центральная Азия	4	8	5	27	44
Латинская Америка и Карибский регион	12	135	46	31	224
Средний Восток и Северная Африка	0	0	13	9	22
Южная Африка	0	3	4	6	13
Африканская Сахара	0	2	2	22	26
Всего	28	285	309	109	731

*Источник: База данных по проектам публично-частного партнерства, PPIAF*

Заметим, что договора аренды и управления преимущественно реализуются в африканских странах и странах СНГ, имеющих значительные риски реализации проектов ПЧП и высокий уровень коррупции.

**Выводы.** Публично-частное партнерство имеет высокий потенциал для инфраструктурного развития в Украине и создания нового качества жизни для наших граждан.

Вместе с тем в настоящее время существует множество факторов, тормозящих развитие ПЧП в нашей стране, наиболее критичными среди которых являются: содержательная и терминологическая коллизии при определении экономической категории «публично-частное партнерство»; неблагоприятный инвестиционный климат; неразвитая институциональная среда в сфере ПЧП; негативная роль политической составляющей в подготовке и реализации проектов ПЧП.

Несовершенство модели ПЧП не столь критично для активизации участия частного сектора в реализации инфраструктурных проектов. В рамках существующего правового регулирования возможна реализация пилотных проектов с последующим развитием на их базе методологических основ ПЧП, распространением позитивного опыта и совершенствованием законодательства.

Наиболее привлекательными и востребованными для ПЧП являются проекты модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры, в особенности те из них, которые предусматривают строительство новых объектов (станции фильтрации воды, очистки стоков, переработка бытовых отходов), не предполагающих ликвидации существующих коммунальных предприятий.

Анализ зарубежного опыта и ситуации в Украине говорит о том, что наиболее оптимальными формами ПЧП в сфере инфраструктуры являются соглашения концессионного типа, что требует концентрации усилий на развитии и совершенствовании именно этих механизмов.

#### **Источники**

1. *Сколотяний Ю.* Замороженный инвестиционный климат. — «Зеркало недели. Украина», №40, 04.11.2011. — доступно с: [http://zn.ua/ECONOMICS/zamorozhenyy\\_investklimat-90957.html](http://zn.ua/ECONOMICS/zamorozhenyy_investklimat-90957.html)
2. *Raquel A.S., Andrade A.* Corporate Governance in Public Private Partnerships. — European Public Private Partnership Law. — 2010, №4. — P. 212.

---

**Анотація.** Висновано оцінку потенціалу та проведено аналіз можливостей для розвитку публічно-приватного партнерства в Україні. Сформульовано задачі, вирішення яких дасть змогу використати цей інструмент для модернізації та будівництва інфраструктурних об'єктів у нашій державі.

**Аннотация.** Сделана оценка потенциала и проведен анализ возможностей для развития публично-частного партнерства в Украине. Сформулированы задачи, решение которых позволит воспользоваться этим инструментом для модернизации и строительства инфраструктурных объектов в нашей стране.

**Summary.** Modernization of the existing and creation of new modern infrastructure objects in Ukraine is at the moment one of the urgent tasks of the Ukrainian Government and municipalities. The question is where to find resources and what mechanisms shall be used to solve this task in the conditions that we have in Ukraine now. It is well-known that public-private partnership is one of the most important mechanisms for overcoming of the rapidly increasing "infrastructure gap" (distance between the demand in infrastructure and opportunities of its development). Implementation of projects in form of PPP allows not only to attract financial resources for infrastructure modernization, to use professionalism and knowledge and experience of the private partner, but also to unite the efforts of the state and business for implementation of socially important projects, to make business the active participant of the reforms conducted in the country. In the article the author has evaluated the potential and analyzed the opportunities for public-private partnership development in Ukraine. It was determined the priority spheres for using PPP mechanisms in the country (the most attractive projects are the projects related to modernization of housing and communal infrastructure especially those that suppose construction of new objects and not the liquidation of the existing enterprises), pointed out the most critical factors that hinder PPP development. The author has analyzed the PPP mechanisms that have been used in Ukraine during the last years as well as the foreign experience and made a conclusion that the optimal PPP form in infrastructure is concession agreement. It was also specified the tasks that, if solved, will allow to use PPP instrument for modernization and construction of infrastructure objects in our country.

**Ключові слова:** Публічно-приватне партнерство, розвиток інфраструктури, інвестиційний клімат, правове регулювання, інституційне середовище, структуровані проекти.

**Ключевые слова:** публично-частное партнерство, развитие инфраструктуры, инвестиционный климат, правовое регулирование, институциональная среда, структурированные проекты.

**Key words:** public-private partnership, infrastructure development, investment climate, legal regulation, institutional environment, structured projects.

*Стаття надійшла до редакції журналу 07.11.2011 р.*





УДК 347.266:341.9(470)

**А.В. БАЖЕНОВ,**  
*директор Центра государственно-частного  
партнерства государственной корпорации  
«Банк развития и внешнеэкономической  
деятельности (Внешэкономбанк)»,  
первый заместитель заведующего кафедрой  
«Государственно-частное партнёрство» Финансового  
университета при Правительстве Российской Федерации*

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В РОССИИ

Развитие общественной инфраструктуры является одним из главных приоритетов Российской Федерации для решения накопившихся проблем страны, регионов и городов в сфере общественных услуг, которые сдерживают темпы модернизации, экономического роста и улучшения качества жизни населения.

Следствием мирового финансового кризиса для РФ явилось снижение расходов бюджетов на развитие инфраструктуры, что, в ситуации необходимости огромных инвестиций в эту сферу<sup>1</sup>, требует повышения эффективности их использования, внебюджетных источников финансирования и применения альтернативных традиционным государственным закупкам инструментов для продолжения развития.

Несмотря на то, что большинство стран мира успешно развиваются в условиях постоянного бюджетного дефицита, привлекая частных инвесторов и заемные средства для реализации инфраструктурных проектов, возможности российских регионов и муниципалитетов по участию на рынке заимствований имеют значительные законодательные ограничения<sup>2</sup>, которые в обозримом будущем не будут сняты. Поэтому деятельность

---

<sup>1</sup> Согласно экспертным оценкам, потребность инвестиций для развития общественной инфраструктуры составляет 1 трлн. долл. США.

<sup>2</sup> Размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15% общего годового объема доходов бюджета (без учета финансовой помощи из федерального бюджета), муниципального образования – 10% (без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации); предельный объем обязательств по государственным гарантиям не должен превышать общий годовой объем доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений (п.2 ст.107 БК РФ); в годовой объем расходов на обслуживание государственного долга включаются ассигнования на возможное исполнение государственных гарантий в соответствующем году (п.4 ст.115.2 БК РФ), он не может превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций (ст.111 БК РФ).

финансирующих организаций<sup>3</sup> в сфере инфраструктуры сосредоточена на долгосрочном финансировании проектов, инициированных органами власти и реализуемых частными инвесторами (отобранными в рамках конкурсных процедур), в соответствии с положениями соглашения о государственно-частном партнерстве, где между сторонами эффективно распределены риски.

Таким образом, в РФ формируется смешанная модель развития инфраструктуры, которая заключается в сохранении контроля публичного сектора и активизации участия частного сектора. В ее рамках сохраняются бюджетные ассигнования на капитальные инвестиции, продолжается программа приватизации, а также увеличивается число проектов и расширяется сфера применения государственно-частного партнерства (ГЧП).

Хотя в РФ, впрочем, как и в мире, нет ни общепринятого, ни законодательного определения ГЧП, в своей деятельности Внешэкономбанк руководствуется следующей дефиницией: ГЧП — это привлечение органами государственной власти и местного самоуправления компаний частного сектора для выполнения ими работ по новому строительству, реконструкции, модернизации, техническому обслуживанию, эксплуатации объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания.

В РФ сформировалась достаточно развитая и вместе с тем еще не совершенная законодательная основа ГЧП, позволяющая, тем не менее, осуществлять проекты в рамках таких моделей ГЧП, как ВТО (Build-Transfer-Operate), BOT (Build-Operate-Transfer), BOOT (Build-Own-Operate-Transfer), BOLT (Build-Own-Lease-Transfer), долгосрочная аренда с внесением неотделимых улучшений, инвестиционное соглашение, сервисный контракт и др.

Особенностью рынка проектов ГЧП в России является то, что инициатором таких проектов прежде всего выступают регионы, которые, согласно законодательству, с одной стороны, несут основные обязательства по состоянию общественной инфраструктуры, с другой — могут принимать на себя долгосрочные обязательства по обеспечению возврата инвестиций частному инвестору. Вместе с тем не существует процедуры, в рамках которой частный инвестор может стать инициатором проекта ГЧП.

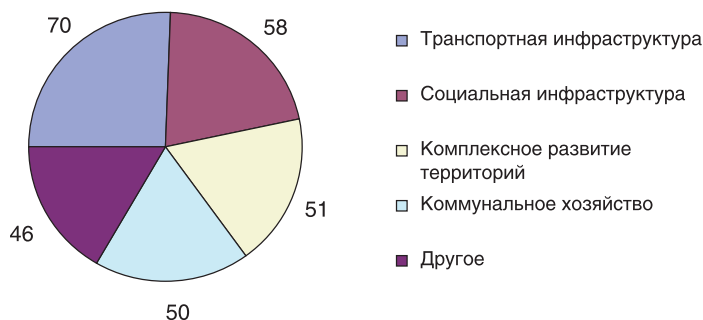
Состояние рынка проектов ГЧП в РФ характеризует пайплайн проектов<sup>4</sup>. Если в 2010 г. было инициировано более 250 проектов<sup>5</sup>, то в 2011 г. рост этого показателя составил 50%. В России на стадии высокой готовности проекта ГЧП (подготовка к конкурсу, его проведение, заключение соглашения о ГЧП или реализация) по состоянию на конец 2010 г. находилось около 100 проектов. Таким образом, можно утверждать, что пока в РФ лишь малое количество проектов ГЧП доходит до стадии проведения конкурса и только по единицам происходит финансовое закрытие.

---

<sup>3</sup> В РФ существует целый ряд источников внебюджетного долгосрочного финансирования: международные финансовые организации, негосударственные пенсионные фонды, коммерческие банки с государственным участием, инфраструктурные фонды, институты развития России, прежде всего, банк развития Внешэкономбанк.

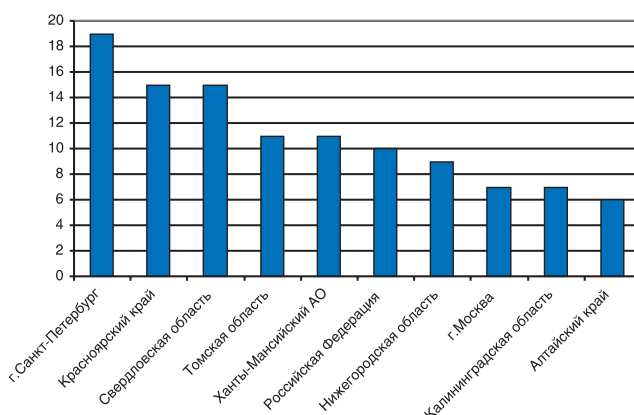
<sup>4</sup> Проекты ГЧП реализуются (предполагаются к реализации) в следующих сферах общественной инфраструктуры — транспорт, водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, комплексное развитие территорий, обращение с отходами, социальная инфраструктура, общественный транспорт, государственное и муниципальное управление.

<sup>5</sup> Здесь и далее информация подготовлена Центром ГЧП Внешэкономбанка.



Источники: данные Центра ГЧП Внешэкономбанка

**Рис. 1. Распределение инициированных проектов ГЧП в Российской Федерации по отраслям**



Источники: данные Центра ГЧП Внешэкономбанка

**Рис. 2. Ведущие субъекты Российской Федерации по числу инициированных проектов ГЧП**

Это связано с тем, что несмотря на высокую заинтересованность органов власти в этом инструменте развития, рынок проектов ГЧП в РФ только формируется и имеет ряд проблем, связанных, прежде всего, с ограниченными финансовыми возможностями и компетенциями органов власти по подготовке проектов и несовершенством законодательства о ГЧП, что приводит к недостаточному количеству представленных на рынке качественно структурированных для заемного финансирования инфраструктурных проектов.

Внешэкономбанк как банк развития<sup>6</sup> отдает предпочтение реализации проектов на условиях ГЧП, предоставляет долгосрочное финансирование для их реализации, а также в лице Центра ГЧП Внешэкономбанка, который является национальным центром компетенции по ГЧП в РФ, осуществляет финансовое и нефинансовое содействие их формированию.

<sup>6</sup> Федеральный закон «О банке развития» от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ, Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р).

## Деятельность Внешэкономбанка по развитию ГЧП в РФ

Наименование проекта	Статус
Строительство скоростной автомобильной магистрали «Москва—Санкт-Петербург» на участке 15—58 км	Финансирование
Реконструкция международного аэропорта «Пулково» (I фаза), Санкт-Петербург	Финансирование
Строительство инженерной инфраструктуры промышленных парков Калужской области	Финансирование
Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростов-на-Дону и юго-запада Ростовской области	Финансирование
Строительство муниципальных комплексов очистных сооружений сточных вод в 23 муниципальных образованиях Республики Карелия	Инвестиционное консультирование
Строительство 77 объектов дошкольных и общеобразовательных учреждений, Ханты-Мансийский автономный округ	Инвестиционное консультирование
Строительство мостового перехода через р. Волга в районе п. Подновье, Нижегородская область	Инвестиционное консультирование
Строительство дошкольных учреждений, Астраханская область	Инвестиционное консультирование
Пайплайн проектов ГЧП для оказания услуг инвестиционно-го консультирования	Более 80
Региональные институты развития	Созданы в 22 субъектах РФ
Региональное законодательство о ГЧП	Законы приняты в 56 субъектах РФ
Образовательные программы по ГЧП	Обучаются ежегодно более 1000 человек, действует совместная кафедра Внешэкономбанка и Финансового университета при Правительстве РФ «Государственно-частное партнерство»
Информационно-методическое сопровождение развития рынка проектов ГЧП РФ	Сайт «ГЧП в России» ( <a href="http://www.rppinrussia.ru">www.rppinrussia.ru</a> )

Так, в ситуации ограниченности бюджетных ресурсов для подготовки качественно структурированных для заемного финансирования инфраструктурных проектов, Внешэкономбанк реализует программу «Финансирование содействия проектам развития»<sup>7</sup>, состоящую в оказании на возвратной основе технической помощи органам власти для подготовки проектов регионального и городского развития, выделяя на эти цели более 70 млн. долл. США ежегодно. Данного объема средств достаточно для формирования 30—40 проектов ГЧП в год<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Срок реализации программы Внешэкономбанка «Финансирование содействия проектам развития» — 2011—2015 гг. Оказание технической помощи органу власти для формирования проекта не означает обязательства Внешэкономбанка предоставить финансирование частному заемщику для его реализации.

<sup>8</sup> В зависимости от общей стоимости проекта и текущего уровня его готовности.

Финансовое содействие оказывается следующим категориям проектов:

- повышение экологической безопасности путем модернизации и строительства объектов инфраструктуры управления отходами и очистных сооружений канализации;
- повышение энергоэффективности муниципального фонда недвижимости, систем коммунального теплоснабжения, систем уличного освещения;
- обеспечение транспортной, инженерной и социальной инфраструктурой площадок под комплексную застройку доступным жильем или под технопарки;
- развитие региональных и муниципальных систем массового транзита (модернизация и строительство дорог, мостов, скоростных трамваев, аэропортов);
- информатизация территорий и повышение качества государственного и муниципального управления (модернизация и строительство многофункциональных административных центров, объектов инфраструктуры электронного правительства, объектов инфраструктуры широкополосного доступа в интернет);
- социальное развитие (модернизация и строительство объектов инфраструктуры здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта);
- комплексное развитие территорий.

Данный инструмент содействия развитию также планируется использовать для формирования проектов ГЧП на территории Украины.

Кроме того, у большинства органов власти отсутствует опыт, в том числе отраслевой, по разработке проектов ГЧП, что негативно влияет на их инвестиционную привлекательность и перспективы реализации. Для решения этой проблемы Внешэкономбанк оказывает органам власти услуги инвестиционного консультирования по формированию проектов ГЧП<sup>9</sup>, включая выработку рекомендаций по внебюджетным инструментам финансирования проекта, разработку конкурсной, проектной, контрактной документации, привлечение потенциальных инвесторов для дальнейшей организации органами власти конкурсных процедур по отбору частного инвестора. Если же у органов власти возникают сложности при реализации проекта ГЧП, Внешэкономбанк оказывает услуги по управлению контрактом ГЧП по вопросам изменения условий контракта, финансирования или регулирования для повышения финансовой, бюджетной и экономической эффективности его реализации.

Услуги инвестиционного консультирования включают:

- проведение экспертизы разработанной Администрацией документации по проекту ГЧП на предмет финансовой, экономической и технической эффективности;
- подготовка необходимой документации проекта ГЧП для проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП;
- поддержка Администрации в деятельности по проведению конкурсной процедуры на право заключения соглашения о ГЧП и по заключению соглашения о ГЧП;

<sup>9</sup> Оказание услуг инвестиционного консультирования органу власти для формирования проекта не означает обязательства Внешэкономбанка предоставить финансирование частному заемщику для его реализации.

- проведение экспертизы проекта, реализуемого на условиях ГЧП, с целью оценки текущих рисков его реализации и возможной реструктуризации для повышения финансовой, бюджетной и экономической эффективности.

Для решения проблем, связанных с недостаточностью нормативно-правовой базы, а также компетенций у представителей органов власти по разработке проектов ГЧП, неорганизованностью целенаправленной регулярной деятельности органов власти по разработке проектов ГЧП, Внешэкономбанк осуществляет нефинансовое содействие органам власти в форме:

- разработка моделей ГЧП, реализация которых возможна в РФ;
- оказание содействия развитию законодательства о ГЧП;
- создание и поддержка деятельности региональных институтов развития;
- информационное сопровождение рынка (сайт “ГЧП в России” [www.pppin-russia.ru](http://www.pppin-russia.ru));
- формирование образовательных программ по тематике ГЧП;
- разработка методологии реализации проектов ГЧП;
- развитие рынка квалифицированных частных спонсоров проектов развития, в первую очередь, инжиниринговых компаний;
- разработка новых инструментов содействия.

С целью активизации и увеличения результативности деятельности органов власти по подготовке проектов ГЧП, Внешэкономбанк и Программа Развития ООН (ПРООН) с января 2010 г. реализуют проект «Развитие ГЧП в России» (Совместный Проект), направленный на содействие органам власти для реализации ими проектов регионального и городского развития с применением механизмов ГЧП.

За время деятельности в рамках Совместного Проекта достигнуты ряд результатов: более 300 представителей частного сектора, общественных организаций, региональных органов власти и муниципалитетов прошли обучение по тематике ГЧП; оказывается методологическая и консультационная поддержка по ГЧП субъектам Российской Федерации, участвующим в Совместном Проекте, например, завершена работа по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации в сфере ГЧП (на примере Ярославской области).

Для функционирования Совместного Проекта создан Донорский фонд с целью сбора безвозмездных средств от доноров (российских и иностранных компаний, международных и российских финансовых организаций, благотворительных фондов) для оказания технической помощи в организации проектов ГЧП на территории субъектов Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью. В процессе реализации компонента Совместного Проекта «Развитие ГЧП на пространстве СНГ» было определено перспективное для Внешэкономбанка направление деятельности, а именно участие в российской программе содействия международному развитию. Для ряда стран СНГ развитие ГЧП является одним из приоритетов политики модернизации национальной инфраструктуры. Поэтому предполагается, что в дальнейшем средства Донорского фонда будут направлены на решение различных проблем развития ГЧП в странах СНГ.

Основными направлениями развития ГЧП в России на среднесрочную перспективу, которые определяют эффективность использования данного механизма для развития общественной инфраструктуры, с нашей точки зрения, является формирование государственной политики по данному вопросу, развитие федерального и регионального законодательства, регулирующего ГЧП, формирование моделей ГЧП, основанных на



принципе «Платит государство», уточнение специфики проведения конкурсных процедур на право заключения соглашения о ГЧП, синхронизация процедур по формированию необходимых условий для запуска строительной фазы проектов ГЧП, создание новых финансовых инструментов и инструментов содействия реализации проектов ГЧП, развитие федеральных и региональных институтов развития, повышение качества государственного и муниципального управления.

Несомненно, развитие общественной инфраструктуры России с привлечением внебюджетного финансирования и компетенций частного бизнеса позволит перейти экономике страны из стагнационного посткризисного состояния в фазу устойчивого экономического роста. Необходимые условия для этого в настоящее время формируются, их основой является развивающаяся национальная система ГЧП. Внешэкономбанк является ключевым элементом этой системы, оказывает влияние на все ее составляющие.

**Анотація.** Розвиток громадської інфраструктури є пріоритетним напрямом діяльності органів державної влади та місцевого самоуправління Російської Федерації. Державно-приватне партнерство — один з інструментів розвитку. У статті подано короткий опис стану розвитку ДПП у Росії.

**Аннотация.** Развитие общественной инфраструктуры является приоритетным направлением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. Государственно-частное партнерство — один из инструментов развития. В статье представлено краткое описание состояния развития ГЧП в России.

**Summary.** Social infrastructure development is a priority direction of activity of public authorities and local governments of the Russian Federation. Capacity of the Russian regions and municipalities to enter capital markets is significantly limited by the state regulation. Public-private partnership is one of the instruments of development. The PPP market in Russia is being established at the moment. The legal framework for PPPs has quite developed in the past decade. It allows implementing projects within various PPP models, like BTO, BOT, etc., but has substantial shortcomings relating to budget, land, tariff, antimonopoly legislation. Russia's PPP market characterizes by a large number of PPP projects' in pipeline (more than 400 projects were initiated in 2011), but only limited number of PPP projects are getting to the stage of tendering and even less projects are reaching financial closure. These problems are primarily related to scarce financial resources and weak competencies of authorities to develop PPP projects. As a development institution, Vnesheconombank gives preference to projects based on PPP principles. The bank offers long-term capital for implementation of such projects. Moreover, acting through its PPP Centre, which is Russia's national hub of PPP competences, Vnesheconombank provides financial and nonfinancial support for PPP projects' preparation. Development of the national PPP system is a core element of the process of modernization of Russia's public infrastructure, whereas Vnesheconombank is the driving force for the national PPP system. ( 20 строк)

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, банк розвитку, суспільна інфраструктура, інвестиції, проекти.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, банк развития, общественная инфраструктура, инвестиции, проекты.

**Key words:** public-private partnership, development bank, social infrastructure, investment, projects.

Стаття надійшла до редакції журналу 07.11.2012 р.



УДК 346.2: 346.3: 346.5

**О.М. ВІННИК,**  
*доктор юридичних наук, професор,  
Київський національний університет ім. Тараса Шевченка,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України*

## ТЕХНОЛОГІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Технології державно-приватного партнерства (далі – ДПП) є різновидом організаційно-господарських технологій (включно з управлінськими) [1, с. 50–51; 2, с. 139–140]. Зміст цього поняття можна визначити як сукупність засобів (насамперед, правових), що забезпечують започаткування такої форми співпраці носії публічних інтересів (держави, автономної Республіки Крим (АРК), органів місцевого самоврядування) з приватним бізнесом, управління партнерством та контроль за виконанням партнерами своїх зобов'язань у межах ДПП.

Світова практика застосування такої форми співпраці дала змогу виділити низку характерних ознак ДПП, що зумовлюють доцільність її використання на практиці та необхідність спеціального правового регулювання [3; 4; 5; 6; 7; 8; 9]: 1) суспільна необхідність в реалізації складного та довгострокового проекту, для успішного здійснення якого державі чи територіальній громаді бракує можливостей, що й спонукає до встановлення ДПП; 2) участь у партнерстві принаймні двох сторін: одна з яких – держава чи територіальна громада в особі уповноважених органів, друга – представник приватного бізнесу; 3) наявність у сторін ДПП спільної мети та чітко визначеного публічного інтересу певного рівня (загальнодержавного, регіонального, місцевого); 4) партнерський (рівноправний) характер взаємовідносин ДПП (хоча і з домінуванням в ДПП публічних інтересів, що компенсується приватному партнерові шляхом надання йому низки так званих гарантій в процесі реалізації проектів ДПП); 5) об'єднання активів, управлінського досвіду, інших ресурсів учасників ДПП; 6) опосередкування відносин ДПП через правові документи, насамперед, договори (контракти), які укладають на започаткування та в межах ДПП; 7) дотримання принципу справедливості при розподілі між сторонами ДПП ризиків та результатів функціонування партнерства; 8) необхідність захисту інтересів економічної конкуренції з метою попередження монополізації ринку, де узгоджено діють сторони ДПП, зловживань з боку приватних партнерів; 9) регулювання відносин ДПП за допомогою

актів законодавства, що належать до різних правових інститутів (*договірного права; корпоративного права; державного, в т.ч. антимонопольно-конкурентного регулювання*) та галузей права<sup>1</sup>.

Аналіз чинного Закону України «Про державно-приватне партнерство» [12] (далі — Закон про ДПП) та прийнятих відповідних актів законодавства дає можливість зробити висновок про врахування основних складових загальної технології ДПП, що напрацьована у світі, хоча і з одночасним ігноруванням інтересів економічної конкуренції (про яку в зазначеному Законі навіть не згадується за одночасної відсутності в антимонопольно-конкурентному законодавстві будь-яких положень про ДПП). Так, загальна технологія українського варіанта ДПП має такі характеристики:

- сторони ДПП — державний партнер як носій публічних інтересів (держава, АРК в особі уповноважених органів, орган місцевого самоврядування) і приватний партнер (суб'єкт/суб'єкти підприємництва) як носій/носії приватних інтересів;
- кваліфікуючі ознаки ДПП, що виділяють його з інших форм співробітництва держави та приватного бізнесу: а) забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі її здійснення державним партнером без залучення приватного партнера; б) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); в) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП; г) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти ДПП з джерел, не заборонених законодавством;
- сфери застосування ДПП: будь-які, крім видів господарської діяльності, які можуть здійснювати виключно державні підприємства, установи та організації [12, ч. 1 і 2 ст. 4];
- основне спрямування проектів ДПП (функції ДПП): проектування; фінансування; будівництво; відновлення; експлуатація; обслуговування; інші функції, пов'язані з виконанням укладених у рамках ДПП договорів [12, ч. 3 ст. 4];
- принципи ДПП [12, ст. 3]: рівність перед законом сторін ДПП, узгодження їх інтересів з метою отримання взаємної вигоди; заборона будь-якої їх дискримінації; незмінність протягом усього строку дії договору ДПП форми власності об'єктів, переданих державним партнером приватному партнеру для реалізації проектів ДПП; визнання партнерами прав та обов'язків, передбачених законодавством України та умовами договору ДПП; справедливий розподіл між

<sup>1</sup> У Німеччині відсутній спеціальний закон про ДПП. Відносини ДПП регулюються низкою актів законодавства, що належать до різних його галузей: конституційного, адміністративного, комерційного (інвестиційне, корпоративне та договірне, в т.ч. щодо державних закупівель), бюджетного, фінансового, податкового. Спеціальним актом про ДПП став Закон про прискорення ДПП (ÖPP-Beschleunigungsgesetz), прийнятий у 2005 році. Це рамковий закон, який змінив ряд раніше діючих положень з операційного ДПП, боротьби з обмеженнями конкуренції, щодо державних закупівель, Федерального бюджету, інвестування та оподаткування [10]. Латвійський варіант ДПП передбачає регулювання відносин такого партнерства за допомогою актів законодавства, в т.ч.: законів «Про публічно-приватне партнерство»/Public-Private Partnerships Law від 18.06.2009 р.; «Про державні закупівлі»/Public Procurement Law від 06.04.2006 р., «Про структуру державного управління»/State Administration Structure Law від 06.07.2002 р., «Про державні та комунальні акціонерні компанії»/Law on State and Municipal Capital Shares and Capital Companies від 26.09.2002 р., Комерційного закону/Commercial Law від 13.04.2000 р., а також низки затверджених Урядом актів: про затвердження Положення про порядок фінансово-економічних розрахунків, визначення виду договору публічно-приватного партнерства та надання висновку щодо фінансово-економічних розрахунків від 06.10.2009 р. № 1152; Порядок реєстрації та обліку контрактів ППП від 13.10.2009 р. № 1184; Положення про Уповноважений орган та подання звіту про виконання договору державним партнером або його представником від 20.10.2009 р. № 1216; Положення про межі вартості контракту щодо концесійних будівельних робіт від 22.09.2009 р. № 1068; Правила щодо змісту повідомлень про концесійні процедури, порядок їх подання та зразки форм повідомлень від 28.09.2010 р. № 904 [11].

партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП; визначення приватного партнера, як правило, на конкурсних засадах;

- використання договору як основного правового документа для опосередкування відносин ДПП, із закріпленням у законі відкритого переліку договорів [12, статті 5, 6] (договір концесії, договір про спільну діяльність, договір про розподіл продукції, договори про державні закупівлі) та ін.;
- об'єкти ДПП [12, ст. 7]: об'єкти публічних форм (державної, комунальної) власності — як існуючі, що потребують реновації, так і створювані чи придбані об'єкти (крім об'єктів, щодо яких прийнято рішення про приватизацію); право власності на об'єкти ДПП не переходить до приватного партнера; такі об'єкти не можуть бути приватизовані протягом усього строку здійснення ДПП, а після припинення останнього — підлягають поверненню державному партнеру;
- започаткування ДПП з дотриманням встановленого порядку [12, ст. 10–13], який включає низку етапів: 1) підготовка пропозиції про здійснення ДПП ініціатором встановлення відносин ДПП; 2) аналіз ефективності здійснення ДПП та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією [12, ст. 11], що проводиться уповноваженим органом згідно з встановленим порядком [13] та методикою [14]; 3) обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП [12, ст. 12]; 4) прийняття рішення про здійснення ДПП, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера уповноваженим органом;
- конкурентні (як правило) засади визначення приватного партнера [12, ст. 14–17], в установленому порядку [15] і з урахуванням положень законодавства про договори, які опосередковують ДПП: про концесії [16; 17], про оренду державного та комунального майна [18], про угоди про розподіл продукції [19], про спільну діяльність [20, гл. 77, статті 1130–1143; 21, ч. 7 ст. 141; 22, п.п. «л» п. 18 ч. 2 ст. 5; п. 20 ч. 1 ст. 6, п.п. «ї» п. 1 ч. 1 ст. 7, ч. 2 і 3 ст. 13] тощо;
- забезпечення приватному партнерові такого правового становища статусу, що, з одного боку, вимагає від нього підпорядкування вимогам українського законодавства незалежно від «національності» (вітчизняні чи іноземні суб'єкти підприємництва) шляхом встановлення національного режиму інвестиційної та господарської діяльності для приватних партнерів, передбачає надання їм низки гарантій та інших засобів підтримки [12, статті 20, 7, 8], а з другого — обов'язки виконання договірних та інших зобов'язань [23];
- закріплення низки повноважень щодо ДПП за Урядом (щодо нормативного регулювання відносин ДПП [12, статті 1, 10, 11, 13, 14, 17, 18, 21, 22]) та уповноваженим органом з питань ДПП [12, ст. 22] — Міністерством економічного розвитку та торгівлі України (Мінекономрозвитку) [24]. Деякі повноваження щодо ДПП закріплено і за Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами (Держінвестпроект) [25, п. 4 ].

