

*В. М. Кужель,
доцент кафедри "Економіка підприємств",
Київський національний економічний університет*

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СУЧАСНІЙ ЕКОНОМІЦІ

У даній статті розглядаються нові погляди на роль і механізми регулювання сучасної економіки в умовах ринкових відносин. Досліджено проблематику моделювання нових управлінських механізмів ринкового типу та узагальнено напрями реформування державних інститутів. Визначено вплив ефективної політичної системи країни на її економічний розвиток та формування ефективної управлінської системи на всіх рівнях економіки.

In this article new looks are examined to the role and mechanisms of adjusting of modern economy in the conditions of market relations. Investigational design "s problems of new administrative mechanisms of market type and generalized directions of reformation of state institutes. Certainly influence of effective political systems of country on its economic development and forming of the effective administrative system on all levels of economy.

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ

Дослідження процесів управління реформуванням економіки свідчать про те, що спонтанне застосування рецептів відомих і досить авторитетних теорій приводить до неадекватних витрат. Особливо це стосується неоліберальної школи. Ігнорування витрат ринкових трансформацій, сподівання на те, що створення ринкових правових рамок достатнє для формування ефективних інститутів, переоцінка ролі макроекономічної політики на шкоду інституціональному розвитку, виключення можливості "інституціональних конфліктів" при запозиченні інститутів з інших культур, недалекоглядність в оцінці ролі держави в процесах реформування, виключення того факту, що для успіху реформ необхідна наявність всіх управлінських ланок, — тільки мала частина допущених витрат.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ ТА МЕТА

У даній статті звернемо увагу на деякі важливі тенденції в трансформації державного регулювання, які проявилися в останні роки в теорії економічних реформ. Мова йде, насамперед, про необхідність моделювання нових управлінських механізмів ринкового типу, які складають основу сучасного управління. Причому ми вважаємо, що саме ці елементи можуть сприяти формуванню цілісної управлінської системи на всіх рівнях економіки.

Дана проблематика набуває особливо важливого значення для економічної науки, тому що в 20-му столітті реформи стали основною рушійною

силою економічного розвитку. Вона особливо актуальна для України, яка пережила за останні 80 років кількарізові докорінні перебудови господарського механізму і яка повною мірою випробувала на собі пагубний вплив незрілих, помилкових управлінських концепцій. Ще Кейнс відзначав, що "...практики, які вважають себе зовсім невідповідними інтелектуальним впливам, зазвичай є рабами якого-небудь економіста минулого" [1].

ВИКЛАДЕННЯ МАТЕРІАЛУ

Зазначені питання створюють теоретичну базу для поглиблення уявлень про природу економічного розвитку останніх років і наявність управлінського апарату для збудови трансформаційної української економіки на засадах сучасного державного регулювання. Незавершеність трансформаційних процесів, недосконалість, а точніше — відсутність навіть розуміння того, як, чим, кому здійснювати ринкові трансформації, недостатня чіткість самого поняття "державне регулювання ринкової економіки" ставить під сумнів можливість стабілізації високих темпів зростання на основі принципів пост-трансформаційного розвитку. Це вимагає більш детального осмислення логіки трансформації. Ефективне трансформаційне суспільство — це не тільки ринкові перетворення. Це цілісна система взаємозалежних протиріч різного рівня, які слід погоджувати, нівелювати, пом'якшувати тобто управляти ними лише в комплексі.

Це, перш за все, протиріччя між

адміністративною економічною системою і системою соціальних ринкових відносин; між замкнутим суспільством і відкритим суспільством; системою політичного тоталітаризму і демократичним суспільством, що обмежує свободу особи і суспільством, яке гарантує фактичну свободу розвитку особистості; індустріальним суспільством і постіндустріальним суспільством. І це тільки основні протиріччя, з якими стикалися майже всі розвинені країни, які реформували, трансформували свої економіки, використовуючи інструменти державного регулювання.

