

УДК 338.24:330.54:330.342

DOI: 10.31891/2307-5740-2020-284-4(3)-46

ЖУРАВЛЬОВА Ю. О.

Управління Державної служби якості освіти в Одеській області

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

*У статті досліджено державне регулювання суспільних благ. Визначено, що розподіл і споживання суспільних благ в умовах ринку обумовлюють несприятливий відбір, моральний ризик, проблему «безбілетника», що обумовлює невіддатність ринку суспільних благ та обґрунтовує визначальну роль держави у їх відтворенні. Визначено державне регулювання суспільних благ як діяльність державних інституцій, направлену на забезпечення нормативно-правової бази, формування інституційного середовища, визначення правил і процедур щодо формування, розподілу, використання ресурсів для відтворення суспільними благами. Запропоновано механізм державного регулювання суспільних благ у національній економіці. Зауважено, що важливими аспектами державного регулювання суспільних благ є визначення оптимальних меж участі держави у цьому процесі, створення сприятливих конкурентних умов для відтворення суспільних благ, зниження інформаційної асиметрії, вирішення проблеми виміру ефективності їх відтворення, високий рівень відповідальності суб'єктів цього процесу, відсутність бюрократії.*

*Ключові слова: суспільні блага, суспільний сектор, державне регулювання.*

ZHURAVLOVA YULIYA

Department of the State Service for Education Quality in Odessa region

## STATE REGULATION OF PUBLIC GOODS IN THE CONDITIONS OF INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS

*The article examines the state regulation of public goods. It was determined that the distribution and consumption of public goods in market conditions cause unfavorable selection, moral hazard, the problem of «free-rider», which causes the incapacity of the public goods market and justifies the decisive role of the state in their reproduction. The state regulation of public goods is defined as the activity of state institutions aimed at ensuring the regulatory framework, the formation of the institutional environment, the determination of rules and procedures for the formation, distribution, usage of resources for reproduction of public goods. The main prerequisites for state participation in the reproduction of public goods are the need to ensure national security, social obligations of the state, external effects of creation and consumption of public goods, increase their investment attractiveness, reduce transaction, transformation costs and social losses, excluding the share of public goods consumers.*

*The institutional environment of public goods is defined as a set of interrelated fundamental political, social, legal, economic regulations and rules, which determine the conditions of their creation, distribution, consumption, and its main purpose is to unite public efforts to meet collective needs, solve «market failures» on the basis of the principle of Pareto optimality, balancing individual interests and social responsibility, the principle of compensation. The basic institutions for the provision of public goods are power, market, competition, entrepreneurship, etc., and the corresponding institutional forms. The mechanism of state regulation of public goods in the national economy was offered. It was noted that important aspects of state regulation of public goods are to determine the optimal limits of state participation in this process, creating favorable competitive conditions for the reproduction of public goods, reducing information asymmetry, solving the problem of measuring the effectiveness of their reproduction, high level of responsibility, lack of bureaucracy.*

*Key words: public goods, public sector, state regulation.*

### Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

У сучасних умовах соціально-економічний розвиток потребує постійного підвищення рівня та якості життя населення, що пов'язано з удосконаленням освітньої та культурної складової, системи охорони здоров'я, соціальних стандартів й соціальної інфраструктури, розв'язанням екологічних і природно-кліматичних проблем, гарантуванням національної безпеки та якості державного управління тощо. Отже, важливою складовою національної економіки виступають суспільні блага, основним призначенням яких є задоволення колективних потреб усіх громадян, не залежно від того, оплачують вони їх, чи ні.