Разом з тим низку складових загальної технології ДПП законодавець проігнорував або визначив на підзаконному рівні.

Наприклад, вимоги до основної угоди ДПП (щодо її істотних умов) визначені в акті Уряду [15, пункти 6, 7], хоча вони рівно як і наслідки недотримання вимог щодо таких умов (не лише недійсність договору, а й недійсність самого партнерства, відповідальність осіб, з вини яких сталося подібне порушення), мають визначатися на рівні закону. Орієнтиром для запровадження такого регулювання можуть бути закони про публічно-приватне партнерство таких країн, як Словенія, Латвія та ін., з досить ґрунтовними положеннями

щодо угод партнерства [26, ст. 68–71, 89–90, 126–131; 27, ст. 62–85 та ін.]. Це відповідає й усталеній вітчизняній практиці регулювання договірних відносин: визначення істотних умов договору на рівні закону — Цивільного кодексу [20], Господарського кодексу [21], спеціальних законів. Прикладом останнього може бути Закон «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», який установив вимоги до договорів, що опосередковують трансфер технологій, закріпивши їх поняття, види, кваліфікуючі ознаки, обмеження [28, ст. 16–18].

Одним з ключових питань регулювання відносин ДПП є їх класифікація з метою визначення особливостей окремих видів, форм та моделей ДПП для встановлення спеціальних вимог до партнерства, з урахуванням зазначених особливостей. Класифікувати ДПП можна за різними критеріями:

- залежно від сфери суспільної діяльності, в якій започатковується ДПП (транспорт; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; туризм тощо);
- за ознакою спрямування проектів ДПП і відповідно — обов'язків приватного партнера та його прав щодо об'єкта ДПП (зарубіжний досвід): O&M/Operations and Maintenance (експлуатація та технічне обслуговування об'єкта партнерства); OMM/Operations, Maintenance & Management (експлуатація, технічне обслуговування та управління об'єктом партнерства); DB/Design-Build (проектування—будівництво об'єкта ДПП); DBM/Design-Build-Maintain (проектування—будівництво—підтримання технічного стану збудованого об'єкта); DBO/Design-Build-Operate (проектування—будівництво—експлуатація збудованого об'єкта); DBOM/Design-Build-Operate-Maintain (проектування—будівництво—експлуатація—підтримання); DBFOM/Design-Build-Finance-Operate-Maintain (проектування—будівництво—експлуатація—підтримання); DBFOMT/Design-Build-Finance-Operate-Maintain-Transfer (проектування—будівництво—фінансування—експлуатація—передача—підтримання): подібна до попередньої (DBFOM), збудований об'єкт залишається в активах приватного партнера до закінчення строку контракту ДПП, після чого передається державному партнеру); BOT/Build-Operate-Transfer (будівництво—експлуатація—передача збудованого об'єкта після завершення ДПП державному партнеру); BOO/Build-Own-Operate (будівництво—володіння—експлуатація за певним призначенням об'єкта ДПП приватним партнером без передачі його у власність державному партнеру); BBO/Build-Operate (купівля приватним партнером активів — будівництво та експлуатація об'єкта ДПП за визначеним державним партнером призначенням) [29, с. 52–53; 30];
- за складом учасників ДПП: двостороннє ДПП (один державний та один приватний партнер); багатостороннє ДПП (на боці державного партнера — два і більше носіїв публічних інтересів: держава, АРК, орган/органи місцевого самоврядування; на боці приватного партнера — один/кілька суб'єктів підприємства); ДПП в поєднанні із соціальним партнерством (за участі державного та приватного партнерів, а також учасників соціального діалогу [31, ч. 2 ст. 4; 2, с. 144–148]);
- за рівнем ДПП: загальнодержавний (за участю держави), локальний (за участю органу місцевого самоврядування), змішаний або державно-локальний (на боці державного партнера — держава та орган місцевого самоврядування), міжнародний (за участю з боку двох партнерів вітчизняних та іноземних учасників)<sup>2</sup>;

<sup>2</sup> Можливість таких видів партнерства закладено в ст.2.1.3 проекту Інноваційного кодексу України [32, с. 14], що був розроблений групою харківських науковців.



- за формою ДПП та відповідно — за ознакою основного правового документа, що опосередковує відносини між партнерами ДПП: а) договірне ДПП (далі — ДогДПП), ключові засади якого закріплено в Законі про ДПП [12, ст. 5], відповідному акті Уряду [15, пункти 6, 7], та їх модифікації (концесійне ДПП, орендне ДПП, ДПП щодо розподілу продукції, ДПП державних закупівель та ін.); б) інституційне/корпоративне ДПП (далі — ІнстДПП), що передбачає використання державним та приватним партнерами господарської організації (за їх спільної участі в останній) для реалізації проектів ДПП; хоча така форма ДПП безпосередньо не закріплена Законом про ДПП, але можливість її застосування випливає із змісту його ст. 5, що закріплює відкритий перелік угод ДПП, а відтак — і передбачає наявність у сторін партнерства права на використання 1) засновницького договору при заснуванні ними господарської організації (як свідчить світова практика — зазвичай акціонерного товариства/АТ) або 2) угоди акціонерів [2, с. 87—97; 33, ст. 29] — при використанні партнерами вже діючого АТ (шляхом набуття часток в статутному капіталі) для забезпечення реалізації проектів ДПП, управління цим процесом та контролю за виконанням зобов'язань усіма учасниками відносин ДПП (партнерами та залученими ними виконавцями). Це, у свою чергу, зумовлює необхідність доповнення Закону «Про акціонерні товариства» [33] ґрунтовними положеннями щодо таких договорів у разі їх використання у відносинах ДПП [2, с. 139—144].

Якщо технології застосування таких договірних моделей ДПП, як концесія, оренда, угоди про розподіл продукції, визначені на рівні спеціальних законів [16—19] та прийнятих відповідних актів законодавства, то ІнстДПП потребує правового забезпечення.

Запровадження ІнстДПП дасть можливість вирішити низку проблем, в т.ч. підвищення ефективності використання державного та комунального майна без його приватизації, а відтак — і збереження профілю діяльності підприємств (на противагу приватизації, за якої новий власник цілісного майнового комплексу чи контрольного пакета акцій після завершення післяприватизаційного періоду експлуатації підприємства, протягом якого він має дотримуватися вимог закону та умов договору купівлі-продажу об'єкта приватизації [34, ч. 2 ст. 27], нерідко кардинально змінює долю підприємства, включаючи пере-профілювання діяльності або навіть ліквідацію підприємства, з огляду на комерційний інтерес такого власника). Оренда та концесія державного та комунального майна також набуває особливих рис у разі, якщо вона опосередковується ІнстДПП: зберігаються як суб'єкти господарювання підприємства, майно яких передається в користування/оренду (експлуатацію/управління) на умовах таких договорів, а постійний контроль за ефективністю використання державного/комунального майна забезпечується системою органів управління таким підприємством, завдяки його корпоратизації та участі в статутному капіталі обох партнерів — державного та приватного.

Як свідчить зарубіжний досвід правового регулювання відносин ДПП [26; 27; 2, с. 140—141] технології ІнстДПП відрізняються способом започаткування партнерства (шляхом заснування партнерами акціонерного товариства; продажу приватному партнерові частини акцій державного АТ; набуття державним партнером пакета акцій приватного АТ), можливістю поєднання договірної (наприклад, концесійної) та інституційної партнерства. Такі технології мають значну специфіку порівняно з виробничими. Зокрема, вони закріплюються законодавством та деталізуються на локальному рівні (договором ДПП, статутом господарської організації/АТ, що опосередковує ІнстДПП).

Складовими технологій такої форми ДПП є:

- основна угода ІнстДПП — засновницький договір або акціонерна угода, що (серед іншого) мають визначати особливості реалізації корпоративних прав акціонерами-партнерами;



- механізми, що забезпечують ключову роль в управлінні ІнстДПП з боку його партнерів. Хоча система органів управління та контролю АТ, порядок прийняття ними рішень визначається законом [33], проте мета діяльності такого АТ, участь у ньому не лише партнерів, а й акціонерів-інвесторів зумовлюють специфіку управління (провідна роль партнерів у вирішенні питань, пов'язаних з реалізацією проектів ДПП) і особливі форми захисту інтересів акціонерів-інвесторів (як компенсація за їх незначні можливості в управлінні ІнстДПП).

Використання вищезгаданих технологій потребує уваги законодавця, який досі не забезпечив на рівні закону регулювання відносин ІнстДПП, запровадження якого дасть змогу вирішити низку проблем, а саме:

- підвищити ефективність використання державного та комунального майна;
- попередити знищення виробничих потужностей, що має місце у сфері приватизації зазначеного майна після завершення післяприватизаційного періоду;
- забезпечити реалізацію пріоритетних інвестиційно-інноваційних та інших суспільно значущих проектів, що потребують значних коштів/ресурсів, шляхом об'єднання зусиль держави, АРК, територіальних громад та приватного бізнесу зі збереженням ключових контрольних функцій у держави щодо захисту публічних інтересів та попередження зловживань приватними партнерами (використання отриманих у рамках ДПП можливостей/гарантій на шкоду або поза межами ДПП).

Зазначені обставини зумовлюють необхідність внесення в Закон про ДПП відповідних змін та доповнень (щодо: основних засад інституційного ДПП, його модифікацій; специфіки угод такого ДПП, корпоративних прав партнерів і акціонерів-інвесторів та механізмів їх реалізації; порядку управління таким ДПП). Крім того, відповідних коректив потребує низка законів: «Про акціонерні товариства» [33] (стосовно особливості правового становища АТ, що опосередковує відносини ДПП, його акціонерів, порядку управління, підстав припинення, угод акціонерів); «Про цінні папери та фондовий ринок» [35] та «Про державне регулювання ринку цінних паперів» [36] — щодо специфіки правового режиму акцій АТ за участю державного та приватного партнерів (акції партнерів) і акціонерів-інвесторів (акції інвесторів ДПП), а також вимог до емісії таких акцій.

Законодавцеві слід врахувати і складність системи органів, що здійснюють державне регулювання відносин ДПП: крім уповноваженого органу з питань ДПП (Мінекономрозвитку України [24]) та Держінвестпроекту [25, п.п. 1, 19, 21 п. 4], низку повноважень має Кабінет Міністрів України (в т.ч. щодо нормативного регулювання), інші органи, що опікуються державним регулюванням у певних галузях економіки, на певних товарних ринках, в т.ч. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [37] — при використанні АТ за ІнстДПП, Мінрегіон [38] — щодо проектів ДПП, які передбачають будівництво та/або реновацію будівель та споруд, їх комплексів, тощо), і зазвичай анти-монопольні органи. Отже, у Законі про ДПП слід визначити рівні та органи державного регулювання відносин ДПП, повноваження та загальні засади координації діяльності цих органів щодо ДПП, відповідальність за невиконання/неналежне виконання закріплених за ними повноважень, в т.ч. у разі завдання шкоди учасникам ДПП.

Ефективність технологій управління ДПП передбачає визначення на законодавчому рівні основних засад такого управління, а на рівні договору — врахування специфіки відносин певного ДПП (складу учасників — партнерів; спрямованості та вартості проектів ДПП; залучення до їх реалізації виконавців, що не є партнерами ДПП; галузей та сфер економіки, задіяних в реалізації проектів ДПП, тощо). Разом з тим, з метою попередження зловживань та забезпечення ефективності ДПП за Урядом доцільно закріпити право на затвердження Типової угоди ДПП з визначенням меж договірної свободи сторін

ДПП (можливості віддзеркалення в угоді специфіки конкретного ДПП), а також передбачити відкритість інформації про угоди ДПП (з огляду на участь в них носіїв публічних інтересів та використання ресурсів загальнодержавного та/або регіонального значення). Інформаційна відкритість ДПП має створити кордон для корупційних зловживань у сфері ДПП та відповідно – забезпечити реальну соціальну спрямованість ДПП. Цьому має сприяти і розв’язання проблем захисту економічної конкуренції у сфері ДПП, оскільки останнє може становити загрозу економічній конкуренції і потребувати попередньої згоди антимонопольних органів або Уряду у разі наявності в ДПП ознак кваліфікованої економічної концентрації [39, ст. 24] або узгодженої конкурентної поведінки учасників ДПП [39, ст. 5, 6]).

Разом з тим згадку про необхідність узгодження питань щодо ДПП з антимонопольними органами знаходимо в одному з актів Уряду щодо ДПП [15, п. 14], проте ці положення а) вельми лаконічні і б) такі, що не віддзеркалені у відповідних актах антимонопольно-конкурентного законодавства АМЗ [39; 40].

Крім того, з боку державного партнера (як заінтересованої особи) може мати місце антиконкурентна поведінка (у формі надання приватному партнеру не передбачених законом пільг чи інших переваг, які ставлять їх/приватних партнерів у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції [39, ст. 15].). Не виключені й випадки вчинення інших антиконкурентних дій, монополістичних зловживань з боку учасників ДПП.

Загалом встановлення відносин ДПП зазвичай впливає на стан конкуренції на відповідному ринку, оскільки тією чи іншою мірою узгоджується поведінка на ринку приватного партнера (а на його боці можуть бути і кілька суб’єктів підприємництва [12, абз. 2 ч. 1 ст. 1]) та державного партнера, який є не лише суб’єктом організаційно-господарських повноважень [21, ч. 6 ст. 3, ст. 8], а й суб’єктом владних повноважень [41, п. 7 ч. 1 ст. 3].

Зазначена обставина зумовлює спеціальне антимонопольно-конкурентне регулювання відносин ДПП з внесенням відповідних доповнень у Закон про ДПП [12] та акти антимонопольно-конкурентного законодавства [39; 40 та ін.].

ДПП як альтернатива приватизації державного та комунального майна [42] та інших засобів реформування державного та комунального секторів економіки спроможне забезпечити високий рівень ефективності використання об’єктів публічних форм власності та реалізації пріоритетних для суспільства проектів.

Підсумовуючи, можна констатувати вельми складну економіко-правову природу відносин ДПП, що не обмежується колом порушених тут проблем і потребує фундаментальних досліджень. Започаткування останніх з правових питань ДПП у формі монографій [2] та дисертацій [43; 44] свідчить про появу нового напрямку в юридичній науці – правового регулювання відносин ДПП. Результати таких досліджень мають лягти в основу пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання відносин ДПП і практики його застосування, а згодом – розробки та прийняття акта рекомендаційного характеру з питань запровадження ДПП на зразок прийнятих в ЄС [45] та Канаді [46], що особливо важливо для локальних (за участю органів місцевого самоврядування).

### **Джерела**

1. Управлінські технології: поняття та види [Електронний ресурс] Режим доступу : [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z811\\_page\\_30.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z811_page_30.html)
2. Вінник О.М. Проблеми правового регулювання корпоративних і партнерських відносин: Монографія / Вінник О.М. — К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. — 166 с.

3. Public-private partnership (PPP) [Electronic resource]. Wikipedia. — Way of access : [http://en.wikipedia.org/wiki/Public%E2%80%93private\\_partnership](http://en.wikipedia.org/wiki/Public%E2%80%93private_partnership)
4. United Nations Economic Commission for Europe. GUIDEBOOK ON PROMOTING GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS. New York and Geneva, 2008 [Electronic resource]. // <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>
5. Агроскин В. “О кооперации”. Три вопроса о частно-государственной кооперации [11.05.2003] [Электронный ресурс] / Виктор Агроскин. — Режим доступа : <http://prompolit.ru/86878>.
6. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://bujet.ru/article/59841.php>.
7. Кнаус В. В. Управление развитием государственно-частного партнерства . автореферат дис. канд. экон. наук : спец. 08.00.05 [Электронный ресурс] / В. В. Кнаус — Режим доступа : <http://www.rags.ru/files/dissertation/437.doc>
8. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions [Electronic resource] EUR-Lex. — Way of access : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:EN:NOT>
9. Руководство по партнерству государственного и частного секторов : Public-Private Partnership (PPP) Handbook [Электронный ресурс] Азиатский банк развития. — ADB.org. — Режим доступа : <http://www.adb.org/Documents/Translations/Russian/Public-Private-Partnership-ru.pdf>.
10. Public Private Partnerships In Germany – An Overview [Electronic resource]. // <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=87762>
11. Normative acts [Electronic resource] // [http://www.ppp.gov.lv/en/view\\_1277.html](http://www.ppp.gov.lv/en/view_1277.html)
12. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. // ВВР. — 2010. — № 40. — Ст. 524.
13. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затв. постановою КМУ від 11.04. 2011 р. N 384 // Офіційний вісник України. — 2011 р. — № 28. — Ст. 1168.
14. Методика виявлення ризиків, пов’язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, затв. пост. КМУ від 16.02.2011 р. N 232 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 18. — Ст. 769.
15. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об’єктів державної, комунальної власності та об’єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затв. пост. КМУ від 11.04.2011 р. № 384 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 28. — Ст. 1168.
16. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 41.— Ст. 372.
17. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14.12.1999 р. (в ред. Закону від 15.01.2009 р.) // ВВР. — 2009. — № 25. — Ст. 312.
18. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. (в ред. Закону від 14.03.1995 р.) // ВВР. — 1995. — № 15. — Ст. 99.
19. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14.09.1999 р. // ВВР. — 1999.— № 44. — Ст. 391.
20. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 40—44. — Ст. 356.
21. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. — 2003.— № 18, № 19—20, № 21—22. — Ст. 144.
22. Про управління об’єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. // ВВР. — 2006.— № 46. — Ст. 456.
23. Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, затв. пост. КМУ від 09.02. 2011 р. № 81 // Офіційний вісник України. — 2011 р. — № 10. — Ст. 458.

24. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: затв. Указом Президента України від 31.05.2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 41. — стор. 20. — ст. 1666.
25. Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, затв. Указом Президента України від 12.05.2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 39. — Ст. 1593.
26. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ACT (ZJZP) [Electronic resource] — Way of access : [www.mf.gov.si/slov/javnar/53646-ZJZP\\_EN.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/javnar/53646-ZJZP_EN.pdf)
27. Public-Private Partnerships Law, 9 July 2009 [Electronic resource] — Way of access : [http://www.ppp.lv/fetch\\_6625.html](http://www.ppp.lv/fetch_6625.html).
28. Про державне регулювання відносин у сфері трансферу технологій: Закон України від 14.09.2006 р. // ВВР. — 2006. — № 45. — Ст. 434.
29. Types of Public-Private Partnerships [Electronic resource]. — Way of access : <http://www.ncppp.org/howpart/ppptypes.shtml>
30. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors [Electronic resource] EUR-Lex. — Way of access : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT>
31. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. // ВВР— 2011, N 28. — ст.255.
32. Проект Інноваційного кодексу України. — Х. : Право, 2011. — 136 с.
33. Про акціонерні товариства : Закон України від 17.09.2008 р. // ВВР. — 2008. — № 50—51. — Ст. 384.
34. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04.03.1992 р. (в ред. Закону від 19.02.1997 р.) // ВВР. — 1997. — № 17. — Ст. 122.
35. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. // ВВР. — 2006. — № 31. — Ст. 268.
36. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 51. — Ст. 292.
37. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23.11.2011 р. // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 31. — Ст. 1193.
38. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затв. Указом Президента України від 31.05.2011 р. № 633/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 17. — Ст. 788.
39. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. // ВВР. — 2001. — № 12. — Ст. 64.
40. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 50. — Ст. 472.
41. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // ВВР— 2005, № 35—36, № 37. — Ст. 446.
42. Державно-приватне партнерство як альтернатива приватизації // [http://www.ier.com.ua/ua/publications/consultancy\\_work/?pid=1916](http://www.ier.com.ua/ua/publications/consultancy_work/?pid=1916)
43. Шликов Д.В. Правова природа оренди майна як форми державно-приватного партнерства. Автореферат дис. к.ю.н.: спец. 12.00.04 / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого / Д.В.Шликов. — Харків, 2010. — 20 с.
44. Сиротюк О.Д. Господарсько-правові засади державно-приватного партнерства. Автореферат дис. к.ю.н.: спец. 12.00.04./ Інститут економіко-правових досліджень НАН України / О.Д.Сиротюк. — Донецьк, 2011. — 18 с.

45. Public Private Partnership. A Guide for Local Government // [http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy\\_research/library/public\\_private\\_partnerships.pdf](http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf)

46. Guidelines for Successful Public – Private Partnerships // [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

**Анотація.** Стаття присвячена проблемам правового регулювання відносин державно-приватного партнерства в Україні та організаційним технологіям, що використовуються у цих відносинах. Визначено ключові риси державно-приватного партнерства, проаналізовано стан актів законодавства, що регулюють відносини такого партнерства, виявлено прогалини в правовому регулюванні та запропоновано шляхи їх подолання.

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам правового регулирования отношений государственно-частного партнерства в Украине и организационным технологиям, применяемых в этих отношениях. Определены ключевые черты государственно-частного партнерства, проанализировано состояние актов законодательства, регулирующих отношения такого партнерства, выявлены пробелы в правовом регулировании и предложены пути их преодоления.

**Summary.** The article covers the problems of legal regulation of public-private partnership relationships in Ukraine and organizational technologies used within the scope of these relationships. The key features of public-private partnership are defined, classification of such partnerships according to different criteria (by level – national and regional, by form – purely contractual and institutional, by nature and content of PPP projects that correspond to the models of such a partnership and mostly to the types of contracts mediating them – concession, lease, government procurement agreements etc.) is carried out. Legislative acts governing public-private relationships in Ukraine are examined, gaps and other drawbacks of legal regulation are identified, ways of improvement the regulation are also proposed.

Particular attention is given to the institutional form of PPP that allows to enhance its efficiency and constitutes an alternative to privatization of state property. Considering the foreign experience (of the EU, Latvia, Slovenia, Croatia and other countries) it is recommended to implement in Ukraine this PPP form which requires making a number of changes in the legislation that governs the relationships of such a partnership, determines the legal status of joint-stock companies and securities legal regime, as well as provides protection of economic competition.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство; державний партнер; приватний партнер; форми державно-приватного партнерства; організаційно-господарські технології; вдосконалення правового регулювання.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство; государственный партнер; частный партнер; формы государственно-частного партнерства; организационные технологии; совершенствование правового регулирования.

**Keywords:** public-private partnership, public partner, private partner; forms of public-private partnership, organizational technologies, improvement of legal regulation.

Стаття надійшла до редакції журналу 09.12.2011 р.



УДК 334.021(470)

**О.А. АНДРЮШКЕВИЧ,**  
*кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,  
Центральный экономико-математический институт РАН, РФ*

## ЧТО МЕШАЕТ РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ<sup>1</sup>

**Введение.** Деловые взаимоотношения между частным бизнесом и государством развиваются, принимая различные формы, еще со времен становления частного предпринимательства. Наиболее распространенные из них — системы индикативного планирования и государственно-частного партнёрства. Как правило, отношения государства и бизнеса в них взаимовыгодны и отвечают насущным экономическим потребностям. Не углубляясь в историю, приведем некоторые наиболее яркие примеры такого сотрудничества.

Так, после второй мировой войны перед странами Западной Европы и Японии встала общегосударственная задача восстановления экономики. Самостоятельно ни государство, ни частный бизнес решить ее были не способны. В результате возник своеобразный симбиоз делового партнёрства, получивший название «индикативное планирование», «дирижизм». С его помощью были определены основные стратегические и тактические задачи восстановления и модернизации экономики, для реализации которых были задействованы производственные и финансовые ресурсы частного предпринимательства и государства. Более того, индикативное планирование как эффективный механизм реализации крупномасштабных задач применялось до 80-х годов XX века в большинстве стран Западной Европы. Его отдельные элементы используются и поныне.

Хрестоматийный пример другой формы делового партнёрства государства и частного бизнеса — строительство железных дорог и реконструкция инфраструктуры городов в царской России, а также разработка нефтяных месторождений на концессионной основе в период НЭПа. С участием крупного капитала (фон Мекк, Дервиз и др.) в 1860–90 гг. построены все российские железные дороги, включая КВЖД, модернизировано коммунальное хозяйство уездных губернских городов (водо- и электроснабжение, освещение улиц). После 1917 г. концессионная система участия иностранного капитала использовалась в отношении 160–180 предприятий. В ряде отраслей (рыболовство, добывающая промышленность) на долю концессионных предприятий приходилось от 20 до 60% продукции. Концессии в нефтедобывающей отрасли сохранялись до 1939 г. [1].

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект 11-02-00493, проект 10-02-00271



**Определения ГЧП.** В настоящее время в экономиках разного типа продолжает успешно использоваться институт государственно-частного партнерства (ГЧП)<sup>2</sup>, но уже в новых, более разнообразных, формах. ГЧП — это деловой и взаимовыгодный альянс между государством и частным бизнесом для реализации проектов, как правило, в общественно-значимых сферах экономики, заключенный на ограниченный период времени. В развитых странах термин ГЧП используется практически для любых форм сотрудничества государства и частного бизнеса. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов бизнеса для удовлетворения общественных потребностей. При этом в качестве ресурсов могут быть: капитал, ноу-хау, опыт менеджеров. Рейтинговое агентство Standard&Poor's определяет ГЧП как любые средне- и долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным секторами, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний, совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов [3]. В отечественной литературе ГЧП определяется как юридически закрепленная форма взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [4]. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

**Детерминанты ГЧП.** Как показывает мировая практика, для развития ГЧП необходимо наличие определенных условий. На основе проведенного анализа по данным Всемирного банка Международный валютный фонд выделил четыре группы детерминантов ГЧП [5].

К первой группе относятся факторы, определяющие состояние государственного бюджета. При наличии бюджетного дефицита и большого государственного долга есть большая вероятность появления ГЧП, поскольку необходимое в этом случае сокращение государственных расходов может быть скомпенсировано привлечением частных инвестиций. И, наоборот, при наличии внешних источников дохода и использовании мягких бюджетных ограничений — меньше предпосылок для привлечения ГЧП.

Ко второй группе относятся основные факторы, определяющие макроэкономическую ситуацию. Стабильное макроэкономическое положение (предсказуемость политики правительства, низкая инфляция, стабильный обменный курс) обеспечивает гарантии прибыльности и успешной реализации проектов ГЧП и в полной мере отвечает интересам частного капитала. Кроме того, поддержание благоприятного климата для инвестирования — обязательное предварительное условие оказания финансовой поддержки ГЧП со стороны международных организаций (Международной финансовой корпорации, Международного агентства по инвестиционным гарантиям, Международного банка реконструкции и развития).

---

<sup>2</sup> Термин ГЧП пришел из зарубежной литературы, где он называется «PPP — public-private partnership». В отечественной экономической литературе можно встретить различные варианты перевода, использующиеся как синонимы: частно-государственное партнёрство, государственно-частное партнёрство, частно-государственная кооперация, муниципально-частное партнёрство, публично-частное партнёрство, общественно-частное партнёрство [2]. Принципиальной разницы в этих переводах с английского нет, в них лишь расставлены небольшие акценты на доминирование одной из составляющих партнёрства, либо предпринята попытка дословного перевода данного термина.

К третьей группе детерминантов относятся показатели, определяющие объем внутреннего рынка. Прежде всего, это величина спроса и покупательной способности, влияющая на возмещение издержек бизнеса. Чем больше рынок и выше покупательная способность населения, тем вероятнее появление проектов ГЧП.

И, наконец, четвертая детерминанта — это состояние рыночных институтов. Развитие ГЧП наиболее вероятно в политически стабильных странах, имеющих сильные и эффективные рыночные институты и законодательства, защищающие права частного бизнеса.

Таким образом, экономическая и правовая защищенность частного бизнеса — необходимые предпосылки развития ГЧП.

Влияние отмеченных групп детерминантов на развитие института ГЧП подтверждается мировой практикой. Наибольшие успехи по его внедрению наблюдаются в развитых экономиках, где различные формы ГЧП находят применение во многих секторах, связанных с коммунальной сферой, транспортной инфраструктурой, образованием, здравоохранением, строительством. В странах с переходной экономикой практика использования ГЧП не столь велика, что объясняется рядом причин, в основном связанных с отсутствием необходимых условий. А именно: слабость (иногда неразвитость) рынка капитала, ограниченная покупательная способность потенциальных пользователей объектов ГЧП, отсутствие или слабость профильных рыночных институтов и административного опыта новых форм управления на всех уровнях существенно снижают интерес частного бизнеса к проектам ГЧП.

Применительно к Российской Федерации перечень факторов, ограничивающих внедрение ГЧП, можно, к сожалению, продолжить. Согласно результатам исследования, проведенного НПФ «Экспертный институт» совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства» и Национальным агентством финансовых исследований при поддержке НИУ ВШЭ, Института экономики РАН и Финансового университета при Правительстве РФ, был выявлен широкий диапазон причин, препятствующих развитию механизмов ГЧП, как со стороны государства, так и со стороны бизнеса [6]. Вот некоторые из них: 1) несовершенство существующей законодательной базы; 2) отсутствие компетентности по вопросам ГЧП не только у государства, но и у бизнеса; 3) неравноправие сторон, участвующих в ГЧП, с перевесом в пользу государства; 4) отсутствие культуры и практики партнерства, частое изменение правил игры; 5) высокий уровень коррупции и политических рисков; 6) отсутствие стратегического целеориентированного подхода к планированию, предполагающего долгосрочное финансирование, систему гарантий инвестиций частного сектора, оценку экономической эффективности проектов.