Отже, якщо ми ставимо на меті інтегруватися в сучасні структури світової цивілізації, то повинні усвідомити, що всі названі питання необхідно вирішувати в комплексі. У зв'язку з цим нам необхідно насамперед перебороти логіку однобічного ринкового економізму в проведенні ринкових трансформацій. Це дуже важливо на даному етапі розвитку країни. Приваблива для нас ринкова економіка країн Заходу являє собою принципово іншу якість. Це ринкові зв'язки, які реалізують себе в іншому суспільному середовищі — там, де на порядок вище величина особистих доходів населення, тому пріоритетними є не лише економічні потреби людини, де реалізуються в зв'язку з цим у повному обсязі принципи свободи особистості і реальної демократії, де домінують інститути цивільного суспільства. Нарешті, сучасна західна економіка — це економіка постіндустріального суспільства, в якій основною формою багатства, основним виробничим ресурсом і одночасно основним об'єктом власності є знання й інформація. Їхнє відтворення значною мірою здійснюється на неринковій основі. Відбувається переоцінка звучення ринкових детермінант. Ринкові зв'язки перестають бути загальними і визначальними. Спостерігається своєрідний ренесанс державних регуляторів: все зростаючу частину витрат на відтворення живого капіталу, знань й інформації (а це, повторюю, основний виробничий ресурс) бере на себе держава.

Ми не тільки дуже далекі від подібною моделі ринкової економіки, але і, як нам видається, поки ще не маємо реальних передумов її практичного освоєння. Відзначене змушує нас вести мову про визначення ролі державного регулювання у сучасних ринкових трансформаціях. Масштабне дослідження ролі держави в сучасному світі, ініційоване Всесвітнім Банком, сприяло перегляду концепції радикального неолібералізму. Воно продемонструвало фундаментальну роль державної якості регулювання для забезпечення суспільного добробуту в кількісних параметрах. Один з підходів полягав у обрахуванні індексу довіри державі на основі опитувань бізнесменів щодо міри захищеності прав власності, передбачуваності державних рішень і т.ін. Виявилось, що рівень довіри урядам тісно пов'язаний зі зростанням валового національного продукту.

У жорстких дискусіях, які відбуваються сьогодні стосовно ролі державного регулювання економічних процесів, часто висувається теза про необхідність "сильного уряду". Вважаю, що ця теза помилкова. Ми випробували на собі вплив сильної авторитарної держави і впевнилися, що державні інституції мо-

жуть переслідувати цілі, які не мають нічого спільного зі збільшенням добробуту суспільства. Розбудовуючи соціально орієнтовану ринкову економіку протягом майже п'ятнадцяти років, останнім часом ми зіштовхнулися із цілком реальною ситуацією, що так звана ринкова демократична влада також може бути хижацькою, орієнтованою на інтереси нечесної правлячої еліти. Така влада не бореться з корупцією, а лише регулює її, піклуючись про те, щоб "брали по чину". Така влада перешкоджає виявленню суспільних переваг і найбільше боїться скорочення сфери свого впливу. У зв'язку з цим необхідна не "сильна", а "ефективна" держава. Ефективність означає розвиток і підтримку механізмів виявлення й інтеграції суспільних переваг, орієнтацію на цілі, прийнятні для суспільства, і здатність їхнього досягнення. Ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою віддачею.

Як показує світовий досвід, великі реформи проводяться урядами, вже тому роль державного регулювання в період реформ неминуче зростає. Ця теза справедлива й у тому випадку, коли реформи спрямовані на децентралізацію управління і, отже, в остаточному підсумку, на зменшення ролі держави. Ініціюючи реформи, держава одержує можливість впливати на долі людей і маніпулювати цінностями набагато більшою мірою, ніж у стаціонарному режимі. Звідси випливає, що економічному реформуванню повинні передувати і їх супроводжувати дії з визначення принципів державного регулювання.

У період ринкових трансформацій в умовах нестабільності інституціональної структури економічний стан господарюючих суб'єктів може більшою мірою залежати від випадкових обставин, ніж від якості управління. Тому особливого значення, поряд із соціальною політикою, набуває державна промислова політика, спрямована на те, щоб не допустити банкрутства підприємств або навіть цілих галузей, важливих для народного господарства, які мають тимчасові труднощі розвитку. Про важливість промислової політики свідчать порівняльні дослідження країн Південно-Східної Азії і Латинської Америки [4, с. 9—41]. Корисним інструментом урядової політики в період трансформацій у ряді країн — особливо в Японії і Франції — було інтегрувати різні фрагменти державного регулювання економіки і створити не суперечливу систему прогнозів, впливів і стимулів, організувати діалог представників різних соціально-економічних і політичних груп. Думаю, що в Україні було б доцільно використовувати цей інструмент, спираючись на нові інформаційні й обчислювальні можливості.

Як свідчить досвід ринкових перетворень, в умовах інституціональної нерівноваги жоден інший агент, крім уряду, не здатний приймати ефективні довгострокові рішення, а якщо й уряд не здатний на це, то реформи приречені на невдачу. Ні керівники, ні колективи підприємств, ні приватні підприємці не мають досить тривалого об'єкту планування. Не відчувачи впевненості в майбутньому, економічні агенти став-

лять перед собою короткострокові задачі, прагнучи до особистого збагачення, а "невидима рука" недосконалої ринку ще не вміє трансформувати егоїстичну поведінку в суспільно корисну. Певним чином нівелювати цей неминучий порок перехідного періоду і покликати державне регулювання.

