

СЕРІЯ «ЕКОНОМІКА»

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7\(13\)-208-219](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7(13)-208-219)

УДК 336.1:338.24

Бухтіарова Аліна Генадіївна кандидат економічних наук, старший викладач кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет, вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007, тел.: (0542) 66-51-10, e-mail: a.bukhtiyarova@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0003-2631-3323>

Пахненко Олена Михайлівна кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет, вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007, тел.: (0542) 66-51-10, e-mail: o.pakhnenko@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-4703-4078>

Бєлова Інна Валеріївна доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет, вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007, тел.: (0542) 66-51-10, e-mail: i.bielova@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-9567-0132>

Таранюк Леонід Миколайович доктор економічних наук, професор, професор кафедри міжнародних економічних відносин, Сумський державний університет, вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007, тел.: (0542) 66-50-42, e-mail: l.taraniuk@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0003-1842-7128>

УЗГОДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗРОСТАЮЧИХ ЧИННИКІВ ВРАЗЛИВОСТІ

Анотація. В Україні механізм вирішення потенційних конфліктів та міжвідомчого узгодження цілей економічної політики не є чітко визначеним. В умовах нестабільності зовнішнього середовища та виникнення непередбачуваних чинників вразливості (приклад – пандемія Covid-19) відсутність прозорого алгоритму міжвідомчої комунікації послаблює ефективність управлінських рішень та знижує швидкість регуляторного реагування. Метою статті є аналіз поточного стану узгодження інструментів економічної політики в Україні та формування пропозиції щодо удосконалення процедур міжвідомчої взаємодії і узгодження цілей державної економічної політики на основі досвіду провідних країн світу. Обґрунтовано, що наявна нормативна база в Україні не встановлює порядку визначення кола зацікавлених осіб при обговоренні рішень, а у випадку відсутності зауважень фактично використовується процедура «погодження за замовчуванням». Для вирішення проблеми обґрунтованого визначення кола

зацікавлених осіб запропоновано використовувати як бенчмарк досвід Франції, де генеральний секретаріат уряду відповідає за координацію міжвідомчої роботи, управляє порядком денним для підготовки текстів проєктів і перевіряє їх зміст з юридичної та адміністративної точки зору. В статті розроблені наступні пропозиції щодо узгодження інструментів економічної політики та міжвідомчої взаємодії: 1) впровадження заходів із формування належного менталітету та управлінської культури в частині призначення осіб на посади відповідно до напрямку вже наявного в них досвіду, а не тільки на основі політичної прихильності до певних партій; 2) врахування досвіду Франції в частині міжміністерського узгодження при розробці проєктів державної політики, а саме зосередити всі аналітичні роботи в Секретаріаті КМУ та НБУ. Функції координації міжвідомчої роботи, управління порядком денним мають бути покладені на Секретаріат Кабінету Міністрів України; 3) розробка процедури міжвідомчого узгодження.

Ключові слова: економічна політика, інструменти державного регулювання, міжвідомча взаємодія, узгодження цілей, вирішення конфліктів.

Bukhtiarova Alina Genadiyivna Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of Finance, Banking and Insurance Department, Sumy State University, 2, Rymskogo-Korsakova St., Sumy, 40007, tel.: (0542)665110, e-mail: a.bukhtiarova@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0003-2631-3323>

Pakhnenko Olena Mykhailivna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Finance, Banking and Insurance Department, Sumy State University, 2, Rymskogo-Korsakova St., Sumy, 40007, tel.: (0542)665110, e-mail: o.pakhnenko@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-4703-4078>

Bielova Inna Valeriyivna, Doctor of Economics, Professor, Professor of Finance, Banking and Insurance Department, Sumy State University, 2, Rymskogo-Korsakova St., Sumy, 40007, tel.: (0542)665110, e-mail: i.bielova@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-9567-0132>

Taraniuk Leonid Mykolayovych, Doctor of Economics, Professor, Professor of International Economic Relations Department, Sumy State University, 2, Rymskogo-Korsakova St., Sumy, 40007, tel.: (0542)665042, e-mail: l.taraniuk@uabs.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0003-1842-7128>

