

Зовнішні і внутрішні ризики розвитку національної економіки у коротко- й середньостроковому періодах

Геннадій Рябцев,

провідний науковий співробітник

Національного інституту стратегічних досліджень

Будь-яка держава завжди прагне уникнути збитків і втрат. Проте, щоб нейтралізувати можливі ризики, варто знати, від чого захищатися. Відповідь на це питання є особливо цінною під час криз, воєн і конфліктів, коли ймовірність небажаних змін є значною, а ціна помилки вимірюється не стільки прибутком, скільки суверенітетом держав. Тому ігнорування наявних ризиків може дорого обійтись Україні, що перебуває в центрі глобального протистояння.

У 2016р. в Україні вдалося **призупинити падіння національної економіки**. Валовий внутрішній продукт (ВВП) зріс на 2,3% порівняно з показником минулого року. Попри це, номінальний ВВП в доларах США зберігся на рівні середини 2000-х років (близько \$92 млрд.) і в найближчій перспективі не перевищить показник 2005р.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» Кабінет Міністрів обґрунтував низькі темпи відновлення економіки:

– негативним зовнішньоекономічним фоном «через невизначеність після референдуму в Великій Британії, підвищення ставки Федеральною резервною системою США та нестабільність на фондових ринках Китаю»¹³³;

– несприятливою кон'юктурою світових товарних ринків, зокрема основних експортних товарів України (чорні метали, добрива, залізорудна сировина, зернові);

– торговельними обмеженнями з боку країн-членів Митного союзу, насамперед Російської Федерації;

– втратою виробничих потужностей, інфраструктури і порушенням господарських зв'язків через військовий конфлікт на Сході країни;

– низькими темпами зростання економік основних торговельних партнерів України.

На думку Уряду, внаслідок дії цих чинників в Україні сформувалися «тимчасові дисбаланси», які «посилили девальваційні та інфляційні процеси». Однак, крім названих Кабінетом Міністрів зовнішніх причин, в державі існує **низка внутрішніх проблем, що майже не згадуються**. Це, зокрема:

– накопичені системні диспропорції;

– втрата звичних міжгалузевих і логістичних зв'язків;

– обмежена доступність енергетичної сировини;

– несприятливі умови ведення бізнесу;

– збереження надмірного регуляторного й податкового тиску;

¹³³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік». – <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>.

- орієнтування фіскальної системи на максимальні збори без урахування інтересів платників податків;
- недостатній захист прав власності і поширення рекету;
- неефективність судової системи;
- низький рівень довіри населення і бізнесу до владних структур;
- недостатній професіоналізм політиків.

За цих умов Україна стає надзвичайно вразливою до **проявів зовнішніх ризиків**, серед яких можна виокремити такі.

1. **Розвал системи міжнародного права.** Анексія Криму Російською Федерацією призвела до першого з часів Другої світової війни випадку перегляду кордонів в Європі, зруйнувавши систему, що трималася на статуті ООН і Гельсінському акті. При цьому нової архітектури міжнародних відносин не вибудовано і не закріплено угодами між ключовими гравцями, що відкриває широкі можливості для деструктивних дій в подальшому.

2. **Тероризм і кіберзлочинність.** Надзвичайна інформатизація світу підвищує вразливість найважливіших систем життєзабезпечення більшості держав до хакерських атак (наслідком атаки російських кібертерористів на українські енергетичні об'єкти стало прийняття в березні 2016р. Стратегії кібербезпеки України). Щоб створити непридатні умови для життя в будь-якому місті, достатньо вивести з ладу системи енергозабезпечення, водопостачання та утилізації відходів. Оскільки більшість із них є автоматизованими, це дозволяє єдиному хакеру надовго зруйнувати звичний ритм життя мільйонів людей (не кажучи про економічні збитки від таких дій). З іншого боку, «традиційні» акти тероризму через збереження їх підґрунтя лише частішатимуть.