**Текущая ситуация с ГЧП в РФ.** Отсутствие необходимых условий для развития института ГЧП в России приводит к его нескоординированному и неэффективному внедрению. Как отмечают некоторые экономисты, реализуемые крупные инвестиционные проекты общегосударственного уровня, а также проекты регионального и муниципального уровней не связаны между собой. Отсутствует четкая система управления, вместо нее, в основном, формируются и работают лишь консультативные органы при министерствах и ведомствах. Не имея общей концепции партнерства, правительство использует отдельные инструменты ГЧП, не всегда эффективные в каждом конкретном случае [4]. Продолжается формирование множества новых организационных структур финансового и нефинансового типа, имеющих отношение к ГЧП, функции которых зачастую дублируют друг друга. В таких условиях затруднительно выстроить четкую систему управления ГЧП. Основные среди уже действующих структур — Инвестиционный фонд РФ, ОАО «Российская венчурная компания» (РВК), государственная корпорация «Банк развития

и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Центр ГЧП Внешэкономбанка, Российская корпорация нанотехнологий (РОСНАНО), особые экономические зоны (ОЭЗ), инновационный центр «Сколково».

Еще хуже обстоят дела с существующей законодательной базой для ГЧП. В настоящее время деловые взаимоотношения государства и бизнеса регулируются целым сводом законов и постановлений федерального уровня, относящихся к административному, гражданскому, бюджетному, налоговому, земельному законодательству. Основные из них — федеральные законы № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 г., № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г., № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 г. Этот перечень дополняет множество законодательных инициатив на региональном уровне, а также нормативная база для институтов развития (Инвестиционного фонда РФ, ВЭБ, РВК и др.), госкорпораций и акционерных обществ.

Кроме того, основные положения о ГЧП представлены в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 гг.)» [7]. Эта форма сотрудничества рассматривается в ней как эффективный институт взаимодействия государства и бизнеса для формирования экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры. В качестве приоритетных направлений выделены: производственная и транспортная инфраструктура (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, портов, трубопроводов); жилищно-коммунальное хозяйство; финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, развитие инновационной инфраструктуры; профобразование и переподготовка кадров; здравоохранение и социальные услуги; информационно-консультативная поддержка предпринимательской деятельности.

Типичным примером регионального закона, регулирующего механизм ГЧП, может служить принятый в 2006 г. Законодательным Собранием Санкт-Петербурга закон «Об участии Санкт-Петербурга в проектах ГЧП» и Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 г. № 346 «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге». В законе 2006 г. устанавливается порядок и условия участия города в ГЧП, в том числе в концессионных соглашениях. Законом закрепляется существенное расширение прав собственности для участников соглашения, предусматривающее различные формы участия, включая переход объектов ГЧП в полную собственность города или партнера, временную собственность или получение права только на эксплуатацию объекта. Законы о ГЧП приняты также в Томской области, Дагестане, Алтае, Калмыкии, Удмуртии, Ставропольском крае, Кемеровской, Челябинской, Курганской областях. Сразу заметим, что принятие региональных законодательных инициатив было обусловлено практической необходимостью, поскольку федеральное законодательство по ряду вопросов не отвечает насущным потребностям регионов.

Параллельно с формированием законодательной базы ГЧП приняты законодательные акты, регулирующие функционирование особых экономических зон как одного из способов и форм внедрения ГЧП. Действующая в этой сфере нормативно-правовая база включает 8 федеральных и 13 региональных законов, 20 постановлений Правительства РФ, 13 соглашений между Правительствами РФ и органами местного самоуправления о создании ОЭЗ, а также более 37 приказов Министерства экономического развития РФ [8].

Таким образом, современная нормативно-правовая база, регламентирующая функционирование ГЧП, отражает сложившееся положение, при котором принятый свод законов регулирует ту или иную сферу деятельности изолированно друг от друга, не образуя целостной системы. Из-за неполной проработки федеральное законодательство по ГЧП

подкрепляется нормативно-правовой базой регионального и местного самоуправления. Это приводит к громоздкой законодательной структуре, где до сих пор отсутствует единый закон о ГЧП.

**ГЧП-проект «Западный скоростной диаметр».** Наличие текущих организационных, юридических и управленческих проблем негативно отражается на реализации проектов ГЧП. Как яркий и наглядный пример возникновения и развития такого рода проблем рассмотрим историю реализации проекта «Западный скоростной диаметр» (ЗСД), одного из наиболее значимых для Санкт-Петербурга, который является, по оценке Всемирного банка, лидером использования механизмов ГЧП в России.

«Западный скоростной диаметр» — проект администрации Санкт-Петербурга по строительству платной скоростной автомагистрали. Она обеспечит транспортные связи Большого морского порта через Кольцевую автодорогу с федеральными выходами на Москву, регионы РФ, страны Балтии и Скандинавии. Протяженность магистрали — 46,6 км, из них более половины составляют эстакадные участки, средняя ширина — 6–8 полос движения, пропускная способность — более 100 тыс. автомобилей в сутки. Предполагается постройка 2 тоннелей и 72 инженерных сооружений, среди которых 14 транспортных развязок, уникальные мосты с габаритами над корабельным фарватером 55 м и 35 м. Их строительство будет осуществляться в РФ впервые. ЗСД условно делится на три участка: южный, центральный и северный, которые будут сдавать в эксплуатацию поэтапно. Механизм реализации проекта — государственно-частное партнёрство (договор концессии), сроки реализации первоначально были запланированы на период 2005–2011 гг. Бюджет проекта составлял 83644 млн. руб., включая 13798 млн. руб. за счет городского бюджета, 28001 млн. руб. за счет средств Инвестиционного фонда РФ, остальное — привлеченные средства частных инвесторов [9, 10].

В ноябре 2006 г. стартовал конкурс по выбору инвестора для строительства магистрали. Около 20 компаний из Японии, США и Европы выразили предварительное желание принять участие в концессионном конкурсе. В марте 2007 г. к участию в тендере были допущены четыре подавших заявление компании: 1) австрийская MLA Liferachfalt, учрежденная FCC Construction, Alpine и Deutsche Bank; 2) компания «Западный скоростной диаметр — Невский меридиан», созданная французской Bouygues, немецкой Hochtief, петербургским «Мостоотрядом №19» и компанией Egis; 3) консорциум «Санкт-Петербургская скоростная магистраль В.В.», сформированный голландской Bechtel, турецкой Enka и южно-африканской Intertol, а также 4) испанская Vencida, принадлежащая OHL Group [10, 11]. На последней стадии конкурса остался один участник — консорциум «ЗСД Невский меридиан». Он и стал победителем конкурса. Остальные три консорциума решили отказаться от участия в тендере без объяснения причин [12]. В июне 2008 г. было принято постановление о заключении концессионного соглашения на строительство с ООО «ЗСД Невский меридиан».

Поскольку процедура проведения тендера для ЗСД по разным причинам растянулась на полтора года, стоимость проекта выросла более чем в 2 раза. Согласно постановлению Минрегиона РФ, в 2009 г. были внесены изменения в паспорт инвестиционного проекта — консорциум «ЗСД Невский меридиан». Сметная стоимость проекта возросла до 212724,9 млн. руб., в том числе собственные средства инвестора составят 16057,6 млн. руб., заемные средства инвестора — 91804,7 млн. руб., средства бюджета Санкт-Петербурга — 54152,9 млн. руб., средства Инвестиционного фонда РФ — 50709,7 млн. руб. Кроме того, в связи с ухудшением экономической ситуации было принято решение о переносе начала финансирования проекта за счет средств Инвестиционного фонда РФ на 2011 г., с продолжением реализации проекта в 2009–2010 гг. в рамках государственного заказа. При

этом объем бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ был уменьшен на 20,6 млрд. руб. и одновременно на ту же сумму увеличены средства бюджета Санкт-Петербурга (6 млрд. руб. в 2009 г. и 14,6 млрд. руб. в 2010 г.) за счет субсидий из федерального бюджета, из бюджета Санкт-Петербурга предполагалось выделить 3 млрд. руб. в 2009 г. и 3,6 млрд. руб. в 2010 г. [13]. Сроки окончания строительства ЗСД были перенесены на 2014 г.

В целях совершенствования нормативной базы проектов ГЧП, в 2010 г. были внесены изменения в городской закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах», что позволило городу гарантировать инвестору предоставление земельных участков и объектов недвижимости.

Из-за последствий мирового финансового кризиса, неоднократных переносов сроков проведения тендера на строительство отдельных участков ЗСД, увеличивающейся сложности оформления необходимой документации и других бюрократических барьеров, реализовать проект ЗСД полностью на принципах ГЧП не удалось. Южный (1–2 очереди) и северный (5-ая очередь) участки автодороги строятся без привлечения стратегического инвестора, а только за счет средств федерального бюджета, бюджета Санкт-Петербурга и заемных средств, привлекаемых ОАО «ЗСД» от размещения инфраструктурных облигаций на сумму 25 млрд. руб. [14, 15].

В 2011 г. предпринята попытка вернуться к принципам ГЧП при строительстве центрального участка ЗСД. Был объявлен тендер на право заключения соглашения о создании и эксплуатации на основе ГЧП автомагистрали ЗСД, в котором приняли участие два крупнейших консорциума — «Магистраль северной столицы» и ООО «Балтийская концессионная компания «Магистраль». В состав первого входят: «Группа ВТБ», Газпромбанк, Astaldi (Италия), GPB Infrastructure, Mega Yapi (Турция), IC (Турция); в состав второго — «Терра Нова», «Балтийская дноуглубительная компания», PORR AG (Австрия), Renaissance Construction, Vinci Concessions (Франция), «Мостоотряд № 19», Jan de Nul (Бельгия), Oliveridge Investments (Кипр), «Сбербанк Инвестиции». Победителем оказался ООО «Магистраль северной столицы», так как этот консорциум предложил меньший срок реализации проекта и меньшую стоимость. Общая стоимость строительства составляет около 90 млрд. руб., срок завершения строительства — 2015 г. Победитель конкурса получает право заниматься платной эксплуатацией магистрали [15].

Еще одной попыткой улучшить институциональную среду развития ГЧП в Санкт-Петербурге можно считать принятие долгосрочной целевой программы «Финансирование создания в Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр», а также внедрение системы долгосрочных ГЧП-контрактов. Задачей данной целевой программы является формирование магистрали, концентрирующей грузовые транспортные потоки, обеспечивающей связь с международными трассами и разгружающей улично-дорожную сеть города. Общий объем финансирования программы на период до 2019 г. составляет 87,025 млрд. руб., включая средства из бюджета города — 17,814 млрд. руб., из федерального бюджета — 11,755 млрд. руб., из внебюджетных источников — 57,454 млрд. руб. (в том числе 25 млрд. руб. в рамках договора концессии) [14]. Что касается внедрения долгосрочных ГЧП-контрактов, то это — новый для России механизм партнерства. Согласно условиям такого контракта, инвестор за свой счет возводит объект и эксплуатирует его в течение трех лет, осуществляя необходимое обслуживание. Со своей стороны государство оплачивает услуги по предоставлению объекта в пользование. Наиболее перспективными контрактами этого вида считаются контракты по развитию транспортной инфраструктуры [14].

В настоящее время уже открыто движение по некоторым участкам магистрали ЗСД, а с мая 2011 г. пятикилометровый участок дороги стал первой платной дорогой в РФ.



Стоимость проезда зависит от класса автотранспорта и времени суток. В среднем стоимость 1 км дороги составляет 4–6 руб., а не 1–2 руб., как ранее было заявлено. Только за июнь 2011 г. доход от эксплуатации платного участка дороги составил свыше 40 млн. руб. По словам гендиректора ОАО ЗСД, в 2011 г. планировался запуск еще двух платных отрезков дороги и ввод в эксплуатацию части северного участка дороги [16].

**Выводы.** Таким образом, опыт реализации ГЧП-проекта по строительству ЗСД наглядно демонстрирует многочисленные трудности, свойственные как общей практике внедрения института ГЧП в России, так и относящиеся к реализации данного проекта.

Первыми по значимости можно назвать барьеры, связанные со слабостью правовой базы, проявляющейся как в отсутствии единого закона о ГЧП, так и в наличии некоторых расхождений федерального закона «О концессионных соглашениях» с другими законами (в частности, законами о бюджете) и отраслевыми нормативами. Для их преодоления администрации Санкт-Петербурга пришлось специально разработать региональный закон о ГЧП, а в процессе внедрения ГЧП-проекта еще и расширить его необходимыми поправками, касающимися порядка предоставления инвестору земельных участков и объектов недвижимости. Дополнительно была принята комплексная долгосрочная программа по проекту и новая система долгосрочных ГЧП-контрактов. Предпринятые усилия были направлены не только на усовершенствование нормативно-правовой базы ГЧП-проектов, но и на начало формирования, по сути, отсутствующей системы управления ГЧП.

Кроме того, в ходе реализации проекта проявились и другие затруднения, среди которых можно выделить:

- недостаточный уровень подготовки госслужащих в профильных организациях;
- невысокий уровень доверия со стороны иностранных инвесторов;
- расплывчатость целей и задач концедентов в проекте;
- неправильное распределение рисков между концедентом и частным сектором.

Реализация проекта по строительству ЗСД показала также слабость института ГЧП в РФ по отношению к негативному макроэкономическому воздействию, финансовым и бюджетным ограничениям.

В ходе реализации конкретного проекта действие данных факторов проявилось в том, что оказалось невозможно в полной мере использовать механизм ГЧП; возникли осложнения в проведении конкурсных процедур, в несколько раз увеличилась стоимость проекта, увеличились и сроки его реализации, возникала необходимость постоянной корректировки хода реализации проекта, была значительно превышена плата за реальные услуги по сравнению с запланированной ранее. Даже несмотря на имевшийся высокий административный ресурс этого проекта, его реализацию вряд ли можно назвать успешной. Более того, без скорейшего решения перечисленных выше проблем полноценное развитие ГЧП в Российской Федерации вызывает определенные сомнения.

#### **Источники**

1. Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике очень сложны. // [http://www.opec.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=50580#33](http://www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33)



2. Колесникова К.И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России. // Научный вестник Ур АГС. — №3. — 2008.
3. Гладов А.В., Исупов А.М., Мартышкин С.А., Прохоров Д.В., Тарасов А.В., Тюкавкин Н.М., Цлаф В.М.. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы. // Вестник Самарского государственного университета. — №7. — 2008.
4. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. Т.1, 2. — М.: ИМЭМО РАН, 2009.
5. Партнерство государственного и частного секторов. // [www.research.by/pdf/pp2007r01.pdf](http://www.research.by/pdf/pp2007r01.pdf)
6. Барьеры развития механизма ГЧП в России. — М.: НПФ «Экспертный институт», 2010. // [www.pppinrussia.ru](http://www.pppinrussia.ru)
7. Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.). [www.akdi.ru/econom/program/41.htm](http://www.akdi.ru/econom/program/41.htm)
8. ОАО ОЭЗ. // [www.oao-oez.ru](http://www.oao-oez.ru)
9. Западный скоростной диаметр (ЗСД). // [www.spb-projects.ru](http://www.spb-projects.ru)
10. Западный скоростной диаметр. // <http://ru.wikipedia.org>
11. ЗСД — Проекты века — Невастройка. // [www.nevastroyka.ru](http://www.nevastroyka.ru)
12. Шарипова Е.Р. Как делать ГЧП в России: дорожная карта для региональных и муниципальных ОГВ (опыт Санкт-Петербурга), 2010. // [www.pppinrussia.ru](http://www.pppinrussia.ru)
13. Инвестиционный фонд РФ. Протокол заседания Инвестиционной комиссии по проведению отбора инвестиционных проектов от 3 апреля 2009 г. № 16. // [www.minregion.ru](http://www.minregion.ru)
14. Утверждена долгосрочная целевая программа по Западному скоростному диаметру. // [www.spb-projects.ru](http://www.spb-projects.ru)
15. Структура ВТБ построит центральный участок ЗСД в Петербурге. // [www.rzd-partner.ru/news/2011/08/09](http://www.rzd-partner.ru/news/2011/08/09)
16. Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге. // [www.pppinrussia.ru](http://www.pppinrussia.ru)

**Анотація.** Описані необхідні умови ефективного використання державно-приватного партнерства (ДПП). На прикладі реалізації конкретного ДПП-проекту продемонстровано основні бар'єри, які заважають повномасштабному впровадженню механізму ДПП в Російській Федерації.

**Аннотация.** Описаны необходимые условия эффективного использования государственно-частного партнерства (ГЧП). На примере реализации конкретного ГЧП-проекта продемонстрированы основные барьеры, затрудняющие полномасштабное внедрение механизма ГЧП в Российской Федерации.

**Summary.** The paper describes the necessary conditions for an effective usage of public-private partnership (PPP), and specifies determinants affecting the successful implementation of PPP projects. According to world practice these factors are the following: stable macro economical situation, the size of domestic demand, state budget and the development of market institutes. In Russia the set of the above mentioned determinants is usually accompanied with other factors, connected with low level of legislation, non-adequacy of both government and business in PPP decisions, high level of corruption and political risks, unavailability of long-run financing system, guarantees for private investment etc. An implementation of public-private partnership mechanism in Russia is analyzed on the example of the concrete project — road building of the toll highway in Saint-Petersburg. The paper shows the main obstacles which make difficulties for full-scale implementation of this PPP-project. The most valuable among is restrictions generated by a weakness of legal norms. The other factors are negative macro economical situation, budget and financial influence, insufficient professional level of personnel in appropriate core organizations, low confidence of foreign investors to market mechanisms in Russia. During the

realization of the toll highway project the abovementioned factors complicated the usage of PPP mechanism in full, generated a number of problems in competition and increased the project's cost and duration. In whole, we conclude that an implementation of public-private partnership mechanism in Russia faces many difficulties. This conclusion is demonstrated by the example of concrete PPP project.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство (ДПП), проекти ДПП, інститути ДПП, детермінанти ДПП.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП), проекты ГЧП, институты ГЧП, детерминанты ГЧП.

**Key words:** public-private partnership (PPP), PPP-institutes, PPP-determinants.

*Стаття надійшла до редакції журналу 14.11.2012 р.*



УДК 316.42:330.33.01(477)

**В.М.НОВІКОВ,**  
*доктор економічних наук, професор, завідувач відділу  
Інституту демографії та соціальних досліджень  
ім. М.В. Птухи НАН України*

## **ДЕРЖАВНО-КОРПОРАТИВНА ІНТЕГРАЦІЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ТА МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ**

У сучасних умовах економічного розвитку проблема об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів державних і корпоративних структурно набуває першорядного значення для розвитку виробництва і соціальної інфраструктури.

Економіка розвинутих країн характеризується розвиненими інтеграційними зв'язками. Вони стосуються формування й удосконалення умов господарювання і набувають форму спільних заходів держави, місцевих органів влади і корпоративного сектору економіки щодо стабілізації ситуації при загостренні ринкових відносин, а також реалізації інвестиційних проектів у різних сферах діяльності: освітянської, медичної, житлово-комунальної, транспортної та ін.

Ефективність державно-приватної інтеграції залежить від того, наскільки вона вбудована у програмно-цільовий комплекс соціально-економічного розвитку. В Україні така проблема щойно виходить на громадське обговорення. Це обумовлено тим, що державно-корпоративна інтеграція ще не стала пріоритетним завданням державної економічної і соціальної політики, а отже, підприємництва й органів самоврядування.

Для того, щоб сформувати ефективні механізми розвитку державно-корпоративної інтеграції, необхідно дійти узгодженого визначення цього явища. На сьогодні найбільшої уваги потребує питання змісту (структури) державно-корпоративної інтеграції, що певною мірою визначає межі відповідальності сторін і функціонування складових, які включені в інтеграційні процеси.

Систему державно-корпоративної інтеграції можна представити як взаємодію трьох компонентів: соціально відповідального бізнесу, державно-приватного (публічно-приватного) партнерства, цільових фінансових фондів. Істотне значення для реалізації проблеми системності має інституціональний механізм соціального діалогу.

Соціальна відповідальність бізнесу передбачає добровільну позитивну реакцію підприємців на вирішення соціальних проблем суспільства. Такий підхід зумовлює не тільки виконання роботодавцем чинних нормативних правил і законів, а і бажання сприяти поліпшенню соціально-економічної ситуації понад вимоги, визначені у законодавчих актах.

**Мета.** Визначити зміст і основні форми державно-приватної інтеграції, запропонувати з урахуванням іноземного й вітчизняного досвіду інституційні механізми її розвитку на сучасному етапі реформування української економіки.

**Виклад основного матеріалу.** В Європі та США практика соціально відповідального бізнесу знайшла протягом десятиріччя широке застосування, сформувалися різні варіанти її державного регулювання. В Україні, на відміну від розвинутих країн, предметне поле соціальної відповідальності бізнесу звужене. В Україні зареєстровано 134510 недержавних об'єднань, з них 50706 (37,7%) – громадських організацій, 10319 (7,7%) – благодійних організацій, 19706 (14,6%) – релігійних організацій [1, с. 162]. Решта – це кредитні та споживчі спілки, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та ін.

Функції недержавних організацій зводяться до надання консультацій, проведення тренінгів, просвітницького й інформаційного обслуговування, соціального захисту й освітньої діяльності. Приблизно 30% недержавних організацій, що надають соціальні послуги, отримують від держави фінансову допомогу. Частка державної участі в бюджеті недержавної організації становить 9–11%; 10% організацій мають комерційні доходи, наприклад, від надання соціальних послуг, питома вага яких становить 4% бюджету організації. Із наведених даних видно слабкість економічної бази недержавних організацій та їх обмежені можливості щодо надання соціальних послуг, що не забезпечує вирішення питання активізації державно-корпоративної інтеграції. Із зазначених причин вони не виступають ефективним посередником розподільчих процесів між населенням, соціальною інфраструктурою та підприємцями. Наприклад, у Волинській області корпоративна соціальна відповідальність, як і в країні в цілому, проявляється через благодійність. На благодійні цілі підприємці спрямовують менше 2% прибутку. Це значно менше регуляторних норм, що встановлені державою. Національне законодавство дозволяє, і це мотивується податковими преференціями, відраховувати на благодійні цілі від 2 до 5% прибутку [2, с. 97]. Благодійним внескам значною мірою поступаються внески на користь інвестування громадських організацій, державних і муніципальних.

Нині фінансування у соціальній інфраструктурі характеризується переважно державними асигнуваннями, призначення яких, в основному, підтримувати стан закладів соціальної інфраструктури. До основних проблем, пов'язаних з фінансуванням, належать створення організаційно-правових механізмів взаємодії держави, населення, бізнесу і соціальних закладів з метою залучення фінансових коштів у соціальну інфраструктуру.

За очевидної потреби соціальної інфраструктури в фінансових ресурсах, рамки сучасного законодавства не забезпечують вирішення проблеми. Позабюджетні кошти переважно надходять вузькому колу працівників. Це певною мірою можна віднести й до бюджетних асигнувань. Ключовим питанням є контроль за надходженням і використанням бюджетних і позабюджетних коштів, що неможливо здійснити у межах традиційних форм бюджетування. Розв'язання цього протиріччя може бути знайдено на шляху зміни статусу закладів соціальної інфраструктури, що розширює участь державних і недержавних організацій у ринкових відносинах і забезпечує “детінізацію” фінансування. Стосовно муніципальних і державних закладів соціальної інфраструктури вважаємо за доцільне надати їм права автономної організації. Спеціальним законом, наприклад, «Про автономний некомерційний заклад» доцільно визначити порядок формування і використання їх майна. Автономний заклад має бути юридичною особою і від свого імені одержувати і здійснювати майнові та особисті немайнові правовідносини.

Фінансування автономного закладу має відбуватися у вигляді субвенцій і субсидій із бюджетів відповідних рівнів згідно з програмами, затвердженими в установленому порядку, та інших джерел. У цьому контексті перспективним виглядає укладання автономним некомерційним закладом інвестиційної угоди з інвестором, за якою останньому, в разі вкладання грошей у діяльність соціальної інфраструктури, гарантується певний

прибуток за рахунок розширення обсягу надання платних послуг населенню або сторонній організації.

Для мотивації господарчої діяльності важливо надати автономному закладу право позичальника. З метою реалізації економічної активності, необхідно юридично дозволити автономному закладу укласти позичальний договір і бути емітентом облігацій, якими забезпечується право їх покупців на одержання фіксованого відсотка її номінальної вартості.

При розробці закону про автономний некомерційний заклад слід ввести в його текст пряму законодавчу норму про можливість випуску зазначеною юридичною особою як позичальником цінних паперів (облігацій), що дало б змогу розширити інвестиційні можливості закладів соціальної інфраструктури. Цей захід варто здійснювати разом з місцевими органами влади, яким надано прово бути емітентом.

Для залучення фінансових та інвестиційних ресурсів необхідно розширити відповідні статті Цивільного кодексу України, Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок». Доцільно ст. 86 гл. 7 «Здійснення підприємницької діяльності невідприємницькими товариствами й установами» Цивільного кодексу України поповнити таким закладом, який матиме статус «автономної організації» [3, с.86].

Треба також надати юридичного підґрунтя цінним паперам автономного закладу як фінансовому інструменту організації його взаємодії з інвестором. Нині Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» визначив, що емітентом облігацій може бути юридична особа, орган виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [4, ст.2]. При цьому облігації дозволено випускати підприємствам і місцевим органам. Для чіткого визначення права автономного закладу необхідно в закон ввести поняття облігації автономної (некомерційної) організації.

Оскільки в Україні державно-корпоративна інтеграція лише створюється, то вона знаходить прояв, в основному, в моделі змішаного фінансування на двосторонній основі: бюджетних коштів і грошових доходів населення. Нерозвиненим залишається сектор фінансових фондів. У ринкових економіках, передусім у США і Великій Британії, все більш поширеним інструментом позабюджетної фінансової підтримки соціальної інфраструктури стає цільовий капітал некомерційних організацій — ендаумент. В умовах розвитку державно-корпоративної інтеграції та економічної самостійності соціальних закладів ендаумент стає додатковим та ефективним каналом поповнення бюджету галузей соціальної інфраструктури. Цільове вкладання коштів як форма добровільного проявлення інтересів інвесторів — це інститут соціального капіталу, що відбиває механізм соціальної взаємодії. Механізм ендаумента забезпечує співробітництво у розповсюдженні знань, створюючи економічну основу для співробітництва і координації. Ендаумент являє собою обсяг фінансових ресурсів (інвестиційних активів у грошовій формі, цінні папери, нерухоме та інше майно), які відкладаються на користь некомерційних організацій на певних умовах. Ендаумент розміщується у фінансових інститутах з метою отримання закладами соціальної інфраструктури щорічних дивідендів (відсотків, ренти, прибутку). Дивіденди від ендаумента, які може використовувати некомерційна організація для фінансування соціальних закладів, постійно обмежується чистими активами. Це означає, що базовий капітал ендаумента залишається недоторканим.

Використання доходу від ендаумента контролюють донор або управлінська рада відповідно до цілей і умов, на яких капітал передається некомерційній організації. Для збереження й примноження активів їх можуть передавати заклади соціальної інфраструктури в управління спеціалізованим фондам, які вкладають кошти для отримання максимального прибутку. Зазвичай дозволяється використовувати 5% вартості довірчого капіталу. Процес накопичення ендаумента триває багато років. Для попередження надмірного збільшення базового капіталу ця регулятивна норма може збільшуватися до 10%.

Фінансування соціальної інфраструктури за допомогою цільового капіталу некомерційних організацій найбільш розповсюджене в Сполучених Штатах Америки. У цій країні

на національному рівні існують дві громадські організації, які наділені правом формувати фінансові ендаументи. Це, зокрема, Національний ендаумент мистецтв і Національний науковий фонд. Ці установи створені Конгресом США як незалежні федеральні агентства, і їх діяльність фінансується за рахунок державного бюджету. На підтримку різних проєктів Національний ендаумент мистецтв витрачає з початку його діяльності щороку 150–160 млн. дол. [5, с. 92]. Університети США мають ендаумент у десятки мільярдів доларів, а бібліотеки і музеї — сотні мільярдів доларів.

Ряд авторитетних університетів США утворювалися за допомогою ендаумента. Обсяг ендаументів коливається від 7,7 млрд. дол. до 41,5 млрд. дол., щорічний приріст яких відзначається досить високими темпами за щорічного зростання — 22,3%.

Абсолютні розміри ендаументів характеризують обсяг їх ринкових активів, які потенційно здатні приносити інвестиційний прибуток для суспільних потреб. Фінансові ендаументи у США функціонують на основі прийнятого закону «Про управління інституціональними фондами». Відповідно до Федерального закону штати розробляють власні закони.

Система ендаументів університетів — це складний фінансовий комплекс джерел надходжень коштів і шляхів їх використання. Загальна сума благодійних внесків складається з багаточисельних ендаументів, які вносять окремі донори. Наприклад, у Гарвардському університеті ендаумент налічує 11 тис. індивідуальних ендаументів, які мають самостійний статус і враховуються незалежно один від одного [5, с. 93].

Відповідно до законодавства США, кожний донор має право формулювати свої вимоги до використання вкладених коштів. При цьому університетам дозволяється акумулювати ендаументи з метою підвищення рівня управління їх активами та ефективного вирішення інвестиційних завдань. Деякі навчальні заклади об'єднують фінансові активи, утворюючи загальний фонд згідно із законами штатів, управління яким здійснюється за єдиними нормативними правилами. У даному випадку індивідуальні ендаументи поглинаються загальним фондом і підпорядковуються цілям, що висуваються перед ним.

Мотивація донорської діяльності здійснюється двома шляхами. По-перше, суми благодійних внесків звільняються від податків на дохід як у донорів, так і у реципієнтів. По-друге, для стимулювання розширення індивідуальних внесків корпоративні структури збільшують обсяги активів в ендаументах. З 2006 р. Федеральна податкова служба дозволила університетам формувати трастові фонди як різновид ендаументів, в котрі включаються вільні кошти працівників університетів. Дозволяється без оподаткування спрямовувати на благодійні цілі нерозподілений дохід трасту і використовувати його активи в інвестиційних цілях. Подібне практикують Гарвардський і Масачусетський технологічний університети. Рівень гарантованих дивідендів дорівнює 5% від ринкової вартості вкладених коштів. Така регулятивна норма діє протягом усього терміну дії трасту, в зв'язку з чим встановлюється граничний віковий ценз участі в трастовій формі ендаумента.

У тому випадку, коли донори не фіксують напрями використання ендаументів, навчальному закладу надається право визначати цілі витрачання доходів, за рахунок яких можуть надаватися допомога студентам, формуватись ендаумент професорсько-викладацького складу, оновлюватися матеріальна база університетів тощо. Головна мета інвестиційної політики університетів полягає в забезпеченні їх фінансової стабільності. Такий підхід виключає створення ризикової ситуації, що може виникати, коли інвестор намагається максимізувати свої прибутки. Інституційними складовими інвестиційної політики, крім ланки індивідуальних менеджерів, є управлінські компанії, що спеціалізуються на ефективному розміщенні фінансових активів ендаумента.