COORDINATION OF ECONOMIC POLICY INSTRUMENTS IN THE CONTEXT OF GROWING VULNERABILITIES

Abstract. In Ukraine, the mechanism for resolving potential conflicts and interagency coordination of economic policy goals is not clearly defined. Given the instability of the environment and the emergence of unpredictable vulnerabilities (an example is the Covid-19 pandemic), the lack of a transparent algorithm for interagency

communication weakens the effectiveness of management decisions and reduces the speed of regulatory response. The purpose of the article is to analyze the current state of coordination of economic policy instruments in Ukraine and to form a proposal to improve the procedures of interdepartmental cooperation and harmonization of state economic policy goals based on the experience of leading countries. The existing regulatory framework in Ukraine does not establish the procedure for determining the range of stakeholders, and in the absence of comments the procedure of «default approval» is used. It is proposed to use the French experience as a benchmark, where the General Secretariat of the Government is responsible for coordinating interagency work, managing the agenda for drafting texts and checking their content from a legal and administrative point of view. The following proposals for harmonization of economic policy instruments and interdepartmental cooperation are developed: 1) implementation of measures to form a proper mentality and management culture in terms of appointing persons to positions in accordance with the direction of their existing experience, and not only on the basis of political affiliation to certain parties; 2) taking into account the experience of France in terms of inter-ministerial coordination in the development of public policy projects, namely to concentrate all analytical work in the Secretariat of CMU and the NBU. The functions of coordination of interdepartmental work, management of the agenda should be assigned to the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine; 3) development of interdepartmental coordination procedure.

Keywords: economic policy, regulatory tools, interagency cooperation, coordination of goals, conflict resolution.

Постановка проблеми. У сучасній науковій літературі про державне управління дослідники все частіше окреслюють труднощі, з якими стикаються центральні органи управління, виконуючи основні стратегічні функції. Існують різні способи вирішення потенційних конфліктів. Один із способів – встановити порядок пріоритету між кількома цілями. Така ієрархія визначена в Договорі ЄС (тобто Договорі 1992 року про Європейський союз, також відомий як Маастрихтський договір) і тому застосовується до країн, що входять в євროзону.

Другий спосіб – визнати, що більш низькі рівні права можуть служити для тлумачення і роз'яснення вищих рівнів законодавства. Посилання на центральні банки і грошово-кредитну політику в конституціях зазвичай короткі і високорівневі і визначають лише загальні принципи. Статут, який регулює діяльність центрального банку, навпаки, є більш докладним і забезпечує тлумачення законодавчим органом принципів, встановлених конституцією. Так, наприклад, в Польщі стаття 227 конституції говорить, що Національний банк Польщі несе відповідальність за вартість польської валюти, тоді як стаття 3 закону, що регулює діяльність Національного Банку Польщі заявляє, що основною метою його діяльності є підтримка стабільності цін. Саме по собі формулювання конституції дає можливість інтерпретації завдання як стабілізації обмінного курсу, але, крім того, стабільність валюти також означає стабільність цін. Більш того, це тлумачення було посилено судовими рішеннями Конституційного суду Польщі.

Третій підхід полягає у використанні додаткових законодавчих положень або угод, які забезпечують робочу інтерпретацію закону, з якою згодні як центральний банк, так і члени уряду. Приклади такого підходу можна знайти в Австралії, Бразилії, Канаді, Чилі, Ізраїлі, Норвегії, Філіппінах і Південній Африці. У цих країнах таргетування інфляції приймалося шляхом випуску заяви – іноді в односторонньому порядку.

Закони Нової Зеландії та Сполученого Королівства вимагають оприлюднення додаткових законодавчих положень. У Новій Зеландії Угода про цільові показники політики (Policy Targets Agreement, PTA) має бути погоджена між губернатором і міністром фінансів, тим самим створюючи механізм подвійного вето. Обидві сторони несуть юридичне зобов'язання забезпечити відповідність PTA юридичній меті (стабільність цін), хоча міністр має право (після належної правової процедури) скасувати цю мету публічно. У Сполученому Королівстві міністр фінансів встановлює цільовий показник інфляції, якого повинен дотримуватися Банк Англії.

Поряд із тим, в Україні механізм вирішення потенційних конфліктів та міжвідомчого узгодження цілей економічної політики не є чітко визначеним. В умовах нестабільності зовнішнього середовища та виникнення непередбачуваних чинників вразливості (прикладом впливу яких є пандемія Covid-19) відсутність прозорого алгоритму міжвідомчої комунікації послаблює ефективність управлінських рішень та знижує швидкість регуляторного реагування на зовнішні ризики. Це зумовлює необхідність розробки пропозицій щодо процедур міжміністерського та міжвідомчого узгодження при розробці проєктів державної політики з урахуванням успішного досвіду зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження питань міжвідомчої взаємодії та узгодження цілей економічної політики зробили такі зарубіжні науковці, як Т. Андерсен (T. Andersen), А. Діксіт (A. Dixit), М. Карлберг (M. Carlberg), Л. Ламбертіні (L. Lambertini), Дж. Стігліц (J. Stiglitz) та інші. Серед українських вчених дослідження ефективності економічної політики та узгодженості її цілей здійснюють І. Гришова, О. Наумов, О. Давидюк [1], Т. Желюк, К. Ревун [2], О. Заклекта, О. Шиманська [3] та інші. Взаємоузгодженість фіскальної та монетарної політики досліджується в працях таких науковців як В. Лагутін [4], Ю. Петленко, Д. Сухіна [5], Д. Серебрянський, А. Капелюш [6] та інших.