3. **Масова міграція.** Її причини – не лише в сирійському та інших конфліктах, але й демографічному вибуху в країнах Африки і Близького Сходу. При цьому в ЄС відсутній рецепт боротьби з цією «недугою», наслідком чого є фрагментарні спроби перекриття кордонів із використанням збройних сил. Для України «міграційний» ризик може спричинити необхідність створення таборів для біженців для виконання функцій «фільтраційної зони» на кордоні з ЄС та загострити внутрішнє протистояння.

4. **Бідність.** Нинішнє «зростання» світової економіки майже не пов'язане з відновленням її реального сектора. «Кількісні пом'якшення» не вирішили проблем тенденційного оцінювання ризиків, активів і зобов'язань, тіньового банкінгу і системних розкрадань, непрозорості ринку деривативів і надмірної концентрації коштів. Політична еліта надто повільно усвідомлює, що нинішні проблеми пояснюються не стільки дефіцитом ресурсів, економічними негараздами чи перенаселеністю, скільки безвідповідальними діями фінансових структур. Це мало кого хвилювало, поки об'єктами пограбування були багаті на ресурси Африка та Близький Схід. Але сьогодні «бюджетне стимулювання» практикується і в розвинених країнах, що призводить до зростання бідності.

В Україні, через нестачу коштів у широких верств населення, подальше зростання цін і тарифів, інфляція і девальвація можуть **спричинити масштабні протести**. Акції непокори супроводжуватимуться сплесками

насильства через наявність великої кількості вогнепальної зброї у ветеранів АТО, які до того ж уміють користуватися нею.

6. Криза в державах-експортерах енергоресурсів. Від кратного зниження цін на вуглеводні, що спостерігалось протягом 2014-2016рр., найбільше постраждали експортери, що мали високу собівартість видобутку і не володіли вільними ресурсами для швидкого виправлення ситуації. Йдеться про РФ, Венесуелу, деякі країни Африки й Середньої Азії, а також Норвегію та Велику Британію. Але якщо останні є державами з диверсифікованою економікою, то благополуччя РФ і, особливо, Венесуели ґрунтувалося на високих цінах на енергоносії. У Росії нафта й газ забезпечували 49% експортних доходів, у Венесуелі – близько 80%. У Боліваріанській республіці падіння цін вже призвело до перемоги опозиції на парламентських виборах, що не виключає оголошення імпичменту президенту Ніколасу Мадуро. У РФ розвиток подій за руйнівним сценарієм уповільнила наявність коштів Стабілізаційного фонду, Фонду національного добробуту і Державного резервного накопичувального фонду. Проте існують побоювання, що російська відповідь на нинішні виклики може вийти за економічні межі. Анексія Криму і війна на Сході України – лише частина дій РФ у спробі зберегти геополітичний вплив.

7. Створення альтернативних центрів управління. У намаганні встановити контроль над цільовими об'єктами і ринками транснаціональні корпорації, фінансово-промислові групи, організовані групи хакерів, окремі «філантропи» успішно підривають традиційний вплив держав. Цей ризик повною мірою стосується й України, якій залишають відкритими для розвитку лише декілька ніш. На виході з трансформації нашої державі пропонують роль сировинної колонії (тепер – продовольчої).

Однак, представники українського політикуму, як і раніше вважають, що:

- рішення органів влади (суб'єктів управління) є кваліфікованими й відображають інтереси суспільства;
- об'єкти управління (наприклад, національна економіка) є чітко визначеними і сталими (тобто відомо, які дії можна застосувати і як буде реагувати об'єкт);
- об'єкт автоматично виконує всі рішення суб'єкта, тобто неконтрольовані суб'єктом процеси функціонування об'єкта відсутні.

Але сьогодні варто виходити з того, що:

- у кожного об'єкта є «власні інтереси», що конкурують із такими в інших сферах діяльності. Тривале дотування окремих галузей економіки за рахунок інших є яскравою ілюстрацією цього факту;
- між інтересами «суб'єктів» існують суперечності. Звичайною практикою є спрямування ресурсів на економічно необґрунтовані (для суспільства) проекти і передача прав управління інфраструктурними об'єктами приватним особам;
- суб'єкт управління не є єдиним джерелом владних рішень. Існують групи спеціальних інтересів, які вже створили власні, альтернативні центри управління.

