

MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.3.16>

ZAGRANICZNE DOŚWIADCZENIE W TWORZENIU I ZARZĄDZANIU PAŃSTWOWYMI REZERWAMI STRATEGICZNYMI

Oleh Chechel

*doktor nauk w zakresie administracji publicznej, docent,
zastępca dyrektora Ukraińskiego Państwowego Naukowo-Badawczego Instytutu „Resurs” Państwowej
Agencji Rezerwy Ukrainy, (Kijów, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0002-5092-9593
zedat@ukr.net*

Yurii Lytvyn

*doktor nauk w zakresie administracji publicznej,
dyrektor Ukraińskiego Państwowego Naukowo-Badawczego Instytutu „Resurs” Państwowej Agencji
Rezerwy Ukrainy, (Kijów, Ukraina)
ORCID ID: 0009-0002-5078-2963
Yuriylitvin@ukr.net*

Adnotacja. Artykuł poświęcono problemom tworzenia zapasów strategicznych materiałów i wartości materialnych w niektórych krajach zagranicznych. Zbadano główne trendy i kierunki polityki państwa w zakresie tworzenia rezerw strategicznych w głównych krajach świata w porównaniu z krajowym podejściem do tworzenia rezerwy materialnej państwa. Ujawniono cechy rozszerzonego zaangażowania podmiotów sektora prywatnego w proces tworzenia zapasów materiałów strategicznych. Określono istotę materiałów strategicznych i podejścia do tworzenia ich nomenklatury i listy. Uzasadnione są zalety stosowania zasad dekoncentracji i decentralizacji przez procesy zarządzania i korzystania z rezerwy państwowej z uwzględnieniem aktualnych macierzy zagrożeń. Oddzielnie podkreślono doświadczenie Unii Europejskiej w tworzeniu odpowiednich funduszy finansujących procesy tworzenia, zakupu i rozszerzania nomenklatury zasobów materialnych. Przeprowadzono analizę porównawczą podejść do tworzenia rezerwy państwowej według modelu amerykańskiego lub anglosaskiego, w krajach UE i niektórych krajach byłego obozu socjalistycznego.

Słowa kluczowe: państwowa rezerwa materiałowa, materiały strategiczne, rezerwy państwowe, administracja publiczna, zasada decentralizacji i dekoncentracji.

FOREIGN EXPERIENCE OF FORMATION AND MANAGEMENT OF THE STATE STRATEGIC RESERVES

Oleh Chechel

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Deputy Director of Ukrainian State Scientific Research Institute «Resource»
State Reserve Agency of Ukraine (Kyiv, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0002-5092-9593
zedat@ukr.net*

Yurii Lytvyn

*Doctor of Science in Public Administration,
Director of Ukrainian State Scientific Research Institute «Resource»
State Reserve Agency of Ukraine (Kyiv, Ukraine)
ORCID ID: 0009-0002-5078-2963
Yuriylitvin@ukr.net*

Abstract. The article is devoted to the problems of forming stocks of strategic materials and tangible assets in some foreign countries. The main trends and directions of the state policy in the field of formation of strategic reserves in the leading countries of the world are studied in comparison with the domestic approach to the creation of the state material reserve. The features of the extended involvement of private sector entities in the process of forming stocks of strategic materials are revealed. The essence of strategic materials and approaches to forming their nomenclature

and list are determined. Reasoned advantages of applying the principles of deconcentration and decentralization in the management processes and use of the state reserve, taking into account current threat matrices. The experience of the European Union regarding the creation of appropriate funds, which finance the processes of formation, procurement and expansion of the nomenclature of material stocks, is highlighted separately. A comparative analysis of approaches to the creation of the state reserve according to the American or Anglo-Saxon model, in the EU countries and some countries of the former socialist camp, was carried out.

Key words: state material reserve, strategic materials, state reserves, public administration, principle of decentralization and deconcentration.

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СТРАТЕГІЧНИМИ РЕЗЕРВАМИ

Олег Чечель

*доктор наук з державного управління, доцент,
заступник директора Українського державного науково-дослідного інституту «Ресурс»
Державного агентства резерву України (Київ, Україна)
ORCID ID: 0000-0002-5092-9593
zdat@ukr.net*

Юрій Литвин

*доктор наук з державного управління,
директор Українського державного науково-дослідного інституту «Ресурс»
Державного агентства резерву України (Київ, Україна)
ORCID ID: 0009-0002-5078-2963
Yuriylitvin@ukr.net*

Анотація. Стаття присвячена проблемам формування запасів стратегічних матеріалів і матеріальних цінностей у деяких зарубіжних країнах. Досліджені основні тенденції та напрями державної політики у сфері формування стратегічних запасів у провідних країнах світу у порівнянні з вітчизняним підходом до створення державного матеріального резерву. Розкрито особливості розширеного залучення суб'єктів приватного сектору до процесу формування запасів стратегічних матеріалів. Визначена сутність стратегічних матеріалів і підходи до формування їх номенклатури та переліку. Обґрунтовані переваги застосування принципів деконцентрації та децентралізації процесами управління та використання державного резерву з урахуванням актуальних матриць загроз. Окремо виділено досвід Європейського Союзу щодо створення відповідних фондів, які фінансують процеси формування, закупівлі та розширення номенклатури матеріальних запасів. Проведено порівняльний аналіз підходів до створення державного резерву за американською або англо-саксонською моделлю, в країнах ЄС та деяких країнах колишнього соціалістичного табору.