Метою статті є аналіз поточного стану узгодження інструментів економічної політики в Україні та формування пропозиції щодо удосконалення процедур міжвідомчої взаємодії на основі узагальнення практики провідних країн світу.

Виклад основного матеріалу. Робота Кабінету Міністрів України носить плановий характер і фіксується на рік у Програмі діяльності КМУ. У свою чергу, Національний банк України також розробляє прогнози та в кінцевому рахунку публікує консенсусний прогноз. Так, починаючи з 2019 року Національний банк України розпочав практику щорічного оцінювання своїх макроекономічних прогнозів та їх порівняння із консенсусними прогнозами, результатами опитування фінансових аналітиків та з прогнозами інших провідних організацій

за період із 2016 до 2020 року. Серед них: Міністерство економіки України, Альфа-Банк Україна, ICU, Dragon Capital, Райффайзен Банк Аваль, J.P. Morgan, ОТП Банк, Goldman Sachs та МВФ [7].

Водночас влучність прогнозів Національного банку України порівняно з іншими центральними банками регіону (Чехії, Польщі, Сербії, Угорщини, Румунії) продовжує перебувати на середньому рівні. Зокрема точність прогнозу інфляції та поточного рахунку є вищою порівняно із середнім показником за всіма країнами, а ВВП – дещо нижчою.

Щорічний аналіз прогнозів дозволяє скоригувати інструментарій Національного банку у випадку виявлення систематичних помилок у прогнозах, а також зрозуміти, наскільки учасники ринку орієнтуються на прогнози НБУ. Точніші макроекономічні прогнози значно підвищують результативність режиму інфляційного таргетування, оскільки вплив інструментів монетарної політики відбувається з лагом 9-18 місяців.

Характеризуючи стан сучасного світу, фахівці з різних областей все частіше вживають термін «епоха VUCA». Це акронім англійських слів «volatility» (нестабільність), «uncertainty» (невизначеність), «complexity» (складність) і «ambiguity» (неоднозначність), а по суті – констатація того, що у людства в цілому і економіки зокрема майже не залишилося ніяких орієнтирів стабільності. Епоха VUCA (і пандемія COVID-19 як приклад такої невизначеності) ставить питання щодо набору певних дій при настанні непередбачуваних обставин. А у випадку України – ще й в умовах виключно обмежених ресурсів. Тому після прийняття бюджету на черговий рік, який складається відповідно до основних положень Програми діяльності Кабміну (також річний документ), виникає необхідність значно коригувати напрями видатків у зв'язку із зміною обставин.

Кожна зміна видатків має супроводжуватися створенням нормативних документів, які повинні узгоджуватися спочатку на міжвідомчому рівні, потім на Засіданні Кабміну і тільки далі може складатися відповідний законопроект про внесення змін у відповідності до нової ситуації (нових сум видатків). Поряд із тим, у затверджених нормативних актах України не визначено механізму встановлення кола зацікавлених осіб у такому випадку.

У п. 2.4 «Рекомендацій з питань підготовки, подання на державну реєстрацію, юридичного обліку та зберігання нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю» вказано: «Якщо органу, який видає акт, доручено підготувати та затвердити його разом з іншими органами (без зазначення їх найменування), то він визначає коло зацікавлених органів та за узгодженням з ними ступінь їх участі у підготовці акту» [8].

У Постанові КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» міститься наступне: «У разі наявності положень, норм та доручень, що поширюються на інші органи, нормативно-правовий акт повинен бути погоджений з відповідними суб'єктами нормотворення та/або з іншими заінтересованими органами відповідно до законодавства в порядку та за формою, встановленими законодавством з питань

документування управлінської діяльності» [9]. Також у Положенні встановлено, що разом із нормативно-правовим актом подаються «документи про зовнішнє погодження та/або погодження за замовчанням нормативно-правового акта із суб'єктами нормотворення та/або з іншими заінтересованими органами відповідно до законодавства в порядку та за формою, встановленими законодавством з питань документування управлінської діяльності» [9].