У наведеному контексті цілком можливим є перетворення України на *failed state*. Активізація військових дій на Донбасі або блокування роботи уряду здатні перезапустити дезінтеграцію держави. Поки ймовірність

утрати керованості зберігатиметься, інвестування в Україну, як і бізнес-активність, залишатимуться на мінімальному рівні.

У **найближчій перспективі Україна буде найбільш вразливою** до дії таких **зовнішніх ризиків**:

- збереження низьких цін на ринках основних експортних товарів (чорні метали, добрива, залізорудна сировина, зернові);
- обмеження доступу до міжнародних ринків капіталу, нестача зовнішнього фінансування й донорської допомоги;
- згортання інвестиційних планів іноземних компаній, що працюють в Україні;
- негативного впливу на національну економіку імплементації Угоди про асоціацію з ЄС;
- ескалації українсько-російського конфлікту й можливого розширення меж торговельної війни.

Оскільки самостійно усунути перераховані вище ризики Україна не в змозі, виняткової важливості набуває нейтралізація таких небезпек.

1. Неefективна реалізація ключових реформ, зокрема через недостатній професіоналізм керівників виконавчої влади.

Протягом останніх років в Україні загострилися такі фундаментальні проблеми державного управління, як:

- втрата органами виконавчої влади розуміння окремих ринків, галузей, національної економіки, держави як цілісних об'єктів управління;
- переважання реактивної політики, коли вжиття заходів розпочинається лише після набуття суспільною проблемою глобального характеру;
- прийняття владних рішень без комплексної оцінки їх ефективності, результативності, справедливості, адміністративної і політичної здійсненості, в ручному режимі, під тиском «громадськості» або груп спеціальних інтересів, на основі неповної, суперечливої, тенденційної інформації;
- зосередження уваги на поточних питаннях, хоча замовчування або забалакування більш серйозних проблем загрожує значнішими витратами ресурсів у майбутньому.

У 2014-2016рр. до перерахованих додалася ще одна проблема – **нестача кваліфікованих кадрів в умовах зрощування політики й бізнесу**. Державні службовці вже не приховують, що займаються підприємницькою діяльністю. Панує хибна думка, що людина з бізнесу може легко переходити на державну службу і демонструвати на ній високі досягнення, не маючи необхідних знань і навичок. Наслідками підтримки таких уявлень на найвищому рівні стали:

- звільнення професійних службовців без планування, прогнозування і попередження можливих втрат і під приводом «очищення влади», закон про який розкритикований Венеціанською комісією. Їх заміна не надто успішними бізнесменами і незатребуваними в своїх країнах іноземцями, які легко змінили громадянство заради винагород, що неофіційно виплачувалися їм «друзями України» на кшталт Дж. Сороса;
- масові скорочення службовців, що відповідали за підготовку проектів владних рішень та їхнє обґрунтування. Позбавлення інших

надбавок за інтенсивність праці, вислугу років, наявність наукових ступенів і вчених звань, що зумовило масовий відтік професіоналів із державної служби;

- фактична передача управління державними фінансами під контроль Міжнародного валютного фонду;

- зростання закритості й непрозорості органів виконавчої влади, ліквідація під приводом реорганізацій громадських рад, супроводжувана звинуваченнями представників громадянського суспільства в непрофесіоналізмі, попри відсутність досвіду роботи в керованих сферах у самих чиновників;

- масові порушення регламентів роботи Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, ігнорування народними депутатами зауважень і рекомендацій Головного юридичного та Головного науково-експертного управлінь Апарату Верховної Ради, що призвели до ухвалення безграмотних і незабезпечених ресурсами нормативно-правових актів;

- призначення на корупційно небезпечні посади непрофесіоналів, нездатних формувати й реалізовувати державну політику.

Через нестачу фахових виконавців **виробники політики задовольняються її поверховим аналізом** чи замовляють підготовку рекомендацій, які приховують ризики ухвалення кон'юнктурних або підтриманих окремими групами інтересів владних рішень. Аналіз ефективності й регуляторного впливу обмежується описовим викладенням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ігноруються ризики нанесення збитків і докладання затратних зусиль. Прямим результатом цього стають значні втрати в суспільному добробуті, формування у населення негативного ставлення до влади.

