

УДК 354:65.014.1.477

О. М. Кондрашов,

д. держ. упр., Академія муніципального управління

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРУКТУРНОГО РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ

Визначено роль державного управління в сфері структурного розвитку промисловості України. Обґрунтовано систему заходів державної підтримки реструктуризації промисловості.

The role of state administration is certain in the sphere of structural development of industry of Ukraine. The system of measures of state support of restructuring of industry is grounded.

Ключові слова: державне регулювання, промисловість, реформування, ринкові відносини, структура, функціонування.

ВСТУП

В умовах розвитку ринкових відносин Україна потребує структурних перетворень промисловості як базового сектора розвитку її економіки. Разом з тим, процеси приватизації, реформування відносин власності призвели до втрати контролю над розпочатими перетвореннями, оскільки остаточно розкрив усі існуючі структурні диспропорції економіки й суперечності функціонування господарюючих суб'єктів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

На актуальність проблеми структурного розвитку промисловості як пріоритету державної політики вказують численні теоретичні дослідження й узагальнення як вітчизняних учених, зокрема, таких як: О. Алімов, О. Амоша, І. Андел, Б. Андрушків, Ю. Бажал, С. Біла, Л. Беззубко, М. Білик, В. Бодров, Р. Бойко, М. Бутко, З. Варналій, О. Веклич, М. Гаман, А. Гальчинський, В. Горник, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Губський, Б. Данилишин, Я. Жаліло, М. Корецький, В. Мунтіян, Б. Пасхавер, Ю. Пахомов, Ю. Пашенко, Т. Пепа, С. Салига, О. Скидан, О. Суходоля, А. Федорищева, В. Шлемко, Л. Яремко та ін., так і зарубіжних, таких як: А. Алтухов, К. Баррет, І. Богданов, Л. Водачек, О. Водачкова, С. Глазьев, А. Городецький, Г. Столяров, Н. Фурс та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- визначити роль державного управління в сфері структурного розвитку промисловості України;
- обґрунтувати систему заходів державної підтримки реструктуризації промисловості.

РЕЗУЛЬТАТИ

За роки реформ різко знизився технологічний рівень промислового виробництва. Одночасно посилюється тенденція до зниження ефективності технологічних процесів. Для більшості наукоємних галузей промисловості технологічна деградація стала практично незворотним процесом. Особливо важке становище в тих галузях промисловості, які визначають економічне зростання [5, с. 25].

Питання розробки стратегії в промисловій політиці на найближчу перспективу, її принципів і варіантів, вибору пріоритетів і методів реалізації викликали найширшу дискусію в наукових колах.

Слід зазначити, що у світовій економіці існує декілька підходів до подолання структурних криз. Проте ключовим моментом будь-якої структурної адаптації є підвищення ефективності виробництва й конкурентоспроможності. Особливо високі вимоги висуваються до галузей, що працюють на зовнішній ринок. Разом з тим, як показав досвід структурної адаптації країн, що розвиваються, важливим джерелом економічного зростання є використання внутрішнього ринку для вітчизняної промисловості й заміщення імпорتنих товарів вітчизняними.

Необхідність використання досвіду структурної адаптації країн Південно-Східної і Східної Азії підкреслює у своїй праці О.Г. Білоус: "Структурна адаптація передбачає підвищення ефективності виробництва та конкурентоспроможності... Як показав досвід країн, що успішно адаптуються до умов світового господарства, необхідна довгострокова стратегія, яка визначала б роль приватного підприємництва і держави, передбачала механізми їх взаємодії... Мабуть, починати Україні доведеться з того ж, з чого брали старт багато країн, які розвиваються, а саме — із заміщення імпорту товарами власного виробництва. Якщо Україна не зуміє використати одне з найважливіших потенційних джерел її економічного зростання — місткого внутрішнього ринку для вітчизняної промисловості і сільського господарства — перспектив для розвитку, що наздоганяє, у неї не буде. Антиімпортне виробництво, як показав досвід країн, що розвиваються, неможливе без протекціонізму" [2, с. 31].