Інвестиційний дохід може використовуватися як споживчий ресурс і як квазіендаумент. Частка інвестиційного доходу, яку за рішенням університету переводять в інвестиції, отримує статус «квазіендаумента». У даному разі, оскільки доходи формуються не



із зовнішніх джерел, а з доходів університетського ендаумента, вони розглядаються як профільні і не регулюються податковими нормами. У зв'язку з цим можливість вільного розпорядження доходами ендаумента набуває в університетах поширення, особливо в умовах економічного спаду, оскільки дає змогу відшкодувати вартість коштів, втрачених у період несприятливої ринкової кон'юнктури.

Одним із альтернативних варіантів безризикової інвестиційної практики є інвестування фінансових активів ендаумента у венчурні, хеджеві (позичальні) і спекулятивні проекти, які мають високу дохідність. Наприклад, хеджеві фонди дають можливість отримувати прибуток на рівні до 40%. Дохід від хеджування обкладається податком у повному обсязі.

Висвітлення практики застосування ендаумента свідчить, що цільовий капітал дозволяє акумулювати ресурси різних донорів і виступає в якості довгострокового джерела доходу для некомерційних організацій. В Україні питання багатоканального фінансування, хоча і набуває суспільної актуальності, проте не створюються інституційні і законодавчі умови для його розвитку [6, с. 23].

Для того, щоб заклади соціальної інфраструктури мали можливість отримувати і використовувати додаткові джерела фінансування, необхідно, по-перше, адаптувати державні й муніципальні заклади соціальної інфраструктури до умов сучасного українського правового поля і перетворити їх із пасивного реципієнта державних коштів на некомерційну організацію. Соціальний заклад як некомерційна організація набуватиме права передавати кошти в довірче управління компанії з управління фінансовими ресурсами.

Другим фактором, що обмежує цей процес, є ризики при інвестуванні в цільовий капітал бюджетних коштів. Існує небезпека необґрунтованого відтоку бюджетних коштів на ринки капіталу і, як наслідок цього, посилення аудиторського контролю за діяльністю некомерційних організацій, що може призвести до неефективного використання їх економічного потенціалу.

Проте зазначені ризики можуть бути пом'якшені, якщо інвестування бюджетних коштів у цільовий капітал поєднати з приватними, використовуючи для їх довірчого управління чинне законодавство.

Третє обмеження торкається відсутності правових податкових механізмів, пов'язаних із формуванням і управлінням власне цільовим капіталом. Необхідно провести відмінність між разовими благодійними внесками і пожертвуваннями, надходження яких до некомерційних організацій дають змогу отримувати додатковий дохід у процесі їх діяльності.

Різниця між разовими пожертвуваннями і цільовим капіталом полягає у механізмах їх використання та оподаткування. Перші спрямовуються на благодійні цілі безпосередньо й одразу після їх надходження.

Враховуючи нинішню несприятливу ситуацію з багатоканальним фінансуванням соціальної інфраструктури, можна вважати за доцільне створити умови для адаптації міжнародного досвіду із функціонування цільового капіталу некомерційної організації до соціальної практики України. Ця практика свідчить, що в юридичному аспекті цільовий капітал у формі інвестиційного активу має набути всі ознаки правового інституту, які характеризуються предметною спрямованістю (додаткове фінансування некомерційних організацій); принципами регулювання (визначення коштів, використання їх у благодійних цілях у комерційній сфері); наявністю юридичної конструкції (суб'єктний склад правовідносин, особливі умови суб'єктних правовідносин).

Ключове питання — право власності на цільовий капітал. Від його вирішення залежить можливість розпорядження доходами від його використання. Відповідь на поставлене питання передбачає чіткість у визначенні організаційно-правової форми суб'єктів даних правовідносин — державних і муніципальних закладів. Власником цільового капіталу не можуть бути бюджетні заклади. Право власності зберігається лише за некомерційною організацією, що утворюється у формі фонду, автономної некомерційної

організації, громадської або релігійної організації. Таким чином, для розпорядження інвестиційними активами заклади соціальної інфраструктури мають набути статус некомерційної організації.

Режим оперативного управління, що зазвичай прийнятий у країні, обумовлює різні підходи до формування та використання цільового капіталу для різних форм некомерційних організацій. Умови України передбачають два підходи до формування цільового капіталу.

Згідно з першим підходом, некомерційна організація формує для себе цільовий капітал, коли вона виступає його власником і єдиним отримувачем доходу від нього. Такий підхід може передбачатися тільки для некомерційної організації, що наділена правом власності на майно й утворена, як згадувалося раніше, в організаційно-правовій формі фонду, автономної некомерційної або громадської організації. Отримувачем доходу від цільового капіталу в цьому випадку може бути тільки дана некомерційна організація. Необхідно взяти до уваги, що для некомерційної організації — власника цільового капіталу уряд встановлює перелік видів платної діяльності, які вона може здійснювати.

Відповідно до другого підходу, утворюється спеціалізована організація з управління цільовим капіталом на користь інших одержувачів доходів від цільового капіталу, які не наділені правом власності будь-якого майна. Це може бути тільки некомерційна організація в організаційно-правовій формі фонду. Уставними видами діяльності спеціалізованого фонду виключно є такі: а) формування цільового капіталу; б) використання цільового капіталу; г) розподіл доходу від цільового капіталу.

Визначається також гранична сума грошових коштів, з досягненням якої некомерційна організація повинна передати їх у довірче управління керуючої компанії. Після переказу цих коштів цільовий капітал вважається сформованим. Для економічних умов України ця гранична сума грошових коштів може бути орієнтовано визначена з урахуванням існуючої практики. В областях України річний обсяг цільових фондів у середньому становить 10 млн. грн, які використовують на цілі інноваційного розвитку районів і соціальну підтримку населення. Обсяг ендаумента (цільовий фонд), дохід від якого використовувався для підтримки галузей соціальної інфраструктури, має бути не менше 100 млн грн. Дана величина ендаумента обґрунтована такими розрахунками.

Припустимо, що  $m$  — ресурс цільового фонду базового року  $t_0$ ;  $r_{inf}$  — очікуваний рівень інфляції в наступному році  $t_1$ ;  $r_{inv}$  — рівень прибутковості, необхідний для фінансування галузі в об'ємі  $V$  без зменшення ресурсів фонду в цінах базового періоду. Тоді з урахуванням інфляції прибуток фонду має бути не меншим, ніж необхідний для галузі ресурс:  $m(1+r_{inf})(1+r_{inv}) - m(1+r_{inf})(1+r_{inv}) \geq V$ , або  $m(1+r_{inf}) * r_{inv} \geq V$ . Наприклад, якщо прогнозований рівень інфляції становить 10%, ресурс початкового періоду 100 млн., а відсоткова ставка 21%, номінальний об'єм поточного періоду становитиме 121 млн., проте використати ми можемо не більше 11 млн. для того, щоб не зменшити об'єм ресурсу в цінах базового року (в порівняльних цінах). Таким чином, якщо за рахунок цільового фонду в поточному періоді планується використати 10 млн., відсоток  $r_{inv}$ , за умови 10% інфляції, повинен становити не менше  $r_{inv} \geq 10 \text{ млн} / 110 \approx 9,1\%$ , тобто відсоткова ставка по депозитах не повинна бути меншою 20,1%. Якщо відсоткова ставка становить 21%, то можна використати 11 млн. без зниження фактичного (в цінах базового періоду) ресурсу цільового фонду.

Для того, щоб перешкодити заміщенню бюджетного фінансування доходами від цільового капіталу, необхідно щороку здійснювати аудит діяльності державних і муніципальних закладів у разі, якщо дохід від цільового капіталу протягом року перевищує певну граничну суму.

Серед видів державно-приватної інтеграції найґрунтовніші організаційно-правові засади має лише державно (цівільно)-приватне партнерство, у рамках якого здійсню-

ється співробітництво між територіальними громадами та юридичними або фізичними особами у порядку, що встановлений Законом України «Про державно-приватне партнерство» [7]. Найбільш проблемними питаннями сучасного розвитку державно-приватного партнерства є розрив у часі між реалізацією проекту та можливістю бюджету профінансувати його реалізацію, недоліки управління конкретним інвестиційним проектом, відсутність прозорих механізмів відстеження його реалізації, а також механізмів забезпечення продовження реалізації розпочатих проектів у наступні роки.

Для поліпшення інвестиційного клімату розвитку мережі об'єктів соціальної інфраструктури передбачається удосконалений організаційний механізм прийняття і реалізації проектів державно-приватного партнерства, до якого залучені розпорядник бюджетних коштів, голова місцевої ради, партнер державно-приватного співробітництва, фінансові органи та визначено їх функціональну відповідальність за прийняття рішення і виконання інвестиційного проекту.

При застосуванні механізму державно-приватного партнерства чинне законодавство нечітко визначає, по-перше, статус зобов'язань органів самоврядування, які мають виникати в рамках договорів про державно-приватне партнерство, і відповідно низький рівень зацікавленості та захисту приватного партнера; по-друге, відсутність практики прийняття умовних зобов'язань органами самоврядування, тобто зобов'язань, що стають дійсними за настання певної умови, наприклад, передачі у власність готового об'єкта; по-третє, відсутність гарантій стосовно повернення коштів у майбутні бюджетні періоди за переданий об'єкт; по-четверте, відсутність механізмів спрямування коштів, які зекономлені від впровадження проекту, для розрахунків з інвесторами; по-п'яте, відсутність позасудового порядку стягнення заборгованості органів самоврядування за рахунок коштів бюджету розвитку; по-шосте, трактування деяких норм, у результаті чого виникають конфлікти та можливість двоякого розуміння окремих юридичних положень.

У зв'язку з проблемами, що постають у чинному законодавстві, необхідно внести пропозиції до Бюджетного кодексу з метою створення законодавчих підвалин для забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів публічно-приватного партнерства.

Для визначення статусу зобов'язань, що виникають у рамках публічно-приватного партнерства, пункт 34-1 ст. 2 Бюджетного кодексу дати в такій редакції:

- Залучення коштів на засадах державно-приватного партнерства — це залучення державою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міською радою) на договірних засадах коштів та матеріально-технічних ресурсів приватного сектору, які обчислюються в грошовому еквіваленті, для здійснення повноважень, що відповідно до законодавства виконуються за рахунок коштів державного бюджету (місцевих бюджетів).
- Зобов'язання, що приймаються на засадах державно-приватного партнерства, разом з гарантійними належать до умовного місцевого боргу.

Для посилення захисту прав кредитора та відповідальності органів місцевого самоврядування ст. 17 Бюджетного кодексу викласти в редакції:

- Рішення щодо взяття зобов'язання, в результаті якого утворюватиметься умовний місцевий борг, прийматиметься міською радою більшістю (не менше двох третин від загальної кількості депутатів відповідної ради).
- Граничний обсяг місцевого боргу, умовного місцевого боргу визначатиметься на кожний бюджетний період рішенням про місцевий бюджет.

Для посилення захисту прав кредитора та відповідальності органів місцевого самоврядування ст. 25 Бюджетного кодексу викласти в наступній редакції:

- Державне казначейство України в межах надходжень бюджету розвитку на вимогу кредитора здійснює безспірне списання коштів місцевих бюджетів у

разі невиконання органами самоврядування зобов'язань з погашення та обслуговування місцевого боргу, якщо відповідний договір передбачатиме таку можливість.

- Розрахункові обсяги зменшення видатків місцевих бюджетів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, передбачені техніко-економічними обґрунтуваннями за проектами із залученням коштів на засадах державно-приватного партнерства передаватимуться до бюджету розвитку до повної окупності відповідних проектів (п. 19-1 статті 2 БК).
- Ця економія може бути як джерелом погашення місцевого умовного боргу, що утвориться при реалізації таких проектів, так і джерелом впровадження нових проектів (стаття 71 БК).

Статтю 76 Бюджетного кодексу записати:

Разом із проектом рішення про місцевий бюджет подаватимуться:

- обґрунтування обсягів економії;
- перелік інвестиційних проектів, під які планується брати зобов'язання, що спричинять утворення умовного місцевого боргу, на плановий бюджетний період та наступні за плановим два бюджетні періоди;
- обсяги місцевих боргових зобов'язань за умовним місцевим боргом на поточний і наступний бюджетні періоди до повного їх погашення.

Для забезпечення комплексності підходу до дотримання обсягу місцевих боргових зобов'язань та зобов'язань за умовним місцевим боргом на економічно безпечному рівні ст. 18 Бюджетного кодексу дати в такій редакції:

- Загальний обсяг місцевого боргу, умовного місцевого боргу станом на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 200 відсотків надходжень до бюджету розвитку за останніх три роки, що передують року прийняття рішення, без урахування коштів, що надійшли від запозичень, а обсяг річних платежів з погашення місцевого боргу, умовного місцевого боргу не повинен перевищувати 100 відсотків таких надходжень [8].

**Загальний висновок.** Розвиток державно-приватної інтеграції є пріоритетним напрямом, від стану якого залежить матеріально-технічне переоснащення і підвищення ефективності функціонування соціальної інфраструктури. Тільки достатній рівень розвитку економічної, соціальної та юридичної форм співробітництва і взаємодії державних і муніципальних структур з бізнесом дасть змогу ефективно використати наявний фінансовий потенціал і підвищити мобільність соціальних ресурсів.

Формами державно-приватної інтеграції можуть бути, поряд з бюджетними, й автономні некомерційні заклади. Ці інституції дають можливість розширити застосування механізмів соціальної відповідальності бізнесу. Цільове вкладання коштів — ендаумент як економічний інструмент інвестування у соціальну інфраструктуру набуває важливого значення при формуванні інвестиційної політики у системі вищої освіти й науки. Його результати можна очікувати лише за всебічної модернізації, коли оновленням охоплено й інфраструктурні галузі. Пріоритетом в сучасних умовах економічного розвитку слід вважати державно (цивільно) — приватне партнерство, яке для свого розвитку потребує сталих фінансових гарантій для бізнес-структур.

### **Джерела**

1. Горемикіна Ю.В. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг / Ю.В.Горемикіна // Демографія та соціальна економіка. — 2009. — № 1(11). — С. 161–168.
2. Звонар В.П. Міжсекторне партнерство як механізм реалізації регіональної соціальної політики: концепція для України / В.П.Звонар. — Луцьк, 2009.— 290 с.

3. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України — Режим доступу : <http://www.uazakon.com/big/tekst71./pg.2htm>

4. Про цінні папери та фондовий ринок [Електронний ресурс] : закон України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3480-15>

5. Кочетков Г.Б. Эндаументы, их роль в системе высшего образования в США / Г.Б. Кочетков // США, Канада : экономика — политика — культура. — 2008. — № 10. — С. 95. — 182.

6. Левін П.Б. Економічний механізм реалізації соціальної політики: інфраструктурний підхід / П.Б. Левін: Автореф. докт. дисс. — К., 2011. — 36 с.

7. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : закон України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>

8. Зміцнення місцевої фінансової ініціативи [Електронний ресурс] — Режим доступу: [www.Ibser.org.ua](http://www.Ibser.org.ua)

**Анотація.** Стаття присвячена становленню соціальної корпоративної політики. На основі адаптації до умов України іноземного досвіду процесів державно-приватної інтеграції надано пропозиції з розвитку механізмів солідарної відповідальності державних партнерів за стан забезпечення економіки соціальної інфраструктури.

**Аннотация.** Статья посвящена становлению социальной корпоративной политики. На основе адаптации к условиям Украины иностранного опыта процессов государственно-частной интеграции даны предложения по развитию механизмов солидарной ответственности государственных партнеров за состояние обеспеченности экономики социальной инфраструктуры.

**Summary.** Article is enlightened establishment of corporate social policy in Ukraine. The idea of social responsibility has received full support from society. However, its development in the country hasn't widely disseminated. Public-private integration of financial and material resources is mediated by market relations and can be represented as a three-sector structure. It consists of the corporate social responsibility, target investment capital (endowment) and the system of municipal-private partnership.

Municipal-corporate integration in Ukraine is at an early stage of development and is mainly formed on a bilateral basis, which combines budget funds and cash income. This form of integration has certain disadvantages, the main of which is the shadow patterns of distribution and use of funds. Regulation of the process of attracting population funds, their deliberate use and legalization of financial schemes will provide by giving autonomous status to budgetary institutions. A law on autonomous institutions, which determine the operating conditions of this new institutional form, was proposed to adopt. Some debatable issues, in particular the provision of autonomous institutions by right to be issuing securities were reviewed.

An important financial instrument for the development of public-private integration can be targeted investing, or endowment. The mechanisms of its regulation, particularly implementation of property rights to revenues and its distribution, operating as a non-profit structure was reviewed.

The organizational and legal measures aimed at development of municipal-private partnership were proposed. They concern the improvement of the Budget Code to provide financial guarantees to investors and the order of conclusion of agreements by municipal agencies and private investors.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, соціально відповідальний бізнес, соціальна інфраструктура, фінансові фонди, автономний заклад, цільовий капітал, цінні папери, бюджетний кодекс.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, социально ответственный бизнес, социальная инфраструктура, финансовые фонды, автономное предприятие, целевой капитал, ценные бумаги, бюджетный кодекс.

**Key words:** public- private partnership, corporate social responsibility, social infrastructure, financial assets, independent company, target capital, securities, Budget Code.

Стаття надійшла до редакції журналу 14.11.2011 р.





УДК 347:341.9.(71)

**Л.А. НЕМОВА,**  
*кандидат экономических наук, зав. сектором  
экономики Канады Института США и Канады  
Российской Академии Наук, РФ*

## **ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО В КАНАДЕ: ЧЕМ ИНТЕРЕСЕН ОПЫТ ЭТОЙ СТРАНЫ?**

Использование разнообразных форм публично-частного партнёрства в отраслях производственной и социальной инфраструктуры — одна из основных тенденций современного развития экономики Канады. Как и в других развитых рыночных странах и некоторых переходных экономиках, механизмы ПЧП стали применяться в Канаде еще с начала 1990-х годов.

В Российской Федерации и в Украине новые формы хозяйственного взаимодействия между государством и частными структурами, определяемые как «публично-частное партнёрство» (ПЧП), начали приобретать черты реальности весьма недавно — примерно с середины 2000-х годов. При этом буквально за несколько лет было сделано немало для уточнения концептуальных основ такого взаимодействия, формирования нормативно-правовой базы, создания специальных институтов для внедрения современных инструментов партнёрства [1].

Вместе с тем по мере того, как к решению конкретных задач, связанных с реализацией ПЧП-проектов, привлекаются новые участники, вновь поднимаются вопросы о том, зачем нужны такие хозяйственные партнёрства, в чем их суть и стоит ли учитывать зарубежный опыт. Причём выдвигаемые версии часто не согласуются с уже вполне устоявшимися и проверенными в зарубежной практике понятиями и реалиями [2]. Что касается целесообразности учёта зарубежного опыта, то нередко высказываются две противоположные точки зрения. Исходные посылки у оппонентов примерно одинаковы и сводятся, главным образом, к тому, что для российской экономики и системы государственного управления характерны такие специфические черты, которые сильно отличают Россию не только от развитых рыночных стран, но и от других стран с переходной экономикой. Отсюда одни делают вывод о том, что зарубежный опыт в сфере хозяйственных партнёрств весьма слабо соотносится с российскими реалиями, и потому в нём мало практической пользы. Другие же, наоборот, считают, что главное — следовать выявленным за рубежом «примерам лучшей практики» и не изобретать собственные специфические подходы.



Представляется, что опыт Канады в сфере публично-частного партнёрства может быть особенно интересным для России по ряду причин. Это, прежде всего, определенное сходство природно-географических характеристик и структуры экономики обоих государств. Среди черт сходства Канады с Россией — огромная и неравномерно заселенная территория, её «северность», принадлежность к числу крупнейших арктических держав, богатство и разнообразие природных ресурсов, значительная часть которых находится в труднодоступных и малоосвоенных районах, повышенная доля сырьевых отраслей в структуре производства и экспорта. Данные факторы определяют особую роль инфраструктуры в экономическом развитии Канады и поддержании социально-политического единства в рамках федерации. С этим связано и весьма активное и зачастую прямое участие государства в создании и модернизации хозяйственной и социальной инфраструктуры.

Дополнительную ценность канадскому опыту придают и другие обстоятельства. Так, для Канады характерен серьёзный и прагматичный подход к изучению и применению «лучших примеров» зарубежной хозяйственной практики. Этому способствуют, в частности, традиционно большая роль иммиграции в формировании населения и высокая степень «открытости» экономики для внешнеэкономических связей. Согласно международным рейтингам, в Канаде действует весьма эффективная система государственного управления, здесь высок уровень прозрачности и подотчётности органов публичной власти перед населением, высока и активность гражданского общества [3]. А это во многом определяет как реальные успехи в осуществлении общественно значимых проектов на основе публично-частного партнёрства, так и возможности получить по этим вопросам разностороннюю и взвешенную информацию. В Канаде немало государственных и независимых центров социально-экономических исследований в той или иной мере занимаются мониторингом осуществления ПЧП-проектов и публикуют альтернативные оценки их результатов.

#### **Публично-частное партнёрство как форма частичной приватизации**

По уровню зрелости условий для использования механизмов партнерства и масштабам их внедрения в хозяйственную практику Канада, по оценкам международных экспертов, занимает некие «средние» позиции. Аналогичным образом оценён уровень «зрелости рынка ПЧП» в США, Японии, Германии, Франции, Италии, Нидерландах [4]. Лидерами в этом — с точки зрения институциональных условий, развития механизмов управления проектами, отработки различных отраслевых моделей, широкого спектра источников финансирования — признаны Великобритания и Австралия.

В Канаде — как в бывшей колонии Великобритании и поныне формально считающейся её доминионом — весьма отчётливо проявляется отпечаток британских традиций и подходов в государственном устройстве, партийно-политической системе и модели социальной политики. В 1990-е годы здесь внимательно изучали и британский опыт использования новых форм хозяйственного партнёрства государства с бизнесом. Примечательно, однако, что, в конечном счете, в некоторых концептуальных моментах сложились существенные расхождения.

Как известно, применение новых форм взаимодействия органов публичной власти с частными структурами, определяемых как публично-частное партнёрство, началось в Великобритании ещё в конце 1980-х годов. В условиях борьбы с бюджетными дефицитами вместо традиционных взаимоотношений заказчика (государственных и муниципальных органов власти) и подрядчика (бизнеса), там довольно широко использовалась модель, получившая название частная финансовая инициатива (ЧФИ — от Private Finance Initiative, PFI). В проектах по модели ЧФИ государство лишь заказывало, но не оплачивало бизнесу строительство, модернизацию и (или) эксплуатацию капиталоемких объектов общественной значимости [5]. После завершения работ государство брало построенный объект в долгосрочную аренду при условии, что подрядчик продолжал обеспечивать его эксплуатацию. Осуществлённые подряд-

чиком инвестиции возмещались за счет арендных платежей. После окончания оговорённого срока аренды объект, как правило, передавался заказчику по символической стоимости или бесплатно. Могло происходить и обратное. Не имея финансовой возможности обеспечить расширенное воспроизводство в таких отраслях, как электроэнергетика, транспорт, коммунальное хозяйство и т.д., государство передавало соответствующие объекты в долгосрочную концессию бизнесу, оставляя за собой право контроля над их деятельностью. Со временем разнообразные механизмы государственно-частного партнёрства стали все шире применяться не только в отраслях производственной инфраструктуры, но и в социальной сфере.

В РФ нередко ссылаются на британский опыт с моделями ЧФИ как на «классический» и получивший широкое распространение в других странах. Между тем, такие оценки не совсем верны и приводят к некоторой путанице. Дело в том, что схемы «частной финансовой инициативы» нередко предполагают преимущественное или даже 100-процентное частное финансирование проектов или программ. Главное же — они допускают полную передачу соответствующих активов в частную собственность при условии сохранения в руках государства функций по контролю и регулированию. Таким образом, в Великобритании «схемы ЧФИ» и «приватизация» могут быть очень близки или даже совпадать по сути. Однако там используются и другие модели партнёрства, в которых частная финансовая инициатива не является базовым элементом.

В большинстве развитых рыночных стран — в том числе и в Канаде — схемы «частной финансовой инициативы» практически не применяются, а между государственно-частным партнёрством и приватизацией установлена чёткая разница. В Канаде полная передача определённого объекта, функции и соответствующих активов частному сектору рассматривается именно как приватизация (даже если контроль и регулирование данного вида деятельности остается в ведении государства) [6]. Механизмы публично-частного партнёрства, безусловно, предполагают ту или иную степень разгосударствления. Однако в проектах ПЧП собственность на инфраструктурные объекты и услуги коллективного пользования, как правило, сохраняется в руках государства/муниципальных образований или (реже) является совместной государственно-частной. В Канаде, как и в странах ЕС, США, Австралии, Японии, законодательство, касающееся ПЧП, не предусматривает полной передачи государством прав собственности частному капиталу. Вместе с тем предполагается делегирование ему прав пользования и владения государственной собственностью. В связи с этим различные формы государственно-частного партнёрства называют также частичной приватизацией (semi-privatization).

Общепризнанного и закреплённого в международных документах единого определения ПЧП не существует, однако применяемые в отдельных странах определения и трактовки во многом схожи. Отличаются же они главным образом в деталях, связанных с особенностями применения механизмов публично-частного партнёрства в конкретной стране. Краткое определение такого партнёрства, принятое в Канаде, закреплёно не в федеральном законодательстве, а в уставе Канадского совета по ПЧП. Это — общенациональная организация, которая сама по себе создана и функционирует как своего рода партнёрство. Главная цель Совета по ПЧП заключается в совершенствовании и внедрении новых механизмов хозяйственного взаимодействия, изучении и распространении «примеров лучшей практики», оказании методической помощи участникам партнёрских проектов. В состав Совета входят представители государственных структур, многих частных компаний различного отраслевого профиля, финансовых компаний, а также консалтинговых фирм. Аналогичные по составу и функциям организации действуют в нескольких провинциях Канады — Онтарио, Британской Колумбии, Альберте, Квебеке.

В Канаде делают особый акцент на том, что партнёрства создаются для наиболее эффективного удовлетворения общественных потребностей, и с этой целью опираются на использование сильных сторон и преимуществ как государственных, так и частных партнёров.

Соответственно, Канадским советом по ПЧП сформулировано и рекомендовано следующее определение. «Совместная деятельность государственного и частного секторов, опирающаяся на преимущества каждого из партнёров и осуществляемая в целях наиболее эффективного удовлетворения чётко определённых общественных потребностей посредством наиболее целесообразного распределения рисков и вознаграждений»[7].

В комментарии к данному определению подчеркивается следующее. Во-первых, понятие «публично-частное партнёрство» относится только к сфере производства услуг общественного характера и инфраструктурным объектам общественного значения. Во-вторых, оно обязательно подразумевает разделение рисков между партнёрами. Любые иные институциональные или организационные механизмы, не обладающие вышеуказанными признаками, не рассматриваются как «публично-частные партнёрства» и не получают признания и поддержки в качестве таковых со стороны Совета по ПЧП.

Важно также подчеркнуть, что на современном этапе развития демократии и активности гражданского общества партнёром государства в проектах ПЧП выступают не только бизнес, но и негосударственные некоммерческие структуры. Такая практика всё шире применяется в Канаде и других ведущих рыночных странах (особенно при реализации социальных и экологических программ). Поэтому в приведённом определении речь идёт о взаимодействии государства и частных структур, в том числе и некоммерческих.

### **Факторы распространения механизмов публично-частного партнёрства**

В XX веке государство в Канаде играло весьма активную — нередко ключевую — роль в развитии инфраструктурных отраслей национальной экономики: транспорта, связи, электроэнергетики, коммунального хозяйства. Во второй половине прошлого века на бюджетные средства и преимущественно силами специально созданных государственных (так называемых коронных) корпораций осуществлялось строительство, реконструкция и эксплуатация большинства крупных объектов производственной инфраструктуры. Госкорпорации использовались в тот период и для развития некоторых важнейших для национальной экономики отраслей — производства авиационной техники, средств связи, вооружений, искусственного каучука, топлива и оборудования для атомной энергетики. Наряду с этим, в 1960-е и 1970-е годы, в связи с введением обязательного медицинского страхования, развитием сферы образования и социального обеспечения, на средства федерального и региональных бюджетов создавалась широкая сеть общественных больниц, колледжей и университетов, социальных учреждений, спортивных сооружений и учреждений культуры.

С точки зрения места и роли общественного сектора в экономике и социальной сфере, Канада традиционно имела больше общего с европейскими странами, нежели с США. Это, в частности, нашло отражение в таком обобщающем показателе, как доля совокупных государственных расходов по отношению к ВВП. Так, в середине 1980-х годов данный показатель достиг в Канаде 49%, он был близок к уровню крупных стран Западной Европы и существенно опережал уровень государственных расходов в США (примерно 36%), а также Японии и Австралии. Следует отметить, что средние позиции по доле совокупных расходов государства в национальном ВВП Канада сохраняет и до сих пор, хотя этот уровень в 2000–2010 гг. опустился до 39–40% (отчасти благодаря ликвидации на период 1998–2008 гг. бюджетных дефицитов и сокращения выплат по госдолгу).

На рубеже веков в развитых рыночных странах усилилось действие факторов, которые стали препятствовать дальнейшему разрастанию общественного сектора и, напротив, стимулировали процессы разгосударствления. В канадском контексте наиболее важными оказались следующие факторы. Замедление хозяйственного роста и образование с середины 1970-х годов хронических бюджетных дефицитов серьезно осложнило финансирование масштабных экономических и социальных программ. Разросшиеся механизмы государственного регулирования отчасти утратили гибкость в приспособлении к быстро

изменяющимся внутренним условиям и внешним вызовам. Государственные корпорации федерального и регионального уровней власти сыграли важную стартовую роль в становлении ряда отраслей и производств. Однако со временем они стали препятствовать развитию конкурентной среды и частного предпринимательства в тех сферах, которые именно в силу деятельности госкорпораций, а также благодаря научно-техническим «прорывам», приобрели коммерческую привлекательность для частного капитала. Большую роль в ограничении прямого вмешательства государства в экономику сыграли и процессы либерализации международных торгово-инвестиционных режимов — прежде всего, в связи с вступлением в силу Североамериканского соглашения о свободной торговле в 1994 г. и созданием ВТО в 1995 г. [8].