При цьому визначальну роль у забезпеченні відтворення суспільних благ відводиться державі, яка бере на себе відповідальність за їх створення, виходячи з національних інтересів, зокрема, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, соціальних зобов'язань в частині забезпечення рівного та безкоштовного доступу громадян до відповідних суспільних благ, сприяння соціально-економічному добробуту. Отже, доступність і належна якість суспільних благ у національній економіці забезпечується шляхом розподілу повноважень між органами законодавчої влади, місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності й децентралізації.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню суспільних благ та їх відтворенню у національній економіці присвячено наукові роботи Дж. М. Б'юкенена, Р. Масгрейва [1], К. Менгера, Р. Нельсона, У. Нордхауса [2], А. Пігу [3], Дж. Е. Стігліца [4], Ч. Тібу, Е.Тоффлера, А. Шаффле, К. Шмідта та ін. Серед вітчизняних науковців, які зробили значний внесок у їх дослідження, слід відзначити Т. Бровко, З. Галушку, О. Длугопольського [5], О. Даниленка, А. Залевську-Шишак, Т. Калашнікову, В. Кузьменко [6], Н. Каменева та інші.

Разом із цим, незважаючи на значний доробок, питання державного регулювання суспільних благ потребує подальшого дослідження, враховуючи політичні, соціальні, економічні, інституційні перетворення у національній економіці.

### Формування цілей статті

Метою статті є формування теоретико-методологічних підходів до державного регулювання суспільних благ в умовах інституційних перетворень.

### Виклад основного матеріалу

Сукупність суспільних благ у національній економіці формують сектор суспільних благ, як складну інституційну структуру, що є складовою національної економіки, та призначену створити умови для зростання соціально-економічного добробуту, розвитку людського капіталу. Цей сектор характеризується наступними ознаками: пов'язаний із задоволенням потреб, що обумовлені суспільними інтересами; предмет послуги знаходиться у компетенції публічної влади; попит задовольняється рівномірно; відсутня дискримінація для споживачів; неперсоніфікованість щодо споживачів; відповідність запитам і вимогам суспільства як споживача; транспарентність механізму забезпечення суспільними благами та його адаптивність до змін; підзвітність сфери публічних послуг (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які перебувають в їх управлінні, та беруть участь у забезпеченні суспільства цими послугами).

При формуванні системи державного регулювання слід урахувати, що основними причинами неефективності та низької якості забезпечення суспільними благами є відсутність конкуренції у їх виробництві, інформаційна асиметрія, складність виміру ефективності їх відтворення, низький рівень відповідальності суб'єктів цього процесу, бюрократія. Відповідно, важливими складовими системи відтворення суспільних благ в умовах перетворень є: забезпечення Парето-ефективності, закріплення прав власності, стимули до колективної співпраці, стандарти, договори, нормативні акти, санкції, інститут довіри.

Державне регулювання суспільних благ – це діяльність державних інституцій, направлена на забезпечення нормативно-правової бази, формування інституційного середовища, визначення правил і процедур щодо формування, розподілу, використання природних, соціальних, людських, виробничих, фінансових ресурсів для забезпечення суспільними благами на основі реалізації функцій: виробничої (створення й відтворення суспільних благ), соціальної (участь у розподілі суспільних благ та задоволенні потреб у них шляхом реалізації відповідної політики), фіскальної (акумулявання фінансових ресурсів задля відтворення суспільних благ), стабілізуючої (забезпечення безкризового стійкого соціально-економічного розвитку), консолідуючої (забезпечення взаємопов'язаності, єдності різних сфер та галузей життєдіяльності суспільства); виховної (створення, закріплення та розвиток культури відтворення суспільних благ). Теоретико-методичний інструментарій державного регулювання сфери суспільних благ представлено на рис. 1.