Отже, наявна нормативна база не встановлює порядку визначення кола зацікавлених осіб (віддає це на розуміння ініціатору), а у випадку відсутності зауважень фактично використовується процедура «погодження за замовчуванням». А оскільки призначення міністрів в Україні нерідко відбувається без врахування наряду попереднього досвіду, то виникає питання, наскільки міністр є компетентним в частині чіткого визначення кола інших міністерств, з якими потрібно узгоджувати певні рішення. Так, наприклад, Петро Порошенко мав такі посади: Секретар Ради національної безпеки і оборони (2004), Голова ради Національного банку України (2007-2010), Міністр закордонних справ (жовтень 2009), Міністр економічного розвитку і торгівлі (березень 2012-грудень 2012). Інший приклад Арсенія Яценюка: Перший заступник Голови Національного банку України, в.о. Голови Нацбанку (січень 2003 – лютий 2005), Міністр економіки України (вересень 2005 – серпень 2006), Міністр закордонних справ України (березень 2007 – грудень 2007), Прем'єр-міністр України (лютий 2014 – квітень 2016). Місцями роботи Максима Степанова були: ДК «ТД «Газ України» НАК «Нафтогаз України» (1999–2001), ЗАТ «Промислово-фінансова компанія «Віче» (2001–2003), податкова адміністрація України (2003–2004), ТОВ «Республіканський правовий союз» (2004–2008), Одеська ОДА (2008–2010), транспортний сервіс «Ліски», ДП «Поліграфкомбінат «Україна» (2011–2016), Голова Одеської ОДА (січень 2017 – квітень 2019), Міністр охорони здоров'я України (березень 2020 – 18 травня 2021). А зважаючи, що міністр майже завжди змінює команду, маємо ще й проблему відсутності належної передачі інформації та стану справ. Отже, зважаючи на вищезазначене, проблема обґрунтованого визначення кола зацікавлених осіб (міністерств та інших органів) постає як актуальна в сучасній Україні.

Цікавим, у руслі нашого дослідження, є досвід провідних європейських країн, які мають достатньо довгу практику взаємоузгодження діяльності різних державних інституцій. Так, у Франції всі міністерства готують проекти своїх конкретних програм, які повинні узгоджуватися з політичною програмою, оприлюдненою на етапі виборчої кампанії. Державні програми уряду Франції, як правило, затверджують робочу програму кожні шість місяців. Однак передбачена можливість позапланової зустрічі двох міністрів. Так, у випадку якщо два міністри домовляться між собою майже за всіма пунктами, прем'єр-міністр має право вирішити розбіжності, що залишилися. Зазвичай дослідження з розробки заходів проводяться в департаментах міністерства. Однак дуже часто їм необхідна підтримка інших міністерств. Міністр, відповідальний за кінцевий текст рішення, повинен проконсультуватися з іншими міністрами якомога швидше після того, як буде визначена політична орієнтація. У певних обставинах

уряд може доручити проведення дослідження спеціалізованому органу, наприклад спеціальній цільовій групі, або незалежному експерту. У разі неможливості досягти згоди між різними відомствами, думка незалежного експерта може розглядатися як більш об'єктивна, ніж рішення кожного окремого міністерства. У випадках, коли розробляється нова політика, підготовка пропозицій вимагає значного аналізу і консультацій із зацікавленими сторонами. Сьогодні у Франції всі законопроекти і укази повинні розсилатися міністерствами в супроводі дослідження впливу. У цих документах аналізуються наслідки проекту, очікувані результати з точки зору зміни ситуації, управління проектом і фінансування.

Для якісної міжвідомчої роботи при підготовці тексту кінцевого рішення окреме міністерство повинно обмінюватися інформацією з іншими міністерствами, за винятком випадків, коли текст стосується тільки одного міністерства, що в наші дні є незвичайним. З ініціативи міністерства, відповідального за проєкт, зустрічі проводяться на двосторонній або багатосторонній основі з іншими міністерствами, які беруть участь у заходах, особливо коли інші міністри мають затверджувати кінцевий проєкт-рішення. Це перший крок у підготовці проєкту. Другий крок починається, коли проєкт направляється прем'єр-міністру – як в його кабінет, так і в генеральний секретаріат уряду (GGS), який відповідає за координацію міжвідомчої роботи, особливо щодо указів і законопроектів. Генеральний секретаріат управляє порядком денним з підготовки проєктів і перевіряє їх зміст з юридичної та адміністративної точки зору. Кабінет прем'єр-міністра або сам прем'єр-міністр розглядає законопроекти з політичної точки зору. Міжвідомчі зустрічі проводяться щоразу, коли урядовий проєкт, законопроект або постанова вимагає затвердження кількома міністерствами у випадках, коли за деякими пунктами в цілому існують розбіжності. Ці зустрічі проходять під головуванням члена кабінету прем'єр-міністра, якому допомагає співробітник Генерального секретаріату. Останній скликає збори і оприлюднює офіційні протоколи. На зустрічах присутні високопоставлені представники кожного залученого міністерства. Член кабінету прем'єр-міністра виступає арбітром у випадку розбіжностей і, за необхідності, передає питання голові кабінету міністрів. У деяких випадках основні розбіжності доводиться вирішувати на зустрічі міністрів під головуванням прем'єр-міністра. З деяких питань створені постійні міжвідомчі комітети. Після затвердження проєкту головою зборів – членом кабінету міністрів чи прем'єр-міністром – протоколи роздруковуються на синьому папері (що вказує на те, що вони є обов'язковими) і доводяться до відома зацікавленим міністрам. Саме рішення прийнято називати «блакитним папером». Кількість міжміністерських зустрічей становить близько 1500 на рік, і в даний у Франції час існує 50 постійних комітетів.