Ключові слова: державний матеріальний резерв, стратегічні матеріали, державні запаси, публічне управління, принцип децентралізації та деконцентрації.

Вступ. Сучасні процеси розвитку геополітичних і геоекономічних відносин характеризується сталою тенденцією обмеженості ресурсної бази світової та регіональних економік. Держави все частіше опиняються в умовах, коли потреби соціально-економічної сфери не можуть бути задоволені за рахунок наявних у конкретний момент часу ресурсів. Це викликає необхідність пошуку додаткових резервів, особливо стратегічних, на зовнішніх ринках. Відбувається зростання попиту і, як наслідок, штучне удорожчання таких ресурсів. У результаті цього держави потребують значно більшої кількості фінансів, які відволікаються з соціальної або гуманітарної сфер.

Таким чином, держава фактично вимушена витратити більше коштів для задоволення традиційних потреб. У цій ситуації національні уряди вирішують проблеми ресурсного забезпечення шляхом створення державних стратегічних резервів. Це своєрідний запас певних матеріальних цінностей, які мають ключове значення для потреб національної економіки та національної безпеки, але характеризується надзвичайно еластичним попитом і ціноутворенням. З іншого боку, такі ресурси традиційно є обмеженими, що також негативно впливає на рівень їх доступності. Тому національні уряди намагаються створити відповідні стратегічні резерви, а також запровадити ефективний механізм управління ними.

Досвід зарубіжних країн є актуальним для України, враховуючи фактичну неспроможність державного резерву забезпечити потреби оборони України під час повномасштабного вторгнення. Залучення іноземного досвіду щодо регулювання процесами формування та управління державним стратегічним резервом дасть необхідний потенціал для розвитку ефективної моделі формування стратегічних резервів в Україні.

Стан наукової розробки теми. Зарубіжний досвід в частині формування державного резерву майже не привертає увагу вітчизняних учених. Доцільно відмітити лише деяких дослідників, таких як: Ващенко В.В., Грінченко О.І., Кутувий О.П., Стрнад Л.Ф. і Дюкорєва Ю.П., Щипанський П.В. та інші, – які в своїх роботах торкалися фрагментарних питань розвитку державного резерву.

Мета статті. Метою статті є визначення найкращих тенденцій у сфері публічного управління та формування державного стратегічного резерву або стратегічних державних запасів, особливо критичних матеріальних цінностей.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка держава, визначаючи стратегічні пріоритети та напрями свого цивілізаційного розвитку, а також шляхи реалізації власної державної політики в різних секторах соціально-економічної сфери завжди ґрунтується на наявних у неї ресурсах та виходить із потенційної можливості формування додаткових матеріальних запасів. Такі запаси традиційно є моделлю відносин з приводу державного резервування. Тобто держава резервує певний обсяг матеріальних цінностей, особливо стратегічного характеру та призначення (паливо-мастильні матеріали, стратегічні матеріали оборонного значення, продовольчі резерви тощо). Їх потреба обумовлюється необхідністю планування соціального економічного розвитку, а також страхуванням від ризиків, що можуть загрожувати національній безпеці, сталому розвитку економіки чи від інших випадків і ситуацій, які потенційно можуть розбалансувати систему державного забезпечення потреб соціально-економічного розвитку.

Традиційно, в зарубіжних країнах, процес державного резервування не розглядається як централізований на загальнодержавному рівні. Справа в тому, що панування тенденцій деконцентрації та децентралізації публічного управління запровадило галузевий підхід у частині визначення відповідальних інституцій за формування стратегічних запасів матеріальних цінностей, необхідних для безперебійного виконання функцій держави. Натомість, вітчизняний підхід до формування та управління Державним матеріальним резервом лише з початком широкомасштабного вторгнення було остаточно визнано рудиментарним, хибним і таким, що потребує якнайскорішого оновлення, в тому числі й щодо перегляду його матеріально-ресурсного забезпечення та процесу державного управління.

Державний матеріальний резерв в сучасних економічних умовах є важливим компонентом системи забезпечення національної безпеки, а також одним із найважливіших інструментів держави по оперативному реагуванню на несприятливі та різкі зміни економічної та соціально-політичної ситуації в країні та в світі; виникнення нових загроз, у тому числі терористичних; природних і техногенних катастроф. Державний резерв матеріальних цінностей використовується для забезпечення безперебійного функціонування та стабілізації економіки у випадку надзвичайних обставин, які можуть загрожувати національній безпеці України та призвести до порушення її господарських зв'язків (Коваленко, 2013) Але слід зауважити, що на сьогодні така позиція С.О. Коваленко зазнає критики та потребує трансформації, при чому подекуди – докорінної.