Наслідками «кадрового» ризику є високі ймовірності:

- зміни розміру, кількості, порядку справляння податків і зборів, у тому числі менше, аніж через шість місяців після опублікування ухваленого рішення (тобто з порушенням Бюджетного і Податкового кодексів);

- запровадження заборони на придбання товарів і послуг в окремих суб'єктів господарювання під приводом «боротьби з агентами Кремля»;

- відновлення обмежень на придбання валюти імпортерами та зобов'язань її реалізації експортерами;

- посилення адміністративного тиску на окремих суб'єктів господарювання в моменти різких змін ринкової кон'юнктури;

- посилення недобросовісної конкуренції з боку фінансово-промислових груп, що здійснили захоплення регулятора;

- збільшення привабливості товарних ринків для кримінальних і тіньових структур.

2. Зменшення попиту, обумовлене низькою платоспроможністю споживачів унаслідок скорочення реальних доходів населення й погіршення ситуації на ринку праці. Хоча номінальні доходи громадян України в 2016р. зросли порівняно з минулим роком на 15%, реальні наявні доходи, визначені з урахуванням цінового чинника, не

змінилися¹³⁴. Близько 31% опитаних у грудні 2016р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Центром Разумкова визнали своє матеріальне становище «нестерпним»¹³⁵. Середньомісячний дохід респондентів виявився в 2,4 раза менше суми, яка, на їх думку, є «достатньою для нормального життя».

За даними Держстату, кількість безробітних в Україні майже не змінюється, хоча такі оцінки не відповідають реальному стану справ. За результатами опитування, проведеного в грудні 2016р. Соціологічною групою «Рейтинг», не працюють близько 40% респондентів, і пенсіонери – лише третина з них¹³⁶. При цьому 5 млн. працездатних не в змозі визначити свій рід занять однозначно, а за одне робоче місце конкурує 20-30 претендентів (якщо врахувати 1,7 млн. тимчасово переміщених осіб).

Наслідками «споживчого» ризику є високі ймовірності:

- прискорення трудової еміграції;
- скорочення споживання товарів і послуг, у тому числі першої необхідності;
- активного просування дешевої продукції з низькими споживчими характеристиками;
- «оптимізації» податків та якості товарів і послуг;
- скорочення прибутковості бізнесу, що збільшує фінансову вразливість суб'єктів господарювання, не дозволяючи їм витримувати тривалі атаки ближчих до влади конкурентів (зокрема інформаційні).

3. Збереження девальваційних тенденцій на валютному ринку, зокрема через збільшення боргового навантаження і, як наслідок, низької кредитної активності комерційних банків. Попри реструктуризацію, державний борг на кінець 2016р. становив 82% ВВП, тоді як критичним рівнем вважається 60%. Державі все складніше обслуговувати заборгованості. Навіть за висновками Національного банку України, «продовження співпраці з міжнародними донорами, передусім МВФ, є ключовим фактором збереження фінансової стабільності»¹³⁷.

Представники 10 державних, аналітичних та академічних структур, що брали участь у складанні 43-го консенсус-прогнозу Мінекономрозвитку, вважають, що до грудня 2017р. національна валюта подешевшає до 29,85 грн./\$1 (із варіацією значень 26,50-33,00)¹³⁸. І хоча аналітики Національного банку України кажуть про «інерційність очікувань», прогнозована поведінка гривні є цілком реальною, оскільки їй загрожують політична нестабільність; фіскальний розрив, рівний всім доходам

¹³⁴ Доходи та витрати населення у 2016 році. –

<http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/03/56w.zip>

¹³⁵ 2016-й: політичні підсумки - загальнонаціональне опитування. –

<http://dif.org.ua/article/2016-y-politichni-pidsumki-zagalnonatsionalne-opituvannya>.

¹³⁶ Оцінка умов праці українців. –

http://ratinggroup.ua/research/ukraine/ocenka_usloviy_truda_ukraincev.html.