Ухвалення указів і законопроектів – це не кінець ролі міністерства. Моніторинг реалізації заходів і оцінка їх ефективності є ключовими завданнями окремого міністерства. Воно має контролювати виконання рішень і проводити оцінку умов виконання. Кожне міністерство повинно бути залучено. Міністерство фінансів, зазвичай, грає провідну роль. Міністерство, яке

відповідає за державну реформу, розробляє державну політику реформ, запропоновану прем'єр-міністру, допомагає міністерствам в розробці їх політики в цій галузі і координує заходи щодо реформи, здійснювані міністерствами. Це гарантує, що їх стратегії будуть пов'язані одна з одною. Іноді методологія моніторингу та оцінки може бути складною, і це є ризик. Окреме міністерство з великою кількістю державних службовців та експертів може використовувати таку методологію, але це не доступно для інших міністерств. Однак немає необхідності використовувати такі складні методи у всіх міністерствах. Складність методу не повинна заважати міністерству ввести управлінський контроль і оцінку. Найважливіша мета – прищепити управлінську культуру в адміністрації і змінити менталітет. Для цього потрібен час, по-перше, щоб переконати державних службовців, і, по-друге, для розробки адекватних інструментів.

Окремі елементи механізму прийняття рішень економічної політики, розглянутого на прикладі Франції, присутні й у вітчизняній практиці. Аналіз матеріалів Порядків денних засідань Кабінету міністрів України, що проводяться як мінімум щосередини, показав, що проекти рішень супроводжуються пакетом документів (насамперед, це пояснювальні записки), які містять такі пункти як п. 5 «Позиція зацікавлених сторін» та п. 7 «Позиція зацікавлених органів» [10]. Однак їх список формується за розумінням ініціатора, а після узгоджувальних процедур із визначеними ним сторонами подається на Засідання КМУ, де не завжди вистачає часу, знань і релевантного досвіду у іншого міністра, щоб оцінити необхідність участі в узгодженні.

Виходячи з аналізу зарубіжного досвіду та оцінки поточної ситуації в Україні, нами розроблені наступні пропозиції щодо узгодження інструментів економічної політики та міжвідомчої взаємодії:

1) впровадження заходів із формування належного менталітету та управлінської культури в частині призначення осіб на посади відповідно до напрямку вже наявного в них досвіду, а не тільки на основі політичної прихильності до певних партій;

2) врахування досвіду Франції в частині міжміністерського узгодження при розробці проектів державної політики, а саме: зважаючи на відсутність персоналу, який може проводити складні дослідження з використанням специфічних методів, а також в принципі відсутність таких відділів міністерства, зосередити всі аналітичні роботи в Секретаріаті КМУ, а також НБУ у зв'язку з особливим статусом його рішень та незалежністю регулятора. Відповідно до досвіду Франції саме генеральний секретаріат уряду відповідає за координацію міжвідомчої роботи, управляє порядком денним для підготовки текстів проектів і перевіряє їх зміст з юридичної та адміністративної точки зору. Кабінет прем'єр-міністра або сам прем'єр-міністр розглядає законопроекти з політичної точки зору. В Україні ці функції мають бути покладені на Секретаріат Кабінету Міністрів України, яким керує Міністр Кабінету Міністрів України. У такому випадку, експерти Секретаріату КМУ будуть мати належні можливості для моделювання / прогнозування впливу, формуватимуть інформаційну базу та визначатимуть коло міністерств, органів для узгодження;

3) розробка процедури міжвідомчого узгодження.

Відповідно до п.2 «Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» «основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство» [11]. Отже, пропонуємо наступний алгоритм дій міністра, що виносить на Засідання Кабміну проєкт змін, які передбачають вплив на ключові показники діяльності інших міністерств/органів та застосування відповідних інструментів політики, яка є у його повноваженні (рис.1).

