

*О.П. Рябченко, канд. екон. наук, доцент
каф. адміністративного права Ун-ту внутр. справ*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВІДНОСИНАМИ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Найважливішими складовими процесу демократичних перетворень в Україні є здійснення політико-правового реформування, розбудова системи державного управління, трансформація економічних відносин, особливо відносин власності, у бік подолання монополії власності держави на засоби виробництва, відродження права приватної власності, підприємництва. Соціально орієнтована ринкова економіка діє на засадах економічної багатоманітності, демократизації власності, якісно нових принципів господарської поведінки, нового способу економічного та правового мислення.

Держава не стоїть осторонь цих процесів. Вона є органічною складовою ринкової економіки, впливаючи на її розвиток за допомогою важелів політичного та адміністративно-управлінського впливу. На жаль, досвід трансформаційних перетворень в Україні показує наявність двох протилежних поглядів на державне управління ними: від невтручання у перетворення до адміністрування і детальної регламентації процесів. Щодо першого погляду, дослідники, як правило, прагнуть вирішити питання за допомогою яких засобів держава сприятиме розвитку вільного ринку, які використовує важелі державного регулювання, щоб було можливо перейти від монополії держави до формування ринку суб'єктів різних форм власності. Тим самим ідеалізується ринок як та форма організації суспільного виробництва, що дозволяє автоматично вирішити усі проблеми суспільного розвитку.

Ідеалізація ринкових засад на початку реформування в Україні сприяла загостренню кризи, поглибленню соціально-економічних протиріч (різке розшарування населення за рівнем доходів, підвищення рівня безробіття), наявності нерациональної структури виробництва. Якщо у 1991 р. диференціація між максимальним і мінімальним значеннями показника випуску промислової продукції на душу населення у регіонах складала 2,2 рази, то у 1999 р. – вже 12 разів. Частка п'яти найменш промислово розвинених регіонів в загальному обсязі виробництва скоротилася відповідно з 7,7 до 3,2%. Співвідношення між доходами на душу населення складає 6,5 рази, між надходженнями податків – 9 разів [1].

Усі вищевикладені явища економісти називають вадами ринкової економіки і об'єднують їх у такі групи: неефективність, нерівність, нестабільність [2]. Неефективність означає неспроможність урахування суспільних потреб, втрата сили конкуренції внаслідок злиття компаній та монополізації ринку. Нерівність означає різке розшарування населення за рівнем доходів, неспроможність державних органів розподіляти доходи населення

відповідно до мети демократичного суспільства. Нестабільність – відсутність гарантування повної зайнятості, стабільного рівня цін, наявність інфляції.

Економічна роль держави складається з пом'якшення, а згодом, з подолання цих вад ринку. Для вирішення проблеми подолання кризових явищ в ринковій економіці потрібні політичні діячі, які розуміються на економічних відносинах та спроможні забезпечити пріоритет інтересів суспільства над інтересами зацікавлених угруповань.

Звідси можна зробити такі висновки. Чим глибші кризові явища, тим активніше повинні застосовуватися заходи державного впливу, тим вагоміша роль політичних діячів, що обстоюють ідею пріоритету державного регулювання над ринковими важелями. Впливові політичні сили в Україні підтримують розвиток демократії у суспільстві, ринкове реформування. Тому з часом виробилося розуміння необхідності здійснення виваженого, збалансованого підходу до державного управління процесами перетворень.

Ринкова економіка, як і командно-адміністративна, у чистому вигляді не існує і ніколи не може існувати. Підтвердженням тому є соціально-економічні процеси, що відбувалися у Радянському Союзі, коли держава методами державного примусу спромоглась певний час спрямовувати економічний розвиток країни, стримуючи дію законів ринкової економіки. Згодом протиріччя між примусом і динамікою економічних процесів поглибились, що спричинило глибоку політичну і соціально-економічну кризу. Наявність кризових явищ не свідчить про припинення розвитку економіки, вона набуває якісно нових рис, а суспільство переходить до нового етапу розвитку.

З нашої точки зору, джерело кризових явищ знаходиться у системі правового регулювання економіки. Економіка функціонує і розвивається в межах певної нормативної системи, яка охоплює формалізовані, офіційно визнані юридичні правила (закони, підзаконні акти), а також у межах неформальних норм і механізмів (звичаїв, особистих установок, моральних принципів). Якщо законодавчі акти можна змінити за порівняно короткий проміжок часу, то неформальні соціальні норми змінюються еволюційно, поступово. Саме тому наміри революційних перетворень не збігаються з одержаними результатами.