В цьому контексті Л.Ф. Странд та Ю.П. Дюкарева зауважують, що висока якість та значний обсяг резерву конкретної країни характеризують її як економічно спроможну. Так, значні обсяги резервів характерні для США, Китаю і країн ЄС. Державний матеріальний резерв сприяє незалежності держави на світовому ринку, а також робить можливим здійснення регулюючого впливу держави на внутрішню ситуацію з економікою країни. Крім того, саме державний резерв за відповідних обсягів виступає в якості гаранту продовольчої безпеки країни. Державний матеріальний резерв є не лише засобом накопичення матеріальних цінностей у вигляді запасів окремих видів ресурсів, а і стратегічним економічним потенціалом, який, поза іншим, бере участь у соціально-економічних процесах, що відбуваються в будь-якій державі (Странд, Дюкарева, 2023).

Справа в тому, що обмежені ресурсні можливості держави, постійні трансформації підприємств та економічних відносин, відсутність системи економічного стимулювання заходів із мобілізаційної підготовки, невизначеність навіть індикативних показників державного бюджету на особливий період – не гарантують укладення договорів (контрактів) із потенційними виконавцями мобілізаційних завдань (замовлень) на особливий період. Власникам підприємств національної економіки не вигідно утримувати виробництво в готовності до виконання мобілізаційних завдань. Не відповідають номенклатурі та нормам і матеріальні цінності мобілізаційного резерву, їх накопичення та освіження не проводиться. Утримання матеріальних цінностей мобілізаційного резерву за багатьма показниками номенклатури безпосередньо на підприємстві обтяжливе для зберігачів та неефективне для виробництва (Щипанський, 2019).

У цьому контексті слушно зауважує В.В. Ващенко, що на сучасному етапі розвитку економіки державний резерв України є стабілізуючим інструментом згладжування темпів трансформації суспільства, що вимагає мобільної адаптивності, взаємозв'язку та включення інститутів й інституцій та всіх суб'єктів господарювання у структуру державного резерву до збалансованості ключових складових. Дослідник наголошує на необхідності удосконалення структури управління державним резервом шляхом реструктуризації економічно-управлінського інструментарію забезпечення ефективного функціонування всіх ланок. Окрім того він пропонує новий підхід до встановлення інституціонального рівня державного матеріального резерву через запровадження та забезпечення якісними продуктами, вплив на регулювання цін на ринку, покращення послуг для зберігання продукції, поліпшення якості обслуговування підприємствами-зберігачами продукції (Ващенко, 2020: 204–208). Однак, така позиція стосується фактичного процесу управління державним резервом.

Вивчення зарубіжного досвіду є надзвичайно важливим для того, щоб повністю змінити концепцію державного резерву матеріальних цінностей, запровадження стратегічного резерву особливо нагальних і важливих ресурсів, застосування принципів деконцентрації та децентралізації процесами управління та використання державного резерву.

В першу чергу необхідно звернути увагу на особливості американського досвіду формування та управління запасами стратегічних матеріалів. Загалом, для американської або англо-саксонської моделі

(притаманна для Великобританії, Канади, Австралії та США) того, що у вітчизняній практиці ми називаємо «управління державним резервом» взагалі не існує, тобто цим країнам не властива така категорія як «резерв». Справа в тому, що у цих країнах процес резервування (reserving) притаманний виключно фінансовому сектору, коли йдеться про створення валютних резервів або резервів покриття ліквідності грошового обігу чи обслуговування державного боргу. Для всіх інших сфер державного управління властивим є процес формування запасів стратегічних матеріалів (forming the strategic material's stockpile) (Perry, 2020). При чому цей процес не є централізованим з точки зору безпосереднього формування та розподілу стратегічних матеріалів (strategic materials).

Ми наполягаємо саме на наведених вище правових конструкціях через те, що сам механізм публічного регулювання ринкових процесів у США, а формування запасів це абсолютно економічний процес, відбувається з урахуванням ринкової кон'юнктури та зміни попиту на відповідні ресурси. Тобто «резерв» у вітчизняному розумінні, означає сталу номенклатуру матеріальних цінностей, що зберігаються для задоволення в майбутньому потенційних потреб держави, зокрема в контексті забезпечення національної безпеки чи ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Як зазначають Е. Шварц та Дж. Томас, американський досвід антикризового управління передбачає визначення не потенційних потреб держави, а потенційних загроз або ризиків, з якими держава може стикатись в майбутньому і для чого власне їй потрібні запаси стратегічних матеріалів (Schwartz, Thomason, 2023). Фактично дослідники звертають увагу на те, що держава постійно визначає матриці загроз у всіх сферах суспільного життя, що охоплені публічним управлінням і владно-управлінським впливом федеральних органів влади. Постійний перегляд матриці загроз приводить до того, що деякі з них втрачають свою актуальність, а отже втрачає актуальність і той перелік стратегічних матеріалів, який необхідно сформувавати.