С конца 1980-х годов в Канаде, как и в других развитых рыночных странах, развернулись процессы приватизации и дерегулирования. В течение десятилетия были приватизированы почти все федеральные коронные корпорации и крупнейшие объекты федеральной собственности, в том числе трансканадские ж/д магистрали, авиакомпания «Эйр Кэнада» (бывший монополист в сфере пассажирских авиаперевозок), большие аэропорты, морские порты и портовые хозяйства на Великих озёрах, государственная телекоммуникационная компания и т.д. Были также акционированы и затем частично или полностью приватизированы большинство коронных корпораций в провинциях [9].

Вместе с тем именно с конца 1990-х в Канаде стали быстро развиваться и использоваться в отраслях хозяйственной и социальной инфраструктуры различные механизмы публично-частного партнёрства. Оказалось, что во многих инфраструктурных отраслях и видах деятельности полная передача частным коммерческим структурам объектов государственной/муниципальной собственности далеко не всегда является целесообразной и может быть неприемлемой с социально-политической точки зрения. (В ряде регионов имели место случаи приостановки приватизационных сделок или даже возврата под контроль государства некоторых прежде переданных частным компаниям объектов и функций). В результате поиска оптимального сочетания общественных и частных интересов, сильных сторон и ресурсов государственного и предпринимательского секторов, разделения между ними финансовых и прочих рисков, стали создаваться различного рода партнёрства. Следует ещё раз подчеркнуть, что в Канаде частному партнёру в той или иной мере передаются экономические, организационные и управленческие функции в отношении государственных объектов, однако сами эти объекты остаются в собственности государства.

По материалам различных исследований, обзоров и практических пособий можно выделить основные мотивы и цели, определяющие заинтересованность сторон в создании партнёрств. С точки зрения органов публичной власти, эти мотивы и цели заключаются в следующем. Партнёрства позволяют государству получить доступ к новым (внебюджетным) источникам инвестиций, а это делает возможным осуществление важных и срочных проектов, «неподъёмных» без привлечения внешних ресурсов и компетенций. Совместное финансирование и разделение финансовых рисков — важная, но далеко не единственная цель создания партнёрств. В проектах ПЧП государственные структуры могут отказаться от несвойственных им хозяйственных функций, выбрав по конкурсу наиболее компетентного, опытного и надёжного частного партнёра. Ему передаются функции по управлению объектом государственной собственности (возможно и по его созданию, реконструкции и эксплуатации). Со своей стороны, частный партнёр приносит организационно-управленческий опыт и инвестиции, технологии и ноу-хау, минимизирует предпринимательские риски. В целом органы публичной власти несут главную ответственность за то, чтобы механизмы ПЧП обеспечивали обществу наилучшее соотношение цены и качества услуг (“value for money”), предоставление их согласно срокам и иным условиям, закреплённым в контракте.

Заинтересованность коммерческих структур в партнерстве с государством определяется иными мотивами. Вступая в ПЧП, частная компания получает в долговременное владение и пользование государственные активы. Это обеспечивает стабильное получение приемлемой нормы прибыли в долгосрочной перспективе (на «свободном» конкурентном рынке таких гарантий не существует). Кроме того, осуществляя инвестиции в проекты ПЧП, предпринимательские структуры обеспечивают себе гарантии возврата вложенных средств и минимизируют риск их потери, поскольку публичный партнер несёт соответствующие обязательства. Современные формы ПЧП предоставляют частному партнёру значительную степень хозяйственной свободы (при том, что конкретные полномочия определяются условиями конкретного контракта). В период срока действия контракта компания может за счёт нововведений повысить общую прибыльность бизнеса и, таким образом, увеличить получаемый доход.

Все эти особенности партнёрства с государством становятся особенно привлекательными для бизнеса в условиях роста нестабильности в региональной и глобальной экономике, обострения конкуренции, действия международных торгово-инвестиционных режимов. Формально их либерализация должна ставить национальных и зарубежных инвесторов и производителей в равные условия, обеспечивать открытость для участия в конкурсах любых компаний, будь то национальные или иностранные. На практике же, в особенности при осуществлении проектов регионального и муниципального значения, обычно участниками и победителями конкурсов становятся именно национальные (региональные) компании — поскольку они лучше знакомы с особенностями региона, местными рынками, возможностями привлечь дополнительных партнеров, условиями использования рабочей силы и т.п. Такая ситуация имела место, например, в провинции Британская Колумбия при осуществлении многих проектов, связанных с проведением зимних Олимпийских игр в Ванкувере [10].

Следует подчеркнуть, что даже в самом «правильно выстроенном» ПЧП-проекте не может быть полного совпадения интересов и мотивов государственной и частной сторон. Как феномен смешанной экономики и как модель хозяйствования, партнёрства должны быть нацелены на удовлетворение общественных потребностей. Именно этим, прежде всего, партнёрства отличаются от частнопредпринимательских структур, деятельность которых по определению должна быть ориентирована исключительно на получение прибыли.

#### **Использование механизмов ПЧП в условиях экономической нестабильности**

Массовое строительство объектов производственной и социальной инфраструктуры осуществлялось в Канаде в 1960-е и 1970-е годы. В последующие десятилетия объёмы инвестиций на эти цели заметно сократились, и вследствие хронического недофинансирования стали постепенно углубляться диспропорции между развитием инфраструктурных отраслей и современными потребностями экономики и общества. По оценке экспертного совета Федерации канадских муниципалитетов, для модернизации и обслуживания уже существующих инфраструктурных объектов необходимо более 120 млрд. канн. долл. Для строительства новых объектов, нехватка которых ощущается уже с 2010 г., необходимо ещё порядка 115 млрд. долл. В расчёте на период до 2020 г. общий объем средств, которые требуются для адекватного развития производственной и социальной инфраструктуры, оценивается примерно в 400 млрд. долл. [11].

Модернизация инфраструктуры признана в последние годы одним из главных направлений экономической политики на федеральном уровне и в большинстве провинций. Следует отметить, что в Канаде — одной из наиболее децентрализованных из существующих в мире федераций — лидерами в создании условий для использования механизмов государственно-частного партнёрства в инфраструктурных проектах стали именно провинции. Прежде всего, самые крупные по экономическому потенциалу: Онтарио, Квебек, Британская Колумбия, Альберта.



Специальные институты для поддержки ПЧП на федеральном уровне были созданы только в 2007–2008 гг., хотя на практике федеральные власти выступали инициаторами и играли активную финансово-организационную роль в реализации ряда крупнейших партнёрских проектов ещё с середины 1990-х годов. (Это, в частности, свидетельствует об общей «зрелости» и готовности рыночной среды для распространения механизмов партнёрства). В 2007 г. была создана государственная корпорация «ПЧП Канады». Ее основные функции – выявление потребностей в реализации проектов общенационального значения, оценка предложений по крупным проектам, претендующим на финансовую поддержку со стороны федерального правительства.

Были также созданы специальные финансовые институты. Национальный фонд ГЧП с первоначальным уставным капиталом в 1,26 млрд. долл. создан для финансового обеспечения межрегиональных проектов в размере до 25% затрат. Фонд поддержки строительства и модернизации муниципальной инфраструктуры («Building Canada») с первоначальным уставным капиталом в 8,8 млрд. долл. обеспечивает льготные займы на эти цели органам региональной власти и муниципалитетам [12]. Получатели займов должны обязательно рассматривать целесообразность применения механизмов государственно-частного партнёрства при реализации инфраструктурных проектов. На таких же условиях предоставляются льготные займы Национального фонда дорожной инфраструктуры с первоначальным уставным капиталом в 2,1 млрд. долл. Среди наиболее приоритетных проектов, поддерживаемых этим фондом – строительство и модернизация контрольно-пропускных пунктов, мостов и дорог на приграничных территориях с США, с которыми Канаду связывают тесные торгово-экономические отношения.

В условиях глобального кризиса инфраструктурные проекты составили основу федерального Плана поддержки экономики на период 2009–2011 гг. Этому способствовал ряд обстоятельств. По сравнению с другими ведущими рыночными странами Канада быстрее и легче прошла фазу рецессии. Здесь не произошло обвала в финансовом и жилищном секторах (в течение последних трех лет международные эксперты признают канадскую финансовую систему «самой устойчивой»). Не образовалась непомерная корпоративная и потребительская задолженность. Получая крупные бюджетные профициты в течение 10 лет, правительство Канады имело возможность направить большой объём финансовых ресурсов на осуществление в 2009–2010 гг. антикризисных мер: более 2,5% ВВП на федеральном уровне, а в сумме с расходами провинций – около 4% ВВП. При этом дефицит федерального бюджета в 2009–2010 гг. составлял в Канаде порядка 3,2% ВВП (тогда как в США, Великобритании, Японии этот показатель достигает порядка 10% и более).

Большинство крупных инфраструктурных проектов предполагают доленое участие в финансировании со стороны провинциальных властей (до 50%) и муниципалитетов (крупных городов прежде всего) – до 30%. Для многих муниципальных образований, остро нуждающихся в модернизации общественного транспорта, газового хозяйства, систем водоснабжения и т.п., изыскание необходимых средств – серьёзная проблема. Более 40% финансовых потребностей муниципалитетов покрывается за счёт трансфертов из бюджетов провинций, а, как показал прежний опыт реализации инфраструктурных проектов, многие из них «застревали» на начальной стадии из-за затянувшихся согласований между двумя уровнями власти по финансовым и прочим вопросам. В связи с этим федеральным правительством и был создан специальный фонд («Building Canada»), из которого местные власти могут получить займы для модернизации муниципальной инфраструктуры.

По данным на конец 2010 г., с момента запуска Плана поддержки экономики (февраль 2009 г.) федеральное правительство выделило на цели реализации инфраструктурных проектов более 15,5 млрд. долл. Еще около 7,5 млрд. долл. было привлечено на уровне региональных бюджетов и муниципальных образований. Таким образом, в целом со стороны государства было обеспечено без малого 23 млрд. долл. Поскольку большинство



проектов осуществляются на основе публично-частного партнёрства и с привлечением частных инвесторов, то общая сумма средств, вложенных в строительство и модернизацию инфраструктурных объектов, достигла почти 33 млрд. долл. [13].

Всего в процессе реализации в 2009–2010 гг. находилось около 8000 проектов. Примерно 2000 из них связаны со строительством и модернизацией дорог и мостов, развитием городского общественного транспорта, систем водоснабжения, канализации и водоочистки. Именно в эту группу входят 106 крупнейших инфраструктурных объектов общей стоимостью в 12,7 млрд. долл. Более 3500 проектов осуществлялось в целях строительства и реконструкции социального жилья для малообеспеченных граждан и аборигенного населения (индейцев и инуитов, проживающих на северных территориях). Около 2000 проектов — относительно небольших по масштабам, но также имеющих большую социальную значимость — были связаны со строительством и ремонтом спортивных сооружений и объектов для семейного отдыха. В их числе: хоккейные и футбольные площадки, плавательные бассейны, детские парки и муниципальные центры спортивно-рекреационного назначения. Примечательно, что более 1500 таких проектов к середине 2011 г. были уже завершены или близки к завершению. Порядка 380 проектов осуществлялись по общенациональной программе «Инфраструктура для знаний». На её основе ведётся реконструкция и строительство учебных корпусов и исследовательских центров высших учебных заведений (около 2 млрд. долл.), строятся новые центры профессионально-технического обучения. Завершаются работы по созданию общенациональной инфраструктуры широкополосной интернет-связи (350 млн.), а также электронной системы информационного обеспечения здравоохранения (500 млн.).

Поскольку в условиях нестабильной конъюнктуры особенно важна предсказуемость финансово-экономических параметров и сроков, то предпочтение отдавалось проектам, которые можно осуществлять по уже отработанным схемам и с относительно небольшими затратами средств и времени на подготовительные работы. В частности, в Канаде хорошо отработаны модели ПЧП в следующих отраслях: дорожное строительство; модернизация систем водоснабжения и канализации; строительство и реконструкция промышленных очистных сооружений; использование нетрадиционных (альтернативных) источников энергии; управление портовым хозяйством (морских портов и крупных портов на внутренних водных магистралях); управление и обеспечение безопасности крупных аэропортов; строительство, ремонт и эксплуатация объектов социальной инфраструктуры — школ, центров медицинского и социального обслуживания населения, культурно-общественных учреждений.

## ИСТОЧНИКИ

1. *Баженов А.В.* ГЧП в России: первые шаги и первые плоды. Экспертный канал «Открытая экономика», 1 апреля 2010, <http://ores.ru/1241402.html>
2. *Немова Л.А.* Зарубежный опыт в сфере ГЧП. Пример для подражания или предостережение. Экспертный канал «Открытая экономика», 25 декабря 2009, [http://www.ores.ru/news.aspx?id=221&ob\\_no=89120](http://www.ores.ru/news.aspx?id=221&ob_no=89120)
3. *Израелян Е.В.* Диалог государства и общественности: опыт Канады. — М.: ИНИОН, 2006. — 145 с.
4. Государственно-частное партнёрство. Теория и практика. — М.: ГУ-ВШЭ, 2010. — С. 31–32.
5. *Варнавский В.Г.* Концессионный механизм партнёрства государства и частного сектора. — М.: ИМЭМО-РГНФ, 2003. — С. 6.
6. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. PPP Definitions, <http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html>
7. Ibidem.

8. См. подробнее: Немова Л.А. Роль государства в экономике Канады// «США-Канада. Экономика, политика, культура». — 2005 — №3. — С. 16–32.
9. Немова Л.А. Приватизация и дерегулирование: сущность, методы и последствия // Социально-экономическая политика государства в Канаде. — М.: ИНИОН, 2004. — С. 95–119.
10. Fussell, H. and Beresford, C. Public-Private Partnerships: Understanding the Challenge. Vancouver: Columbia Institute, 2009. — P.13–14.
11. Federation of Canadian Municipalities. Key Results from the 2010 Strategic Counsel Survey, <http://www.fcm.ca>
12. Canada's Economic Action Plan. A Sixth Report to Canadians — September 2010. <http://plandaction.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=184#Investments>
13. Ibidem.

---

**Анотація.** Одна з основних тенденцій розвитку економіки Канади — поширення нових форм довгострокової господарської взаємодії між державою і приватними структурами. У статті розглядаються причини впровадження механізмів ППП та особливості канадського досвіду у цій галузі. Вивчення такого досвіду має практичне значення для України та Росії.

**Аннотация.** Одна из основных тенденций развития экономики Канады — распространение новых форм долгосрочного хозяйственного взаимодействия между государством и частными структурами. В статье рассматриваются причины внедрения механизмов ПЧП и особенности канадского опыта в этой области. Изучение такого опыта имеет практическое значение для Украины и России.

**Summary.** The article analyses the conceptual base, practical aspects and specifics of the use of public-private partnerships in Canada. In this country the PPP is defined as “a cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards”. PPPs in Canada span a wide spectrum of models that use expertise and capital of the private sector for building infrastructure and providing public services while retaining the ownership of an asset in public hands. In the case of full divestiture of assets the term “privatization” is applied, even if the regulatory control remains a public sector responsibility. The first wave of PPP activity in Canada (late 1980s and 1990s) is characterized by individual “pioneering” projects. Some significant infrastructure projects were implemented on the federal and regional levels. However, no coordinated programs were developed at that time. In the period between 2000 and 2005 the PPP activity in Canada started to ramp up in such sectors as roads, hospitals, water&wastewater systems. Special agencies, funds and coordinated programs appeared in most provinces. The PPP market development in Canada has entered the stage of maturity since 2007 with the creation of the national organization — the Canadian Council for Public-Private Partnerships. This was followed by the establishment of a dedicated federal agency (PPP Canada) and a number of infrastructure funds. The federal government put forward the support of PPP activity as one of its economic policy priorities. The concluding part of the article analyses the dynamics and specifics of the PPP activity in the times of the global economic/financial turbulence. The author argues that analyzing Canadian experiences, both positive and negative, is of growing importance for the countries like Ukraine and Russia.

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, часткова приватизація, досвід Канади.

**Ключевые слова:** публично-частное партнёрство, частичная приватизация, опыт Канады.

**Key words:** public-private partnership, semi-privatization, Canada.

*Стаття надійшла до редакції журналу 21.11.2012 р.*



УДК 342.34:341.9

*Г.Г. ПОЧЕПЦОВ,  
доктор філологічних наук, професор,  
Національна академія державного  
управління при Президентіві України*

## СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ ЯК ОСНОВА ДЛЯ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Демократія завжди конструюється штучно, а потім утримується за допомогою додаткових зусиль з боку держави, оскільки вона не є формою, що органічно належить соціосистемі. Демократія конструюється з різних джерел, серед найважливіших з яких — політичні, інформаційні чи економічні. Кожен з цих факторів забезпечує незалежне від держави функціонування інших, бо демократія реально вибудовується тоді, коли вдається відтіснити державу від стовідсоткового керування політичною, економічною і інформаційною сферами, до чого ми звикли за часів СРСР.

У тих країнах, що вважаються демократичними, також є свої вади: наприклад, політична рівність підтримується, а економічна — ні. Тобто ідеальної моделі демократії немає ніде, і час від часу виникає бажання трансформувати існуючу систему у нову. Тому в систему повинні встановлювати відповідні “запобіжники”, які не даватимуть права на недозволені рухи.

Вже з 1973 р., наприклад, у системі Тристоронньої комісії тривають дослідження з питань непрацюючої демократії, йдеться про те, що її найсильніше місце є одночасно і найслабшим — це вироблення і прийняття рішень [1]. А у 2009 р. Г. Кіссінджер на засіданні цієї ж комісії говорить, що саме тепер ми маємо час для введення нових правил світу, оскільки всі уряди зайняті своїми економічними проблемами і не мають змоги підняти голову [2]. Про нові світові правила говорить і такий військовий аналітик, як Т. Бернет, який у Пентагоні в свій час займався саме проблемами стратегічного майбутнього [3 — 4]. Зрозуміло, що такі гравці бояться зовсім іншого, а не занепаду демократії. Їх непокоїть те, що ця форма може випадково породити небажані результати, що змінять політичну структуру.

Тобто ми бачимо, що демократія винесла один тип цінностей, назвавши при цьому саме їх універсальним рецептом для всього людства. Не економічна, а політична рівність стала ціллю, яка цілком не досягається оскільки залежна від економічної рівності. Можливо, що радянський варіант орієнтувався якраз на економічну рівність, тобто реально доповнював цю модель. І тому повинен був “загинув” як конкурент.

Д. Белл писав про “азійські цінності” (сім’я чи гармонія), які суперечать цінностям ліберального капіталізму [5]. Але є такими ж важливими саме для цього регіону. Вірогідно, ту саму ситуацію ми бачимо в нашому регіоні.

Це також проблема розподілу між колективними та індивідуальними цінностями. Приоритет колективу виникає у важких умовах виживання, індивідуальний пріоритет — у більш сприятливих для людини. Якщо сьогодні відбувається перехід на набір індивідуальних цінностей, то це відображає нові умови існування людства, які стали більш поборливими для виживання.

Кінець історії Фукуями чи кінець ідеології Белла теж говорять про завершення якогось великого циклу розвитку. Сьогодні говорять і про завершення двотисячного циклу християнської матриці. Водночас зрозуміло, що соціосистеми настільки інерційні, що можуть ще довго існувати і після завершення циклу в тих же параметрах.

Д. Белл у своїй книзі про кінець ідеології акцентував те, що сучасне покоління не має ворогів. Тобто перед нами зовсім новий феномен існування. Через сорок років після першого виходу книги (в 1960 р.) він напише наступне [6, р. xi] “Ідеологія, як я використав цей термін, була не просто культурним поглядом на світ або замаскованими інтересами, це історично розташована система уявлень, яка поєднує ідеї з почуттями, перетворює ідеї в соціальні важелі, і, трансформуючи ідеї, трансформує разом з ними і людей”.

У своїй останній книзі 2011 р. Ф. Фукуяма (його сайт, де є інші статті — [fukuuyama.stanford.edu](http://fukuuyama.stanford.edu)) бачить можливі варіанти негативного розвитку подій в демократичній системі, наприклад, пропонуються такі варіанти небезпек, що впливають з громадянського суспільства [7, р. 472]: етнічні чи расистські групи, що можуть розповсюджувати нетолерантність, групи інтересів ведуть до політизації економічних чи соціальних конфліктів, які можуть підривати легітимність демократичних інститутів, соціальна мобілізація може призвести до політичної руйнації. Все це можна зрозуміти і так: демократичні інституції працюють гарно у випадку стабільної ситуації, в період дестабілізаційних процесів вони не витримують справжньої активності мас. І це ми можемо побачити сьогодні по реагуванню на протести всюди: від Англії і США до Греції і Італії.

До речі, “філософ” сучасного британського уряду П. Блонд взагалі підкреслює, що і комунізм, і капіталізм атомізували людину для полегшення управління нею [8]. В результаті побудована нерівність, коли 50% населення володіють 1 відсотком власності. Зрозуміло, що це не надає щастя цим 50 відсоткам. Тому уряд Великобританії нині займається тим, як збільшити щастя населення, не спираючись при цьому на рівень економіки, оскільки збільшення ВВП після 20 тисяч в нац. грошовій одиниці на душу населення не збільшує рівень щастя.

Політична економія була колись частиною етики, Адам Сміт був професором моральної теології. Саме це об’єднання економіки і моралі заохочує П. Блонда, коли він каже [9]: “Реальна криза в Британії полягає в руйнації людських відносин, бази суспільства. Тому правильною є теза про Розбиту Британію. Це втрата людського суспільства. Чим ти бідніший, тим ти самотніший, тим більше ти коштуєш для держави, оскільки людська соціальність пов’язана з достатком, здоров’ям і всіма типами індикаторів від ментального здоров’я до ожиріння”.

Що стосується конкретики конструювання соціосистем, то слід згадати Версальський договір, який Г. Бейтсон назвав найважливішою подією двадцятого сторіччя, оскільки він запрограмував другу світову війну. Г. Кіссінджер назвав такі дві вади цього договору [10]. Будь-який договір повинен фіксувати баланс сил і бути легітимним. Цього не було зроблено, оскільки інтереси Росії і Німеччини залишилися поза ним. Г. Бейтсон казав навіть цікавіше: шукайте точки масової кривди, саме вони проявляться в майбутньому.

З погляду конструювання нематеріального, саме на цих точках побудована ідентичність націй. Це голокост євреїв, це геноцид армян. Сюди ж відносять і невдалу спробу В. Ющенка закласти такий фундамент на базі голодомору. В цьому випадку відбулося зіткнення двох варіантів історичної пам'яті, що і в багатьох інших випадках заважає Україні робити кроки, які будуть підтримані всім населенням. Пентагон сьогодні взагалі почав вивчати сакральне, оскільки чисто раціональної відповіді не можна дати, наприклад, на питання протистояння Ізраїлю і Палестини.

Економічні цінності породжують політичні. Як пише Ф. Фукуяма в останній своїй статті в журналі *Current History*, демократичний перехід відбувається при рівні 10 тисяч доларів ВВП на душу населення [11]. Сам цей високий рівень робить можливим середній клас, в результаті стає більше власності в руках у населення, кращий рівень освіти і відкритість зовнішньому світові. Але це загальне правило, як ми розуміємо, бо відхилень від нього досить багато.

С.Хантінгтон запропонував модель “авторитарної модернізації”, за якою демократія виникає після побудови сильної держави і створення середнього класу. Ф. Закарія додає до цього і необхідність верховенства права, а демократія виникає лише на наступному кроці після сильної держави і виконання законів.

Якщо подивитися на пострадянський простір, то якраз сильну державу тут будують досить вправно. Але в нас немає верховенства права і немає демократії в західному розумінні. І завжди постає запитання, чи це дійсно єдино можливий варіант демократії.

Ф. Фукуяма в своїй новій книзі про становлення політичного устрою [7], на яку схвально відгукнулися і *New York Times*, і *Guardian*, бачить у випадку Західної Європи спочатку становлення індивідуалізму, а вже потім прихід держави. Держава в усьому світі будується на протиставленні роду: турецькі яничари, наприклад, виникають як діти, яких відбирали від родової прив'язки, щоб примусити їх слугувати державі.

У випадку Британії з давніх часів жінки мали право на власність, що не переходила до роду. Саме це підтримувала католицька церква, в результаті чого вона отримувала багато благодійних внесків саме від жінок. Тобто в цьому разі економічна самостійність створює індивідуальні права ще до започаткування держави. Тоді як у світі саме держава охороняла індивідуальні права, бо була зацікавлена в людях поза родом. Централізована держава всюди виникає як інструментарій зі збирання податків на війну.

Демократію Ф. Фукуяма бачить, в першу чергу, як підзвітність (підпорядкованість) влади населенню. Тому в сумі для нього важливими стають три складові політичного розвитку [11]:

- держава, що концентрує владу на території;
- закон, який обмежує урядові можливості приймати не ті рішення;
- механізми демократичної підзвітності, які налаштовані на те, щоб уряди відображали бажання й інтереси людей.

Ф. Фукуяма намагається дати відповідь і на болюче питання, чому ліберальні демократії породжують економічну нерівність. До речі, саме пострадянський простір досить чітко це демонструє. Стає зрозумілим, що ми маємо нерівномірний розподіл економічних результатів, який і не дає можливості з'явитися середньому класові.

Арабські революції називають четвертою хвилею демократизації, а третя почалася в сімдесяті з Іспанії та Португалії і вже потім дійшла до нас [12]. Але одночасно виростає глобальна нерівність. Нерівність збільшується і в таких країнах, як США і Великобританія. Країни з великою нерівністю, а таким є, наприклад, регіон Латинської Америки, породжують соціальні конфлікти, які дестабілізують їх, що зменшує економічне зростання. Тобто нерівність чітко зафіксована як фактор, що уповільнює розвиток.



Ф. Фукуяма бачить перед собою і можливий негативний розвиток подій у майбутньому. В одному зі своїх інтерв'ю він зауважує [13]: “Все може швидко змінитися на негативний розвиток подій. Ми бачимо підйом популістських партій по всій Європі. Є багато політичної коректності стосовно імміграції і цілого набору проблем, пов'язаних з нею. Людям не дозволяють говорити про це, і зараз відбувається вибух на правому боці, де люди не тільки говорять про це, а й кажуть дуже злосливі речі про це”.

Не забуваймо також, що Ф. Фукуяма входить у масову свідомість зі своєю книгою про кінець історії, про яку досить довго говорили. Точніше спочатку це була просто стаття. В книзі він не тільки прогнозує кінець ідеології, а й підкреслює, що середній клас є породженням освіти [14, р. 116]. Індустріальні держави вимагають освічених робітників, навіть у випадку диктаторських режимів. А це, в свою чергу, веде до інших уявлень про демократію. До речі, в цьому ж ключі він бачив і причини розпаду СРСР. Щоб економічно перемагати, треба було випустити на арену освічених людей, а це веде до іншого сприйняття демократії і людських свобод. Залишивши попереду бюрократів і військових, неможливо отримати гарний економічний результат.

Лауреат Нобелівської премії А. Сен у своїй книзі “Розвиток як свобода” розглядає розвиток як поступове відкидання різних типів несвобод, які не дають людям права вибору і можливості зреалізувати власні дії [15]. Він підкреслює, що саме свобода є центральною для процесу розвитку з двох причин:

- оціночна причина: оцінка прогресу робиться в термінах свобод, які отримують люди;
- ефективність як причина: досягнення розвитку суттєво залежні від свободної дії людей.

До речі, у своїй автобіографії як нобелівського лауреата А. Сен згадує книгу К. Ерроу “Соціальний вибір і індивідуальні цінності” (1951), яку він зі своїм другом читали у Калькутті в 1952 р. У цій книзі Ерроу формально довів, що раціональний колективний вибір є неможливим (див. про К. Ерроу і його роль в корпорації РЕНД в [16]). Свою нобелівську лекцію А. Сен починає з жарту на цю тему, що верблюд це кінь, створений комітетом [17]. Це пояснюється тим, що комітет намагається врахувати інтереси багатьох учасників, що є неможливим.

Демократія — це результат створення в державі незалежних економічних, політичних та інформаційних складових. Вплив держави обмежується. Саме так було при переході від племені до держави, коли держава обмежувала статус роду, бо лояльність людини до роду була сильнішою за лояльність до держави.

Економічна незалежність породжує політичну й інформаційну. Одним з прикладів породження економічної незалежності є публічно-приватне партнерство (ППП). На сьогоднішній день немає єдиної моделі PPP. Лідером у запровадженні цього інструментарію є Британія, але й там більше приватних інвестицій в інфраструктурі, транспорті і менше в освіті [18]. У європейське визначення PPP потрапляють такі характеристики, як довготривалість проекту, розподіл ризиків між державою і бізнесом та інші. Австралійський підхід підкреслює серед іншого і політичне зацікавлення держави в такій співпраці з бізнесом, оскільки це третій шлях, а не націоналізація чи приватизація [19].

Навіть у західних країнах створюються відповідні структури (ради, центри), які намагаються просувати PPP в себе, що говорить про не такий легкий шлях цього просування (див., наприклад, у США сайт цієї структури — [www.pcrpp.org](http://www.pcrpp.org) чи у Канаді — [www.prrpcouncil.ca](http://www.prrpcouncil.ca)). Вони зайняті і серйозною інформаційною роботою, що дає можливість легітимізувати в очах населення саме такий варіант співробітництва з державою.



Але водночас важко вводити цю незалежну економічну складову в наших умовах, оскільки сьогодні бізнес є принципово негативним героєм пострадянської масової культури. Є відповідна статистика мильних серіалів, де герої з бізнесу займають якраз полюс негативу. Тобто перед зміною фізичного світу треба спочатку змінити віртуальний (кіно і мистецтво) і інформаційний. Маємо зворотний процес впливу: від віртуального до фізичного.

Такі проекти зі зміни ментальності були свого часу реалізовані в світі. Це американський консервативний проект сімдесятих, коли в результаті десятирічного процесу впливу на населення героя-радикала замінив герой, який хотів заробити свій перший мільйон. Це сучасний проект з повернення інтересу молоді до фундаментальних наук, що сьогодні реалізується в США, в тому числі, завдяки створенню відповідної продукції Голівуду, де діють герої-вчені на захисті національної безпеки. І підготовку таких сценаристів з учених фінансує Пентагон. Це японські інвестиції в американську кіноіндустрію, щоб змінити імідж японця на екрані.

Просування ліберального капіталізму й ідей Ф. Хайека також було спеціально сконструйованим процесом, під який одна людина створила аж 150 think tank'ів [20]. Цією людиною, яка активно використала цей новий інструментарій для просування ідей, був майор О. Смедлі. А навчив його цьому використанню інтелектуалів, розповівши про них як про любителів секонд-хенд ідей, Ф Хайек, який в результаті і отримав Нобелівську премію. Тобто економічні ідеї навіть цього рівня захоплюють масову свідомість доволі поступово і є результатом навмисних зусиль. Нічого не відбувається випадково і несистемно.