Підтвердженням цього є правовий аспект сучасної системної кризи в Україні – глибоке протиріччя між об'єктивною потребою переходу до демократичного соціально-економічного та суспільно-політичного устрою, який ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, і реальною можливістю трансформації існуючої правової системи, успадкованої від Радянського Союзу. Сучасні юридичні акти в основному мають публічно-правовий характер і мало враховують приватні інтереси. Але ж потрібен баланс інтересів. Так, за радянських часів діяв принцип: інтереси суб'єктів цивільного права підпорядковуються державним інтересам або ж поєднуються з ними. Можна чинити тільки те, що прямо дозволено законом. Наслідок такого підходу – гіпертрофовані пуб-

лічні «загальні засади» і фактичне ігнорування приватних інтересів. Підприємство заборонялося у будь-яких формах і вважалося кримінально караним явищем. Цивільний кодекс, прийнятий ще у 1963 р., чинний і досі, залишається занадто одержавленим кодифікаційним актом з яскраво вираженим публічно-правним спрямуванням [3, с.25–37].

Проблема реформування власності, створення нової системи форм власності пов'язана, насамперед, із забезпеченням взаємодії приватних і публічних інтересів. Ще у XV ст. Н. Макіавеллі зазначав: «Велич держав ґрунтується не на приватній користі, а на суспільному добробуті». Тобто, об'єктивно необхідне державне управління економікою, керівництво держави процесом економічних перетворень, зміною форм власності, формування справжнього власника.

Світовий досвід доводить, що будь-які суспільно-господарські устрої, механізми господарювання, які не стимулюють розвиток особистої ініціативи і не ґрунтуються на особистому інтересі, в кінцевому підсумку не мають перспектив розвитку. Неможливо не згадати про численні спроби у Радянському Союзі створити ринок за рахунок розширення прав підприємств, окремих колективів. Однак панування інтересів трудових колективів над реальними потребами споживача, планово-розподільна система господарювання з переважним застосуванням примусу як методу державного управління призвели не тільки до побудови деформованої у територіальному та галузевому смислах економіки, але й до таких соціальних наслідків, як втрата свободи мислення, ініціативи, ризику.

Дія економіки на ринкових засадах не означає заперечення такої форми власності, як державна. Державна власність складає матеріальні засади здійснення публічної влади і концентрує ті галузі і сфери діяльності, які повинні обслуговувати потреби та інтереси у загальнодержавному масштабі. Інша річ – об'єктний склад державної власності та її питома вага у суспільному виробництві та використанні суспільних благ та послуг.

Сьогодні в Україні існує хибна, на наш погляд, думка, коли державна власність розглядається, у багатьох випадках, як перешкода на шляху поширення ринкових принципів господарювання. Однак, світовий досвід доводить, що ця форма власності є одним із складових елементів ринкового господарства. Так, у США в кінці 70-х і на початку 80-х рр. комплекс галузей, які безпосередньо контролюються державою, виробляв 23% ВВП; частка державного сектору економіки у ВВП Австрії становила 30%, Італії та Мексиці – 25%, Франції – 20% [4, с.39].

Основною проблемою розбудови державного сектору економіки є визначення критерію так званої економічної доцільності передачі тих або інших об'єктів до державної власності. Існує думка про те, що таким критерієм є визначення об'єкта як економічного блага. На думку французького професора Ж.-Ж. Роза, найкращим чином обґрунтована приналежність до державної власності двох благ – суто суспільних товарів і природних моно-

полій. За цим критерієм ні у кого не виникне сумнівів щодо доцільності перебування у державній власності центрального банку, монетного двору, поштового зв'язку, майна збройних сил. Що стосується продуктів енерго-ринку, виробництво електроенергії практично в усіх країнах перебуває у власності держави, хоча в Іспанії та Японії належить приватному сектору. Газова промисловість у більшості країн також є державною, однак у Канаді, США, Японії перебуває у приватній власності.