В свою чергу С. Райатнам звертає увагу на панування галузевого підходу в процесі визначення номенклатури стратегічних матеріалів, запаси яких необхідно сформувавати (Rajaratnam, 2015). Галузевий підхід у поєднанні з принципами децентралізації та деконцентрації публічного управління означає, що орган влади федерального рівня чи рівня штату, який займає найвище місце в системі ієрархії владних структур у відповідній сфері публічного регулювання тих чи інших процесів суспільного буття, самостійно визначає потребу в стратегічних матеріалах.

Варто звернути увагу на ту обставину, що в такий самий децентралізований спосіб відбувається і контроль за формуванням запасів та їх подальшою реалізацією. А той факт, що ці запаси формуються з урахуванням актуальних матриць загроз нашою на інший важливий момент. Мінімальні строки зберігання запасів стратегічних матеріалів відсутні, а це означає можливість їх швидкої (у порівнянні із датою закупівлі) реалізації, що незначним чином впливає на зменшення, а може навіть спричиняти і збільшення їх ринкової ціни. Теоретично це дає можливість отримання навіть додаткового прибутку відповідним органом влади, у віданні якого знаходяться такі стратегічні запаси.

Тут слід згадати, що вітчизняний державний резерв формується таким чином, що всі матеріальні цінності зберігається в ньому майже максимальний термін, і лише потім оновлюються шляхом продажу старих резервів і купівлі нових. У такому випадку держава завжди несе збитки, оскільки ціна реалізації матеріальних цінностей державного резерву завжди є нижчою від ринкової чи навіть від закупівельної ціни через втрату такими цінностями їх товарного виду або споживчих якостей тощо.

Щодо власне переліку стратегічних матеріалів, запаси яких повинні формуватись, то тут варто також наголосити на пануванні принципів децентралізації, деконцентрації та дискретності публічного управління. Тобто номенклатура таких запасів може бути абсолютно різною, хоча формально й існують ті стратегічні матеріали які є обов'язковими для гарантування безперервності розвитку соціально-економічних процесів навіть за умови існування чи появи в майбутньому ризиків національної безпеки.

Так, зокрема Дж. Гербердінг під час дослідження трансформаційних процесів формування матриці загроз і запасів стратегічних матеріалів для протидії пандемії COVID-19 відзначає, що в обов'язковому порядку формуються запаси наступних груп стратегічних матеріалів:

- енергоресурси – паливні та мастильні матеріали (нафта, газ, бензин);
- медикаменти та медичне обладнання – антибіотики широкого спектру, противірусні та протизапальні групи медикаментів, знеболюючі та інші засоби, які використовуються при наданні саме ургентної медичної допомоги;
- побутові товари – товари першої необхідності згідно з рекомендаціями Асоціації медиків та парамедиків США, для здійснення персонального догляду за особою;
- продукти харчування – обираються в залежності від кожного штату, але незмінними є зернові злакові культури, боби, соя, кукурудза, тварини в місцях їх компактного розміщення на випадок настання негативних наслідків для національної безпеки чи наслідків надзвичайних ситуацій (Gerberding, 2020).

Тут звертає на себе увагу та обставина, що дослідник не торкається питань збройного та мобілізаційного забезпечення і формування відповідних запасів. Це пояснюється тим, що абсолютно всі товари військового призначення визначаються стратегічними матеріалами, але відомості про їх зберігання та номенклатуру має правовий режим державної таємниці.

Також варто звернути увагу на те, що досвід США передбачає не формування запасу м'ясних продуктів, а зберігання самої худоби. Це ключова відмінність від усіх інших моделей політики формування державного резерву.

К. Більдт також у своїх роботах торкається питання переосмислення політичним керівництвом США

підходів до формування запасів стратегічних матеріалів. Але він робить акцент виключно на енергоносіях та енергоресурсах (Bildt, 2021). Зокрема він говорить про формування обов'язкових резервів нафтопродуктів. При цьому, як стверджує С. Ладіслоу, федеральна політика щодо модернізації стратегічних запасів нафти спрямована на те, щоб замовляти нафтопереробним компаніям певний обсяг нафтопродуктів, які останні повинні передати органам державної влади за їх запитом (Ladislav, 2015). Тут ситуація доволі цікава, оскільки на відміну від досвіду України щодо зберігання нафтопродуктів на державних підприємствах, які входять в структуру державного матеріального резерву України, американський Уряд фінансує потреби держави у стратегічних запасах напряму нафтопереробним компаніям.

Вони створюють відповідний запас на власних потужностях і самі обирають строки, терміни та обсяги його оновлення, постійно реалізуючи його за ринковими цінами. При цьому держава сплачує за процес зберігання нафтопродуктів, а фактично їх викупає вже на момент безпосередньої потреби по ринковим цінам. Це дає можливість нафтопереробним компаніям ефективно використовувати власні добувні та складські потужності, а державі суттєво оптимізувати витрати на процес формування запасів стратегічних матеріалів.