У Ф. Хайека є цікаве спостереження стосовно ролі свободи в економіці і розповсюдженні інформації [21, с. 56]. Перші спільноти античності, які дозволяли мати індивідуальне знання, що з'являлося завдяки тому, що були стосунки між різними регіонами, вигравали порівняно зі спільнотами, які спиралися на колективні знання всіх чи знання їх правителя. Одже, відкриті чужим знанням спільноти виявлялися сильнішими за закриті.

Інтенсивні проекти зі зміни соціального устрою, які Захід проводив у п'ятидесяті роки 20 ст. в азійських країнах, щоб не дати їм піти радянським шляхом, базувалися саме на інтенсивній зміні інформаційного компонента. Це давало можливість трансформувати політичну, а потім і економічну системи країни, оскільки інформаційний компонент працював у режимі майбутнього соціального устрою, а не тогочасного. Умовно кажучи, інформаційний компонент був уже капіталістичним, а політичний і економічний — ще феодальними. І якщо вдається підтримати існування інформаційного компонента, він під себе трансформує політику і економіку.

Реально перед нами модель і перебудови, і кольорових революцій, коли інформаційна система починає працювати на руйнацію старого стану суспільства.

Це все революційні переходи. Еволюційні переходи, мабуть, мають йти іншим шляхом. Наприклад, такими типами трансформацій: економічна — політична — інформаційна чи економічна — інформаційна — політична. В системі революційній, навпаки, відбувається “гра на випередження”, коли те, чого ще нема, подається як вже існуюче, а те, що є, як таке, що неминуче загине.

США, як відомо, взяли на озброєння конструкцію просування демократії. Вони виправдовують це кращим типом правління, який дають демократії. Наприклад, демократії породжують ринкову економіку, яка дає кращі результати в економічному зростанні [22]. Демократії також мають давати гарантії людям, що можна вкладати гроші в розвиток, які в майбутньому в них ніхто не забере. У будь-якому випадку саме така позиція США як рушійної сили буде створювати демократичні хвилі по всьому світу.

Як бачимо, демократія конструюється завдяки зовнішнім і внутрішнім цілям, які можуть бути політичними, економічними чи інформаційними. Демократія як політична

інституція спирається на відповідні економічні і інформаційні підґрунтя, без яких вона є неможливою. Сьогодні пострадянський простір має сильні держави, але не має відповідного рівня економічних і інформаційних механізмів.

Ми можемо оцінювати їх на базі створення альтернативних можливостей для нашого вибору. Реально людина сама не може породжувати такі альтернативи до державних механізмів, скоріше можна казати про приєднання людини до існуючих альтернатив, яке повинна забезпечувати держава. В політичному вимірі альтернативами є партії, їх альтернативне існування дає змогу людині робити власний вибір, приєднуючись під час виборів своїм голосуванням до однієї з таких політичних платформ. В економічному — це існування різних економічних укладів, а не тільки державних підприємств, які конкурують уже в економічному полі. В інформаційному — це різноманітність висвітлення подій. Якщо сьогодні дослідники кажуть про переважання представників влади на екрані, то це лише один вимір цієї проблеми. Нас повинні цікавити альтернативи, адже представники і влади, і опозиції можуть говорити те саме, як це і відбувається при деяких голосуваннях у парламенті.

Є ще один шлях побудови демократичного суспільства в Україні. Це шлях, який свого часу змінив цінності в СРСР. Це вихід на арену більш освіченого молодого покоління. Адже в свій час компанія Шелл дала прогноз про розпад СРСР, базуючись на тому, що в 1985 р. виходить великий прошарок нового покоління, в якого будуть інші погляди на демократію [23]. Навіть ЦРУ було проти цього прогнозу, вважаючи, що Шелл не має достатньо даних для нього.

І тут знову, на жаль, слід підкреслити, що наша еліта — це еліта минулого. Адже вона належить до фізичного простору, де стоять їхні фабрики і заводи, а не до сучасного інформаційного простору, де живе Б. Гейтс чи жив С. Джобс. Ми не увійшли в інформаційний простір, тому і не можемо мати інформаційної еліти. Стара за своїми поглядами еліта несе з собою і старе уявлення про світ. Вона не є конкурентною і навіть просто нецікава гравцям нового світу. В США так звана еліта сталі вже давно зійшла зі сцени, вона є тільки в підручниках історії.

Індустріальна еліта не тільки породжує інший тип продукту, в якому роль know-how не така значна, як у разі роботи інформаційної еліти, а й вимагає іншої інфраструктури для своєї підтримки. Потреба в креативному класі є породженням саме інформаційної еліти. Індустріальна еліта породила також свій варіант демократії — правила боротьби зі страйкарями, використовуючи різні види впливу на громадську думку (див., наприклад, відомий план з 9 пунктів — так звану Mohawk Valley formula [24, 25]).

Якщо придивитися до історії ПР під цим кутом зору, то і ПР виникає як результат, що породжений індустріальною елітою у відповідь на масову демократію, яка з'являється в той же період. Виникнення демократії надало інші ступені свободи робітникам, які в них “відібрали” індустріальні магнати, профінансувавши виникнення іншого механізму управління масовою свідомістю — ПР. І соціосистема знову була застabilізована в потрібному напрямі.

Сучасні дослідження також демонструють, що нафтові держави часом можуть в чомусь нехтувати демократією, оскільки вони, можливо, спроможні в перспективі надавати потрібні економічні результати своїм громадянам і без розвинутої демократії. В цьому може бути пояснення (хоча б одне з багатьох) феномену Росії. І це водночас має бути застереженням для всього пострадянського простору, що шлях Росії в цьому відношенні не може бути повторений через зовсім інші економічні умови існування. Тобто тут знову сировинна економіка створює відповідну сировинну демократію, яку так і називали по-особливому — керованою. Україна має “металеву” демократію, тобто і тут, і там олігархічний гравець стає більш важливим для формування політики. А сьогодні додатково олігархічні політичні гравці мають в своєму розпорядженні телебачення, яке і виконує

функції ПР початку двадцятого сторіччя, коли ще не було телебачення. Тобто історична залежність створення масової демократії, ПР і телебачення насправді є парадоксальною зміною інструментарію впливу.

В цілому слід повторити, що демократія працює лише при вибудованих механізмах захисту від держави. Вони можуть бути економічними, політичними, інформаційними, юридичними. За штучних змін (інтенсивних, революційних) відбувається “перетягування” ситуації на наступний крок розвитку за рахунок активної роботи, наприклад, інформаційного компонента, як це відбувається, наприклад, у випадку перебудови чи кольорових революцій. Але потрібні механізми захисту цього інформаційного компонента, оскільки в нормі всі інші компоненти повинні його зупинити. У перебудову цей захист реалізувався за рахунок того, що проти існуючої системи влади працювали владні ЗМІ. Під час помаранчевої революції (окрім головного фактора, що Л. Кучма не міг легітимно йти на вибори сам) працював фактор відносної демократичності системи, яка не дозволяла “вимкнути” опозиційні телеканали, які й робили революцію. Кольорові революції взагалі можливі лише у таких відносно демократичних умовах.

### Джерела

1. *Crozier M.J., Huntington S.P., Watanuki J.* The crisis of democracy. Report on the governability of democracy to the Trilateral Commission // [www.wrijneveld.nl/Boekenplank/BoekenVanAanhangersVanDeNieuweWereldOrde/1975-TC-The-Crisis-of-Democracy.pdf](http://www.wrijneveld.nl/Boekenplank/BoekenVanAanhangersVanDeNieuweWereldOrde/1975-TC-The-Crisis-of-Democracy.pdf)
2. *Kissinger H.* The intellectual underpinnings of the trilateral partnership in the 21st century // [www.trilateral.org/download/file/annual\\_meeting/Kissinger09.pdf](http://www.trilateral.org/download/file/annual_meeting/Kissinger09.pdf)
3. *Barnett T.P.M.* The Pentagon's new map. War and peace in the twenty-first century. — New York, 2004.
4. *Barnett T.P.M.* Great powers. America and the world after Bush. — New York, 2009.
5. *Bell D.A.* East meets West. Human rights and democracy in East Asia. — Princeton, 2000.
6. *Bell D.* The end of ideology. On the exhaustion of political ideas in the fifties. — Cambridge — New York, 2000.
7. *Fukuyama F.* The origins of political order. From prehuman times to the French revolution. — New York, 2011.
8. *Harris J.* Phillip Blond: the man who wrote Cameron's mood music. — Guardian. — 2009. — August 8 // [www.guardian.co.uk/theguardian/2009/aug/08/phillip-blond-conservatives-david-cameron](http://www.guardian.co.uk/theguardian/2009/aug/08/phillip-blond-conservatives-david-cameron)
9. *West E.* We have killed history in our country // [www.catholicherald.co.uk/features/2010/10/07/%E2%80%98we-have-killed-history-in-our-country%E2%80%99/](http://www.catholicherald.co.uk/features/2010/10/07/%E2%80%98we-have-killed-history-in-our-country%E2%80%99/)
10. Henry Kissinger interview with Der Spiegel // [www.henryakissinger.com/interviews/Spiegel070609.html](http://www.henryakissinger.com/interviews/Spiegel070609.html)
11. *Fukuyama F.* Is there a proper sequence in democratic transitions? — Current History. — 2011. — November // [ukuyama.stanford.edu/files/Current%20History%20Sequencing.pdf](http://ukuyama.stanford.edu/files/Current%20History%20Sequencing.pdf)
12. *Fukuyama F.* Dealing with inequality. — Journal of Democracy. — 2011. — Vol.22. — N 3 // [fukuyama.stanford.edu/files/Equality%20JOD.pdf](http://fukuyama.stanford.edu/files/Equality%20JOD.pdf)
13. *Moss S.* Francis Fukuyama: 'Americans are not very good at nation-building'. — Guardian. — 2011. — May 23 // [www.guardian.co.uk/books/2011/may/23/francis-fukuyama-americans-not-good-nation-building](http://www.guardian.co.uk/books/2011/may/23/francis-fukuyama-americans-not-good-nation-building)
14. *Fukuyama F.* The end of history and the last man. — London etc., 1992.
15. *Sen A.K.* Development as freedom. — Oxford, 1999.
16. *Abella A.* Soldiers of reason. The RAND corporation and the rise of the American empire. — Orlando etc., 2008.

17. *Sen A.* The possibility of social choice. Nobel lecture, December 8, 1998 // [www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1998/sen-lecture.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1998/sen-lecture.pdf)
18. *Kappeler A., Nemoz M.* Public-private partnership in Europe – before and during the recent financial crisis // [www.bei.europa.eu/attachments/efs/efr\\_2010\\_v04\\_en.pdf](http://www.bei.europa.eu/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf)
19. Public-private partnership: an introduction // [www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2002-03/03rp01.htm](http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2002-03/03rp01.htm)
20. *Curtis A.* The curse of tina // [www.bbc.co.uk/blogs/adamcurtis/2011/09/the\\_curse\\_of\\_tina.html](http://www.bbc.co.uk/blogs/adamcurtis/2011/09/the_curse_of_tina.html)
21. *Хайек Ф.А.* Пагубная самонадеянность. – М., 1992
22. *Lynn-Jones S.M.* Why the United States should spread democracy? // [belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/2830/why\\_the\\_united\\_states\\_should\\_spread\\_democracy.html?breadcrumb=%2Fpublication%2F791%2Funipolar\\_illusion\\_revisited](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/2830/why_the_united_states_should_spread_democracy.html?breadcrumb=%2Fpublication%2F791%2Funipolar_illusion_revisited)
23. *Schwartz P.* The art of long view. Planning for the future in an uncertain world. – New York, 1996
24. *Mohawk Valley formula* // [en.wikipedia.org/wiki/Mohawk\\_Valley\\_formula](http://en.wikipedia.org/wiki/Mohawk_Valley_formula)
25. *Brissenden J.* ‘Public opinion’: the phantom menace // [www.newleftproject.org/index.php/site/article\\_comments/public\\_opinion\\_the\\_phantom\\_menace](http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/public_opinion_the_phantom_menace)

---

**Анотація.** У статті показано, що демократія виникає за наявності незалежних від держави інформаційних, економічних і політичних структур, публічно-приватного партнерства. Розглянуто погляди відомих зарубіжних учених на перспективи суспільного розвитку. Стверджується, що справжня демократія може прийти з новими поколіннями, з появою інформаційної еліти, оскільки виникне потреба в креативному класі.

**Аннотация.** В статье показано, что демократия возникает при наличии независимых от государства информационных, экономических и политических структур, публично-частного партнерства. Рассмотрено взгляды известных зарубежных ученых на перспективы общественного развития. Утверждается, что настоящая демократия может прийти с новыми поколениями, с появлением информационной элиты, поскольку возникает потребность в креативном классе.

**Summary.** Democracy is emerging from existing independent from the state informational, economical and political structures. Public-private partnership is a realization of such partly independent from the state development of the economics. Democracy can be brought by new generation with a different set of values as it happened in the case of USSR. Ukrainian oligarchic elite has no need for democracy as such elite is an industrial one. Only with the emergence of the new informational elite new rules of the game will follow as will the need for creative social class. When artificial changes take place (intense revolutionary changes), the situation is getting upgraded to the next level of development, just as it happened in the case of Perestroika or colored revolutions. Because of this, there is a need for the mechanisms of protection of this informational component of change, as all the other mechanism that would normally stop this from happening did not engage.

**Ключові слова:** демократія, цінності, інформація, публічно-приватне партнерство, ментальність, революція, еліта, прогноз.

**Ключевые слова:** демократия, ценности, информация, публично-частное партнерство, ментальность, революция, элита, прогноз.

**Key words:** democracy, values, information, public-private partnership, mentality, revolution, elite, prognosis.

*Стаття надійшла до редакції журналу 30.11.2011 р.*



УДК 347.266:341.9(470)

**С.Б. СИВАЕВ,**  
*директор направления «Городское хозяйство»,  
кандидат технических наук,  
Институт экономики города Москва, Российская Федерация*  
**Т.А. ШАКИРОВ,**  
*ведущий эксперт,  
Институт экономики города Москва, Российская Федерация*

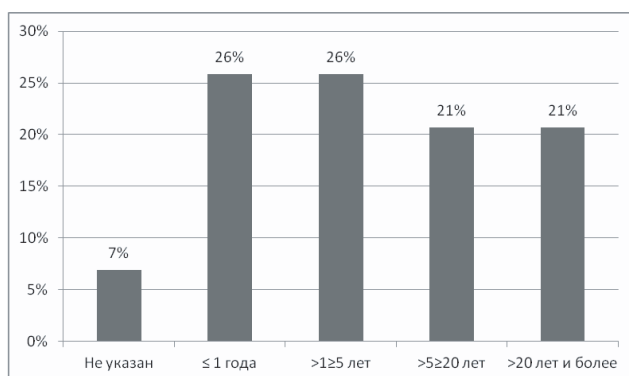
## **ВЫБОР КРИТЕРИЕВ КОНКУРСОВ НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В КОММУНАЛЬНОМ СЕКТОРЕ**

Выбор критериев конкурса представляется крайне важным этапом на пути к эффективному использованию механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Правильное определение критериев конкурса создает условия для достижения необходимого результата — привлечение инвестиций в модернизацию существующих объектов и строительство новых объектов коммунального комплекса, повышение показателей операционной деятельности организации коммунального комплекса и, как следствие, повышение качества предоставляемых потребителям коммунальных услуг.

Для изучения организации конкурсов на заключение договоров ГЧП было проведено исследование, в ходе которого собрана и проанализирована конкурсная документация муниципальных образований РФ на право заключения договора аренды или концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения/водоотведения и теплоснабжения, опубликованная органами публичной власти на соответствующих официальных порталах в сети Интернет. Было собрано 38 пакетов конкурсной документации на право заключения договоров ГЧП в водном секторе и 20 — в секторе теплоснабжения. Ее анализ касался сроков заключения договоров и выбранных критериев конкурса, что делает его актуальным и для украинской действительности.

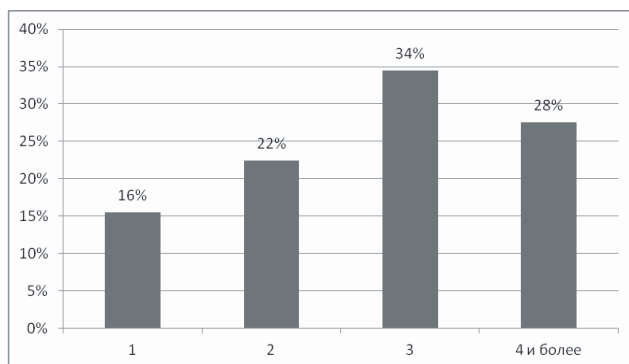
Привлечение частного оператора к управлению системами коммунальной инфраструктуры должно обеспечивать улучшение ее технико-экономических показателей, что неразрывно связано с необходимостью привлечения инвестиций. В этой связи срок соглашения (договора) ГЧП должен быть достаточным для осуществления инвестиционного цикла. Период соглашения должен предусматривать время, необходимое частному оператору для привлечения инвестиции и реализации инвестиционных проектов по

модернизации и развитию инфраструктуры, а также предусматривать время на возврат вложенных средств с определенной доходностью. Окупаемость серьезных инвестиционных проектов в коммунальном секторе значительна по срокам ввиду как капиталоемкости сектора, так и социальной чувствительности, а значит невозможности быстрого роста тарифов. Таким образом, краткосрочные и среднесрочные соглашения (до 5 лет) не соответствуют срокам окупаемости, характерным для серьезных инвестиционных проектов в коммунальном секторе. В 59% конкурсной документации срок соглашения ГЧП не превышал 5 лет, что свидетельствует об отсутствии значимых инвестиционных обязательств частного партнера в рассматриваемых конкурсах на право заключения договоров ГЧП (рис. 1).



Источник: расчеты авторов на основе представленных на официальных сайтах муниципальных образований и в правовой системе «Гарант» конкурсных документов на право заключения договора ГЧП

**Рис. 1. Распределение конкурсов в секторах ВКХ и теплоснабжения по продолжительности периода соглашений**



Источник: расчеты авторов на основе представленных на официальных сайтах муниципальных образований и в правовой системе «Гарант» конкурсных документов на право заключения договора ГЧП

**Рис. 2. Количество используемых критериев в рамках одного конкурса в секторах ВКХ и теплоснабжения**



Качественным показателем подготовки конкурса может быть количество критериев, используемых при оценке заявок участников. Большое количество критериев не гарантирует того, что конкурсная документация составлена квалифицированно. Однако использование только одного или двух критериев говорит о низком качестве подготовки конкурса. В рассмотренных конкурсных документах в 38% случаев использовались 1 или 2 критерия (рис. 2).

Используемые в конкурсной документации критерии можно сгруппировать следующим образом:

- оптимизация экономических показателей;
- оптимизация технических показателей;
- оптимизация времени решения задачи;
- качественные оценки заявки и участника.

Рис. 3 демонстрирует, насколько часто в рассмотренной документации в секторах водоснабжения и теплоснабжения встречались критерии каждой из групп.



Источник: расчеты авторов на основе представленных на официальных сайтах муниципальных образований и в правовой системе «Гарант» конкурсных документов на право заключения договора ГЧП

Рис. 3. Частота встречаемости критериев в % от общего количества конкурсных документов

**Величина арендной/концессионной платы** — наиболее часто встречаемый критерий среди рассмотренных конкурсных документов. Однако арендная плата по соответствующему договору, равно как и концессионная плата, будет создавать дополнительное бремя расходов частного оператора, которое, в конечном счете, должно быть компенсировано увеличением тарифов для потребителей. Очевидно, что максимизация размера платы не должна выступать в качестве значимого критерия.

Второй по частоте встречаемости критерий — **срок реконструкции /строительства объекта соглашения**. Срок реконструкции/строительства является важным критерием

при выборе арендатора/концессионера в случае недостатка соответствующих мощностей коммунальной инфраструктуры или модернизации объектов. Однако довольно часто этот критерий используется и для обеспечения потребностей в коммунальных ресурсах вновь возникающих объектов нового строительства. В таких случаях использование критерия минимизации срока строительства неправильно, так как объект коммунальной инфраструктуры необходимо построить к сроку ввода объекта, который нуждается в ресурсах. Если объект коммунальной инфраструктуры будет построен раньше требуемого срока, он будет простаивать, необоснованно увеличивая эксплуатационные затраты ресурсоснабжающей организации.

**Критерии, направленные на повышение эффективности операционной деятельности:** расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортировку 1 м<sup>3</sup> воды (встречаются в 9% конкурсных документаций) и уровень потерь воды/тепловой энергии (встречаются в 19% конкурсных документаций). Для этих критериев только в 10% случаев указан срок их достижения, отличный от конца действия договора, или сам срок повышения эффективности является самостоятельным критерием. В остальных случаях, когда значение критериев расхода энергоресурсов или уровня потерь определяются на момент окончания договора без системы мониторинга их достижения, следует ожидать, что потенциальные арендаторы/концессионеры просто выставят минимально или максимально возможное значение (в зависимости от критерия), так как к моменту завершения договора ГЧП с большой вероятностью уже не будет возможности применить санкции к арендатору/концессионеру, если конкурсное значение критерия останется недостижимым.

В 17% проанализированных конкурсных документациях в качестве критерия отбора использовался **объем вложенных инвестиций**, выраженный либо в фиксированных суммах, либо в процентной доле от выручки. В случае отсутствия ключевых показателей операционной эффективности нет гарантий, что вложенные инвестиции повысят качество предоставляемых услуг. Кроме того, при существующем сроке установления тарифов для организаций коммунального комплекса спрогнозировать выручку будущих периодов практически невозможно. Представляется, что задачей должна быть не максимизация вложенных в инфраструктуру средств, а решение конкретных технических и технологических задач, в первую очередь — повышения качества услуг, эффективности и надежности работы коммунальной инфраструктуры. В связи с этим данный критерий представляется неправильным.

Еще одним аналогичным примером неверного критерия служит **объем оказания услуг по водоснабжению/теплоснабжению** (представлен в 12% случаев). Очевидно, что объем потребляемых услуг в коммунальном секторе должен определяться спросом. Максимизация данного критерия может стать обременением для коммунальной организации из-за простоя мощностей.

В 24% случаев в конкурсных документациях использовался критерий — **качественная характеристика объекта договора и квалификация участника**, который, как правило, состоит в оценке подготовленной участником инвестиционной программы модернизации и/или развития систем ВКХ или теплоснабжения. Критерий основан на выставлении экспертных оценок. Но не субъективность является его главным слабым местом. Проблема в том, что если при этом нет критерия, связанного с тарифной политикой, и об изменении тарифов ничего не говорится в договоре (а именно так бывает в подавляющем большинстве случаев), то обязательства, качественно оцениваемые по этому критерию, остаются невыполненными из-за неопределяемых инвестиционных рисков.

В целом, на основании анализа конкурсных документаций в коммунальном секторе приходим к достаточно жестким выводам:

1) организаторы конкурсов зачастую выставляют срок соглашения менее 5 лет, что не соответствует значимым инвестиционным проектам в коммунальном секторе;

2) использование одного—двух критериев при выборе оператора позволяет говорить о низком качестве подготовки конкурса;

3) существующие конкурсные документации часто содержат критерии: (а) содержательно неверные, способные ухудшить реализацию ГЧП; (б) неработающие для принятия решений, поскольку очевидно, что все участники будут заявлять одни и те же значения критериев; (в) неконтролируемые, когда задается критерий на конец действия договора ГЧП (20 и более лет) без системы мониторинга достижения его значений в период действия соглашения;

4) крайне важный критерий цены (тарифа) практически не применяется со ссылками на существующую систему тарифного регулирования, что приводит к практическому отсутствию реальных инвестиционных обязательств частного оператора.

***Можно ли повысить эффективность проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП? И что для этого нужно делать?***

Результативность конкурсных процедур для заключения договоров ГЧП должна основываться на выборе оптимального соотношения технических показателей работы системы, сроков достижения этих показателей и цены их достижения, которая отражается в тарифах для потребителей. При отсутствии абсолютно естественного экономического баланса между качеством предлагаемого решения и его стоимостью договор ГЧП грозит остаться просто декларацией без обязательств.

Поэтому для улучшения показателей качества предоставления коммунальных услуг и привлечения в сектор частных инвестиций конкурсная документация должна содержать:

- операционные технологические критерии, то есть обязательства арендатора/концессионера по улучшению показателей операционной деятельности или сроки достижения предполагаемых показателей операционной деятельности;
- экономические критерии, которые ограничивали бы финансовые потребности частных операторов для реализации принятых на себя обязательств.

Перед утверждением организатором конкурса операционных критериев целесообразно провести технический аудит систем водоснабжения и водоотведения или теплоснабжения для выявления проблемных зон. Важно чтобы данные критерии сочетались со сроками их достижения, отличными от конца действия договора, или сам срок повышения эффективности являлся самостоятельным критерием. А если значение операционного критерия определяется на момент окончания договора, следует ожидать, что потенциальные арендаторы/концессионеры просто выставят минимально или максимально возможное значение (в зависимости от критерия), так как ко времени завершения договора ГЧП с большой вероятностью уже не будет возможности применить санкции к арендатору/концессионеру.

Срок достижения операционных технологических критериев не должен превышать прогнозируемого инвестиционного цикла (не более 10 лет). Кроме того, конкурсная заявка и затем — договор ГЧП должны предусматривать обязательства частного оператора по достижению заявленных значений критериев конкурса, а также систему мониторинга до

и после времени их достижения. Это позволит обеспечить постоянный контроль за ключевыми показателями деятельности и как минимум неухудшение этих показателей.

Критерии операционной эффективности деятельности предприятий коммунального сектора должны соответствовать следующим параметрам:

- значимость (критерий должен характеризовать значимую сторону деятельности предприятия);
- измеримость (критерий должен поддаваться количественному измерению);
- однозначность (критерий должен иметь четкое определение и однозначно понимаемую методику расчета);
- практичность (процедура расчета критерия не должна требовать привлечения значительных ресурсов);
- уникальность (критерии не должны полностью или частично дублировать друг друга);
- результативность (критерии должны характеризовать результаты деятельности компании, а не компанию как таковую).

В качестве рекомендаций операционным и техническими критериями конкурса ГЧП в секторе холодного водоснабжения и водоотведения могут выступать показатели, представленные в таблице 1.

**Таблица 1**

**Рекомендуемые операционные технологические критерии в секторе холодного водоснабжения и водоотведения**

№	Индикатор	Единица измерения	Комментарии
1	Коэффициент энергоэффективности	кВт ч/куб. м	Расход электроэнергии в расчете на 1 куб. м воды, отпущенной в сеть водоснабжения и/или пропущенных сточных вод
2	Уровень аварийности	число аварий/км	Показатель зафиксированного по регламентным процедурам числа аварий на 100 км сетей водоснабжения и/или водоотведения в год
3	Коэффициент потерь воды	%	Разность между объемом воды, поданной в сеть водоснабжения, и объемом проданной воды (т.е. объем потерь воды), выраженная в процентном соотношении от объема воды, поданной в сеть водоснабжения. Возможно, задавать в качестве критерия не минимальный уровень потерь, а срок достижения заданного оптимального уровня потерь
4	Среднегодовая доля замененных водопроводных и/или канализационных сетей за 7 лет	%	Процент замененных водопроводных и/или канализационных сетей от общего количества сетей водоснабжения и/или водоотведения

Возможные операционные технические критерии конкурса ГЧП в секторе теплоснабжения и горячего водоснабжения представлены в таблице 2.

Таблица 2

**Операционные технические критерии конкурса ГЧП  
в секторе теплоснабжения и горячего водоснабжения**

№	Индикатор	Ед. измерения	Комментарии
1	Отмена летних перерывов в горячем водоснабжении	Срок достижения, лет	Отмена летних перерывов в подаче горячей воды потребителям повышает качество услуг горячего водоснабжения в летний период и надежность работы системы теплоснабжения в зимний период
2	Комплексный коэффициент эффективности		Соотношение теоретически произведенной тепловой энергии к фактически проданной
3	Коэффициент энергоэффективности	кВт ч/Гкал	Удельный расход электрической энергии на единицу реализованной потребителю тепловой энергии
4	Коэффициент выбросов CO <sub>2</sub>	кг/Гкал	Количество производимого углекислого газа на единицу тепловой энергии. Стимулирует использование безуглеродных технологий
5	Уровень аварийности	число аварий/км	Показатель зафиксированного по регламентным процедурам числа аварий на 100 км сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения в год
6	Среднегодовая доля замененных сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения за 7 лет	%	Процент замененных сетей от общего количества сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения

Критически важно наличие *экономических критериев*. Модели ГЧП предполагают, что привлеченные инвестиции в модернизацию и развитие объектов коммунальной инфраструктуры должны окупаться за счет продажи товаров и услуг, производимых на этих объектах, т.е. за счет ведения хозяйственной деятельности. Но будущие доходы от этой деятельности зависят от того, по какой цене (тарифу) будет реализовываться продукция. В случае если тарифы предсказуемы, то достаточно легко оценить размер возможных инвестиций и срок их окупаемости. Соответственно наиболее важным экономическим критерием конкурса должен стать тарифный план потенциального арендатора/концессионера. При этом принципиально важно, что тарифный план должен предлагаться в приведенных ценах (т.е. в ценах текущего года, без учета будущей инфляции).

Следует подчеркнуть, что проведение конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе формирует особую ситуацию конкурентной борьбы за монопольные рынки. А конкурентная борьба в экономике не может быть без конкурентных цен. Необходимо в рамках конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе перейти от регулируемых органами власти тарифов к конкурсным нерегулируемым тарифам. Причем, эти тарифы могут быть критерием конкурса и по условиям конкурса не могут быть выше уровня, заданного в конкурсной документации.

