

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ В ІНФРАСТРУКТУРНИХ ГАЛУЗЯХ ПРОМИСЛОВОСТІ

К.І. Ткач

*Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень
НАН України*

Аналізуються особливості розвитку державної власності і обґрунтовуються пропозиції з оптимізації управління державною власністю в інфраструктурних галузях промисловості в умовах ринкової трансформації.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Важливе значення у процесі ринкової трансформації економіки України має кардинальна зміна відносин власності, що спричинила формування нової економічної і соціально-класової структури суспільства. Аналіз цих нових реалій нашого суспільства вкрай необхідний для розроблення раціональної стратегії і тактики економічної та соціальної політики держави.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ ОСТАННІХ РОКІВ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ. ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ДАНА СТАТТЯ

Проблеми відносин власності у перехідній економіці досліджуються такими авторами: О. Баклановою [1], О. Гошем, В. Гринчуком і А. Покританом [2], М. Зверяковим [3], С. Мочерним [4], В. Рибалкіним і І. Лазнею [5], А. Сірко [6], Н. Хохловим [7], М. Чечетовим [8], В. Черковцем [9, 10] та іншими. Головна увага у публікаціях приділяється розрізненню юридичного і економічного аспектів власності, єдності та взаємовпливу цих аспектів; змісту і завданням різних етапів приватизації в Україні та їх результатам; перерозподілу прав власності в умовах трансформаційної економіки, коли ринкові інститути лише формуються; проблемам управління державною часткою у корпоративних підприємствах; факторам, що заважають ефективній реалізації власності на приватизованих підприємствах; соціально-економічним інтересам, що пов'язанні з державними, тощо.

У той самий час залишається багато спірних і недосліджених моментів у проблемах функціонування державної власності в Україні, підвищення ефективності її використання відповідно до загальнонаціональних інтересів. Особливо це стосується невирішених у теоретичному і практичному ракурсах питань стосовно державної власності в інфраструктурних галузях промисловості, від яких значною мірою залежать деякі важливі аспекти національної безпеки країни, ціннові конкурентні переваги вітчизняних виробників і у кінцевому підсумку добробут громадян. На жаль, останнім часом у нашій науковій літературі майже відсутні публікації, що присвячені цій проблематиці.

Процес ринкової трансформації в Україні відбувався без чіткої програми реформування, шляхом запровадження моделі ліберальної ринкової економіки методами „шокової терапії”, що не відповідало конкретним умовам країни і мало жакливі наслідки для виробництва й населення. Зокрема, спостерігались повальне скорочення виробництва, його тінізація, збільшення викривлення галузевої структури. Посилення

структурної деформації промислового комплексу призвело до зменшення питомої ваги соціально орієнтованих галузей – легкої та харчової промисловості (майже в 2 рази), а також машинобудування, яке повинне забезпечувати технічне переоснащення інших галузей економіки (в 1,6 разу). У той самий час значно зросла частка паливно-сировинних галузей (майже в 2,7 разу). За роки економічного зростання в Україні так і не відбулося змін на краще у галузевій структурі економіки. Крім того, до об'єктивних обставин розвитку вітчизняної промисловості та її інфраструктури слід віднести високу енергоємність виробництва товарів та послуг. Так, питомі енерговитрати на виробництво основних видів промислової продукції в Україні в 3–5 разів вищі, ніж в економічно розвинутих країнах. До цієї картини стану структури промисловості України та підприємств інфраструктури, що її обслуговують, слід додати ще два важливі штрихи: 1) реальні можливості у підприємств, що є природними монополістами, завищувати свої витрати й закладати їх у ціни на товари та послуги; 2) цінові шоки, пов'язані з різким подорожчанням імпортованих енергоносіїв. Усі названі моменти стосуються об'єктивних обставин, що визначають особливості сучасного розвитку інфраструктурних галузей промисловості в Україні, які значною мірою стали наслідком дії суб'єктивного фактору — поганої організації реформ в Україні, фактичного усунення держави як важливого суспільного інституту від цього процесу.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної статті є, по-перше, дослідження об'єктивних і суб'єктивних обставин, що визначають особливості сучасного розвитку інфраструктурних галузей промисловості в Україні, по-друге, розроблення певних рекомендацій щодо управління державною власністю у цих галузях.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Зупинимось на ряді інших дуже важливих інституціональних обставин, що пояснюють труднощі з управлінням державною власністю в інфраструктурних галузях промисловості. Україна на перших етапах свого становлення зіткнулася з процесом формування нової еліти, її олігархічного прошарку. Роль структурної основи української олігархії відіграє влада „номенклатурно-господарських” груп, що сформувалися за якісно іншим принципом, ніж класичні фінансові олігархії розвинутих країн. Генезис української олігархії визначається своєрідністю соціально-економічних процесів перехідного періоду від авторитарного суспільства до демократії. Її представники одержали доступ до фінансових ресурсів унаслідок належності до державних органів влади, а не в результаті успішної підприємницької діяльності.