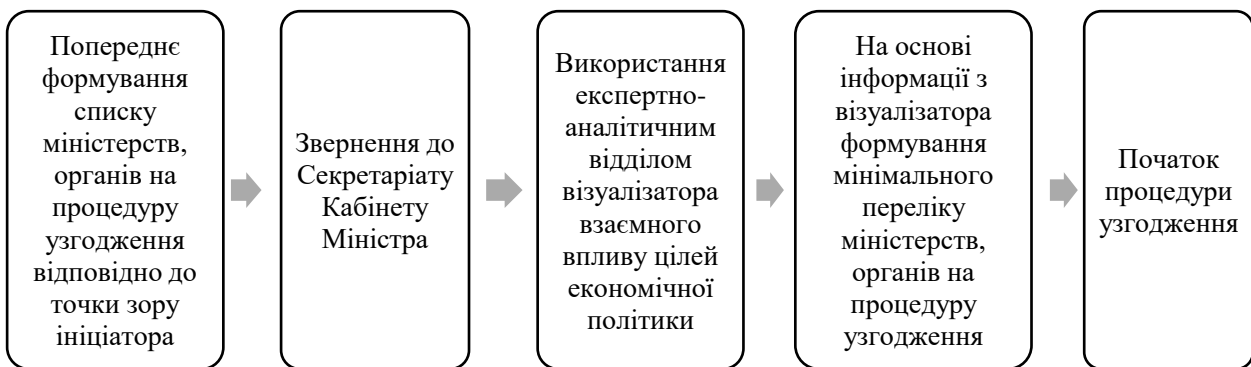


Рис. 1. Алгоритм ініціації міжвідомчої взаємодії через Секретаріат Кабінету Міністрів України

Зазначимо, що відповідно до «Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проєкту акта Кабінету Міністрів України та законопроєкту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України» [12], за результатами проведених заходів (у разі заповнення форми зведених фінансово-економічних розрахунків) розробник проєкту акта визначає перелік базових показників, необхідних для фінансово-економічних розрахунків проєкту акта:

- заінтересовані сторони, які належать до відповідної галузі (сфери) (контингент осіб, коло пільговиків, суб'єкти господарювання тощо);
- перелік показників прямих і непрямих витрат.

Визначення базових показників здійснюється з урахуванням особливостей та специфіки галузі (сфери), норм, нормативів, стандартів, ставок, лімітів тощо, встановлених законодавством у відповідній галузі (сфері), а також з використанням офіційних статистичних даних, даних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підвідомчих установ, наукових організацій, висновків експертів, власних спостережень і досліджень тощо із зазначенням джерел інформації.

Крім того, наголошується, що обґрунтування надаються щодо:

- вартісного впливу або його відсутності на надходження і витрати державного та/або місцевих бюджетів;
- включення нового заходу;

– прогнозного обсягу витрат на його реалізацію з розбивкою за роками та ефекту від його впровадження, якщо проєкт акта передбачає затвердження переліку заходів або змін до нього.

Таким чином, на даний момент аналітично-експертна робота Секретаріату Кабінету Міністрів використовує підхід, що орієнтується на бюджет, тобто орієнтована виключно на прогнозування видатків бюджету. Ми пропонуємо змінити даний орієнтир і аналітичне дослідження розширити відповідно до потреб різних міністерств. Наприклад, серед основних індикаторів варто було б зосередити увагу на таких як: валовий внутрішній продукт, індекс споживчих цін, індекс цін виробників промислової продукції, прибуток прибуткових підприємств, середньомісячна заробітна плата працівників, кількість зайнятих економічною діяльністю у віці 15-70 років, рівень безробіття населення, продуктивність праці, сальдо торговельного балансу, експорт товарів і послуг, імпорт товарів і послуг та інші, що визначені як індикатори відповідних напрямків у проєкті «Векторів економічного розвитку 2030».

Оскільки в українських нормативно-правових актах, які супроводжують процес затвердження витрат, відсутні чіткі вказівки щодо складання переліку осіб, з якими необхідно узгоджувати цільові показники (наприклад, збільшення витрат посередині бюджетного року), то саме цей механізм ми і пропонуємо. Вважаємо, що існує два варіанти процедури узгодження (рис.2).