Исходя из инвестиций, необходимых для достижения технологических критериев конкурса и строительства/реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, участники согласно разработанным финансовым моделям прогнозируют тарифы будущих периодов в ценах базового года (номинальный тариф). Оценка участников происходит согласно среднему тарифу, который считается по следующей формуле:

$$T = \frac{\sum_{j=1}^n (t_0 \times \prod_{i=1}^j (1 + k_i))}{n}, \text{ где}$$

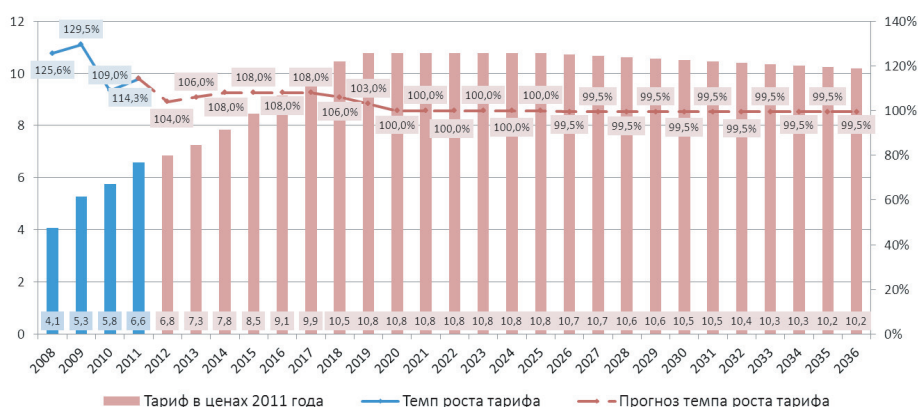
$T$  – среднее значение тарифа;

$t_0$  – начальное значение тарифа на срок заключения договора;

$k_i$  – изменение тарифа в  $i$  году в долях к тарифу в предшествующем периоде; величина  $k_i$  может быть как положительной, так и отрицательной, а также равной нулю ( $k_i$  всегда принимается равным нулю);

$n$  – число периодов тарифного регулирования (в годах).

На рис. 4 представлен вариант заявки конкурсанта по тарифному плану.



Источник: расчеты авторов

Рис. 4. Вариант тарифного плана для договора ГЧП

Для параметра  $k_i$  может вводиться ограничение по положительным значениям для того, чтобы избежать резкого роста тарифов. Если годовой рост тарифа в приведенных ценах не должен превышать 5%, то принимается что:

$$k_i \leq 0.05$$

С учетом политических реалий текущего момента можно установить, что на ближайшие два года тарифы не будут расти выше уровня инфляции, т.е.:

$$k_{1,2} \leq 0$$



Реальный тариф в соответствующий период тарифного регулирования будет определяться как предложенный для этого периода номинальный тариф, умноженный на индекс потребительских цен за время с момента проведения конкурса.

Чем меньше среднее значение тарифа потребуется участнику для улучшения показателей операционной деятельности (аварийность, потери воды/тепловой энергии, расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортировку 1 м<sup>3</sup> воды и т.д.) и строительства и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, тем выше его шансы стать победителем конкурса.

Однако существующее в настоящее время тарифное законодательство, как в РФ, так и в Украине делает невозможным использование в качестве экономического критерия тарифных планов.

Означает ли это невозможность введения экономических критериев? На наш взгляд, — нет. Необходима разработка другого экономического критерия, который позволил бы инвестору взять на себя обязательства по модернизации, реконструкции и новому строительству основных фондов коммунальной инфраструктуры, и при этом он учитывал бы механизм возврата вложенных инвестиций. С этой целью рекомендуется в конкурсную документацию в качестве критерия конкурса и в последующие договорные отношения включать механизм установления «расчетных тарифов».

Концепция «расчетных тарифов» предусматривает, что участники конкурса указывают индексы ежегодного увеличения тарифа, который позволит им достичь технико-экономических показателей и модернизировать объекты коммунальной инфраструктуры.

Несмотря на введение в договор «расчетных» тарифов регулирование тарифов организаций коммунального сектора продолжает осуществляться в соответствии с положениями действующего законодательства. При возникновении разницы между «расчетным» и реально установленным тарифом должны применяться соответствующие положения договора ГЧП, регулирующие последствия возникновения данной ситуации.

Если складывается ситуация, при которой в соответствии с положениями действующего законодательства расчетный тариф будет выше, чем установленный тариф, стороны могут договориться о том, что бюджет компенсирует оператору недостающую разницу, или о иных действиях сторон договора (соглашения).

**Анализ практики проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП позволяет сделать ряд выводов:**

1) При определении целей соглашений ГЧП следует руководствоваться не максимизацией частных инвестиций, а оптимизацией параметров операционной деятельности коммунальной инфраструктуры, которые обеспечат улучшение качества коммунальных услуг, повышение надежности и эффективности работы системы. Для их достижения частному оператору необходимо привлечь инвестиции. Но публичную власть должен интересовать конечный результат, а не размер инвестиций.

2) Публичная власть в лице арендодателя или концедента должна иметь возможность отслеживать выполнение поставленных в конкурсной документации и в договоре ГЧП задач с помощью системы мониторинга. В случае невыполнения поставленных в конкурсной документации и в договоре ГЧП задач, иметь возможность расторгнуть с оператором договор ГЧП.

3) Использование в качестве экономического критерия тарифного плана оператора, который позволит ему достичь технико-экономических показателей и модернизировать коммунальную инфраструктуру в оговоренный срок, является наиболее оптимальным

экономическим критерием, но требует изменения существующего законодательства РФ и Украины.

4) Ввиду невозможности использования в настоящее время тарифного плана организаторы конкурсов могут использовать подходы, основанные на концепции «расчетных» тарифов.

---

**Анотація.** У статті аналізуються конкурси на право укладення договорів ДПП, що пройшли в муніципальних утвореннях РФ. Зроблені висновки дали змогу авторам розробити пропозиції з підвищення ефективності проведення конкурсів на право укладення договорів державно-приватного партнерства, які будуть актуальні як для Росії, так і для України.

**Аннотация.** В статье анализируются прошедшие в муниципальных образованиях РФ конкурсы на право заключения договоров ГЧП. Сделанные выводы позволили авторам разработать предложения по повышению эффективности проведения конкурсов на право заключения договоров государственно-частного партнёрства, которые будут актуальны как для России, так и для Украины.

**Summary.** The article reviews competitive tendering for public-private partnership (PPP) contracts in Russian municipalities. The authors analyze tender documentation on the basis of the term of PPP contracts; the number and quality of selected criteria, and arrive at a conclusion that tenders for PPP contracts in Russia are inefficient. As a rule, the term of a PPP contract is maximum five years, which is the main reason behind the use of only one or two criteria and the absence of one of core criteria — price (tariff). The authors also review the most popular criteria used in PPP contracts and assess the relevance of their application.

In the authors' opinion, the documentation for tendering PPP contracts should contain two types of criteria. Firstly, the operational-technological criteria, which would reflect the obligations of a lessee/concessionaire with regard to improving the operational performance indicators, and the period of time set for meeting the expected operational performance indicators; and, secondly, economic criteria, which could keep the financial needs of private operators in check for implementation of their obligations.

The authors think that the most optimal economic criteria could be an investor's tariff plan, which would make it possible to meet the operational-technological criteria within the tariffs set for the term of the contract. However, to apply this mechanism, it is necessary to make amendments both to the legislation of Russia and Ukraine. In this connection, the authors suggest that the so-called "estimated tariffs", i.e. indices of annual tariff growth, could be used as an economic criterion, and such tariffs will enable investors to meet certain technical and economic indicators and upgrade the utility infrastructure facilities.

More broadly, the authors' proposals with regard to selecting criteria for tenders will make it possible to enhance the efficiency of implementation of PPP projects both in Russia and Ukraine.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, концесія, критерії конкурсу, тарифний план, розрахункові тарифи.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, концессия, критерии конкурса, тарифный план, расчетные тарифы.

**Key words:** public-private partnership, concession, competition criteria, tariff plan, calculated tariffs.

*Стаття надійшла до редакції журналу 14.11.2011 р.*



УДК 330.36:341.9

*О.В. ПИЛЬТЯЙ,*  
*кандидат економічних наук, доцент,*  
*Київський національний торговельно-економічний університет*

## РІВЕНЬ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА ПРІОРИТЕТИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

**Постановка проблеми.** Наявність, доступність та якість інфраструктурних мереж визначально впливає на інвестиційну привабливість інших складових економіки та конкурентоспроможність країни на світових ринках. У добу економічної глобалізації та масштабного зростання світової кооперації виникла гостра необхідність залучення приватного сектору економіки для участі в оновленні та розвитку галузей, що традиційно належали до суверенних прав держави: трубопроводів, морських та аеропортів, систем водо-, газо-, тепло- та електропостачання й інших інфраструктурних об'єктів.

Поширеним інструментом просування нової системи цінностей при цьому стало публічно(державно)-приватне партнерство (далі — ППП), яке «...у якості елемента змішаної економіки існувало завжди» [1] і спрямоване на «...реформування державної власності з метою її більш органічного включення до системи ринкових відносин», являючи собою «...альтернативу приватизації життєво важливих, таких що мають стратегічне значення, об'єктів державної власності» [2].

Метою ППП є розвиток інфраструктури в інтересах суспільства шляхом об'єднання ресурсів та досвіду кожного із партнерів, реалізація суспільно-значущих проектів із найменшими витратами та ризиками за умови надання економічним суб'єктам високоякісних послуг. Це глобальне явище ускладнило розмежування понять «публічний, державний» та «приватний», призвело до значної зміни звичних форм участі держави в економіці.

Перед науковцями постало питання пошуку альтернативних щодо державного управління механізмів реалізації інфраструктурних проектів суспільного призначення і встановлення пріоритетів державної політики у цій сфері, а отже, дослідження проблематики закономірностей і тенденцій розвитку ППП є одним з найактуальніших та важливих напрямів економічних досліджень.

Істотний внесок у розгляд проблем ППП внесли такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як В.Варнавський, М.Джеррад, Д.Дельмон, В.Еггерс, І.Запатріна, В.Лихачев, С.Осборн, К.Харріс та інші. Разом з тим проблематика систематизації та встановлення взаємозв'язку типів ППП із рівнем економічного розвитку країн досі не знайшла належного відображення у наукових публікаціях.

**Метою** дослідження є розробка методологічного підходу, методичних рекомендацій і пропозицій щодо визначення пріоритетів розвитку відносин ППП в національній економіці.

**Виклад основного матеріалу.** Останнім часом саме організація функціонування та розвитку на ринкових принципах сфери суспільних послуг, на які припадає близько 2/3 ВВП та працюючих у країнах ОЕСР [3], майже 80% європейських капітальних активів [4], стала вважатися більш ефективною, ніж традиційна, що базується на державній монополії. Доба суперництва «континентальної» та «англосаксонської» моделей надання суспільних послуг завершилася перемогою другої, у якій пріоритет надається принципам Нової системи державного управління (New Public Management, NPM), побудованої на комерційних засадах і спрямованої на скорочення державних витрат на надання суспільних послуг [5].

ППП за своєю економічною природою є результатом розвитку традиційних механізмів економічної взаємодії між державним та ринковим секторами з метою розробки, планування, фінансування, будівництва і експлуатації об'єктів інфраструктури. За таких умов виникає необхідність визначення пріоритетів розвитку ППП як для країни загалом, так і для окремих регіонів, міст, галузей, проектів тощо. У зв'язку з цим нами було проведено аналітичне дослідження досвіду зарубіжних країн з метою виявлення світових тенденцій щодо пріоритетів застосування ППП для розвитку економіки.

Аналіз 836 довільно обраних зарубіжних проектів ППП<sup>1</sup> [6] у країнах з різним рівнем економічного розвитку, здійснених у 2000–2010 рр., показав, що подібні партнерства успішно застосовуються в транспортній (автошляхи, залізниці, аеропорти, порти, трубопровідний транспорт) і соціальній інфраструктурі (охорона здоров'я, освіта, розваги), ЖКГ (водопостачання, електропостачання, газопостачання тощо) та в інших сферах (в'язниці, оборона). Лідером у світі, як за кількістю проектів, так і за обсягом інвестицій, є транспортна інфраструктура, за якою із невеликим відставанням йде інфраструктура соціальна (рис. 1).



Джерело: [6]

**Рис. 1.** Розподіл проектів ППП по галузях у світі

<sup>1</sup> Для аналізу було використано випадкові вибірки з більш ніж 5000 проектів ППП, представлених у базах даних ПРООН (348 проектів) та Світового Банку (4760 проектів).

А якщо проаналізувати використання проектів PPP по країнах, розглядаючи їх відповідно до класифікації рівня соціально-економічного розвитку ООН, то залежно від рівня розвитку картина суттєво змінюється. На рис. 2 і в табл.1 подано розподіл по галузях 615 випадково обраних проектів PPP [6] у країнах «Великої сімки» (США, Великобританія, Німеччина, Італія, Канада, Франція, Японія).



Джерело: [6]

**Рис.2. Розподіл проектів PPP по галузях у країнах «Великої сімки»**

Просте кількісне порівняння показує, що у країнах G7 переважну частину проектів PPP складають не економічні, а соціальні проекти: на першому місці – охорона здоров'я (184 з 615 проектів), на другому – освіта (138 проектів), на третьому – автошляхи (92 проекти).

**Таблиця 1**

**Розподіл проектів PPP по галузях по країнах «Великої сімки»**

Галузь	Країна							Всього
	В.Бри-танія	Італія	Німеч-чина	Канада	США	Фран-ція	Японія	
Охорона здоров'я	123	32	3	14	-	12	-	184
Освіта	113	-	24	1	-	-	-	138
Автошляхи	12	23	10	10	32	5	-	92
ЖКГ	33	15	2	1	-	-	-	51
Будівництво	22	7	-	3	2	3	-	37
Інший транспорт	11	13	-	2	1	3	-	30
Оборона	18	-	1	-	-	1	-	20
Інші проекти	20	7	16	11	1	7	1	63
Разом:	352	97	56	42	36	31	1	615

Джерело:[6]

Детальніше, в розрізі окремих країн, вивчення даних вказує на наявність національних пріоритетів у кожній із країн «Великої сімки». Так, для США такою галуззю залишаються транспортні проекти, зокрема, автошляхи (32 з 36 проектів), у Великобританії – охорона здоров'я та освіта (236 з 352 проектів), у Німеччині – освіта (24 з 56 проектів), в Італії, Канаді та Франції – охорона здоров'я (табл. 2). Таким чином, у найбільш розвинених економіках, що характеризуються високим рівнем продуктивності праці, споживання ВВП на душу населення та соціальних гарантій, ППП виступає як інструмент розвитку соціальної сфери.



Джерело: [6]

Рис.3. Розподіл проектів ППП по галузях у інших розвинених країнах

Таблиця 2

Розподіл проектів ППП по галузях у інших розвинених країнах

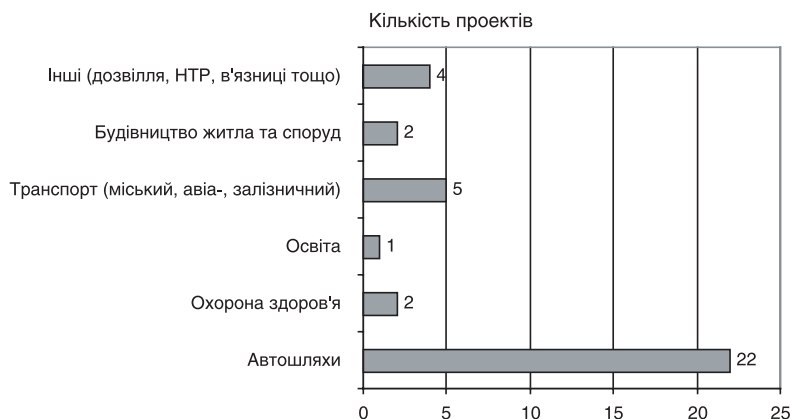
Галузь	Країна							Всього
	Іспанія	Ірландія	Австра- лія	Португа- лія	Греція	ПАР	Нідер- ланди	
Автошляхи	40	12	2	17	7	4	3	85
Охорона здоров'я	11	2	6	4	3	1	1	28
Інший транспорт	17	-	5	2	1	2	-	27
Освіта	1	15	3	1	-	-	1	21
ЖКГ	3	8	3	-	-	3	1	18
Будівництво	-	3	7	-	1	-	-	11
Оборона	-	-	1	-	-	-	-	1
Інші проекти	2	4	9	1	1	2	4	23
Разом:	74	44	36	25	13	12	10	214

Джерело: [6]



Розглянемо деякі інші розвинуті країни (рис.3, табл.2), до яких, згідно з класифікацією ООН, віднесено Австралію, Ірландію, Іспанію, Португалію, Грецію, Південно-Африканську Республіку, Нідерланди. Ряд країн цієї групи демонстрували високі темпи соціально-економічного зростання та активно розвивали PPP у якості інструмента макроекономічної політики. З рис.3 видно, що чільні місця за кількістю виконаних проєктів PPP посідають галузі, пов'язані з розвитком загальної інфраструктури: автошляхів, транспорту та ЖКГ (141 з 217 проєктів), а проєктів соціальної спрямованості у загальному обсязі – порівняно невелика частка (49 проєктів).

А звернувшись до порівняльного аналізу отриманих результатів по країнах G7 та інших розвинутих країнах, слід відмітити існування в обох випадках трьох магістральних напрямів інвестування в рамках PPP: охорона здоров'я, освіта, транспорт, але залежно від країни та рівня розвитку їхня пріоритетність змінюється. При цьому спостерігається загальна тенденція щодо зрушення, залежно від рівня економічного розвитку, характеру проєктів від загальної до соціальної інфраструктури. Якщо сформульована вище гіпотеза вірна, то в країнах із перехідною економікою соціальні галузі наразі пріоритетними не будуть: з огляду на нижчий рівень соціально-економічного розвитку в цих країнах, пріоритетним виступатиме залучення приватних інвестицій до проєктів загальної інфраструктури. Для підтвердження або спростування цього припущення розглянемо країни з перехідною економікою (36 з 615 проєктів). Згідно з класифікацією ООН до країн з перехідною економікою будемо відносити країни Центральної та Східної Європи (Угорщина, Хорватія, Польща, Румунія), Балтії (Латвія) та СНД (Україна).



Джерело: [6]

**Рис.4. Розподіл проєктів PPP по галузях у країнах із перехідною економікою**

Як видно з рис. 4 та табл. 3, проєкти PPP у сфері соціальної інфраструктури загалом посідають символічну частку по цих країнах разом, а в більшості країн з перехідною економікою відсутні взагалі (3 із 36 проєктів), тоді як загальні інфраструктурні проєкти PPP лідирують (29 проєктів із 36).

Аналогічна картина спостерігається і для інших країн, що розвиваються, – Індії, Бразилії, Чилі, Мексики, Саудівської Аравії, Об'єднаних Арабських Еміратів та Тайваню (22 з 615 проєктів). Як і для попередньої групи, у цих країнах провідне місце за кількістю проєктів PPP посідає загальна інфраструктура – автошляхи, аеропорти, об'єкти ЖКГ (17 із 22 проєктів).

Таблиця 3

## Розподіл проектів PPP по галузях у країнах з перехідною економікою

Галузь	Країна							Всього
	Угор-щина	Поль-ща	Руму-нія	Хорва-тія	Болга-рія	Латвія	Укра-їна	
Автошляхи	5	4	5	5	2	-	1	22
Інший транспорт	1	2	-	-	2	-	-	5
Будівництво	-	-	-	-	-	2	-	2
Охорона здоров'я	-	-	2	-	-	-	-	2
Освіта	1	-	-	-	-	-	-	1
Інші проекти	3	1	-	-	-	-	-	4
Разом:	10	7	7	5	4	2	1	36

Джерело: [6].

Таким чином, на підставі проведеного нами аналізу симетричних підгруп (по сім країн з кожної групи) можна зробити висновок щодо загальних світових тенденцій застосування PPP. По-перше, є певний зв'язок між рівнем соціально-економічного розвитку країни, розвиненістю системи відносин PPP та пріоритетами щодо проектів PPP у інфраструктурі (табл.4). Логіка побудови системи пріоритетів вказує на те, що чим вищий рівень ВВП на душу населення, тим більшої переваги надають проектам економічної, а з подальшим зростанням рівня розвитку – соціальної спрямованості та розвитку вже наявної інфраструктури. Для України, яку можна віднести до першої групи країн, пріоритетними напрямками є розвиток економічної, а вже потім – соціальної інфраструктури. По-друге, для кожної окремої країни (незалежно від рівня її розвитку) є можливість визначити національні пріоритети розвитку проектів PPP. По-третє, загальна тенденція розповсюдженості вказує на майже логарифмічне спадання кількості проектів PPP по підгрупах країн: на симетричну вибірку з 21 країни світу припадає 275 проектів із 615, тоді як на решту світу (150 країн) – лише 340.

Таблиця 4

## Вплив рівня розвитку на пріоритети PPP (1990–2010)

Проекти PPP	Світ в цілому	Рівень економічного розвитку (ВВП/д.н., \$)			
		<2000	2000-5000	5000-10000	>10000
Економічна інфраструктура	61%	88%	78%	56%	29%
Соціальна інфраструктура	27%	11%	14%	23%	46%
Оновлення та розвиток	12%	<1	8%	21%	25%

Джерело: Розраховано за даними Світового Банку: <http://ppi.worldbank.org/explore/report.aspx>

Грунтуючись на проведеному аналізі, можна також вважати найбільш значущим для цілей нашого дослідження вивчення досвіду PPP розвинутих країн ЄС та окремих проектів у країнах Центральної та Східної Європи, як, з одного боку, близьких до України за

змістом перехідних процесів у економіці, а з другого — як таких, що довели можливість виконувати національні проекти в рамках законодавства про PPP, адаптованого до стандартів ЄС (табл.5)[7].

За даними Європейського інвестиційного банку (ЄІБ), в 1990—2009 рр. у країнах ЄС було підписано понад 1000 угод PPP на суму більше 200 млрд. євро, з яких на шість країн: Великобританію, Іспанію, Францію, Німеччину, Італію та Португалію припадає 95% від усієї кількості проектів PPP Євросоюзу. Однак за обсягом інвестицій на одну лише Великобританію припадає 58% загальної вартості проектів PPP ЄС. На решту п'ять країн — близько 30% інвестицій у PPP. Ще однією особливістю Великобританії є те, що транспортні проекти, охоплюючи лише 6% кількості угод PPP, водночас складають 36% їхньої загальної вартості, при тому, що в континентальній частині ЄС домінує транспортна сфера (60% кількості та 84% вартості усіх проектів) [8 ].

Незважаючи на зростання загальної кількості та обсягів PPP у країнах ЄС, реальної макроекономічної значущості такі проекти набули лише у Великобританії, Іспанії та Португалії, а в інших країнах ЄС обсяг інвестування через PPP є незначним, порівняно зі звичними схемами державних закупівель. Загалом, провідна роль держави у ЄС передбачає безперервне забезпечення високого рівня і якості життя, при цьому не принциповим вважається, чи сама вона надає суспільні послуги, чи делегує їхнє надання приватному секторові [9].

Таблиця 5

Завершені проекти PPP у країнах ЄС за період 2000—2009 рр.

Країна	Проекти PPP		Проекти PPP	
	Кількість, од.	Частка	Сума, млн.євро	Частка
Іспанія	38	19,7%	4127	13,0%
Італія	20	10,4%	3563	11,3%
Ірландія	18	13,5%	2953	9,3%
Франція	26	13,5%	2852	9,0%
Греція	7	3,6%	2398	7,6%
Німеччина	34	2,6%	1912	6,0%
Бельгія	5	2,6%	1780	5,6%
Нідерланди	6	3,1%	1733	5,5%
Польща	2	3,1%	1520	4,8%
Австрія	6	3,1%	899	2,8%
Болгарія	6	3,1%	654	2,1%
Португалія	6	3,1%	450	1,4%
Інші (крім Великої Британії)	19	9,8%	1218	3,9%
<b>Разом (без ВБ):</b>	<b>193</b>	<b>27,8%</b>	<b>31625</b>	<b>42,8%</b>
Велика Британія	<b>501</b>	<b>72,2%</b>	<b>42196</b>	<b>57,1%</b>
<b>Разом:</b>	<b>694</b>	<b>100,0%</b>	<b>7921</b>	<b>100%</b>

Джерело: [7], [8]

У континентальних країнах ЄС переважна частина капіталовкладень на засадах ППП припадає на залізниці та автошляхи – 46 та 35%, на енергетику – лише 7%, а решта – на інші види транспорту та зв'язок [10].

Якщо розглянути ситуацію із ППП у нових країнах-членах ЄС, то за даними Світового банку, за загальним обсягом фінансування проектів ППП лідером є Польща – 18 млрд. євро, за якою ідуть Угорщина – 17,4 млрд., та Чехія – 16,4 млрд. євро.: на ці три країни припадає 71% вкладень. За галузевою структурою ППП лідером виступає транспорт – 69%, на другому місці – енергетика (57 проектів в електроенергетиці і 17 в газовій сфері) – 23,6% від загального обсягу інвестицій [11].

Протягом ХХ століття інвестиційні витрати, особливо на інфраструктуру, були одним з пріоритетних напрямів діяльності держави. Однак за останні три десятиліття державні витрати на інфраструктуру в усьому світі скорочувалися. При цьому навіть у найбагатших країнах, таких як США, стрімкими темпами зростає показник «інфраструктурного розриву (дефіциту)» (табл.6).

Причини та наслідки цієї довгострокової тенденції до скорочення державних капітальних витрат далеко не однозначні, а їхня природа є предметом широкої наукової дискусії серед вчених-економістів. Найчастіше як основний чинник згадується фіскальна консолідація – намагання покращити баланс консолідованого бюджету шляхом регулювання показника дефіциту, розпочата з метою стабілізації макроекономічної ситуації, але при цьому не береться до уваги багато інших факторів, зокрема: скорочення норми державних заощаджень, зростання частки поточних державних витрат (оплати праці держслужбовців, соціальних виплат населенню тощо), завершення будівництва основних інфраструктурних мереж у економічно розвинених країнах, активізацію процесів приватизації підприємств державного сектору в рамках політики «оптимізації» його частки у національній економіці, перерозподіл ринку суспільних послуг за рахунок залучення приватного сектору, який із 1990-х років почав надавати інфраструктурні послуги тощо.

Таблиця 6

## Оцінки інфраструктурного дефіциту в США на період до 2020 р.

Галузь	Дефіцит, млрд.дол.	
	на рік	До 2020
Транспорт	300	2700
Енергетика	167	1500
Освіта	36	322
Водне господарство	29	263
Міське господарство	20	180
Пенітенціарна система	2,5	22,5
Разом:	554,5	4987,5

Джерело: Розраховано за даними American Society of Civil Engineers, National Education Association, PEW Center for the States, Association of State Dam Safety Officials

У країнах, що розвиваються (до них відносять Україну) потреба в інфраструктурі набуває гострішого, аніж у розвинутих країнах, характеру, а фінансово-бюджетні обмеження є більш жорсткими, економіка будь-якої країни вимагає дотримання бюджетної дисципліни і чітких принципів оподаткування та управління державним боргом, що

зазвичай, виконують функцію основних джерел фінансування державних інвестицій у інфраструктурні проекти.

Хоча для України фіскальна консолідація, вочевидь, не була єдиним чинником, вона явно посприяла скороченню державних інвестицій у інфраструктуру і – відповідно – значному зростанню інфраструктурного дефіциту (табл. 7).

Наприклад, фінансова криза 2001–2002 років викликала обмеження державних інвестицій у рамках фіскальної консолідації і зростання показника дефіциту втричі. Друга помітна «хвиля» зростання показника інфраструктурного дефіциту мала місце під час кризи та рецесії 2007–2009 рр. – показник при цьому зріс ще на 30%, до більш ніж чверті ВВП країни. Масштабна фіскальна консолідація, яку з 2009 року проводить уряд, незважаючи на те, що вона відіграє вирішальну роль у виході України з економічної кризи і макроекономічній стабілізації країни, супроводжується значним скороченням державних інвестицій, які на рівні держави скоротилися з 3,9% ВВП у 2008 році до 1,4 % ВВП – у 2010.

Крім того, важливу роль в обмеженні витрат на державні інвестиції відіграє скорочення державних заощаджень, яке загалом обумовлене розширенням поточних державних витрат, включаючи зростання витрат на виплату заробітної плати в державному секторі, пенсій і трансфертів, чому міг сприяти загалом високий рівень цільового асигнування видатків бюджету.

Таблиця 7

**Зростання інфраструктурного дефіциту в Україні під впливом фіскальної консолідації в 2001–2010 рр.\***

Рік	ВВП у фактичних цінах, млрд. грн.	Потреба у інвестиціях, млрд. грн.	Інвестиції у основний капітал		Дефіцит (наростаючим підсумком)	
			у фактичних цінах, млрд. грн.	від потреби, %	млрд. грн.	% ВВП
2001	204190	10209,51	32,57	0,32	10176,93	4,98
2002	225810	11290,53	37,18	0,33	21430,25	9,49
2003	267344	13367,22	51,01	0,38	34746,44	13,00
2004	345113	17255,65	75,71	0,44	51926,38	15,05
2005	441452	22072,61	93,1	0,42	73905,88	16,74
2006	544153	27207,65	125,25	0,46	100988,28	18,56
2007	720731	36036,55	188,49	0,52	136836,34	18,99
2008	948056	47402,81	233,08	0,49	184006,06	19,41
2009	913345	45667,25	151,78	0,33	229521,53	25,13
2010	1085935	54296,75	171,09	0,32	283647,19	26,12

Джерело: Розраховано за даними Держкомстату України – <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Оцінки обсягу інвестицій, необхідних для задоволення потреб окремо взятої країни в інфраструктурі, можуть змінюватися у значних межах. Наприклад, порівняння річних інвестиційних потреб на душу населення в Україні та США відрізняється у 45 разів. Таким чином, оцінки, засновані на тому, щоб «наздогнати» більш розвинуті країни в галузі інфраструктури, зазвичай набагато вище оцінок, що виходять з того, яка сума потрібна для подолання конкретних проблем у цій сфері.

Проте всі підходи «за потребами» мають один недолік: вони не враховують того, що в деяких країнах ресурси і потенціал їх освоєння обмежені, і тому неможливо запропонувати конкретні рекомендації щодо способів та строків задоволення інфраструктурних потреб, не виходячи за межі фіскальної та боргової прийнятності. Більш зважений підхід полягав би в оцінці можливостей мобілізації приватних та державних ресурсів для фінансування витрат на інфраструктуру в рамках вираженої в макроекономічному відношенні і стійкої, з точки зору державних фінансів, політики. При цьому необхідно одночасно з цим визначити проекти, які слід зробити пріоритетними, виходячи з їх економічних і суспільних норм прибутку.

У країн, що прагнуть створити збалансовану інфраструктуру в різних секторах, є кілька можливостей, включаючи фінансування державних інвестицій за рахунок залучення позикових коштів, збільшення державних заощаджень і перерозподілу державних видатків з інших секторів; підвищення рентабельності інвестицій за рахунок вдосконалення інвестиційного планування та процесів оцінки й реалізації проектів, а також заохочення інвестицій у приватному секторі.