Влада державного службовця визначається не тільки посадовими повноваженнями, але й фактичними можливостями щодо розпорядження виробничими фондами, дешевими кредитами і матеріальними ресурсами. Це є важливою передумовою для реалізації корисливих інтересів чиновників. Службовці середньої ланки, а також ті, хто свій посередницький бізнес пов'язали з ними (господарські керівники, цеховики-підпільники), унаслідок аномалій перехідного періоду опинилися в центрі процесу перерозподілу компетенції, повноважень і ресурсів, які до цього монополюю належали державі. Вони ніколи не працювали у нормальному конкурентному середовищі, не виробляли прийнятну для сучасного суспільства корпоративну етику, не формували цивілізованих правил фінансово-господарської діяльності.

Політичні ігри, що ведуться фінансовими групами винятково в приватних інтересах, провокують перерозподіл адміністративного і силового впливу. Адже для того, щоб бути успішним великим підприємцем, необхідно мати політичне „прикриття”. Для утримування фінансової стабільності підприємства на рівні, що дозволяє вести ризиковані господарські операції, необхідна „індульгенція” від Державної податкової адміністрації і профільних структур центральної виконавчої влади. Втрата державними службовцями, які обіймають впливові місця в державній ієрархії, своєї посади відразу ставить очолювану ними „номенклатурно-господарську” групу на межу знищення незалежно від її економічного потенціалу. Тому групи ведуть між собою жорстку безупинну боротьбу не тільки за контроль над визначеними сферами економіки, але й за необхідне для нормального ведення бізнесу положення їхніх представників у системі державної влади. У цій боротьбі використовуються не тільки політичні й економічні, але й силові методи впливу на конкурента. Типовим є застосування адміністративних важелів влади, можливостей податкових, правоохоронних органів, а також кримінальних структур.

В Україні політики, підприємці, чиновники, як правило, об'єднані в одну добре організовану групу. Не можна бути політиком, не маючи доступу до фінансових потоків. Неможливо займатися великим бізнесом без підтримки впливових політиків. Унаслідок цього одержуємо якісно нову модель — модель повної монополізації окремими групами економічних, політичних і адміністративних важелів впливу. У такому середовищі немає місця навіть для ілюзії дотримання національних інтересів.

Отримавши у свої руки фінансові ресурси на „дикому” етапі приватизації, підприємницька еліта зіштовхнулася з проблемою нарощування свого капіталу. Механізм формування олігархічних капіталів передбачав перетікання державного капіталу в приватний сектор з використанням широкого спектра „тіньових” господарських операцій. Через це легальні інвестиції у виробництво були вкрай обмежені. Невизначеність законної належності отриманого капіталу не дозволяла широко використовувати його у легальному бізнесі, що і спричинило перетікання українського капіталу за кордон. Проте, цей процес не може продовжуватися вічно, тому що виробничі потужності, що є джерелом приватних капіталів, виснажуються через відсутність інвестицій у відновленні матеріально-технічної бази виробництва, відбувається інтенсивне знецінювання вартості виробничих активів. Подальша експлуатація економічного потенціалу країни без модернізації і реконструкції погрожує руйнацією джерел прибутків для правлячої еліти. Тому і починаються спроби активізувати інвестиційну діяльність в Україні.