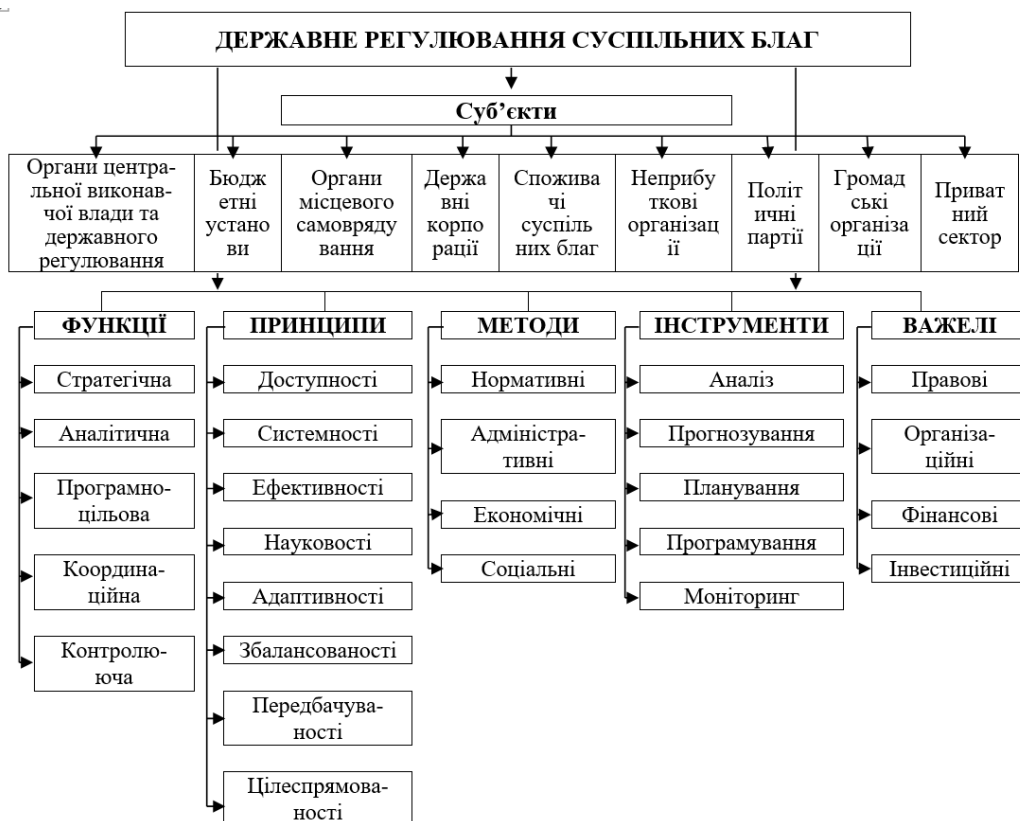


Рис. 1. Теоретико-методичний інструментарій державного регулювання суспільних благ (Джерело: розроблено автором)

В умовах перетворень система державного регулювання суспільних благ повинна характеризуватися ціле покладанням і орієнтованістю на результат, справедливістю, безпристрасністю й відповідальністю, оптимальним рівнем регуляторного навантаження, узгодженістю регуляторної політики на різних рівнях економічної системи, інформаційною відкритістю і прозорістю механізму регулювання, циклічністю, обліком ризиків.

Важливим аспектом державного регулювання є методи, які зазвичай поділяють на прямі і непрямі. Прямі методи регулювання характеризуються тим, що держава безпосередньо здійснює створення та розподіл суспільних благ, або забезпечує їх через державне замовлення приватному сектору («держава виробляє»). Непрямі методи передбачають заохочення приватного сектору на основі стимулювання, зокрема, шляхом застосування субсидій, податкових пільг, ваучерів, грантів, пільгового кредитування тощо («держава захищає»). Серед факторів, які визначають форми участі держави у забезпеченні суспільними благами, до яких відносять створення, забезпечення, фінансування, державно-приватне партнерство, слід виділити такі, як характер блага, стабільність і тривалість попиту, можливі варіанти задоволення даної потреби, коло споживачів та їх особливості, коло зацікавлених осіб, причини, що обумовлюють видатки державного (місцевого) бюджету, доцільність участі держави й ін.

Державне регулювання суспільних благ передбачає специфічний соціальний ефект від суспільної опіки, який через задоволення колективних потреб примножує соціально-економічний добробут суспільства за умови:

- сформованого та якісного інституційного середовища, «раціональної поведінки» держави, що передбачає використання максимально ефективних засобів і процедур розподілу коштів, що перебувають у власності держави, обґрунтованості та доречності державної підтримки соціальної сфери;

- державного регулювання використання факторів виробництва на основі «оптимальних рішень» (оптимальність виробництва та розподілу суспільних благ, оптимальність державних витрат, податкових зборів щодо компенсації витрат держави на суспільні блага).

