

Володимир Чередниченко, к. е. н.

Одеський національний політехнічний університет, Україна

ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ НА РИНОК СУСПІЛЬНИХ БЛАГ В УКРАЇНІ

Volodymyr Cherednychenko, PhD in Economics

Odesa National Polytechnic University, Ukraine

INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM ON THE MARKET OF PUBLIC GOODS IN UKRAINE

The purpose of this article is to analyze existing scientific approaches to regulating the market of public goods under conditions of administrative and territorial reform. In the process of preparation of the article methods of logical generalization of theoretical developments and personal observations were used, which allowed to systematize existing scientific approaches to the regulation of the market of public goods. The assessment of the feasibility of production of public goods is complicated by the monopoly of the state in fulfilling certain functions, which generates asymmetry of information on the adoption and implementation of decisions of state bodies. In addition, the analysis of external influences (externalities) from consumption of public goods is subject to the influence of political forces.

Key words: administrative and territorial reform, public goods, natural resources, regulatory policy, external effects

Постановка проблеми. Сучасна економічна наука виробила добре розвинену теорію неспроможностей ринку, зокрема, є системне розуміння сутності суспільних благ. Формування теоретичних основ дослідження суспільних благ пов'язано з іменами таких вчених як Е.Бем-Баверк, Дж.Б'юкенен, Дж.М.Кейнс, Р.Круз, Т.Мальтус, А.Маршалл, К.Маркс, Дж.Ст.Міль, В.Нордхаус, М.Олсон, А.Пігу, У.Петті, Д.Рікардо, П.Самюелсен, Ж.-Б.Сей, А.Сміт, Й.Шумпетер. Різні теоретичні та практичні аспекти, що пов'язані з виробництвом суспільних благ, визначенням попиту на них, успішно досліджувалися такими відомими українськими економістами як В.Базелевич, В.Геєць, О.Длугопольський, І.Луніна, І.Малий, М.Мортіков, Ц.Огонь, М.Чумаченко.

Попри значний доробок економічної науки в дослідженні ринку суспільних благ, залишаються ще значні прогалини в розумінні шляхів визначення раціональних співвідношень між потребами споживачів суспільних благ та обсягом витрат на їх виробництво. Крім того, залишається відкритим питання щодо впливу процесу децентралізації державної влади на ринок суспільних благ.

Мета дослідження. Метою даної статті є аналіз існуючих наукових підходів до регулювання ринку суспільних благ в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, зміст якої полягає в децентралізації державного управління та посиленню відповідності наданих владних повноважень з бюджетним фінансуванням.

У процесі підготовки статті використовувалися методи логічного узагальнення теоретичних наробок та особистих спостережень, які дозволили систематизувати існуючі наукові підходи до регулювання ринку суспільних благ.

Виклад основного матеріалу дослідження. А.Маршалл, хоча і не сформулював поняття суспільного блага, проте першим виявив наявність таких складових національного багатства, які не є приватною власністю, але становлять основу добробуту країни¹. Для життєдіяльності суспільства необхідні деякі товари і послуги, які не характеризуються виключністю у праві користування та конкурентністю у споживанні, тобто доступ до користування і споживання цих товарів і послуг неможливо або надто складно обмежити. Товари та послуги, які характеризуються

¹ Маршалл, А. (1993). *Принципы экономической науки*. Москва. Прогресс, 1, 117.

невиключністю у праві користування та неконкурентністю у споживанні, дістали назву «чисті суспільні блага». Прикладами чистих суспільних благ є національна оборона, правопорядок, безкоштовна освіта та охорона здоров'я, тощо.

Основні труднощі визначення оптимального обсягу виробництва суспільних благ полягає в тому, що граничні вигоди від їх використання на ринку ніяк не проявляються. На відміну від попиту на приватні товари попит на суспільне благо безпосередньо виявити неможливо. Коли чисте суспільне благо вже буде створено, то не можна перешкодити кому-небудь ним користуватися. Стратегія користувачів, яка полягає в приховуванні або заниженні своїх справжніх переваг щодо суспільних благ з метою перекласти тягар їх фінансування та виробництва на інших, породила в економічній теорії проблему неплатника («зайця»). Той, хто дотримується її, знає зі свого досвіду, що чисті суспільні блага мають властивість невиключності і тому переконаний в можливості користування ними без участі в спільних діях по їх створенню. Отже, у частини споживачів може виникнути спокуса не робити власного внеску у вигляді податків чи обов'язкових внесків на його виробництво, оскільки після його виготовлення вони все одно будуть отримувати користь, за яку вони не сплатили. Решта споживачів може також відмовитися від внесення коштів на його створення, оскільки вони побоюватимуться, що благом, за яке вони сплатили, безперешкодно користуватимуться люди, які цю ціну не сплачували. Виробники ж ніколи не будуть зацікавлені у будівництві об'єкту, щодо якого існує небезпека несплати його вартості. Таким чином, якщо не з'явиться спонсор-добродій, за ринкових умов чисті суспільні блага ніколи не будуть створюватися¹.