Посилаючись на зарубіжний досвід, дослідники визначали, що державна промислова політика в період кризи, разом з поточними антикризовими заходами, повинна переслідувати дві стратегічні цілі:

- державне економічне регулювання згортання виробництва (збереження навколишнього середовища, науки й освіти, інвестиційного машинобудування, конверсія оборонних галузей);
- створення механізму майбутнього піднесення промисловості України [6, с. 123].

При цьому досягнення мети пропонувалося забезпечити шляхом формування інноваційних програм, використання прямих і непрямих методів реалізації промислової політики. Наголошувалося, що державне управління промисловістю в умовах становлення ринкових відносин обмежується використанням двох основних регуляторів — фінансово-грошового механізму й методів непрямої дії.

Для реалізації викладеного сценарію промислової політики необхідно, щоб держава проводила активну структурну політику. Її основними елементами мають стати:

- підтримка всіх виробництв, які містять у собі елементи розвитку, а не просто зростання масштабів виробництва, незалежно від того, до якого устрою вони належать;
- збереження існуючого науково-технічного й кадрового потенціалу країни, а також системи освіти, оскільки їх руйнування позбавить п'ятий вклад власної інтелектуальної бази;
- інвестування державних коштів у розвиток галузей інфраструктури, що не під силу приватним інвесторам, але є найважливішою умовою успішного розвитку всіх технологічних устроїв країни, які ще не до кінця виробили свій потенціал;
- створення сприятливих умов для інвестиційної діяльності;
- відродження контрактно-платіжної дисципліни, без чого будь-яке виробництво та збут втрачають сенс.

Таким чином, всі погляди щодо підходів до проведення структурних перетворень у галузях промисловості на ново-

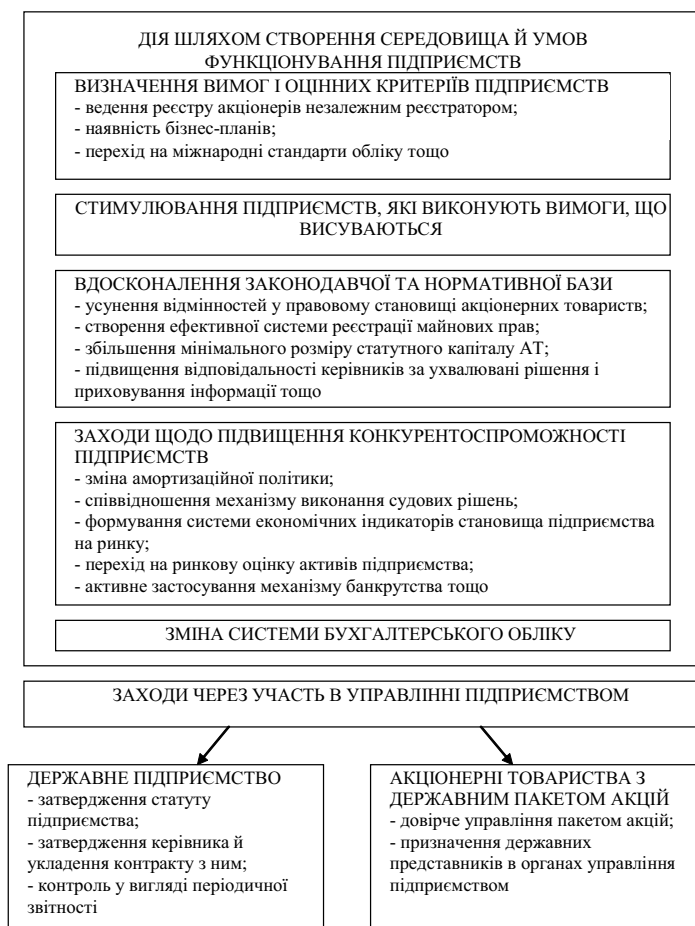


Рис. 1. Система заходів державної підтримки реструктуризації

му етапі ринкових перетворень об'єднувало єдине розуміння головної стратегічної мети, що полягає в підвищенні ефективності та конкурентоспроможності української промисловості на зовнішньому і внутрішньому ринках, що і знайшло подальше відображення в урядових документах про модернізацію економіки на найближчу перспективу.