Зі стадії хаотичних процесів, характерних для етапу первісного нагромадження капіталу, олігархічний капітал переходить у стадію створення системи забезпечення економіко-правової стабільності в країні. Ми спостерігаємо процес поступового „упорядкування” національної економіки. Успішне функціонування великого капіталу можливе в умовах передбачуваності економічної політики держави. Тому представники великого капіталу увійшли до владних структур з метою забезпечення сприятливих умов для розвитку власного бізнесу. Вони зацікавлені у цілеспрямованому керуванні структуроутворювальними господарськими організаціями за допомогою заходів державної політики. Особлива увага приділяється підприємствам-монополіям, оскільки вони спроможні впливати на стан визначених секторів національної економіки. І через керування підприємствами-монополістами можна задавати і параметри всієї національної економіки.

Для України як молодій державі, що у спадщину одержала нераціональну структуру народного господарства, принципово важливим є забезпечення реального економічного і політичного суверенітету. Тому першочерговими завданнями державного економічної політики є забезпечення економічної безпеки, подолання положення аутсайдера у системі міжнародних економічних зв'язків. Держава повинна ініціювати і стимулювати структурну перебудову економіки, що дозволить Україні посісти гідне місце у системі міжнародного розподілу праці, а отже, і використовувати всі переваги, що дає рівноправна кооперація з розвинутими країнами, зокрема прилучення до науково-технічних досягнень і кредитно-фінансових ресурсів цих держав. З метою формування прогресивної галузевої структури держава повинна підтримувати шляхом надання податкових пільг, державних замовлень і державних інвестицій розвиток тих галузей і підприємств, продукція яких унаслідок високої якості і низької собівартості конкурентоспроможна на світовому і внутрішньому ринку України в умовах напливу імпортованих товарів. При цьому особливу увагу потрібно приділити підтримці галузей із високими технологіями, інакше є загроза перетворення України у майже колонію держав з розвинутою економікою, їх сировинний придаток.

Економічна безпека держави (а отже, і політична) потребує передбачуваності ринку стратегічних товарів (енергоносії, продукти харчування тощо), тому держава зобов'язана контролювати діяльність фінансових груп, що ведуть бізнес на цих ринках. Економічна безпека, під якою варто розуміти не тільки захищеність національних інтересів усередині країни (захист від експансії іноземного капіталу у випадках, коли він витіснює з ринку вітчизняних виробників), але й успішне просування національного капіталу на світовому ринку. Для цього необхідно забезпечити конкурентоспроможність національного капіталу не тільки всередині країни, але й на світовому ринку.

З урахуванням економічних відносин, що склалися в умовах трансформаційних процесів в Україні, все національне господарство уявимо у вигляді двосекторної моделі як систему державного і недержавного сектора. До складу державного сектора варто віднести підприємства, що перебувають у власності держави, а також ті господарські структури, у яких держава завдяки своїй участі на паях, має реальний вплив на менеджмент.

Особливий інтерес викликає та частина державного сектора, що подана галузями, видами діяльності, які визначають науково-технічний потенціал економіки. Основний критерій прогресивності галузі — конкурентоспроможність її продукції на світовому ринку. Зона науково-технічного потенціалу економіки повинна стати об'єктом активної протекціоністської політики держави.

Галузі виробництва, що втілюють у собі досягнення науково-технічного прогресу, передбачають розвиток різноманітних і стійких інтеграційних господарських зв'язків, що укладаються у формі технологічної кооперації. Юридичною стороною цієї обставини є потреба в диверсифікації прав власності на виробничі потужності, частини яких можуть перебувати за межами України. Тут повинна діяти диференційована митна політика, що буде сприяти утворенню транснаціональних корпорацій, технологічних об'єднань.

Підприємства суміжних виробництв разом утворюють виробничі структури (корпорації, об'єднання, асоціації, інші форми), що виробляють готову продукцію (автомобілі, ракети, кораблі, літаки, верстати тощо). Між ними не укладаються ринкові відносини в їхньому класичному розумінні. Тут діють організаційно-виробничі відносини (постачання комплектуючих виробів), що відтворюють технологічні

зв'язки, які виникають відповідно до впроваджених технологічних процесів. Стосовно таких виробничо-технологічних об'єднань держава може бути замовником на виробництво готової продукції, кінцевої для даного об'єднання виробників.