Характерною рисою перехідних режимів є формування великих корпорацій, фінансово-промислових груп, легка конкуренція між якими вносить елементи збалансованості в господарські процеси. Причини їхнього виникнення різноманітні, але їх аналіз не входить у нашу задачу. Відзначимо лише, що саме великі корпорації є носіями тривалого планового об'єкту і тому можуть слугувати опорою державного регулювання. Рациональний баланс між антимонопольними заходами, стримуванням амбіцій корпорацій і їх підтримка є неодмінною умовою успіху довгострокової промислової політики, яка допомагає уникнути інституціональних проблем.

Ми так багато приділили уваги аналізу досвіду ринкових модифікацій в різних країнах світу не з тією метою, щоб сліпо копіювати кроки якоїсь однієї країни або ж вибрати найбільш ефективні з використовуваних сучасними розвинутими країнами. Як показав наш аналіз, кожна країна виходить зі своїх національних особливостей, можливостей, цілей, намірів, вибираючи ті або інші параметри присутності держави в економіці. Але жодна з них не відмовилася від державного регулювання економічної динаміки. Думаю, варто погодитися з тезою, що ніколи не було, немає зараз і не передбачається в найближчому майбутньому держави поза державним регулюванням. Саме ця теза, на нашу думку, попереджає нас про небезпеку спрощеного розуміння державного регулювання в ринковій економіці, яке укоренилося у розумах багатьох українських реформаторів за останні роки, недооцінки аналізу факторів економічної динаміки, підтримки збалансованості національної економіки в цілому і її складових.

Ми, звичайно, не ставимо задачу сформулювати модель або стратегію державного регулювання задля розбудови збалансованої інноваційної економіки, запропонувати найбільш оптимальні методи державного регулювання української економіки, чітко розуміючи, що їх розробка — це задача великих наукових колективів: економістів, юристів, політиків, громадських організацій і т. ін. Своїм дослідженням ми лише звертаємо увагу на не конструктивність недооцінки відзначених обставин, особливо в умовах трансформаційної економіки.

Відкидають спрощене розуміння щодо рівнів і механізмів регулювання складного економічного механізму, динамічного за своєю природою, й існуючі реалії. Закономірно виникає питання: хто регулює економічну діяльність підприємств, що знаходяться в державній власності? Де, як і за які кошти вони здобувають необхідні і виробничі ресурси? Кому, за якою ціною продають вироблений продукт?

Відповіді на ці питання, на нашу думку, варто шукати в осмисленні ролі і значенні державної власності в українській економіці. Розглядаючи функції держави в регулюванні еконо-

міки країни, варто виділити важливий аспект її діяльності — функціонування її державної власності, яка є основою реалізації функцій держави.

У системі державного регулювання державний сектор повинен займати особливе місце. З одного боку, він виступає як об'єкт державного регулювання в країні, де держава є повноважним власником і підприємцем, а з іншого, — забезпечує реалізацію ряду прийнятих урядом заходів і рішень, які стосуються комерційного сектора або торкаються інтересів нації і економіки.

На сьогоднішній день державна власність є практично у всіх країнах з ринковою економікою, але займає різну питому вагу (за обсягами продукції, що випускається, за чисельністю зайнятих, за кількістю підприємств і т. ін.), що і визначає міру її впливу на економіку країни. Однак до неї немає однозначного ставлення як з позицій її якісної оцінки, так і припустимих і розумних масштабів функціонування. Але наявність діючої державної власності в країні дозволяє:

- підсилити контроль з боку держави над найважливішими господарськими процесами;
 - підвищити загальний антикризовий вплив у країні;
 - усталити дієвість політики держави з забезпечення динамічного розвитку економіки;
 - протистояти іноземному капіталу в стратегічно важливих сферах національної економіки;
 - стабілізувати соціально-економічний розвиток, забезпечити збалансоване зростання промисловості й інших галузей;
 - стимулювати розвиток інноваційної сфери;
 - стимулювати комерційний (приватний) сектор;
 - забезпечувати пріоритети соціальних цілей в економіці.
- Оцінка впливу державної власності на економіку здійснюється за допомогою таких показників, як обсяг промислової продукції, товарів народного споживання, сільгосппродукції, створюваної державною власністю; кількість зайнятих у державному секторі робітників та службовців; питома вага по окремих галузях народногосподарського комплексу; число підприємств державної власності в цілому і по окремих сферах і видах діяльності.