Власне про це зазначає у своїх дослідженнях і Т. Консіндін, який вказує на стратегічний запас нафти (далі – SPR) як життєво важливий актив для пом'якшення несприятливих наслідків збоїв у постачанні енергоресурсів для всієї економіки. Важливість SPR значною мірою залежить від ринкових цін, коливання яких дослідник визначає розробляючи економічну модель світового ринку сирої нафти. Результати оцінки такої моделі забезпечують додаткову підтримку домінуючої моделі ціноутворення виробників для світових ринків нафти та розумні оцінки короткострокової еластичності попиту та пропозиції (Considine, 2006). Тобто відбувається управління запасами стратегічних ресурсів шляхом впровадження аксонометричних моделей і методів, які значно підвищують якість та ефективність державної політики в цьому напрямі.

Що стосується досвіду ЄС, то тут слід звернути увагу перш за все на Європейську промислову стратегію на 2019–2024 роки, яка побудована на трьох стовпах: перехід на зелену енергетику, цифровізація та діджиталізація економіки, глобальна конкурентоспроможність. Останнє може бути досягнуто шляхом використання єдиного ринку з метою посилення повноважень ЄС у встановленні єдиних стандартів у питаннях формування стратегічних запасів. Визначення на загальноєвропейському рівні потенційних вузьких місць у постачанні стратегічних матеріалів вимагало ширшого аналізу стратегічних секторів, у яких повинні формуватись відповідні стратегічні запаси (Ambitions and the need, 2020: 19–22). Хоча в процесі подолання наслідків COVID-19 національні уряди багатьох країн-членів ЄС, як власне і загальноєвропейські інституції, прийшли до висновку про необхідність тотального переосмислення підходів до визначення номенклатури стратегічних матеріалів і підходів до формування їх потреб.

Зокрема М. Леонард та Дж. Шапіро вказують, що саме в 2019 році ЄС почав усвідомлювати необхідність захисту свого суверенітету в загрозовому світі. COVID-19 виявив і посилив багато існуючих вразливих місць Європи. ЄС та його країни-члени залишаються неспроможними діяти автономно в ключових сферах національного життя, а тому в питаннях формування запасів стратегічних матеріалів вони використовують акумуляційний підхід. Створюються відповідні фонди з доволі великим обсягом коштів, кожен із яких отримує або управляючу компанію, або відповідну інституцію ЄС, яка виступає в ролі управляючої компанії (Leonard, Shapiro, 2020). Такий підхід взагалі перекладає відповідальність за формування запасів стратегічних матеріалів на спеціально створену інституцію, яка контролюється в своїй діяльності та результати якої перевіряються відповідними наглядовими структурами ЄС та країн-членів ЄС.

Цей підхід – із створенням відповідного фонду, який фінансується з бюджету ЄС та національних бюджетів – взагалі перевертає уявлення про сутність державного резерву. Фактично він перетворюється на надзвичайно активного економічного агента, який виступає важливим актором і центром впливу на попит і пропозицію на абсолютно різних сировинних ринках.

Слід наголосити на тому, що Європейська промислова стратегія все ж таки визначає той перелік стратегічних матеріалів, на які не може впливати керівництво або управляюча компанія відповідного Фонду. До таких стратегічних ресурсів відносяться традиційно: нафтопродукти, медикаменти, продукти харчування тривалого зберігання, засоби особистого хімічного та радіологічного захисту, модульне житло, гаджети для мобільного зв'язку.

Як свідчить досвід Франції, управління відповідними фондами, які фінансують створення запасів стратегічних ресурсів, а також обов'язкова реалізація політики уряду по відношенню до обов'язкових стратегічних ресурсів, з поміж іншого виступає важливим інструментом розвитку економіки. Так, у випадку вивільнення французьким урядом запасів дизельного палива, бензину, авіаційного палива та сирої нафти зі своїх стратегічних запасів це виступає стабілізаційним заходом під час появи перебоїв або дефіциту в постачанні палива, що зокрема може бути спричинене страйками.

При цьому стратегічні запаси нафти у Франції частково управляються безпосередньо державою, а частково приватними компаніями. При чому в процесі управління такими запасами Міністерство енергетики Франції постійно співпрацює із Французькою асоціацією нафтової промисловості – UFIP. Це дає можливість вчасно прогнозувати тенденції ринку та визначати більш ефективну політику управління стратегічними запасами (Post-rentier Economic, 2017).

Цікавим є також досвід формування запасів стратегічних матеріалів у Сінгапурі. Швидкий економічний розвиток Сінгапуру приписують його планово-раціональній технократичній еліті відповідно до моделі державного розвитку. Сінгапурський уряд дотримується підходу «згори донизу», який не передбачає участь

у виробленні політики виключно в імперативній формі. Широке повноваження місцевого самоврядування та місцевої влади дають їм змогу самостійно формувати матрицю власних потреб у стратегічних матеріалах і забезпечувати їх за рахунок державного фінансування, але лише у тих випадках, коли такі запаси відповідають загальній стратегії розвитку держави, орієнтованій на зелену енергетику та заснованій на утилітарному погляді на природу, а не на результатах органічного і комплексного переходу до зеленого суспільства (Singapore, a Garden City, 2017). При цьому управління стратегічними запасами здійснюється місцевою владою та органами місцевого самоврядування. Держава лише контролює цільове використання міжбюджетних трансфертів на поповнення відповідного обсягу запасів, які визначені органами місцевого самоврядування.