А. Пігу визначив основні відмінності між чистими суспільними і чистими приватними продуктами і дійшов висновку, що уряд повинен самостійно за рахунок податків або державних субсидій «спрямовувати ресурси на здійснення заходів, від яких бізнес за інших рівних умов тримався би подалі»². Тому такі блага зазвичай виробляються за участю держави за рахунок обов'язкового, що не залежить від індивідуальної граничної вигоди, оподаткування фізичних і юридичних осіб.

Отже, через феномен «зайців» на ідеально конкурентному ринку виявиться недостатня пропозиція чистих суспільних благ. Однак, оскільки такі блага є дуже важливими для життєдіяльності будь-якого суспільства, держава у більшості випадків повинна втручатися у функціонування ринку з метою забезпечення їх виробництва. Це вона може робити шляхом фінансування виробництва чистих суспільних благ за рахунок коштів з державного або місцевих бюджетів.

Крім чистих суспільних благ існують інші блага, які характеризуються або невиключністю у праві користування та конкурентністю у споживанні, або, навпаки, – виключністю у праві користування та неконкурентністю у споживанні. Такі блага називаються «змішаними». До змішаних невиключних конкурентних благ належать, наприклад, громадські парки або такі обмежені природні ресурси як ліси, пасовища, запаси риби, тощо.

За умов вільного ринку може настати швидке вичерпання обмежених природних ресурсів. У цьому випадку ціна також відіграватиме свою роль: чим рідкіснішим буде цей ресурс, тим вища ціна, яку споживачі готові платити за нього. Вища ж ціна спонукатиме бізнес заготовляти більше ресурсу для збільшення прибутків, що лише прискорюватиме вичерпання природного запасу. Хижацьке споживання природних ресурсів коїть шкоду екології, спотворює ландшафт. Хороша екологія, гарний ландшафт безумовно є суспільним благом, яке неопосередковано впливає на якість життя.

З метою недопущення такого перебігу подій, держава може втручатися у функціонування ринку через встановлення обмежень на користування природним ресурсом, а у випадках крайньої необхідності, також, через запровадження заборони на його використання. У разі можливості держава може інвестувати за рахунок бюджетних коштів у його відновлення. У такий спосіб держава може дбати про збереження обмежених ресурсів.

Останньою категорією суспільних благ є змішані виключні неконкурентні блага. До них можна віднести школи, дороги, мости, медичні заклади, масові щеплення населення проти грипу, кабельне телебачення, тощо. Для ілюстрації неспроможності ринку, пов'язаної з виключними

¹ Гэлбрейт, Дж.К. (1979). *Экономические теории и цели общества*. Москва: Прогресс, 45.

² Пігу, А. (1985) *Экономическая теория благосостояния*. Москва: Прогресс, 1, 96.

неконкурентними благами, варто розглянути проблеми, які можуть виникнути з масовим щепленням населення проти грипу. Такі щеплення є суспільним благом, яке характеризується виключністю у праві користування, оскільки будь-якій особі можна відмовити у щепленні, та неконкурентністю у споживанні, оскільки вигоди від щеплення, а саме неможливість зараження від прищепленої людини, може бути одночасно спожиті багатьма особами, які з такою людиною контактують.

Головна проблема, що існує з цією категорією благ, пов'язана з визначенням ціни за ці блага. Не кожний споживач зможе чітко назвати ту ціну, яку він готовий сплатити за потенційно максимальну корисність при щепленні. Ціна, яку призначатиме виробник цих благ, може бути абсолютно неадекватною та не відповідати оцінкам споживачів. Незважаючи на те, що деякі споживачі платитимуть таку ціну, оскільки вважатимуть, що вона адекватна отримуваній ними корисності, багато споживачів будуть не здатні її сплатити.