Інституційне середовище суспільних благ можна визначити як сукупність взаємопов'язаних основоположних політичних, соціальних, юридичних, економічних норм і правил (рис. 2), що визначає умови їх створення, розподілу, споживання, та основним його призначенням є об'єднання суспільних зусиль для задоволення колективних потреб, вирішення «провалів ринку» на основі принципу оптимальності по Парето, збалансування індивідуальних інтересів та соціальної відповідальності, принципу компенсації. Базовими інститутами для забезпечення суспільних благ є влада, ринок, конкуренція, підприємництво тощо (рис. 2) та відповідні їм інституційні форми. При цьому роль того чи іншого інституту змінюється в залежності від характеристик-властивостей конкретного суспільного блага, ступеню їх прояву й структури зовнішніх ефектів – участь держави беззаперечна для забезпечення чистими суспільними благами і мінімальна у випадку змішаного, ринкові механізми, підприємницька здатність, державно-приватне партнерство вкрай важливі для створення та розподілу суспільного блага з низьким рівнем виключеності, а у випадку низької неконкурентності державі доцільно зосередитися на локальних суспільних благах.



Рис. 2. Модель інституційного середовища суспільних благ у національній економіці

(Джерело: розроблено автором)

Необхідними характеристиками інституційного середовища сфери суспільних благ є наявність інституцій та інститутів, що вирішують «проблему безбілетника» на основі принципу раціонального розподілу та використання суспільних благ, формування згоди та переваг індивіда щодо колективних інтересів. При цьому вплив економічних, правових, соціальних, політичних, культурних, демографічним, технологічних факторів обумовлює зміни та трансформацію інституційного середовища, а, отже, необхідним є забезпечення його гнучкості, адаптивності, стійкості, ефективності:

Гнучкість інституційного середовища сфери суспільних благ – здатність пристосовуватися до змін умов функціонування шляхом перебудови інституцій та інститутів з метою мінімізації трансакційних і трансформаційних витрат, максимізації індивідуальної та суспільної ефективності відповідних інституцій та інститутів.

Адаптивність інституційного середовища сфери суспільних благ – здатність інституційного середовища пристосовуватися до динамічних умов оточуючого середовища щодо відповідності цілей та результатів відтворення суспільних благ, подальше існування системи, зберігаючи якісну визначеність.

Рівновага інституційного середовища сфери суспільних благ – здатність забезпечувати узгодження інтересів стейкхолдерів, ні один з яких не готовий нести додаткові витрати на перегляд домовленостей (контрактів); баланс формальних і неформальних інституцій.

Стійкість інституційного середовища сфери суспільних благ – здатність перманентно протистояти внутрішнім та зовнішнім змінам під впливом сукупності факторів, що ініціюють механізми супротиву, завдяки яким інститути залишаються у вихідному стані або швидко повертаються до нього.

Ефективність інституційного середовища сфери суспільних благ – формування інституційного середовища відтворення суспільних благ з мінімальними трансакційними витратами, що виникають в результаті порушення рівноваги інституційного середовища.

У результаті глобалізації спостерігається трансформація інституційного середовища сфери суспільних благ у національній економіці, що проявляється у наступному: розширення суб'єктів (міжнародні та регіональні організації, координуючі агенції, недержавні некомерційні організації, транснаціональні компанії й ін.); багатостороння координованість колективних дій на основі не лише стимулів щодо ефективності, а й прозорості та інклюзивності; координованість локальних, національних, глобальних суспільних благ; поширення глобальних та регіональних програм сталого розвитку; розвиток моніторингу, проектного менеджменту, комплаєнс-контролю; цифровізація суспільних благ; зацікавленість країни у пропозиції суспільних благ залежить від дій інших країн; розширення джерел фінансування та трансформація фінансового механізму відтворення суспільних благ; трансформація ролі держави, її методів та інструментів у системі забезпечення суспільними благами.