Звертаючись до досвіду державного регулювання процесів формування та використання державного резерву в країнах колишнього комуністичного табору, а також у Китаї, слід наголосити на певних спільних рисах із вітчизняною моделлю. Це свідчить про низьку утилітарну цінність такого досвіду для впровадження в Україні, але демонструє його використання в країнах із перехідними економіками. Так, наприклад, у Китаї проблемами державного резерву опікується Бюро державного резерву, також відоме як Державне бюро матеріального резерву. Воно було частиною Комісії національного розвитку та реформ уряду Китаю. Бюро відповідає за управління стратегічними матеріальними запасами, такими як мідь, залізо тощо та за управління коштами, активами й інфраструктурою. Воно також керує торгівлею матеріальними запасами, такими як метали, що часто стає предметом корупційних розслідувань (Ващенко, 2020).

Особливістю управління державним резервом у Китаї є те, що плани по його оновленню та наповненню мають не таке строкове планування як економіка Китаю в цілому. Так, державний резерв переглядається кожні три роки, що на два роки менше від загального планування китайської економіки. Але що є беззаперечним фактом, так це те, що формування державного резерву відбувається за цінами нижче ринкових, а реалізація товарно-матеріальних цінностей, які його формують – за цінами ринковими або навіть вищими, що створює відповідний прибуток державного резерву. Останнє власне і стає предметом постійного корупційного впливу та відповідно, корупційних скандалів (China's Private Military, 2020: 45–53).

Досвід Грузії демонструє наявність окремої ієрархії в системі державного управління державним резервом. Так, відповідно до ст. 1 Закону Грузії «Про управління державним матеріальним резервом Грузії» він являє собою резервний запас матеріальних цінностей спеціального призначення, призначених для використання відповідно до задоволення потреб держави у будь-яких ситуаціях, що пов'язані із настанням негативних наслідків через порушення цілісності національної безпеки або надзвичайних ситуацій. Відповідно до ст. 5 цього Закону, Департамент державного матеріального резерву за погодженням із Міністерством економіки та сталого розвитку Грузії розробляє перелік запасів та обсяг державних матеріальних цінностей, що накопичуються, і подає їх на затвердження уряду (Law Of Georgia). Таким чином, уряд Грузії здійснює лише контрольню-наглядову діяльність, в той час як вітчизняна практика демонструє, що Кабінет Міністрів України бере набагато активнішу роль у процесі формування та використання державного резерву.

Така ж сама модель існує ще в одній пострадянській країні й цікава тим, що Комітет з державних матеріальних резервів Казахстану (аналог Державного резерву України) підпорядковується Міністерству надзвичайних ситуацій. Це означає, що він має регулятивні, реалізаційні та контрольні функції, а також бере участь у реалізації стратегії у сфері державного матеріального резерву під час подолання наслідків, викликаних надзвичайними ситуаціями або воєнним станом.

Цікавим є і та обставина, що вказаному Комітету забороняється вступати у договірні відносини з суб'єктами підприємництва щодо виконання обов'язків, які є його функціями, в тому числі й щодо реалізації матеріальних запасів державного резерву. Вони списуються та утилізуються державою.

Слід відмітити і досвід Словаччини у створенні моделі управління державним резервом. Так, у Словаччині ці функції виконує Публічна адміністрація державного матеріального резерву. Її основне призначення полягає в координації процесів формування, оновлення та реалізації стратегічних ресурсів із державного резерву (Administration of State). Але показовим є те, що всі без виключення економічні процеси та відносини є публічними та формують собою окремих сегмент тендерних відносин. Будь-які дії з наповнення, оновлення, розширення складу державного резерву відбуваються на конкурсних засадах, але без процедури аукціону, окрім реалізації матеріальних цінностей з державного резерву. Так само на конкурсних засадах визначаються обсяг і строки надання послуг із зберігання матеріальних ресурсів державного резерву.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, в першу чергу слід звернути увагу на досвід США в частині планування потреб для запасів стратегічних матеріалів. У США використовується метод планування потреб за матрицею загроз національній безпеці або збалансованому розвитку соціально-економічної сфери. У відповідності до наявних загроз, федеральний уряд визначає основне коло стратегічних потреб, відповідно до яких вже на рівні окремих галузей публічного управління визначається конкретний обсяг необхідних стратегічних матеріалів для формування запасу.