Проведення державного структурної політики передбачає визначення цілей і пріоритетів розвитку національної економіки. Відповідно до цілей формуються стратегічні замовлення держави: продукція, призначена для задоволення першочергових потреб населення, а також для експорту, потреб національної безпеки. Середньострокові (проміжні) державні замовлення мають розміщатися на продукцію виробничо-технічного призначення, необхідну для створення матеріально-технічної бази реалізації стратегічних цілей. Основним принципом формування проміжних замовлень держави є розрахунки співвідносин „витрати-випуск” і розроблення планово-цілевих міжгалузевих балансів. Під виконання проміжних замовлень повинні розроблятися державні цільові комплексні програми, що мають сприяти досягненню кінцевої цілі розвитку народного господарства, забезпечувати адекватність галузевої структури національної економіки структурі кінцевих суспільних потреб. Окремі види сировини, матеріалів, енергоносіїв, продукції, що є основною складовою частиною проміжних замовлень, утворюють множину поточних замовлень держави.

Конкретний зміст державного планування повинен визначатися насамперед цілями національного розвитку і спроможністю органів державної влади адекватно опрацювати інформацію, що надходить від суб'єктів господарювання. Усунення перекручувань і фальсифікацій — найважливіша процедура в опрацюванні економіко-фінансової інформації. Спроможність вищих рівнів управлінської ієрархії реально управляти економікою багато в чому залежить від забезпечення доступу до достовірної інформації про реальні процеси, що відбуваються в соціально-економічній сфері, спроможністю ефективно переробляти цю інформацію й адекватно формулювати завдання, що ставляться перед підпорядкованими ланками. Проте уряд практично ніколи своєчасно не має у своєму розпорядженні всієї інформації, необхідної для прийняття оптимальних економічних і політичних рішень; за обмежений час її неможливо одержати навіть технічно. Крім того, існують групи політиків і господарників із особливими клановими інтересами, що не зацікавлені в наданні повної і достовірної інформації. Також не треба відкидати можливості виникнення ситуації, коли сам орган управління деякою мірою буде зацікавлений у фальсифікації інформації. Це може стати йому у нагоді для приховування прорахунків, допущених в управлінській діяльності.

Недосконалість політичних процесів, наприклад те, що в прийнятті політичних рішень безпосередньо бере участь достатньо обмежене коло осіб, лобіювання політичних рішень з боку груп з особливими інтересами, практика взаємної підтримки політиками один одного — усе це здебільшого призводить до непослідовних рішень, що не відповідають інтересам суспільства. Тому планові завдання, державні замовлення, що адміністративно „спускаються” господарській структурі, неминуче містять у собі наближену і неточну інформацію про потреби суспільства.

Основним принципом організації діяльності уряду щодо економічної сфери суспільства повинна стати відповідність організаційних ланцюгів задачам розробки і здійснення виробничої, інвестиційної і науково-технічної політики, інституційних і економічних реформ. На наш погляд, є обов'язковим, щоб організаційна структура уряду, правила і нові традиції здійснення службової кар'єри дозволили сформувати і підтримувати в ньому інтелектуальний, організаційний і духовний потенціал, достатній для:

- ефективного керування об'єктами державної власності, що не підлягають приватизації, і реальної участі в керуванні акціонерними товариствами як стратегічного або портфельного інвестора;
- аналізу й оцінки ринкової кон'юнктури, виявлення тенденцій змін попиту і пропозиції різноманітних товарів, послуг, робіт, а також для виконання інших видів інформаційно-аналітичної роботи;
- формування і реалізації науково-технічної політики, визначення пріоритетних напрямків розвитку техніки і технології, організації наукових досліджень і технічних розробок, експертизи;
- забезпечення ефективною організаційною взаємодією центральних і регіональних органів у вирішенні завдань щодо підтримки підприємництва різноманітних форм власності;
- відділення функцій державного управління і регулювання від суто господарських з урахуванням зміни структури власності і нових форм господарського керування в державному секторі.