Слід зазначити, що сьогодні проведення структурних перетворень у промисловості стає важливим напрямом промислової політики України, а підвищення ефективності й конкурентоспроможності вітчизняних промислових підприємств на зовнішньому й внутрішньому ринках — основною метою всієї економічної політики.

У науковій літературі дедалі частіше зустрічається думка про необхідність посилення державного втручання в процеси реструктуризації в промисловості. Наголошувалося, "що єдиним можливим виходом з промислової кризи для України є реалізація директивної державної програми відновлення науково-промислового потенціалу країни в терміни не більше чотирьох-п'яти років". При цьому пропонувалося "розділення вітчизняної промисловості на 5—10 великих секторів з перетворенням їх у національні корпорації". За основу законів про такі корпорації пропонувалося взяти "положення відповідних за профілем передових корпорацій США і Японії" (рис. 1) [1, с. 27].

М.П. Войнаренко у своїй роботі з проблеми державного регулювання підкреслює: "На попередньому етапі реформування ставка робилася на самоусунення держави від управління економікою, що деструктивно позначилося на реальному секторі... Процес лібералізації блокувався тим, що заходи, які гарантують свободу підприємницької діяльності, не супроводжувалися встановленням суспільно значущих правил, кодексами господарської поведінки, правовими нор-

мами.

Лібералізація без встановлення господарського порядку неминуче перетворюється на господарську анархію. Йдеться про масову корупцію й організовану економічну злочинність у всіх її проявах (від невиконання господарських законів до фізичного усунення конкурентів).

Посилення держрегулювання покликане:

- 1) прискорити формування корпоративного сектора;
- 2) забезпечити якісно вищий рівень управління держмайнtimer;
- 3) підвищити якість обґрунтування й чіткості реалізації всіх видів соціальної та економічної політики, зокрема технічної, структурної, інвестиційної, створити систему стимулювання і страхування всіх видів інвестицій.

Проведення реструктуризації промисловості як одне із завдань державного регулювання з метою активізації виробничого потенціалу розглядали В.М. Гриньова, О.Є. Попов, які визначали "реструктурування як удосконалення організаційної структури, що забезпечує зниження трансакційних і адміністративно-управлінських витрат, економію оборотного капіталу, інтеграцію науки та виробництва, ефективний менеджмент, вирощування конкурентоспроможних вітчизняних корпорацій". Найважливіше завдання реструктурування, на їх думку, — це підвищення інвестиційної привабливості промислових підприємств, для чого необхідні:

- 1) забезпечення відкритості, доступності й достовірності інформації про стан підприємств для потенційних інвесторів, посилення відповідальності за зловживання внутрішньою інформацією;
- 2) захист прав власності акціонерів й інших власників підприємств;
- 3) підвищення якості роботи та відповідальності вищих менеджерів підприємств, залучення сучасних форм управління підприємствами й передових технологій менеджменту, прискорення переходу підприємств на міжнародні стандарти бухгалтерського обліку й фінансового менеджменту [4, с. 79].

На нашу думку, найбільш повно проблеми кризи української промисловості, фінансового оздоровлення й реструктуризації відображено в роботі [9, с. 304] за редакцією В. Геєця. У ній наголошується, що чинниками, які негативно впливають на економічний стан галузі, є:

- трансформація інфляції в кризу неплатежів і виникнення в економіці "боргового навісу";
- відсутність механізму забезпечення інтересів власників і безконтрольність менеджерів;
- занадто повільна внутрішня реструктуризація підприємств.

Необхідно прокоментувати окремі положення роботи з погляду економічної теорії. Так, наприклад, так званий "борговий навіс" розглядається авторами як наслідок гострого дефіциту кредитних ресурсів для поповнення оборотного капіталу підприємств і найважливіший негативний чинник, що впливає на формування Державного бюджету.