У сучасних умовах функціонування національної економіки актуалізуються аспекти трансформацій під впливом четвертої промислової революції, цифровізації, посилення глобальних проблем сучасності, що має деструктивний вплив на стан і динаміку розвитку сектору суспільних благ. У результаті державне регулювання суспільних благ потребує чіткого розмежування повноважень між рівнями влади на основі принципу забезпечення соціально-економічного добробуту населення, справедливості та ефективності; достатньої самостійності органів місцевої влади щодо визначення розміру та структури видатків на суспільні блага; достатнього ресурсного потенціалу; стимулів і механізмів щодо ефективності, результативності, справедливості сектору суспільних благ. У контексті цього формування механізму державного регулювання суспільних благ (рис. 3) є важливим етапом стратегічного розвитку сектору в умовах трансформації національної економіки.

Важливим питанням ефективного державного регулювання суспільних благ в умовах трансформації є ідентифікація меж втручання держави у відтворення суспільних благ. Основними передумовами участі держави у відтворенні суспільних благ можна визначити необхідність забезпечити національну безпеку, соціальні зобов'язання держави, зовнішні ефекти створення та споживання суспільних благ, підвищити їх інвестиційну привабливість, зменшити трансакційні, трансформаційні витрати та суспільні втрати, у тому числі виключивши частку споживачів із кола користувачів суспільного блага. Разом із цим, держава не завжди може забезпечити ефективне відтворення суспільних благ («провал» держави), зокрема, в результаті обмеженості інформації щодо прийняття рішень, недосконаlostі політичного процесу, обмеженості контролю над бюрократією або схильністю до корупції. Більш того, монополія держави у створенні суспільних благ може супроводжуватися негативними наслідками: відсутність стимулів до мінімізації витрат, підвищення якості продукції і послуг, впровадження нових технологій, підвищення ефективності управлінських рішень та продуктивності праці тощо.

У контексті доцільно державі створити ефективний конкурентний механізм відтворення суспільних благ за такими напрямками:

- конкурсний розподіл виробництва суспільних благ поряд із удосконаленням системи ціноутворення та форм розрахунків за виконані роботи, виключенням неефективних і необґрунтованих витрат;

- розвиток спільної власності на суспільні блага споживачів та їх спільного споживання; забезпечення доступності до суспільних благ тоді, коли у цьому є потреба, свобода вибору споживача та його раціональність;

- залучення до створення суспільних благ на рівноправних умовах суб'єктів різних форм власності; державний, громадський, наддержавний контроль якості суспільних благ, система стимулів і санкцій; оптимальний розподіл повноважень щодо виробництва суспільних благ між рівнями суспільного сектору;
- протидія анти конкурентним діям, зокрема, на основі стандартів щодо суспільних благ, відкритості та повноти інформації, свободи вибору, їх корисності та ефективності, антимонопольного регулювання та політики захисту економічної конкуренції.