Варіанти політики, що дають можливість збільшити державні заощадження, залежать від конкретних обставин кожної країни. Загалом слід уникати спеціальних заходів у сфері доходів або витрат, які не можуть (з політичних причин) або не повинні (з міркувань економічної ефективності або справедливості) бути збережені в середньо- та довгостроковій перспективі. У більшості випадків довгострокове збільшення державних заощаджень може бути досягнуто лише за рахунок розширення фіскальної бази, ефективного збору податків і скорочення масштабів ухилення від сплати податків, зростання гнучкості бюджету, раціоналізації систем державної служби та соціального забезпечення, а також зміцнення практики управління державними витратами для точнішої оцінки результативності програм державних витрат.

З цього випливає, що країни, які прагнуть нарощувати інвестиції у інфраструктуру швидше, ніж державні заощадження шляхом розвитку ППП, повинні вживати заходів для збереження макроекономічної стабільності, враховуючи те, що:

- зростання загального обсягу інвестицій має бути зосереджено, насамперед, на пріоритетних і високорентабельних проектах в тих секторах економіки, де чітко встановлено наявність «інфраструктурних розривів»;
- інвестиції у відновлення та утримання в робочому стані наявних об'єктів інфраструктури, зазвичай, є більш ефективними, ніж капіталовкладення у нові проекти;
- при оцінці доцільності здійснення інвестицій у проекти ППП слід враховувати ймовірні поточні витрати на експлуатацію та технічне обслуговування в майбутньому.

**Висновки.** Дедалі більше країн світу бере на озброєння ППП із тим, щоби стимулювати зростання кількісної та якісної складових розвитку суспільної інфраструктури та суспільних послуг, які надає або гарантує держава. Аналіз світової практики ППП показує, що економічна інфраструктура для України є більш очевидним пріоритетом для започаткування та розвитку проектів ППП, ніж соціальна з таких причин.

По-перше, обґрунтовані, довгострокові проекти ППП, спрямовані на ліквідацію «інфраструктурних розривів», такі як автошляхи та залізниці, аеро- та морські порти, енергетика та зв'язок, приносять вищу економічну вигоду, а отже, будуть більш привабливими для інвестицій з боку приватного сектору.



По-друге, тарифне (цінове) регулювання з боку держави як додатковий засіб впливу на економічну складову проектів ППП, доцільніше реалізовувати у проектах розвитку саме економічної інфраструктури.

По-третє, проекти ППП щодо розвитку економічної інфраструктури дають змогу залучити значно більшу кількість (і ресурси) суб'єктів приватного сектору, оскільки поєднують будівництво з наданням суміжних послуг (наприклад, будівництво з експлуатацією та утриманням), ніж у разі проектів розвитку соціальної інфраструктури. З урахуванням цих міркувань більш активне використання ППП у сфері загальної економічної інфраструктури у країнах, що розвиваються, не викликає подиву.

А загальним результатом реалізації пріоритетних проектів ППП в інфраструктурі має стати, насамперед, покращення співвідношення ціна/якість суспільних послуг, і, як наслідок, зростання рівня конкурентоспроможності і державного, і приватного секторів національної економіки.

### Джерела

1. Варнавский В. Г. Партнёрство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. — М.: Наука, 2005. — С. 5.
2. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнёрство в России: проблемы становления // Отечественные записки. — 2004. — № 6. — С. 172.
3. Deblock Ch. Le «patriotisme économique», fausse reponse a la mondialisation // l'Etat du monde 2007. — Paris: 2006. — P. 61–64.
4. Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe. Reform or Decline. — L.: Cambridge, 2006. — P. 126.
5. Clifton J., Duaz Fuentes D. EU Policies on Public Services: Let the Citizens Speak! / The ETUI-REHS-EPSU-SALISA Conference «An Alternative to the Market: The Social, Political and Economic Role of Public Services in Europe». — Brussels, Nov. 19–20, 2007. — P.1.
6. Бази даних ПРООН та Світового Банку. UNDP — Partnerships for Sustainable Development — CSD Partnerships Database. — <http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public>; Private Participation in Infrastructure (PPI) — Project Database. — <http://ppi.worldbank.org/>
7. Матеріали Європейського Інвестиційного Банку (European Investment Bank) — <http://www.eib.org/about/partners/universities/eiburs/public-private-partnerships.htm>
8. The European PPP Report 2009. — EPEC, DLA Piper, 2010. — <http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/FINAL%20FINAL%20EUROPEAN%20PPP%20REPORT%202009.pdf>
9. Энтин М.Л. В поисках партнёрских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004—2005 годах. — СПб., 2006. — С. 318.
10. The European PPP Report 2009. — EPEC, DLA Piper, 2010. — <http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/FINAL%20FINAL%20EUROPEAN%20PPP%20REPORT%202009.pdf>
11. Public-Private Partnerships in Infrastructure Days 2008. Ed. by P.Saragiotis. — Washington, D.C.: World Bank Institute, 2009. — 124 p. — [http://siteresources.worldbank.org/PPPILP/Resources/ppi2008\\_proceedings.pdf](http://siteresources.worldbank.org/PPPILP/Resources/ppi2008_proceedings.pdf).

**Анотація:** На основі аналізу світової практики реалізації проектів ППП у інфраструктурі встановлено наявність взаємозв'язку між рівнем економічного розвитку країни та пріоритетами ППП. Аналіз також показав, що для економік країн, що розвиваються, зокрема України, такими пріоритетами є проекти у сфері економічної інфраструктури.

**Аннотация:** На основе анализа мировой практики реализации проектов ПЧП в инфраструктуре установлено существование взаимосвязи между уровнем экономического развития страны и приоритетами ПЧП. Анализ также показал, что для экономик развивающихся стран, в частности Украины, такими приоритетами являются проекты в сфере экономической инфраструктуры.

**Summary:** Based on analysis of PPP's international practice in infrastructure, proved the existence of the relationships between the level of economic development and PPP priorities. The analysis also showed that the economies of developing countries, including Ukraine, the leading priorities are PPP's projects in economic Infrastructure. In countries that aspire to create a balanced Infrastructure in different sectors, there are several possibilities, including the financing of public investment through borrowing, increase public savings and reallocation of public expenditure from other sectors, increase ROI by improving investment planning and processes for evaluating and implementing projects and encourage investment in the private sector. Policy options that can increase public savings, depending on the particular circumstances of each country. In most cases, long-term increase in government savings and investments could be achieved only by expanding the fiscal base, more efficient tax collection, budget flexibility, rationalization of public services and social security, and strengthening public expenditure management practices for more accurate assessment of the effectiveness of public expenditure programs. It follows that countries seeking to increase investment in Infrastructure rather than public savings through the development of PPP should take measures to preserve macroeconomic stability, given that: increase the total investment should be focused primarily on the priority and highly profitable projects in those sectors, which clearly established the presence of "Infrastructure Gap"; investment in the renovation and maintenance of existing Infrastructure is usually more effective than investment in new projects; in assessing the feasibility of investing in PPP projects should take into account the likely ongoing costs of operation and maintenance in the future.

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство (ППП), інфраструктура, інвестиції, фінансова політика.

**Ключевые слова:** публично-частное партнерство (ПЧП), инфраструктура, инвестиции, финансовая политика.

**Key words:** Public-Private Partnerships (PPP's), infrastructure, investment, financial policy.

*Стаття надійшла до редакції журналу 21.11.2011 р.*

## АСОЦІАЛЬНІ ЯВИЩА В УКРАЇНІ У ДЕМОГРАФІЧНОМУ ВИМІРІ

*(Рецензія на монографію Н. М.Левчук)<sup>1</sup>*

Мій інтерес до цієї монографії зумовлений двома основними причинами. По-перше, соціально-економічна криза, у якій вже тривалий час перебуває Україна, супроводжується значним поширенням різних асоціальних явищ. Демографічні наслідки цих явищ потребують виваженої та науково обґрунтованої оцінки. По-друге, мене цікавить розробка теоретичних питань, пов'язаних із генезою виникнення та формування асоціальних явищ. Адже стрімке розповсюдження низки соціальних патологій стало прикметною ознакою демографічної динаміки не лише України, а й багатьох інших пострадянських країн. Відомо, що перехід від однієї стадії демографічного розвитку до іншої часто відбувається на тлі кризових явищ, проте їх глибина та наслідки відрізняються. У цьому контексті цікаво те, які теоретичні узагальнення та висновки випливають із ситуації, що нині спостерігається в Україні, та проаналізувати відповідні уроки для популяційної політики.

Книга відкриває повну панораму поширеності різних патологічних відхилень в Україні: як традиційних, що дісталися у спадок з радянських часів (алкоголізм, тютюнопаління, аборти), так і відносно нових, які набули значної розповсюдженості вже в пострадянський період (безпритульність, бездомність, жебракування, споживання наркотиків, сексуальна розпуста та пов'язані з нею венеричні хвороби, у тому числі ВІЛ/СНІД). Рис. 1.2 на с. 69 монографії представляє схему складових асоціальних явищ та їх основних проявів/наслідків, які досліджує автор. Як вже зазначалось, поширення асоціальних явищ часто зростає у складні соціально-економічні часи, але вражає та швидкість, з якою вони знайшли «благодатний ґрунт» у сучасній Україні. Як так, що люлька й чарка, які були привілеями майже виключно чоловіків в аграрній дореволюційній Україні і певною мірою в радянській Україні, поглинули нині і жіноцтво? Як так раптово зазнав ерозії проverbs'яльний пуританізм, притаманний українській традиції у сексуальних відносинах, який ще зберігався навіть у радянський період? Автор цілком правильно в тлумаченні спалаху цих деструктивних сил бере до уваги радикальні зміни, що відбулися в пострадянському українському суспільстві, а саме: хаотичний перехід від централізованої до ринкової (без усталених правил) економіки, падіння рівня життя населення, аморфність суспільства й брак духовних цінностей та орієнтирів при переході від тоталітарного світосприйняття до відкритого суспільства, поширення лібералізму у міжстатевих відносинах та інше. Але, окрім того, що відразу впадає у вічі, можливо є й інші чинники, адже швидкість і масштабність розповсюдження цих аномалій є просто

---

<sup>1</sup> Левчук Н.М. Асоціальні явища в Україні у демографічному вимірі: монографія /відпов. ред. д.е.н., проф. В. С. Стешенко. — К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2011. — 492 с.

приголомшуючою. Вочевидь, для повнішого тлумачення генези асоціальних явищ потрібно виходити з позиції мультидисциплінарного підходу.

Автор звертається до концепції соціального капіталу й використовує її для розкриття механізму формування асоціальних явищ на суспільному та індивідуальному рівнях. Що являє собою соціальний капітал? Фінансовий капітал (тобто гроші, кредити) чи навіть економічний капітал (техніка, фабрики) легко зрозумілі; їх можна побачити, але соціальний капітал важко формалізувати. Тема соціального капіталу широко обговорюється в світовій науковій літературі. Згідно з Ф. Фукуямою, соціальний капітал є не менш важливим, ніж фізичний капітал, він розглядає його як фактор економічного добробуту. В центрі проблематики соціального капіталу лежить поняття довіри: індивідуальної (міжособистісної) та суспільної. Довіра — це те «мастило», яке уможливорює максимально ефективне функціонування суспільного та економічного механізмів. На думку Н. М. Левчук, соціальний капітал включає два компоненти: ціннісно-нормативний (спільні цінності та норми, взаємна довіра, зрілі громадянські традиції) та мережевий (формальні й неформальні соціальні мережі й структури). Рисунок 1.1 на с. 65 відтворює чинники дефіциту соціального капіталу та його вплив на формування асоціальних явищ. На думку автора, соціальний капітал через вплив соціально схвалюваних норм і цінностей виконує функцію неформального контролю, що запобігає поширенню асоціальної поведінки; довіра зменшує ризик конфліктів і скорочує потребу в нелегітимних засобах досягнення цілей та асоціальних формах діяльності, а розвинуте громадянське суспільство виконує функцію контролю за діяльністю влади та її основних інститутів, що попереджує зростання соціальної напруженості. При цьому автор трактує *соціальний капітал як запас додаткових матеріальних і психологічних ресурсів щодо збереження та поліпшення індивідуального та суспільного здоров'я*. Наявність і доступ до ресурсів (матеріальних, психологічних, інформаційних), що містяться у соціальних мережах, сприяють зменшенню психологічного стресу та полегшують адаптацію в разі життєвих труднощів.

Проведений автором аналіз дав їй підставу стверджувати про дефіцит соціального капіталу в сучасному українському суспільстві. Це звучить дещо парадоксально. Якщо згадати дореволюційне українське суспільство, то за всього індивідуалізму українського селянина, корпоративні традиції були значно поширенішими, а рівень довіри — досить високим. Це саме можна було б очікувати й від радянського суспільства, щонайменше теоретично. Якщо вірити комуністичній доктрині Маркса, то соціальний капітал притаманний саме комунізму. Радянська система крокувала, хоча й не досягла комуністичних ідеалів. Разом з тим приватна власність була ліквідована, встановлена державна власність у вигляді колгоспів та державних підприємств. І на практиці саме ця система й підірвала основи, на яких мав би будуватися й накопичуватися соціальний капітал. Цьому сприяли також й інші чинники, зокрема, інтенсивна урбанізація, масові переміщення людей, поширення недовіри у репресивній системі.

А як же з *людським капіталом*? Тут автор правильно зауважує, що ми знову маємо справу з певним парадоксом. З одного боку, рівень освіти населення України є високим, навіть вищим, ніж у Канаді чи США, тобто Україна має висококваліфіковану робочу силу, а з другого — цей людський капітал значно «підірваний» та «ослаблений» надмірною розповсюдженістю асоціальних явищ, що мають вкрай негативний вплив на стан здоров'я та показники дожиття населення. Доводиться визнати, що влада у пострадянському суспільстві не змогла створити структуральні й політичні передумови для успішного використання та примноження людського капіталу.

Демографічну ситуацію в Україні вже тривалий час визначають як *демографічну кризу*, ознаками якої є низька народжуваність та висока смертність. Низька народжуваність

спостерігається у багатьох розвинутих країнах, як наприклад, в Японії, але при цьому тривалість життя є значно вищою: для чоловіків вона становить 79 років в Японії і 64 роки в Україні! Це не вперше в новітній історії Україна зазнає значних демографічних втрат. Дві світові війни, Голодомор 1932–1933 рр., масові депортації завдали Україні значного спустошення, але демографічно вона відроджувалася через відносно високу народжуваність української жінки. У сучасний період це джерело значно ослабло. Отож, хронічний дефіцит дітонароджень разом із низькою тривалістю життя, старінням населення, масштабним витоком населення і, як наслідок, зменшенням чисельності населення, усі ці чинники крізь призму аналізу асоціальних явищ спонукають нас до глибших роздумів про вкрай неблагополучну демосоціальну ситуацію в сучасній Україні.

І тут варто звернутися до другого питання, а саме: які теоретичні узагальнення можна зробити з даної праці. Спочатку згадаємо про теорію *першого та другого демографічного переходів* (транзиту). Згідно з теорією першого переходу, в міру того, як відбуваються процеси суспільної модернізації (за такими індикаторами як освіта, урбанізація, добробут населення, участь жінки у громадському та суспільному житті), суспільства переходять від традиційного демографічного режиму рівноваги між народжуваністю та смертністю на високому рівні до сучасного режиму рівноваги цих показників на низькому рівні. В ході цього переходу зниження народжуваності дещо відстає від зниження смертності, унаслідок чого відбувається зростання чисельності населення до тих пір, поки народжуваність та смертність не вирівнюються і досягнуть рівноваги на нижчому шаблі демографічного розвитку. Згідно з теорією другого демографічного переходу, подальше зниження народжуваності нижче межі відтворення поколінь відбувається головним чином через дестабілізацію та лібералізацію матримоніальної поведінки (відкладання шлюбів і народження дітей, підвищення розлучуваності та ін.).

Чи вкладається демографічний розвиток України в таку схему розвитку? Адепти теорії демографічного переходу бачать сучасні зміни в народжуваності й шлюбно-сімейних процесах в Україні як підтвердження саме цієї теорії. На мій погляд, те, що відбувається в Україні, Росії, Південній Америці чи в Африці, є не стільки закономірністю, що лежить у руслі теорії демографічного переходу, скільки знаною мірою проявом того явища, яке слід називати «*мальтузіанізм бідності й соціальної дезорганізації*» [Романюк, 2011]. Хоча Н. Левчук не вживає цього терміна, однак те, що вона описує в своїй праці, саме і є підтвердженням мальтузіанізму бідності. То ж, незважаючи на історичний прогрес та перехід від аграрного до високотехнологічного розвитку, старий Мальтус нас не покидає, і його тінь сягає й сучасного світу. З цього погляду, представлене дослідження є цінним внеском до сучасної теорії розвитку населення.

На мій погляд, у випадку країн колишнього Радянського Союзу слід говорити про певну гібридну систему чи режим — модернізації та мальтузіанізму. З одного боку, без сумніву відбуваються процеси модернізації в її різних проявах, включно із західноєвропейською ментальністю в матримоніальній поведінці, але з другого боку, діють екзистенціальні чинники — загальне зубожіння населення, безробіття та вплив молоді за кордон, гостра житлова проблема, що дестабілізує ринок одужування. Тут моя оцінка ситуації у пострадянських країнах розходиться з промоутерами теорії другого демографічного переходу.

Монографія Н. Левчук цінна й за іншими критеріями. Практичне значення результатів дослідження, яке вона провела, полягає у тому, що вони можуть бути використані для формування програм і розробки політики в царині соціального оздоровлення. У кінцевому 7-му розділі книжки розроблено принципи і напрями політики щодо запобігання асоціальним явищам (рис. 7.6, с.388). Автором також розроблено низку рекомендацій

щодо боротьби з окремими асоціальним явищами (це, так би мовити, стратегічні орієнтири), обґрунтовано модель комплексної медико-соціальної профілактики асоціальних явищ. Цілком виправданим є застосування так званого холістичного підходу до таких комплексних і складних явищ, якими є асоціальні явища. При розробці програм соціально-економічного розвитку слід керуватися пріоритетами й передбаченою ефективністю програм. Результати досліджень Н. Левчук дають емпіричну базу для визначення таких пріоритетів.

Заслужують на увагу методичні та аналітичні підходи, які застосовує автор до вивчення асоціальних явищ. По-перше, кожне явище розглянуто в динаміці, оскільки кожний феномен має свої причини і свої наслідки. По-друге, асоціальні явища досліджено у тісному зв'язку один з одним, виходячи з того, що патологічні соціальні процеси відбуваються не ізольовано та взаємно підсилюють один одного. Саме такий підхід до дослідження асоціальних явищ, що лежить у руслі теорії про *синергетичні* взаємовпливи, надає додаткової цінності даному науковому дослідженню. Суттєвою науковою новизною відзначаються запропоновані автором методичні розробки, зокрема, розроблений нею метод оцінки алкогольно залежної смертності, побудова моделі конкурентних ризиків для результату вагітності: аборт проти дітонародження.

Таким чином, дослідження Н. Левчук дає цілісне уявлення про феномен асоціальних явищ в Україні, їх причини та наслідки і становить солідну наукову базу для розробки політики протидії поширенню цих патологічних явищ з метою оздоровлення суспільства.

#### **Джерела**

1. *Lesthaeghe Ron.* 2010. The Unfolding Story of Second Demographic Transition, Population & Development Review, Vol. 36(2).
2. *Perelli-Harris B. and T.P. Gerber.* 2011. Nonmarital Childbearing in Russia: Second Demographic Transition or Pattern of Disadvantage? Demography, Vol. 48(1).
3. *Romaniuk Anatole.* 2011. Persistence of High Fertility in Tropical Africa: The Case of Demographic Republic of the Congo. Population & Development Review, VI. 47(1).

***А.І. Романюк, доктор економічних наук, професор,  
факультет соціології Університету Альберти  
(позаштатний професор), Канада***

***ANATOLE ROMANIUC,  
Adjunct Professor, Department of Sociology,  
University of Alberta , Canada***



---

## ЗМІСТ

### МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ЧИННИКИ, ПЕРЕДУМОВИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Вступ .....	3
ЛІБАНОВА Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки.....	5
МЕЛЬНИЧУК Д.П. Модернізація суспільства: теоретичні аспекти та практичні суперечності .....	23
ДЄЄВА Н.М. Оцінка змін соціалізаційних можливостей регіонів .....	32
АМОСОВ О. Ю., ГАВКАЛОВА Н. Л. Капіталізація як засіб модернізації суспільства .....	43
ЗАЯЦЬ Т.А. Інвестиційне забезпечення модернізації робочих місць в антикризовій політиці держави .....	51
ЗВОНАР В.П. Економічна феноменологія соціальної відповідальності у сфері праці .....	60
КАРПІН М.І. Фіскальна політика і соціальні виплати в сучасній Україні .....	70
МАЛИНОВСЬКА О.А. Міжнародна міграція в контексті модернізації суспільства.....	77
КУШНИРОВИЧ Н.А. Social policy and labor migration: the Israeli case (Социальная политика в области приема иностранных рабочих: опыт Израиля) .....	87

### ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО

ЗАПАТРИНА И.В. Перспективы использования механизмов публично-частного партнерства для развития инфраструктуры в Украине .....	94
БАЖЕНОВ А.В. Развитие государственно-частного партнерства в России .....	103
ВІННИК О.М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) .....	110
АНДРЮШКЕВИЧ О.А. Что мешает развитию государственно-частного партнерства в России .....	120
НОВІКОВ В.М. Державно-корпоративна інтеграція: інституціональна структура та механізм розвитку .....	129
НЕМОВА Л.А. Публично-частное партнерство в Канаде: чем интересен опыт этой страны? .....	138
ПОЧЕПЦОВ Г.Г. Становлення демократії як основа для розвитку публічно-приватного партнерства .....	147
СИВАЕВ С.Б., ШАКИРОВ Т.А. Выбор критериев конкурсов на заключение договоров государственно-частного партнерства в коммунальном секторе .....	155
ПИЛЬТЯЙ О.В. Рівень економічного розвитку та пріоритети публічно-приватного партнерства .....	165

### КНИЖКОВИЙ ОГЛЯД

Рецензія на монографію Н. М.Левчук «Асоціальні явища в Україні у демографічному вимірі» (А.І. Романюк, Канада) .....	177
---	-----

ЗМІСТ .....	181
CONTENTS .....	182
Вимоги до оформлення матеріалів, які подають для публікації в журналі «Демографія та соціальна економіка» .....	183

---

# CONTENTS

## MODERNIZATION OF UKRAINIAN SOCIETY: FACTORS PRECONDITIONS, PROSPECTS

<b>Foreword</b> .....	3
<b>LIBANOVA E.M.</b> Social problems of modernization of the Ukraine's economy .....	5
<b>MELNITCHOUK D.P.</b> Modernization of society: the theoretical aspects and practical controversies .....	23
<b>DEEVA N.M.</b> Assessment of the socialization capacities of the regions .....	32
<b>AMOSOV O.Y., GAVKALOVA N.L.</b> Capitalization as the way to modernization of society.....	43
<b>ZAYATS T.A.</b> The investments for modernization of the workstations in the aspect of anti-crisis policy .....	51
<b>ZVONAR V.P.</b> The economic phenomenology of the social responsibility in the labor sphere .....	60
<b>CARLIN M.I.</b> Fiscal policy and social benefits in modern Ukraine .....	70
<b>MALINOVSKA O.A.</b> International migration in the context of modernization of society .....	77
<b>KUSHNIROVICH N.A.</b> Social policy and labor migration: the Israeli case .....	87

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

<b>ZAPATRINA I.V.</b> Prospective of public-private partnership for the infrastructure development in Ukraine .....	94
<b>BAZHENOV A.V.</b> Development of public-private partnerships in Russia .....	103
<b>VINNIK O.M.</b> The public-private partnership technologies (legal aspect) .....	110
<b>ANDRYUSHKEVICH O.A.</b> What prevents the development of public-private partnership in Russia .....	120
<b>NOVIKOV V.M.</b> The State and corporation integration: the institutional structure and development mechanism .....	129
<b>NEMOVA L.A.</b> Public-private partnerships in Canada: why Canada's experience is valuable? .....	138
<b>POCHEPTSOV G.G.</b> Democracy as a basis for public-private partnership .....	147
<b>SIVAEV S.B., SHAKIROV T.A.</b> Selecting Criteria for Tendering Contracts for Public-Private Partnership in the Utility Sector.....	155
<b>PYLTIAI O.V.</b> Level of the economic development and the public-private partnership priorities .....	165

## BOOK REVIEW

Review of the monograph "Asocial phenomena in Ukraine in demographic dimension" by N.M.Levchuk ( <i>A. Romaniuk, Canada</i> ) .....	177
--	-----

<b>CONTENTS</b> .....	181
-----------------------	-----

<b>FORMAT Requirement for Materials Published in the Journal "Demography and Social Economy" .....</b>	<b>183</b>
--	------------

---

## ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ МАТЕРІАЛІВ, ЯКІ ПОДАЮТЬ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ В ЖУРНАЛІ «ДЕМОГРАФІЯ ТА СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА»

Рукописи приймаються обсягом 10–15 сторінок формату А–4, через 1,5 інтервали. Поля: всі – по 2 см., абзац – відступ на 1,27 см. Шрифт: Times New Roman, розмір – 14, виконані на комп'ютері у редакторі Word for Windows 95 або 98. Для набору формул, графіків і таблиць використовуються спеціальні програми, вмонтовані у Word for Windows. Статті подавати в електронному варіанті (надсилати електронною поштою чи на електронному носії). Для публікації в науковому журналі статті подаються українською, російською чи англійською мовами.

Кожна стаття повинна мати код «УДК» (вгорі ліворуч перед прізвищем автора). Справа – ініціали, прізвище, науковий ступінь та звання автора, а також посада та установа, де працює автор (все виділяється напівжирним курсивом).

Далі – назва статті пишеться великими літерами (шрифт: Times New Roman, розмір – 14), виділяється напівжирним та розміщується в центрі.

Стаття повинна містити такі необхідні елементи, як постановка проблеми, аналіз останніх досліджень і публікацій, постановка мети і завдань, виклад основного матеріалу змісту дослідження і отриманих результатів, висновки і перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Назву рисунку розміщують після самого рисунку, під ним (у центрі). Слово “рис. №\_” виділяється напівжирним курсивом, а сама назва рисунку – напівжирним стандартним (прямим).

При використанні таблиць саме слово “таблиця” розміщують справа і виділяють напівжирним курсивом. Нижче – назва таблиці, виділена (прямим) напівжирним і розміщена в центрі («шапка» табл. – напівжирним).

При написанні статті обов'язковим є посилання на авторів і джерела використаних або цифрових матеріалів. Замість слова «Література» вживаємо назву «Джерела» (виділяємо напівжирним). Прізвища авторів (всі) у джерелах виділяються світлим курсивом.

Анотацію українською мовою пишуть на 2–3 речення, 1 абзац із стислим викладом змісту матеріалу.

У зв'язку з включенням журналу до низки міжнародних бібліографічно-реферативних баз даних та закордонних бібліотек до тексту статті замість Summary і анотації англійською та російською мовами додають **реферативний виклад основних ідей статті (реферат) англійською та російською мовами** по 1,5 – 2 сторінки А4 кожний, шрифт 14.

Анотація, реферати та ключові слова (українською, російською, англійською мовами) розміщуються у кінці статті.

Матеріали підлягають внутрішньому і зовнішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редколегії, фахівці відповідної галузі. У разі негативної рецензії чи наявності суттєвих зауважень стаття може бути відхилена чи повернута авторові (авторам) на доопрацювання.

Для досягнення більш об'єктивної оцінки наукового змісту статей здійснюється незалежне, конфіденційне рецензування (без зазначення прізвищ авторів і рецензентів).

Статті, опубліковані в журналі, можуть бути зараховані спеціалізованими вченими радами за місцем захисту кандидатських або докторських дисертацій як фахові лише у разі їх відповідності вимогам згідно з постановою ВАК України від 15.01.2003 р. № 7–05/1 “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України. Відповідальність за дотримання встановлених вимог лежить на авторах статей.

Стаття, подана без дотримання зазначених вимог, опублікуванню не підлягає.

Редакційна колегія журналу залишає за собою право рецензувати, редагувати, скорочувати та проводити відбір статей. Відхилені рукописи авторам не повертаються.

Відповідальність за достовірність інформації, фактів та інших відомостей, посилань на нормативні акти, цитати, власні імена, а також правильність перекладу несуть автори публікацій.

Запропоновані редакції матеріали друкуються мовою оригіналу (українська, російська, англійська).

Матеріали, що публікуються в журналі, віддзеркалюють точку зору авторів, яка не завжди може збігатися з позицією редакційної колегії.

До тексту обов'язково додаються:

- назва статті (окрім мови, якою пишеться стаття) подається англійською мовою;
- авторська довідка (ПІБ повністю, відомості про місце роботи, посаду, науковий ступінь, поштову та електронну адреси, а також номери телефонів автора).

**ДЕМОГРАФІЯ ТА СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА**  
**ДЕМОГРАФИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА**  
**DEMOGRAPHY AND SOCIAL ECONOMY**

**НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ**

**1 (17) / 2012**

**Видавці та засновники:**  
**Національна академія наук України**  
**Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи**  
**Національної академії наук України**

**Затверджено до друку Вченою радою ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України 17 травня 2012 р.**

**Свідоцтво про державну реєстрацію**  
**друкованого засобу масової інформації серія КВ №19037-7827 ПР**  
**видане Державною реєстраційною службою України**

**Усі права застережені.**  
**При використанні матеріалів видання посилання на журнал обов'язкове**

**Комп'ютерна верстка та дизайн обкладинки**  
**Тілікіної Н. В.**

**Підписано до друку 18.06.2012 р. Формат 70х100/16.**  
**Тираж 300 пр. Зам. №608**  
**Папір офс. Гарнітура NewtonC.**  
**Умов. друк. арк. 15,0. Обл. друк. арк. 15,4.**

---

**АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:**  
**Україна, 01032, м. Київ, бул. Тараса Шевченка, 60**  
**Тел.: (044) 486-62-37, 482-17-45, 486-04-97**

---

**ВІДДРУКОВАНО:**  
**ТОВ "КОНУС-Ю"**  
**Україна, 01011, м. Київ,**  
**вул. Панаса Мирного, 26, оф. 210**  
**Свідоцтво суб'єкта видавничої діяльності**  
**ДК №33 ВІД 16.07.2002 Р.**