¹³⁷ Звіт про фінансову стабільність. –

<https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=40819104>.

¹³⁸ Україна: перспективи розвитку. Консенсус-прогноз. –

<http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=8089b0f3-7748-45f0-9ea0-6a3f0d39293a>.

бюджету; низька платіжна дисципліна; тінізація економіки і відтік капіталу.

Прямим наслідком нестабільності гривні є поганий доступ до кредитних коштів. Основними чинниками, що ускладнюють їх залучення, є завищені відсоткові ставки, надмірні вимоги до вартості застави, а також складне оформлення документів. Однак здешевлення кредитів не відбудеться, доки не вдасться зупинити військові дії; підвищити інвестиційну привабливість, суверенний рейтинг України та її банків; гарантувати право власності; знизити ризики неплатоспроможності позичальників і вирішити проблеми виконання судових рішень.

Наслідками «девальваційного» ризику є високі ймовірності:

- відмов суб'єктів господарювання від укладання довго- та середньострокових контрактів;
- нестачі ресурсів для розвитку бізнесу;
- заміни фінансових кредитів товарними.

4. Відсутність прогресу у відновленні контролю над окремими районами Донецької та Луганської областей.

Конфлікт на Сході України не став локальним і швидкоплинним, а його наслідки для економіки виявилися більш серйозними, аніж прогнозувалося. Відновлення зупинених підприємств, виведеної з ладу інфраструктури й розірваних зв'язків потребуватимуть багатьох років. Тривале протистояння поширило економічну «заразу війни» не тільки на Харків із Дніпром, але й решту території держави. Асоціювання України з «гарячою точкою» зменшило її інвестиційну привабливість, підвищило вартість запозичуваних коштів і посилило конкуренцію за місцеві ресурси через приплив біженців.

Наслідками «військового» ризику є високі ймовірності:

- неможливості відновлення нормальної економічної діяльності на Сході України і повернення власності, що залишилася в ОРДЛО;
- збільшення частки «тіньового» бізнесу у східному регіоні;
- складності із життєзабезпеченням об'єктів, розташованих поблизу лінії розмежування;
- погіршення кримінальної ситуації навколо зони конфлікту;
- неможливості реалізації програм розвитку Сходу України;
- військової ескалації конфлікту.

5. Заморожування інвестиційних проектів і відтік капіталу.

Натепер більшість інвесторів розуміє, що право власності в Україні є незахищеним, а тому не поспішають купувати активи, які можна втратити, модернізувати підприємства, які можуть забрати, повертати кошти з офшорів, коли держава не гарантує їх збереження.

На жаль, під час чергового обговорення нового розпродажу активів мова про захист прав власності не йде. Але якщо суспільство не бажає загострення соціальних проблем після нової хвилі приватизації, його інститутам варто простежити за:

- формуванням відкритих реєстрів і кадастрів нерухомого майна;
- розробленням механізмів захисту прав приватних інвесторів;

- складанням переліку підприємств, що не мають бути приватизованими за жодних обставин;
- визначенням чітких вимог до інвесторів;
- оприлюдненням кінцевих бенефіціарів (реальних покупців) перед їхнім допуском до участі в приватизації;
- встановленням як головного критерію ухвалення рішень суми соціальних зобов'язань та інвестицій у модернізацію об'єктів, а не запропонованої за них ціни;
- прозорість усіх процедур.

Наслідками «інвестиційного» ризику є високі ймовірності:

- залишення країни іноземними інвесторами, насамперед компаніями з російським капіталом;
- нарощування капіталізації суб'єктами господарювання без гарантій повернення коштів, вкладених у розвиток.

6. Зростання тіньової економіки.

Приховувана від держави діяльність набула в Україні більшого розмаху, аніж в Болгарії й Румунії, не кажучи про ЄС-15 (хоча й там, за оцінками автора, повз бюджети проходить щорічно €2,2 трлн.). Згідно з виконаними дев'ять років тому розрахунками Ф. Шнайдера з Університету Лінца, частка тіньової економіки в Україні сягала 47 % ВВП. Достатньо консервативні оцінки Мінекономрозвитку вказували тоді на 28%. Сьогодні ж навіть останнє визнає, що в 2015р. в тіні¹³⁹ перебувало щонайменше 40% ВВП¹⁴⁰.