Ще однією найважливішою проблемою при характеристиці держави-власника виступає можливість вважати її єдиним споживачем цієї власності (з урахуванням потреб суспільства, а не тільки потреб державного апарату) або народ постає справжнім власником державного майна. Адже за Конституцією України єдине джерело влади – народ. Звідси вважається, що народ виступає висхідним суб'єктом державної власності. З іншого боку, представницькі органи виражають інтереси народу, а користуються та розпоряджаються державною власністю від імені народу органи виконавчої влади (ст.13 Конституції України).

Органи виконавчої влади певною мірою відчужені від народу, безпосередньо народом не формуються та не звітують перед народом щодо результатів своєї діяльності. Отже, навряд чи можна стверджувати, що сучасна система державного управління дозволяє визначити народ як суб'єкт державної власності. Звідси виникає проблема розробки механізму реалізації державної власності як тієї, що належить народу.

Свого часу була висловлена думка про можливість розв'язання проблеми механізму реалізації шляхом визначення частки найбільш важливих об'єктів державної власності через референдум. Але виникає два питання: по-перше, які об'єкти можна вважати важливими та, по-друге, чи компетентним буде рішення, прийняте на референдумі. Ясно одне – державна власність у соціально спрямованій демократичній державі повинна використовуватись насамперед у соціальних цілях: подолання наслідків безробіття шляхом запровадження нових робочих місць, подолання різкого розширення населення, послаблення негативних наслідків функціонування ринкової економіки.

Досвід країн з розвиненими ринковими відносинами показує, що державна власність використовувалась не тільки для врегулювання складних соціально-економічних проблем в умовах ринку, який вже сформувався, але й для стимулювання процесу ринкових перетворень. Рушійною силою ринкового механізму у цьому зв'язку постає інтерес. Причому інтерес розуміється як у вузькому (приватний, інтерес окремої особи), так і у широкому смислах. Широким смислом вважається державний інтерес, засади якого закріплені Конституцією (ст.ст.1, 3, 7, 8, 12, розділ II). Приватний інтерес реалізується через різні форми власності, державний – через державну власність. Головним завданням держави постає забезпечення балансу приватного та державного інтересів та, звідси, збалансованої структури власності.

Проблема збалансованості структури власності означає необхідність вироблення критеріїв обмеження росту частки приватної власності. Ними можуть бути запропоновані такі: критерій суспільного блага та суспільного інтересу; критерій компенсації державою власнику майнових втрат; критерій законності. Так, у Конституції ФРН записано: «Власність зобов'язує. Користування нею повинно слугувати спільному благу» (ст.14), у Конституції Японії (ст.29): «Право власності визначається законом, з тим, щоб воно не суперечило суспільному благу». Щодо критеріїв компенсації та законності – про їх доцільність свідчить досвід розвитку демократичних країн. Згідно зі ст. 42 Конституції Італії: «у передбачених законом випадках приватна власність може бути відчужувана на суспільних началах при умовах винагороди за збитки». Критерій законності означає, що приватна власність може бути обмежена тільки на підставі закону; обмеження росту приватної власності повинно робитись у межах загального правового регулювання; діє принцип судового захисту права приватної власності. Це право повинно бути надійно захищеним від посягань з боку держави.

Вирішенню складного питання збалансування структури власності сприятиме розробка та прийняття Закону України «Про управління об'єктами права державної власності», де визначені правові засади управління цими об'єктами.

Список літератури:

1. Послання Президента України до Верховної Ради України: «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр.»// Урядовий кур'єр. 2000. №16. 2. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. М., 1996. 3. Селіванов В. Проблеми трансформації власності і права в Україні // Віче. 1997. №5(62). 4. О. Канов. Державна власність в економічній системі суспільства: деякі теоретичні аспекти // Економіка України. 1996. №2.

Надійшла до редколегії 31.01.2000

*Г.О. Дорошенко, канд. екон. наук, доцент
каф. фінансів та кредиту Ун-ту внутр. справ*

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ НАПРЯМКІВ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Функціонування сучасного центрального банку пов'язано з необхідністю підтримки визначених темпів розвитку банківської системи, здійснення нагляду і регулювання банківської діяльності, узгодження комерційних інтересів банків із суспільними, яке полягає в збалансуванні грошового попиту і пропозиції, забезпеченні стабільності грошової одиниці.

На стабільність національної валюти впливає безліч чинників, і тільки незначна їх частина знаходиться в зоні регулювання центрального банку, яке здійснюється за допомогою інструментів грошово-кредитної полі-