Державна власність займає економічний простір, який залишився від комерційного сектора, з одного боку, і повністю економічну діяльність останнього, — з іншого. Державна власність охоплює галузі, що їй залишає приватний капітал, тобто де неможливо одержати навіть середню норму прибутку, але вони необхідні для функціонування єдиного народногосподарського комплексу. Насамперед, це капіталомісткі і малоприбуткові галузі виробничої і соціальної інфраструктури: енергетика, транспорт, сфери освіти й охорони здоров'я, у яких віддача або невелика, або настає через тривалий час.

Крім того, через державну власність здійснюється діяльність держави з "оздоровлення" секторів економіки в цілому (націоналізація збиткових підприємств, або прискорений розвиток інших для підвищення конкурен-

тоздатності недержавного сектора).

Але, визначаючи місце державно-го регулювання у відзначених площинах, особливо в контексті подальшого інноваційного розвитку, слід мати на увазі, що межі державної власності досить рухливі. Вони визначаються недоліками регулювання і відтворення соціально-економічної системи в цілому, особливо інноваційного сектора, який здебільшого знаходиться в державній власності. Це пов'язано з взаємопроникненням державного і приватного капіталу, в не завжди чіткому визначенні інституціонального статусу інноваційної організації, виражається в чергуванні фаз націоналізації і денационалізації і т. ін.

Розширення або обмеження меж може йти за різними напрямками: за рахунок збільшення розмірів уже функціонуючого капіталу, за рахунок будівництва нових підприємств, через проведення актів націоналізації за узгодженням з державними структурами, а також приватизації. Історія формування державної власності в різних країнах відрізняється розмаїтістю: у США і Великобританії сильні антидержавні тенденції, засновані на принципах індивідуалізму; у Франції — схильність до позитивного бачення держави і відповідно державної власності. Але тенденції до посилення ролі держави і державної власності виникають як об'єктивна вимога, продиктована необхідністю підвищення ефективності економіки.

Наявність державної власності в економіці виконує свої специфічні функції, забезпечує її велику життєздатність, дозволяє реально впливати на розвиток економіки, підтримувати ефективність і стійкість до кон'юнктурних коливань. Слід також відзначити, що ринкові зміни в українській економіці, які постулюються й активно пропагандуються урядовими структурами, незважаючи навіть на визнання європейськими інститутами української економіки ринковою, не завжди підтверджуються фактичними даними. Факти свідчать про те, що державна власність займає суттєве місце в структурі власності української економіки (якщо ще врахувати, що комунальна власність — це також різновид державної власності). В контексті форм власності, поширених в інноваційному секторі, вони свідчать не тільки про доцільність державного регулювання, а про його нагальну потребу і безальтернативність. Тим більше, що в розвинутих країнах розміри державного сектора коливаються в широких межах. Так, у США частка державного сектора в структурі економіки складає близько 20%, у Німеччині в промисловості — 52%, а в Австралії — 30,0% [6].

Однак, все-таки варто мати на увазі, що при всій непослідовності, некерованості процесом ринкових модифікацій інституціональне середовище в Україні характеризується позитивними зрушеннями, пов'язаними, насамперед, зі змінами відносин власності — від домінування однієї державної до різноманітним форм: приватної, акціонерної, корпоративної, муніципальної й ін. При всіх існуючих проблемах за десятиліття реформ в Україні в основному сформована критична маса ринкових перетворень. Мова йде, насамперед, про утвердження критичної маси приватної власності.

Недержавний сектор економіки охоплює: 76% промислового виробництва; 99,5% аграрного сектора; майже 100% будівництва; 90% банківського капіталу; 95% сільськогосподарських угідь; більш 50% житлового фонду тощо.

В аграрному секторі здійснена персоніфікація земельних відносин через паювання і створення господарських товариств, приватно-орендних підприємств, фермерських господарств. Подальші ринкові трансформації очікуються в аграрному секторі в зв'язку з прийняттям Земельного Кодексу.