Слід зазначити, що виключні та неконкурентні суспільні блага мають значний позитивний зовнішній ефект. Цей ефект полягає у тому, що у випадку щеплення окремої особи, фактичну вигоду отримує не лише ця особа, яка тепер не захворіє на хворобу, проти якої зроблено щеплення, а й всі інші особи, які з нею контактують, оскільки вони можуть бути впевненими, що не заразяться від цієї особи. Якщо частина споживачів буде не здатна сплатити певну ціну щеплення, вони і далі наражатимуться на ризик захворювання, а оскільки метою щеплення є профілактика хвороби та її викорінення, за умов неповного щеплення цієї мети досягнуто не буде. Отже, ринок може виявитися неспроможним забезпечити вигідне для суспільства щеплення всіх громадян.

Необхідно зазначити, що виключні неконкурентні блага можуть успішно надаватися як державними, так і приватними структурами¹. Однак зважаючи на значний позитивний зовнішній ефект цих благ, держава для забезпечення їх надання всьому населенню може вдаватися до субсидіювання виробників таких благ, у такий спосіб впливаючи на доступність їх ціни для всіх споживачів. Більше того, оскільки, наприклад, щеплення може мати позитивні ефекти у глобальному масштабі, воно знаходить підтримку з боку міжнародних організацій, які субсидують щеплення населення у бідних країнах Азії, Африки та Латинської Америки, які не спроможні самотужки профінансувати такі заходи за рахунок власних бюджетів. Іноді, для забезпечення належної експлуатації виключних неконкурентних благ, як-от мостів чи доріг, держава може запроваджувати спеціальні адресні податки та збори, як, наприклад, дорожній збір, що стягується з користувачів таких благ, а саме з усіх власників автомобілів.

На думку М.Олсона однорідність уподобань групи суб'єктів (осіб) може спричинити створення організації, діяльність якої може регулюватися формальними і неформальними правилами і скерована на виробництво суспільних благ². Яскравим прикладом цього явища є волонтерська діяльність, що може відбуватися як у рамках формальних організацій, так і у вигляді стихійних та наполовину стихійних рухів. Географічні межі такої діяльності, направленість, кількість залучених осіб можуть бути різними. Така практика притаманна, зокрема, деяким видам волонтерських рухів в Україні. Наприклад, волонтерська поміч Українським Збройним Силам. Цей рух виник на початку неочікуваної агресії Росії проти України і був націлений на подолання певної психологічної і матеріальної неготовності війська.

Сприяття розвитку ринків суспільних благ призначена державна регуляторна політика. Сучасна регуляторна політика в Україні спрямована на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією України³ та законами України, насамперед, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁴.

¹ Норт, Д.Ф., Хайек (1990). *Свобода, рівенство и эгалитаризм*. Минск: Референдум, 86.

² Олсон, М. (2004) *Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія групи*. Київ: Лібра.

³ *Конституція України*, 1996 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30, 14.

⁴ *Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності*, 2004 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 9, 79.

Формулювання пріоритетів поточної регуляторної політики передбачає розуміння, що соціально-економічні системи є неврівноваженими системами, що змінюються і характеризуються єдністю стійкості і нестійкості, і саме нестійкість може реально впливати на поведінку системи, виявлятися, наприклад, у соціальному розшаруванні, економічній і політичній конкуренції, в різних підходах до формування регіональної інвестиційної політики і тому подібне. Ситуація на ринку формується під впливом дій не тільки окремих бізнес-структур, а також під впливом рішень органів влади як центральних, так і місцевих, що проводять регуляторну політику.

Ясно, що уряд не завжди ефективно і результативно виконує свої економічні функції. Справді, лише на тій підставі, що ринкова економіка не завжди дає задовільний ефект, не можна робити висновок, що політичний процес призведе до більш високих результатів. В ідеальному випадку рішення, що приймаються урядом, сприяють загальному добробуту або, принаймні, захищають інтереси більшості громадян. Але насправді уряд часто підтримує цілі нечисленних груп, що виражають особливі інтереси, на шкоду суспільству в цілому. До особливих інтересам відносяться цілі, програми або політичний курс, завдяки реалізації яких кожен з невеликого числа людей отримує великі вигоди за рахунок набагато більшої кількості людей, що несуть незначні індивідуальні збитки.