Загалом у зарубіжних країнах переважає підхід саме щодо формування запасів стратегічних матеріалів, а не управління державним резервом. Цей підхід демонструє свою ефективність, оскільки управління такими запасами часто делегується суб'єктам приватного сектора. Держава при цьому виступає лише в якості контролюючого суб'єкта процесів із наповнення, використання й оновлення запасів. Окрім того, звертає на себе увагу та обставина, що формування номенклатури стратегічних матеріалів у багатьох країнах на центральному загальнодержавному рівні взагалі не передбачено. Такі функції делеговані органами місцевого самоврядування та органам місцевої регіональної влади, які більш чітко визначають потреби регіонів,

а також регіональної економіки. Тут, до прикладу, можна навести досвід Сінгапуру, США, Канади тощо.

Окремо звертає на себе увагу досвід ЄС, де управління запасами стратегічних матеріалів відбувається шляхом створення відповідних фондів, які фінансують процеси їх формування, закупівлю та розширення номенклатури таких запасів. Ці фонди мають окремі органи управління у вигляді керуючої кампанії або відповідних інституцій рівня ЄС чи рівня країн-членів ЄС. Вони здійснюють всебічний контроль та управління запасами стратегічних матеріалів, що перетворює ці фонди, а також власне самі запаси стратегічних матеріалів на активних економічних агентів, які можуть стабілізаційним чином впливати на розвиток економічних процесів у ЄС.

Окрім того, досвід США звертає на себе увагу ще й тим, що в цій країні майже відсутні підприємства так званого державного резерву державної форми власності. Федеральний уряд делегує повноваження зі зберігання запасів стратегічних матеріалів приватним підприємствам переважно енергетичного сектора. Таким чином федеральний уряд або уряди штатів беруть в оренду певні потужності нафтопереробних та інших енергетичних компаній, в яких зберігається стратегічний запас, зокрема, паливно-мастильних матеріалів.

Якщо подивитися на досвід управління запасами стратегічних матеріалів країн колишнього соціалістичного табору, то можна відмітити інституційну схожість до вітчизняної моделі державного резерву. Ця схожість проявляється в наявності центрального органу державної влади, який реалізує політику в сфері створення державного резерву. Натомість у деяких країнах, зокрема в Словаччині, відбувається трансформація самих управлінських підходів до формування запасів саме стратегічних матеріалів. Це проявляється, зокрема, у більш широкому запровадженні принципів ринкової економіки до управління такими стратегічними запасами.

Список використаних джерел:

1. Ващенко В.В. Прогнозування розвитку державного резерву в довгостроковому періоді : дис. к.е.н. ; спеціальність – 08.00.03. К: НУБіП. 2020. 324 с.
2. Грінченко О.І., Кутовий О.П., Устименко О.В. Стратегічні рішення керівництва держави у формуванні завдань мобілізаційної підготовки національної економіки. *Наука і оборона*. 2016. № 3. С. 10–15.
3. Коваленко С.О. Державний резерв як головний компонент системи забезпечення національної безпеки України. Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. 2013. № 3. С. 253–262.
4. Стрнад Л., Дюкарева Ю. Историчні передумови особливостей структури та законодавчі аспекти створення, управління і реформування державного матеріального резерву як елементу забезпечення національної безпеки України. *Scientific Collection "InterConf"*. 2023. № 31 (147). С. 670–680.
5. Твердохліб О., Подобед І. Матеріальні резерви як економічний компонент ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 4 (10). С. 116–128.
6. Щипанський П.В. Мобілізаційний резерв як фактор збільшення можливостей національної економіки задовольнити потреби Збройних Сил України. *Збірник наукових праць Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2019. № 6. С. 27–35.
7. Administration of State Material Reserves of the Slovak Republic. URL: <https://www.reserves.gov.sk/index.php/en/introduction/>
8. Ambitions and the need for critical materials Standards for Critical Raw Materials: Strategic standard setting in China, the EU and the Netherlands. – Hague Centre for Strategic Studies. 2020. pp. 17–28.
9. Bildt C. The evolution of US strategic priorities. Brussel: European Council on Foreign Relations. 2021. 24 p.
10. China's Private Military and Security Companies: "ChineseMuscle" and the Reasons for U.S. Engagement Christopher Spearin PRISM. – Institute for National Strategic Security, National Defense University. 2020. pp. 40–53.
11. Considine T. Is the Strategic Petroleum Reserve our Ace in the Hole? *The Energy Journal*. 2006. Vol. 27. PP. 91–112.
12. Gerberding J. The Role of the Strategic National Stockpile in Pandemic Response. 2020. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep37522>
13. Ladislav S. Modernization of the strategic petroleum reserve and related energy security considerations. Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2015. 15 p.
14. Law Of Georgia On The State Material Reserve Of Georgia. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/geo200042.pdf>
15. Leonard M., Shapiro J. Sovereign europe, dangerous world: five agendas to protect Europe's capacity to act. Brussel: European Council on Foreign Relations. 2020. 28 p.
16. Perry A. R. The Federal Reserve's questionable legal basis for foreign central bank liquidity swaps. *Columbia Law Review*. 2020. Vol. 120. № 3. pp. 729–768.
17. Post-rentier Economic Challenges Kristian Coates Ulrichsen *India Quarterly*. 2017. Vol. 73 "Special Issue: The Middle East". pp. 210–226.
18. Rajaratnam S. Types of stockpiles. Public stockpiling and food security. 2015. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep05918.5>
19. Schwartz E., Thomason J., Kelly J. Formal Processes for Mitigating Risks of Strategic Materials Shortfalls. 2023. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep48742>
20. Singapore, a Garden City Heejin Han *The Journal of Environment & Development*. Sage Publications. 2017. Vol. 26. № 1. pp. 3–24.