Разом з тим, самі по собі перетворення власності створюють недостатні умови, тому не гарантують позитивного перелому в економічних процесах без вирішення питань законодавчого захисту приватної власності, її інноваційно-технологічного наповнення, поширення корпоративного управління, реальної участі в справах підприємства рядових акціонерів і представників трудового колективу, активної участі в зазначених процесах державних інститутів. Тим більше що в перехідних умовах формується так звана рекомбінатна власність, яка лише за формою відрізняється від державної, а за ефективністю багато в чому поступається останній. Це актуалізує проблему прозорості приватизаційних процесів, легалізації власності, а зрештою, і тіньової економіки. В остаточному підсумку мова йде про комплекс заходів, які унеможливають подальше існування номенклатурно-кланового характеру приватизації і забезпечать її транспарентність (економічну і соціальну ефективність). Лише за цих неодмінних умов можна буде очікувати розширення процесів динамічного і довгострокового економічного розвитку.

ВИСНОВКИ

Отже, можна зробити певні висновки, відзначивши, насамперед, що Україна дещо "перебрала" з реформами, але все ще має в них нагальну потребу. Вкрай актуальною задачею є реформування державних інститутів, підвищення їхньої ефективності, розробка нових технологій державного регулювання, яке дозволило б поєднувати зусилля не тільки економічних і правових, але і політичних інститутів.

І наша історія, і досвід багатьох країн свідчать про те, що успіх економічного розвитку істотно залежить від організації політичної системи. Однак природа цієї залежності не завжди очевидна. В останні роки були початі спроби на основі емпіричних даних досліджувати питання про те, який тип політичного режиму — демократичний чи авторитарний — більшою мірою відповідає задачам прискорення економічного зростання [2, 4]. Ці спроби, однак, не привели до позитивно чітких результатів. Можливо, варто відійти від дилеми "авторитаризм — демократія" і проаналізувати варіанти обмеженої демократії, які передбачають більш стабільні і менш дорогі демократичні інститути, нехай навіть за рахунок меншої чутливості до змін суспільних переваг. Невірно думати, що реорганізація політичної системи — справа одних політиків, економісти в цьому процесі повинні займати одне з провідних місць. Отже, державні трансформації тісно пов'язані з найваж-

ливішими напрямками реформування економіки, нагальна потреба яких випливає з наведеного вище аналізу. По-перше, повинні бути розроблені чіткі функції державного регулювання щодо подолання таких взаємозалежних колізій: бартеру, неплатежів, ухилення від сплати податків, корупції. По-друге і по-третє, потрібно перебороти інституціональне відставання, яке призвело до неефективних форм організації підприємства і фінансової системи, майже зруйнувало інноваційну сферу. Перетворення на рівні підприємств повинні сприяти встановленню раціонального балансу прав власників, менеджерів, зовнішніх інвесторів і ефектвної системи взаємоконтролю. Можливо, державі варто прийняти відповідний нормативний акт, який заборонить колективу відкритого акціонерного товариства тримати контрольний пакет акцій, тим самим змусивши "колективні ВАТ" стати закритими. При цьому повинна бути сформована ефективна система державного регулювання системно тих підприємств, де держава має контрольний пакет акцій, що створило б більш сприятливі умови для реструктуризації. Ця задача тісно пов'язана з реформою фінансової системи, зниженням інвестиційних ризиків, стимулюванням участі банків у управлінні підприємствами, підтримці інноваційного сектора. У зв'язку з цим видається принципово важливим створення інноваційно-комерційних банків з відповідною диференціацією механізмів банківського регулювання за структурою активів. Кожен етап трансформації повинен бути ретельно підготовлений відповідними державними інститутами, включаючи оцінку трансформаційних витрат і вигод реформування, передбачати певний розподіл реформних збитків, компенсації програних втрат. Але ці питання вимагають серйозного теоретичного опрацювання. У противному випадку ми ще довго будемо, започатковуючи імпульсивні спроби, використовуючи досвід розвинених країн, запозичаючи чужі помилки, будувати українську ринкову економіку.

Слід зазначити, що чимало відомих вчених на Заході й у Росії вже на самому початку ринкових перетворень заперечували проти спрощених методів трансформації, які в той час панували. Наступні теоретичні розробки, узагальнення досвіду багатьох країн підтвердили їхню правоту. Україні вкрай необхідне сучасне державне регулювання, яке забезпечить подальший розвиток національної економіки і суспільства в цілому на інноваційних засадах.

Література:

1. Кейнс Дж.М. Избранные произведения: пер. с англ. — М.: Экономика, 1993.
2. Левин М.И. Коррупция как объект математического моделирования // Экономика и математические методы. — Т.34. — Вып. 3. — С. 40—58.
3. TANZI V. Corruption Around the World, Causes, Consequences, Scope and Cures // IMF Staff Papers. v.45. — № 4 — С. 559—594.
4. Rodrik D. Getting Intervention Right // Journal of Economic literature. — № 34, 9—41.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2010 р.