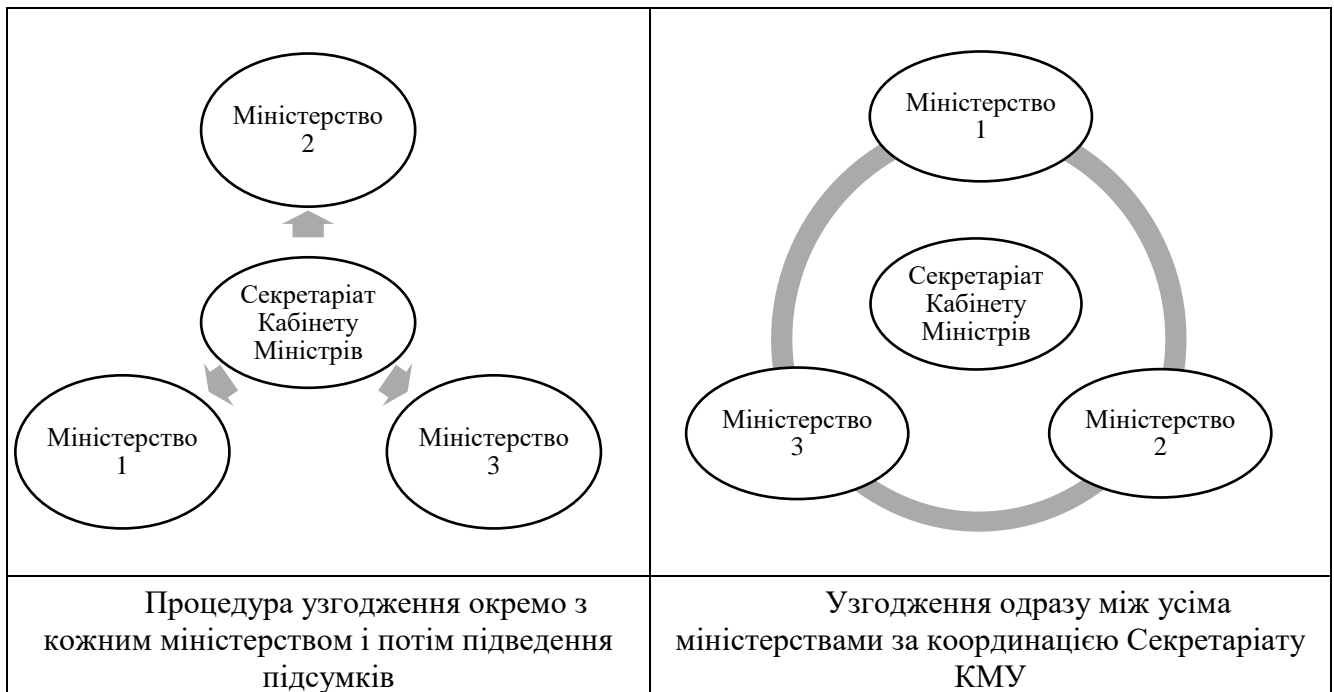


Рис. 2. Варіанти процедури міжвідомчого узгодження інструментів економічної політики

Так, якщо в звичайному порядку узгодження показників відбувається під час прийняття державного бюджету на рік, то при настанні непередбачуваної події в середині року (приклад - пандемія Covid-19), то потрібно коригувати бюджет. І ось тут і виникає необхідність узгодити дії між міністерствами та іншими органами державної влади.

Висновки. В Україні механізм вирішення потенційних конфліктів та міжвідомчого узгодження цілей економічної політики не є чітко визначеним, що може негативно впливати на ефективність управлінських рішень та швидкість регуляторного реагування в умовах зростаючих чинників вразливості, таких як пандемія Covid-19. На основі узагальнення досвіду провідних країн світу авторами були сформовані рекомендації щодо удосконалення механізму узгодження інструментів економічної політики в Україні, зокрема щодо зосередження всіх аналітичних робіт в Секретаріаті КМУ та НБУ; призначення осіб на посади відповідно до напрямку вже наявного в них досвіду; а також щодо процедур міжвідомчого узгодження рішень економічної політики.

Виконано в рамках науково-дослідної теми «Механізм синергетичної взаємодії інструментів економічної політики як драйвер стабілізації секторів економіки в контексті зростаючих чинників вразливості внаслідок пандемії COVID-19» (Реєстраційний номер проєкту: 0120U104765), що фінансується за рахунок коштів Національного фонду досліджень України, 2020-2021.

Література:

1. Гришова І. Ю., Наумов О. Б., Давидюк О. О. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Том 1. № 2. С. 36–49.
2. Желюк Т. Л., Ревун К. І. Ефективність економічної політики в умовах нестабільного середовища. *Вісник THEU*. 2014. № 1. С. 7–22.
3. Заклекта О. І., Шиманська О. П. Цілі, інструменти та обмеження економічної політики: теоретичні засади та сучасні реалії. *Вісник THEU*. 2015. Вип. 1. С. 24–32.
4. Лагунін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці: монографія. К.: Київ. нац.торг.-екон. ун-т, 2007. 248 с.
5. Петленко Ю. В., Сухіна Д. С. Взаємодія монетарної та фіскальної політик з метою досягнення макроекономічної стабільності. *«Бізнес-навігатор»*. 2018. № 1–2(44). С. 120–125.
6. Серебрянський Д., Капелюш А. Взаємодія фіскальної та монетарної політики в умовах фінансової стабілізації економіки України. *Вісник Національного банку України*. 2015. № 6. С. 22–28.
7. Economic Forecasts from the World's Leading Economists: Ukraine. Focus Economics. URL: <https://www.focus-economics.com/countries/ukraine>
8. Рекомендації з питань підготовки, подання на державну реєстрацію, юридичного обліку та зберігання нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю. Постанова колегії Міністерства юстиції України від 17.06.1993 р. № 13.
9. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731.
10. Засідання Кабінету міністрів України. Порядок денний. URL: <http://materialy.kmu.gov.ua/9af5ea28/3edb3be9.html>
11. Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 р. № 850. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text>
12. Про затвердження Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проєкту акта Кабінету Міністрів України та законопроєкту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України. Наказ Міністерства фінансів України від 21.03.2008 № 428 (зі змінами).