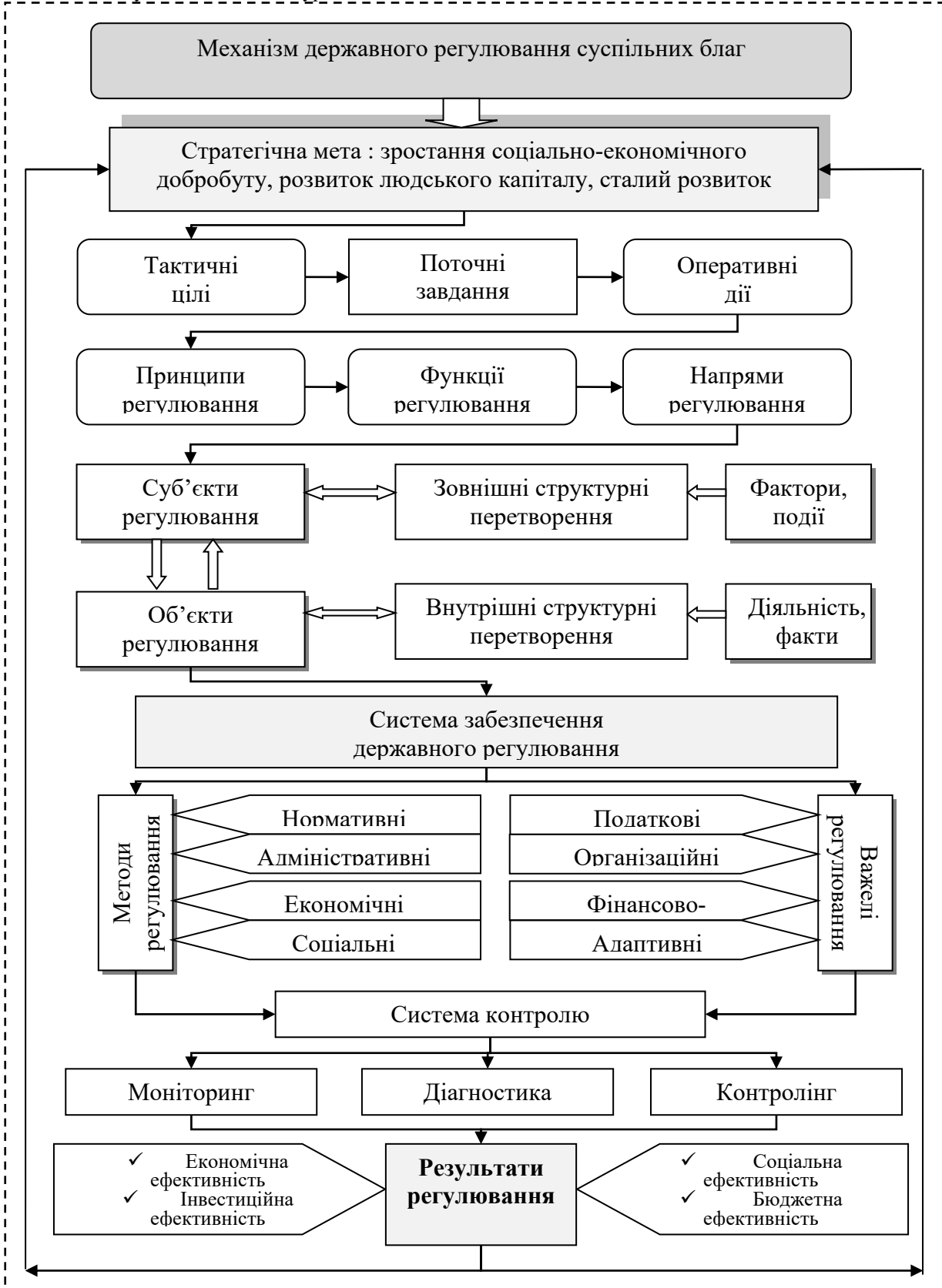


Рис. 3. Модель механізму державного регулювання суспільних благ у національній економіці  
(Джерело: розроблено автором)

Важливим аспектом державного регулювання суспільних благ в умовах перетворень є створення ефективної системи фінансового забезпечення, орієнтованої на зростання соціально-економічного добробуту, розвиток людського капіталу, на основі збалансування індивідуальних і суспільних цілей суб'єктів фінансово-інвестиційних відносин, досягнення економічної, соціальної, бюджетної ефективності. Ефективний механізм фінансового забезпечення вибудовується на принципах розвитку, відкритості та динамічності, взаємозв'язку та координації складових цілісної системи, узгодження та збалансування цілей, адаптивності, організованості та керованості, наявності ресурсного, організаційного, інституційного потенціалу, стійкості та рівноваги. При цьому внутрішній прояв змісту фінансового механізму реалізується через акумуляційну, фондоутворюючу, розподільну, організаційну, регулюючу, координаційну, мотиваційну функції. Обґрунтована структура фінансового механізму, що включає нормативно-правову, методичну, організаційну, координаційну, мотиваційну, контролюючу підсистеми. Важливою характеристикою моделі є ризико-орієнтованість, що передбачає контроль, профілактику, оптимізацію, управління сукупності політичних, правових, технологічних, комерційних, фінансових, соціальних ризиків на основі принципів розподілу ресурсів, пропорційності, гнучкості, законності, відкритості. Для побудови оптимальної моделі фінансового забезпечення суспільних благ запропоновано застосувати методологію теорію ігор, ризик-менеджменту.

#### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі**

Отже, створення, розподіл і споживання суспільних благ в умовах ринку обумовлюють несприятливий відбір, моральний ризик, проблему «безбілетника». Це підтверджує неадекватність ринку суспільних благ, як ефективного механізму збалансування попиту і пропозиції, та обґрунтовує визначальну роль держави у забезпеченні суспільними благами. Державне регулювання суспільних благ полягає у забезпеченні нормативно-правової бази, формуванні інституційного середовища, визначенні правил і процедур щодо формування, розподілу та використання сукупності ресурсів для забезпечення населення суспільними благами на основі виробничої, соціальної, фіскальної, стабілізуючої, консолідуючої, виховної функцій, функції безпеки, і, як результат, забезпечення зростання рівня та якості життя, людського капіталу, сталого розвитку.

#### **Література**

1. Musgrave R. A. The theory of public finance. New York : McGraw-Hill, 1976. 384 p
2. Nordhaus W. Paul Samuelson and global public goods / Ed. : M. Szenberg, L. Ramrattan and A. A. Gottesman. Samuelsonian economics and the twenty-first century. Oxford : Oxford University Press, 2006. 343 p
3. Пигу А. Экономическая теория благосостояния / Пер. с англ. М. : Прогресс, 1985. 512 с.
4. Stiglitz J. E. Knowledge as a global public good / Ed. : I. Kaul, I. Grunberg and M. A. Stern. Global public goods : international cooperation in the 21st century. New York : Oxford University Press, Inc., 1999. 585 p.
5. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектора: навчальний посібник. Тернопіль: Економічна думка, 2007. 488 с.
6. Кузьменко В. П. Теорія суспільного вибору: ретроспективний аналіз у контексті транзитивної економіки. Наукові записки. Національний університет «Києво-Могилянська Академія». Економ. науки. 2004. Т. 30. С. 3–12.

#### **References**

1. Musgrave, R. A. (1976). The theory of public finance, McGraw-Hill, New York, 384 s
2. Nordhaus, W. (2006). Paul Samuelson and global public goods. Ed: M. Szenberg, L. Ramrattan and A. A. Gottesman. Samuelsonian economics and the twenty-first century, Oxford University Press, Oxford, 343 p.
3. Pigu, A. (1985). Economic welfare theory. Trans. from Eng. [Ekonomicheskaya teoriya blagosostoyaniya; per. s ahgl.], Progress, Moskva, 512 s. [in Russian]
4. Stiglitz, J. E. (1999). Knowledge as a global public good. Ed.: I. Kaul, I. Grunberg and M. A. Stern. Global public goods: international cooperation in the 21st century, Oxford University Press, Inc., New York, 585 p.
5. Dluhopol'skyj, O. V. (2007). Teoriia ekonomiky derzhavnoho sektora [Theory of public sector economy], Ekonomichna dumka, Ternopil' [in Ukraine]
6. Kuz'menko, V. P. (2004). Teoriia suspil'noho vyboru: retrospektyvnyj analiz u konteksti tranzytivnoi ekonomiky [ Theory of public choice: retrospective analysis in the context of a transitive economy]'. Naukovi zapysky. Natsional'nyj universytet «KyievoMohylians'ka Akademiia». Ekonomichni nauky. 30. 3–12. [in Ukraine]

Надійшла / Paper received : 04.07.2020  
Надрукована / Paper Printed : 28.09.2020