References:

1. Vashchenko, V.V. (2020). Prohnozuvannia rozvytku derzhavnoho rezervu v dovhostrokovomu periodi [Forecasting the

- development of the state reserve in the long term] : dys. k.e.n. ; spetsialnist – 08.00.03. K: NUBiP. 2020. 324 p. [in Ukrainian].
2. Hrinenko, O.I., Kutovyi, O.P., Ustymenko, O.V. (2016). Stratehichni rishennia kerivnytstva derzhavy u formuvanni zavdan mobilizatsiinoi pidhotovky natsionalnoi ekonomiky [Strategic decisions of the state leadership in the formation of the tasks of mobilization preparation of the national economy]. *Nauka i oborona*. 2016. № 3. pp. 10–15. [in Ukrainian].
 3. Kovalenko, S.O. (2013). Derzhavnyi rezerv yak holovnyi komponent systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [The state reserve as the main component of the national security system of Ukraine]. *Zovnishnia torhivlia: pravo, ekonomika, finansy*. 2013. № 3. pp. 253–262. [in Ukrainian].
 4. Strnad, L., Diukareva, Yu. (2023). Istorychni peredumovy osoblyvostei struktury ta zakonodavchi aspekty stvorennia, upravlinnia i reformuvannia derzhavnogo materialnogo rezervu yak elementu zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy. [Historical prerequisites of the peculiarities of the structure and legislative aspects of the creation, management and reform of the state material reserve as an element of ensuring the national security of Ukraine] *Scientific Collection "InterConf+"*. 2023. № 31 (147). pp. 670–680. [in Ukrainian].
 5. Tverdokhlib, O., Podobied, I. (2021). Materialni rezervy yak ekonomichni komponent resursnogo mekhanizmu derzhavnogo upravlinnia u sferi tsyvilnogo zakhystu. [Material reserves as an economic component of the resource mechanism of state management in the field of civil protection] *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*. 2021. № 4 (10). pp. 116–128. [in Ukrainian].
 6. Shchypanskyi, P.V. (2019). Mobilizatsiinyi rezerv yak faktor zbilshennia mozhlyvostei natsionalnoi ekonomiky zadovolnyty potreby Zbroinykh Syl Ukrainy. [The mobilization reserve as a factor in increasing the national economy's ability to meet the needs of the Armed Forces of Ukraine] *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnogo universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho*. 2019. № 6. pp. 27–35. [in Ukrainian].
 7. Administration of State Material Reserves of the Slovak Republic. URL: <https://www.reserves.gov.sk/index.php/en/introduction/>
 8. Ambitions and the need for critical materials Standards for Critical Raw Materials: Strategic standard setting in China, the EU and the Netherlands. – Hague Centre for Strategic Studies. 2020. pp. 17–28.
 9. Bildt C. The evolution of US strategic priorities. – Brussel: European Council on Foreign Relations. 2021. 24 p.
 10. China's Private Military and Security Companies: "ChineseMuscle" and the Reasons for U.S. Engagement Christopher Spearin PRISM. – Institute for National Strategic Security, National Defense University. 2020 pp. 40–53.
 11. Considine T. Is the Strategic Petroleum Reserve our Ace in the Hole? *The Energy Journal*. 2006. Vol. 27. PP. 91–112.
 12. Gerberding J. The Role of the Strategic National Stockpile in Pandemic Response. 2020. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep37522>
 13. Ladislav S. Modernization of the strategic petroleum reserve and related energy security considerations. – Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2015. 15 p.
 14. Law Of Georgia On The State Material Reserve Of Georgia. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/geo200042.pdf>
 15. Leonard M., Shapiro J. Sovereign europe, dangerous world: five agendas to protect Europe's capacity to act. Brussel: European Council on Foreign Relations. 2020. 28 p.
 16. Perry A. R. The Federal Reserve's questionable legal basis for foreign central bank liquidity swaps. *Columbia Law Review*. 2020. Vol. 120. № 3. pp. 729–768.
 17. Post-rentier Economic Challenges Kristian Coates Ulrichsen *India Quarterly*. 2017. Vol. 73 "Special Issue: The Middle East". pp. 210–226.
 18. Rajaratnam S. Types of stockpiles. Public stockpiling and food security. 2015. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep05918.5>
 19. Schwartz E., Thomason J., Kelly J. Formal Processes for Mitigating Risks of Strategic Materials Shortfalls. 2023. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep48742>
 20. Singapore, a Garden City Heejin Han *The Journal of Environment & Development*. Sage Publications. 2017. Vol. 26. № 1. pp. 3–24.