Для того, щоб забезпечити поточні податкові надходження до бюджету від промислових підприємств, пропонуються дві групи заходів — у макроекономічній і юридичній сферах; первинне фінансове оздоровлення самих підприємств.

Перша група заходів включає: ліквідацію існуючого з 1992 р. розриву між фінансовим і реальним сектором економіки (через зниження прибутковості державних цінних паперів, законодавче затвердження ефективної процедури банкрутства, посилення валютного контролю) і регулювання цін природних монополій. Слід зазначити, що з погляду мікроекономічної теорії формування політики щодо природних монополій у різних країнах відбувається по-різному.

Наприклад, у США існуючі "регулюючі комісії визначають, які витрати вони дозволяють включати у вартість послуг регульованих компаній..., а які капіталізуються" [7, с. 143].

У другій групі заходів пропонується: анулювання заборгованості підприємств за сплату штрафних санкцій, реструктуризацію суми прямого боргу (через переказ заборгованості на спеціальні рахунки, укладення договору про постачання продукції в рахунок заборгованості, оформлення заборгованості у вигляді державного кредиту, проведення взаємозаліків). Наголошується, що необхідний індивідуальний підхід з боку державних органів до кожного із своїх боржників [7, с. 177].

Проведення вищезгаданих заходів дасть змогу виявити "дієздатність і перспективність підприємств", але не зможе вирішити всіх питань переходу до економічного зростання поки не будуть усунені інші негативні чинники. До таких, на думку авторів, відносяться відсутність механізму забезпечення інтересів власників і безконтрольність менеджерів як недоліки проведеної приватизації. Для вирішення цієї проблеми пропонується піддати процедурі банкрутства підприємства, що не задовольняють вимоги дієздатності й перспективності, і ліквідувати ті з них, для яких не знаходиться ефективний власник. Проте, якщо підприємство є перспективним, то пропонується здійснити реструктуризацію власності (через додаткову емісію акцій або інших цінних паперів і використання їх для погашення заборгованості перед бюджетом). Це означає повернення підприємств під контроль державних або місцевих органів влади (що можливо і в результаті санації тимчасово неплатоспроможних підприємств).

Наголошується, що збільшення частки держави в структурі капіталу приватизованих підприємств створить такі підстави для посилення впливу держави на діяльність менеджерів, що не порушують механізмів ринкової економіки. Пропонована система управління державними пакетами акцій включає: створення холдингових компаній для управління пакетами акцій технологічно пов'язаних підприємств, використання інституту представників держави в АТ, договору трасту тощо. Крім того, пропонується створення системи управління економічним зростанням у регіонах, для реалізації якої місцеві органи влади повинні одержати економічні важелі впливу на підприємства, щоб не виникало прагнення до відродження адміністративних систем управління. У зв'язку з цим необхідно відзначити, що в економічній теорії існує так звана проблема "замовника-агента" (що відноситься до проблем асиметричної інформації), центральним питанням якої є визначення механізму, що спонукає менеджерів працювати на користь власників. Саме по собі збільшення частки держави в структурі власності не усуне, на наш погляд, зазначений негативний чинник.

Іншим негативним чинником є "надмірно повільна внутрішня реструктуризація підприємств" [3, с. 128]. Усунення цього чинника пропонується здійснити через звільнення підприємств від виконання функцій, що не властиві їм як суб'єктам ринкової економіки (державне фінансування мобілізаційних потужностей, передача об'єктів соціальної інфраструктури та ін.). Після проведення зазначених заходів пропонується здійснити внутрішню реструктуризацію підприємства (вибір асортименту продукції, розробка маркетингових програм, створення сучасних систем фінансового менеджменту, модернізація бухгалтерського обліку тощо). Проте успіх проведення перелічених заходів щодо внутрішньої реструктуризації багато в чому залежатиме від того, наскільки підприємства зможуть подолати вищезгадані проблеми, пов'язані з асиметричною інформацією.