Зростання тіньового сектора обумовлено:

- недостатньою ефективністю роботи державних інституцій (за цим показником у рейтингу *Global Competitiveness Index (GCI) 2016-2017*¹⁴¹ Україна є 129 з 138 держав);
- недосконалістю економіко-правового середовища і низькою ефективністю судової системи (129 місце в рейтингу *GCI 2016-2017*);
- несприятливими умовами ведення бізнесу, наявністю надмірного регуляторного і податкового тиску (84 місце серед 190 держав у рейтингу *Doing Business 2017*¹⁴²), що підштовхують до приховування реальних обсягів виробництва й прибутку. Масштаби «оптимізації» є тим більшими, чим вищими стають ставки податків і чим гірше працює фіскальна система;
- орієнтування фіскальної системи на максимальні збори без урахування інтересів платників, наприклад, ризиків, що виникають у підприємців внаслідок дій податківців;

¹³⁹ Без урахування Криму та окремих районів Донецької та Луганської областей.

¹⁴⁰ Загальні тенденції тіньової економіки в Україні. – <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=ee79c009-bee1-4f5e-a275-c2be8fae5875>.

¹⁴¹ Global Competitiveness Index 2016-2017. Ukraine. – <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=UKR>.

¹⁴² Doing Business. Україна. – <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#paying-taxes>.

– недостатнім захистом прав власності (131 і 136 місця в рейтингу *GCI 2016-2017* за показниками захисту прав власності і прав міноритарних акціонерів);

– великими масштабами корупції (при цьому, щоб більше приховувати, потрібно платити все більше);

– поширенням рекету (123 місце в рейтингу *GCI 2016-2017* за показником «Організована злочинність»). У цьому випадку замість державних чиновників вимаганням займаються організовані злочинні угруповання, причому тіньові підприємства можуть приховувати свою діяльність і від них, і від держави. Існує й зворотний зв'язок – ОЗУ приділяють більше уваги підприємствам, що приховують свою діяльність, а не працюють відкрито;

– низьким рівнем довіри до владних структур. Останній факт підтверджують результати дослідження, проведеного в листопаді 2016р. Центром Разумкова¹⁴³. Відповідно до них, понад дві третини (67%) українських громадян¹⁴⁴ незадоволені напрямом, в якому рухається держава, 81% не довіряють жодному з чиновників, а майже чверть (24%) переконані, що Україна нездатна подолати існуючі проблеми та труднощі.

Наслідками «тіньового» ризику є високі ймовірності:

– неспроможності суб'єктів господарювання, що приховують свою діяльність, звертатися за захистом своїх прав до суду;

– обмежень в інвестиційних можливостях і виборі партнерів, яким можна довіряти;

– неспроможності збільшення акціонерного капіталу та отримання позик (особливо якщо фінансова установа вимагає додаткового забезпечення або підприємство приховує власника активів);

– неможливості використання прихованих ресурсів і підвищення ефективності діяльності.

Безумовно, наведений перелік ризиків розвитку національної економіки не є повним і може бути уточненим. Головне, щоб затребуваним стало управління ними, тобто **вироблення політики запобігання та/чи мінімізації втрат** від імовірних подій, здатних негативно вплинути на суб'єкти господарювання, окремі галузі, національну економіку й державу в цілому.

Ця політика має **базуватися** на таких тезах:

– будь-який ризик можна передбачити;

– настання будь-якої події можна прискорити, відтермінувати чи відвернути;

– до ймовірних втрат можна і варто готуватися;

– будь-які втрати можна мінімізувати;

– небажаними процесами можна певної мірою керувати;

– для нейтралізації ризиків слід використовувати заздалегідь розроблені підходи та інструменти.

¹⁴³ Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. – http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2_Press1116.doc.

¹⁴⁴ Без урахування Криму та окремих районів Донецької та Луганської областей.