Нечисленна група осіб, які мають отримати вигоду, зазвичай добре поінформована, вміє відстояти свої позиції, чинити тиск на політичних діячів, щоб домогтися їх підтримки. Величезна більшість людей, яким загрожує невеликі втрати, зазвичай, погано поінформовані та байдуже ставляться до даної проблеми оскільки вони майже нічим не ризикують. Отже, політики розуміють, що вони, безсумнівно, втратять підтримку маленької групи, зацікавленої в цій програмі, якщо проголосують проти останньої. Але вони не побудуться підтримки великої групи неінформованих виборців, адже вони будуть оцінювати їх позицію з інших питань, у рішенні яких ці виборці більше зацікавлені. Більш того, схильність політичних діячів підтримувати закони, що відповідають особливим інтересам деяких груп, посилюється тим, що ці групи більш ніж готові надавати допомогу у фінансуванні виборчих компаній «своїх» політичних діячів. Тому такий політик буде підтримувати програму, що захищає особливі інтереси, навіть якщо вона небажана з економічної та соціальної точок зору.

Ефективність держави в наданні суспільних послуг (благ) може бути значно покращена у процесі децентралізації державного управління. Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, і які переважно, обрані населенням¹.

Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, зробить суспільний вибір більш точним з урахуванням місцевих особливостей. Наявність власної податкової бази спонукає місцеву владу вживати заходів для її розширення через розвиток місцевої економіки. Надання місцевій владі можливості більш вільно розпоряджатися власними бюджетними коштами буде стимулювати до скорочення необґрунтованих і неефективних витрат у суспільному секторі.

Висновки. Сучасна держава надає громадянам багато послуг, серед яких на особливому місці посідають, так звані, суспільні блага. У процесі надання державних послуг неминує виникають питання контролю за бюджетними видатками, їх ефективністю та доцільністю. Оцінка доцільності виробництва суспільних благ ускладнюється через такі інституційні особливості як монополізм держави на виконання певних функцій, що породжує асиметрію інформації щодо прийняття та виконання рішень державних органів. До того ж на оцінку зовнішні ефектів (екстерналій) від споживання суспільних благ впливає політичне суперництво. Опозиція схильна принижувати позитивний вплив зовнішніх ефектів та перебільшувати вплив негативних ефектів. А провладні політика чинять навпаки – акцентують увагу суспільства на позитивних результатах своєї діяльності та замовчують свої помилки та провали.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, 2014 (Кабінет Міністрів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>> (2019, лютий 04)

Регуляторна політика – це певне втручання в процеси, що відбуваються в соціально-економічних системах. У свою чергу, соціально-економічні системи визнаються одними з найскладніших для моделювання. Це обумовлюється такими чинниками, як здатність елементів системи впливати на саму модель через фактичне редагування вихідних даних, здатність міняти умови розвитку, відсутність нормативів поведінки в нестандартних ситуаціях тощо. Тому результат дії регуляторних актів може бути неочікуваним, увійти в дисонанс з мотивами регулювання.

References:

1. Marshall, A. (1993) *Principy jekonomicheskoj nauki* [Principles of economic science]. Moscow: Progress, 1. [in Russian].
2. Galbraith, J.K. (1979) *Jekonomicheskie teorii i celi obshhestva*. [Economic theories and goals of society]. Moscow: Progress. [in Russian].
3. Pigou, A. (1985) *Jekonomicheskaja teorija blagosostojanija* [Economic theory of well-being]. Moscow: Progress, 1. [in Russian].
4. Nort D.F., Hayek (1990). *Svoboda, ravenstvo i jegalitarizm* [Freedom, equality and egalitarianism]. Mynsk: Referendum. [in Russian].
5. Olson, M. (2004) *Logika kolektivnoi dii. Suspil'ni blaga i teorija grupi*. [The logic of collective action. Public goods and group theory]. Kyiv: Libra. [in Ukrainian].
6. *Konstytucija Ukrajiny, 1996* (Verkhovna Rada Ukrajiny) [The Constitution of Ukraine]. *Ofitsijnyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrajiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (2018, July, 18). [in Ukrainian].
7. *Zakon pro zasady derzhavnoi' reguljatornoi' polityky u sferi gospodars'koi' dijal'nosti, 2004* (Verkhovna Rada Ukrajiny) [On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity, 2004] *Ofitsijnyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrajiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1319-18>> (2018, July, 18). [in Ukrainian].
8. *Pro shvalennja Koncepicii' reformuvannja misceвого samovrjaduvannja ta terytorial'noi' organizacii' vlady v Ukrai'ni, 2014* (Kabinet Ministriv Ukrai'ny). [On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine, 2014] *Ofitsijnyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrajiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>> (2018, July, 18). [in Ukrainian].