ВИСНОВКИ ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВІТКУ У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

Підсумовуючи проведене дослідження проблем управління державною власністю в інфраструктурних галузях промисловості, сформулюємо основні висновки і пропозиції:

1 Стан інфраструктурних галузей промисловості характеризується невідповідністю завданням переходу української економіки на інноваційно-інвестиційну модель розвитку, високим рівнем фізичного і морального зношення основного капіталу цих підприємств і значною мірою зумовлює неконкурентоспроможність вітчизняних виробників.

2 Існують реальні розбіжності між загальнонаціональними інтересами стосовно ефективного функціонування державних підприємств у інфраструктурних галузях промисловості, пов'язані з проблемами національної безпеки і підвищенням конкурентоспроможності вітчизняних виробників, і часто вузько корисними інтересами директорів цих підприємств. Тому необхідне розроблення механізму більш тісної ув'язки цих інтересів на базі суспільних критеріїв оцінки ефективності роботи менеджерів державних підприємств.

3 Ураховуючи те що питомі енерговитрати на виробництво основних видів промислової продукції в Україні набагато вищі, ніж в економічно розвинутих країнах, важливо здійснити ефективну програму енергозбереження на основі значного зниження енергоємності всіх без винятку галузей. Це дозволить, зокрема, підприємствам інфраструктурних галузей промисловості скоротити витрати і знизити ціни на свої товари та послуги.

4 Необхідно створити умови для будівництва об'єктів виробничої інфраструктури і активізувати участь держави у створенні інфраструктурних інститутів (технопарків, центрів промислової кооперації і т. п.).

5 Забезпечити жорсткіший контроль за динамікою тарифів на послуги й інвестиційною діяльністю природних монополій, у тому числі за допомогою розширення конкурсної практики закупівель обладнання, особливо вітчизняного виробництва; законодавчо ввести планування таких тарифів на рік і більш тривалі строки наперед.

6 Удосконалити систему стимулювання інвестиційної активності підприємств в інфраструктурних галузях промисловості (незалежно від форми власності) — пільга на частину прибутку, що реінвестується, інвестиційні податкові кредити, розроблення ефективною амортизаційної політики, що забезпечить нормалізацію інвестиційних й інноваційних процесів.

7 Сприяти створенню „регіональних корпорацій розвитку” із змішаним капіталом, що інвестуватимуть кошти у високотехнологічні об’єкти.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бакланова Е. Г. Институциональные аспекты изменения отношений собственности в Украине // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія економічна. — Донецьк: ДонНТУ, 2006. — Випуск 103-3. — С. 27–31.
2. Покрытан А., Гринчук В. Некоторые вопросы анализа и реформирования отношений собственности // Экономика Украины. — 2003. — № 11. — С. 40–46.
3. Зверяков М. І. Становлення ринку капіталів // Перехідна економіка: Підручник / За ред. В. М. Гейця. — К.: Вища школа, 2003. — С. 132–149.
4. Мочерный С. Модели трансформационных процессов экономики (теоретико-методологические аспекты) // Экономика Украины. — 2000. — №2. — С. 13–23.
5. Рибалкін В. О., Лазня І. В. Теорія власності. — К. Логос. — 2000. — 279 с.
6. Сирко А. Корпоративная собственность в транзитивной экономике // Экономика Украины. — 2003. — №2. — С. 57–64.
7. Хохлов Н. Об экономическом содержании категории собственность в транзитивной экономике // Экономика Украины. — 2002. — №1. — С. 36–43.
8. Чечетов М. Приватизация государственного имущества и управление объектами государственной собственности в контексте стратегии правительства // Экономика Украины. — 2004. — №7. — С. 10–17.
9. Государственная собственность в экономике России и других стран. Вопросы истории и теории / Под ред. В. Н. Черковца. — М.: Экон. ф-т МГУ, ТЕИС, 2002. — 593.
10. Черковец В. Экономика, право, собственность // Российский экономический журнал. — 2002. — №10. — С. 75–84.

К.І. Ткач, канд. екон. наук, докторант,
Інститут проблем ринку та економіко-
екологічних досліджень НАН України

Надійшла до редакції 16 жовтня 2007 р.