References:

1. Gryshova, I. Yu., Naumov, O. B., & Davydyuk, O. O. (2016). Ekonomiko-politychni konflikty na suchasnomu etapi [Economic and political conflicts on the modern stage]. *Ukrayins'kyi zhurnal prykladnoyi ekonomiky – Ukrainian Journal of Applied Economics*, 1(2), 36–49 [in Ukrainian].
2. Zhelyuk, T. L., & Revun, K. I. (2014). Efektyvnist' ekonomichnoyi polityky v umovakh nestabil'noho seredovyshcha [The effectiveness of economic policy in an unstable environment]. *Visnyk TNEU – Bulletin of TNEU*, 1, 7–22 [in Ukrainian].
3. Zaklekta, O. I., & Szymanska, O. P. (2015). Tsili, instrumenty ta obmezheniya ekonomichnoyi polityky: teoretychni zasady ta suchasni realiyi [Goals, tools and limitations of economic policy: theoretical principles and modern realities]. *Visnyk TNEU – Bulletin of TNEU*, 1, 24–32 [in Ukrainian].
4. Lagutin, V. D. (2007). *Byudzhetna ta monetarna polityka: koordynatsiya v transformatsiyi ekonomitsi [Budget and monetary policy: coordination in the transformational economy]*. Kyiv: Kyiv National Trade and Economic University [in Ukrainian].
5. Petlenko, Yu. V., & Sukhina, D.S. (2018). Vzayemodiya monetarnoyi ta fiskal'noyi polityk z metoyu dosyahnennya makroekonomichnoyi stabil'nosti [Interaction of monetary and fiscal policies in order to achieve macroeconomic stability]. *Biznes-navihator – Business Navigator*, 1–2(44), 120–125 [in Ukrainian].
6. Serebryansky, D., & Kapelyush, A. (2015). Vzayemodiya fiskal'noyi ta monetarnoyi polityky v umovakh finansovoyi stabilizatsiyi ekonomiky Ukrainy [Interaction of fiscal and monetary policy in terms of financial stabilization of Ukraine's economy]. *Visnyk Natsional'noho banku Ukrainy – Bulletin of the National Bank of Ukraine*, 6, 22–28 [in Ukrainian].
7. Economic Forecasts from the World's Leading Economists: Ukraine. Focus Economics. Retrieved from: <https://www.focus-economics.com/countries/ukraine>
8. Rekomendatsiyi z pytan' pidhotovky, podannya na derzhavnu reyestratsiyu, yurydychnoho obliku ta zberihannya normatyvnykh aktiv ministerstv, inshykh orhaniv derzhavnoyi vykonavchoyi vlady, orhaniv hospodars'koho upravlinnya ta kontrolyu. Postanova kolehiyi Ministerstva yustytisyi Ukrainy vid 17.06.1993 № 13 [Recommendations on issues of preparation, submission for state registration, legal accounting and storage of normative acts of ministries, other bodies of state executive power, bodies of economic management and control. Resolution of the Board of the Ministry of Justice of Ukraine of June 17, 1993, № 13]. [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro derzhavnu reyestratsiyu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv ta inshykh orhaniv vykonavchoyi vlady. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.12.1992 № 731 [On approval of the Regulations on state registration of normative legal acts of ministries and other executive bodies. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 28, 1992, № 731] [in Ukrainian].
10. Zasadannya Kabinetu ministriv Ukrainy. Poryadok dennyy [Meeting of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Agenda]. Retrieved from: <http://materialy.kmu.gov.ua/9af5ea28/3edb3be9.html> [in Ukrainian].
11. Polozhennya pro Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.08.2009 № 850 [Regulations on the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 12, 2009, № 850]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennya Metodyky provedennya finansovo-ekonomichnykh rozrakhunkiv pry pidhotovtsi projektu akta Kabinetu Ministriv Ukrainy ta zakonoprojektu, shcho vnosyt'sya u poryadku zakonodavchoyi initsiatyvy Kabinetom Ministriv Ukrainy na roz'hlyad Verkhovnoyi Rady Ukrainy. Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 21.03.2008 № 428 (zi zminamy) [On approval of the Methodology for conducting financial and economic calculations in the preparation of a draft act of the Cabinet of Ministers of Ukraine and a draft law submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine. Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated March 21, 2008, № 428 (as amended)]. [in Ukrainian].