Слід зазначити, що прискорення створення умов для реформування організацій, їх реструктуризації та підвищення ефективності управління ними з метою забезпечення ресурсозберігання й нарощування виробництва конкурентоспроможності продукції було передбачено як один із заходів Уряду України і Національного банку України зі стабілізації соціально-економічного становища в країні. При цьому планувалася підготовка нормативних актів, що передбачають підвищення відповідальності керівників організації за результати їх діяльності перед

власниками, акціонерами і найманими працівниками. Проте до теперішнього часу відповідні нормативні акти не прийняті.

Слід навести важливі зауваження авторами роботи [8, с. 286], що "в умовах дефіциту бюджетних коштів держава не може додати цим процесам (фінансовій підтримці) достатньо потужного імпульсу".

Становить інтерес і пропонується система здійснення програми сприяння реструктуризації. Йдеться про надання так званої технічної допомоги підприємствам для проведення реструктуризації за участю зовнішніх консультантів. Цікавими є пропонувані критерії конкурсного відбору підприємств, що претендують на отримання такої допомоги.

Хоча зовнішня підтримка створить важливий імпульс, спрямований на прискорення реструктуризації підприємств, це лише тимчасовий захід. На зміну підтримці має прийти фінансування реструктуризації самими підприємствами.

ВИСНОВКИ

У якості реальної перспективної мети державного регулювання структурного розвитку промисловості України має бути підвищення технологічного укладу промислового виробництва для створення в країні більшої частки доданої вартості промислової продукції. Рух у цьому напрямі вимагає включення в модель економічного розвитку трьох принципових моментів:

— необхідно послідовно розвивати систему інститутів ринку, найважливіший елемент якої — правове забезпечення, що охоплює "сукупність прав власності";

— основна увага має бути зосереджена на створенні механізму ринкової конкуренції. Інакше в Україні буде відбуватися заміна державних монополій частково, а тиск останніх на економіку не може не блокувати зростання ефективності й не відтворювати в суспільному виробництві застійних явищ;

— при визначенні ролі держави в економічному процесі варто виходити з того, що в усіх сучасних розвинутих країнах економіка є за своїм характером змішаною, тобто держава виконує в ній багато координаційних функцій, а також приймає деякі прямі рішення регуляторного характеру. У критичні для економіки періоди роль держави посилюється. Усунення ж держави від управління ринковою економікою абсолютно неприйнятне.

Література:

1. Башнянин Г. Становлення корпоративних мікроекономічних систем в економіках перехідного типу / Г. Башнянин. — Л.: Львів. комерц. академія, 2003. — 186 с.
2. Білоус О.Г. Загрози, виклики та імперативи глобалізації світового розвитку / О.Г. Білоус // Наука та наукознавство. 2001. № 3. — С. 24—36.
3. Геєць В.М. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / В.М. Геєць. — Х.: Форт, 2003. — 440 с.
4. Гриньова В.М. Організаційно-економічні основи формування системи корпоративного управління в Україні / В.М. Гриньова, О.Є. Попов. — Х.: Вид-во ХДЕУ, 2003. — 340 с.
5. Дем'яненко І.В. Фінансова стабілізація підприємств і механізм її забезпечення / І.В. Дем'яненко. — К.: Ін-т аграр. економіки, 2001. — 71 с.
6. Євтушенко С.О. Організаційно-економічні фактори підвищення інвестиційної привабливості промислових підприємств: дис. ... канд. екон. наук: 08.07.01 / С.О. Євтушенко. — Х., 2001. — 176 с.
7. Кей М. Турбо-менеджмент. Еволюція, управління, поведінка в неоднородній середі / М. Кей. — М.: Ін-т психології, 2003. — 277 с.
8. Терзиев А.В. Устойчивое развитие предприятий в нестабильной экономической среде / А.В. Терзиев // Тр. Одес. политехн. ун-та. — Одесса, 2002. — Вып. 2 (18). С. 284—287.
9. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / За ред. В.М. Гейця. — Х.: Форт, 2003. — 440 с.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2010 р.