

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 330.101.541:338.24

А. И. ДАНИЛЕНКО,
член-корреспондент НАН Украины,
заместитель директора
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”
(Киев)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ И ФИНАНСОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Рассмотрены основные недостатки модели отраслевого управления экономикой Украины в условиях рынка, которые отрицательно повлияли на ее экономическое развитие за годы независимости, особенно в период кризиса. Обоснована необходимость перехода к модели управления экономикой на основе выделенных национальных приоритетов и приоритетных инновационно-инвестиционных проектов, финансовый механизм обеспечения реализации этих приоритетов.

Ключевые слова: национальные приоритеты, государственные инвестиционные проекты, управление, товарные балансы, приватизация, формы собственности, экспорт, внутренний рынок, импортозамещение, налоговые льготы, государственные гарантии, Государственный банк реконструкции и развития Украины.

A. I. DANYLENKO,
Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
Deputy Director of
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kiev)

REFINEMENT OF THE ECONOMY MANAGEMENT MODEL AND FINANCIAL MECHANISMS OF ITS REALIZATION

The main drawbacks of the model of sectoral management of Ukraine's economy under market conditions are considered. These drawbacks have rendered the negative effect on the economic development of the country for the years of its sovereignty, especially in the crisis period. The necessity of the transition to an economy management model on the basis of definite national priorities and priority innovative-investment projects, as well as a financial mechanism of provision of a realization of these priorities, are substantiated.

Keywords: national priorities, state's investment projects, management, goods balances, privatization, forms of property, export, internal market, import substitution, tax rebates, state's guarantees, State Bank for Development and Reconstruction of Ukraine.

Целью любой системы управления экономикой является эффективное обеспечение достижения целей, определенных обществом, и решение первоочередных конкретных задач, которые стоят на соответствующих этапах социально-эко-

номического развития страны. Однако, если цели общества со временем могут меняться под давлением внутренних и внешних обстоятельств, то основные присущие системе функции управления (в частности, планирование, прогнозирование, стимулирование, координация и контроль выполнения) * существенно не меняются, хотя роль каждой из них может проявляться в большей или меньшей мере в зависимости от особенностей каждого этапа развития страны и условий хозяйствования предприятий реального сектора. Так, если функция планирования была сердцевинной управления в период централизованного государственного регулирования (как в СССР), то в либеральной экономике она не имеет четкого проявления. При этом ряд экономистов небезосновательно считают, что свободный рынок из-за его “провалов” не может в сегодняшних условиях обеспечить гармоничное и успешное развитие экономики. Не случайно во многих странах в той или иной форме применяются элементы планирования, которые не создают препятствий для использования положительных сторон свободного рынка.

Критическая оценка соблюдения такого подхода в управлении экономикой Украины за годы ее независимости показывает, что вследствие целого ряда объективных и субъективных факторов нами были упущены возможности использования положительных аспектов организации плановой экономики, решение многих проблем реального сектора в основном было “переложено на рынок”. Использование такой модели управления в целом отрицательно повлияло на экономическое развитие Украины за годы независимости (исключением стали 2000–2007 гг.).

В условиях, сложившихся в начале 90-х годов XX в., объем производства на отдельных предприятиях Украины формировался практически стихийно и зависел исключительно от конъюнктуры мирового рынка по номенклатуре соответствующей продукции и наличию в них внешнеторговых служб с необходимыми квалифицированными кадрами. Украинские предприятия, в частности металлургические, нередко конкурировали между собой на внешних рынках, занижая при этом стоимость экспортной продукции и компенсируя потерянную выручку за счет завышения цен на внутреннем рынке. В ряде случаев это приводило к потере ими внутреннего рынка, поскольку продукция отечественных товаропроизводителей часто была дороже, чем соответствующая импортированная продукция. Кроме того, отсутствие товарных балансов лишало органы государственного управления (которые, по сути, в новом качестве сформировались только в 1991–1993 гг.) необходимой информации для определения оптимальных объемов импорта и привело к тому, что эта функция также стала прерогативой отдельных хозяйствующих субъектов. Рычаги тарифного регулирования импорта часто не срабатывали по причине занижения стоимости импортированной продукции и не смогли помешать тенденции к наращиванию объемов закупки на международных рынках необходимых предприятиям сырья и материалов (в частности, для машино- и судостроения), в то время как их производство могло быть организовано в Украине, что еще больше усиливало зависимость национальной экономики (около 50% ВВП) от внешних факторов и конъюнктуры мировых рынков.

На базе оценок отдельных отраслевых министерств и ведомств в 1994 г. была предпринята первая попытка разработать и сбалансировать план экспорта и импорта товаров и услуг с возможностями подведомственных им предприятий и организаций по производству продукции и объемами импортированных сырья и мате-

* В данной статье рассмотрены, в первую очередь, проблемы управления, которые непосредственно влияют на эффективность материального производства.

риалов, необходимых для ее изготовления. Однако обоснований к такому балансу с учетом реальных объемов производства, потребления, экспорта и импорта, производственных мощностей предприятий и емкости рынков по преимущественной части номенклатуры продукции, производившейся в Украине до 2013 г., не было, что объективно усложняло прогнозирование ее экономического развития на долго- и среднесрочную перспективу.

Отсутствие товарных балансов отрицательно повлияло также на эффективное решение вопроса структурной перестройки экономики за счет денежных средств от проведения рациональной, направленной на стабильное развитие экономики, приватизации объектов государственной собственности, которая была начата еще в 1992 г.

Возможности использования процесса приватизации в качестве катализатора рациональной структурной перестройки в Украине не были учтены и в соответствующей концепции приватизации, поэтому изменение формы собственности объектов, полагавшихся государству за инвестиционные (приватизационные) сертификаты и денежные средства, не смогло устранить искажения структуры экономики, которые возникли в Украине после распада СССР, и уменьшить ее зависимость от состояния внешних рынков.

Массовая приватизация государственных предприятий в течение относительно небольшого периода была деструктивной еще и потому, что в ее концепции не учтены низкие уровни доходов и жизни большинства населения Украины, отсутствие у него накоплений (после катастрофического обесценивания вкладов в 1991 г.) и высокие темпы гиперинфляции. Таким образом, предоставление населению прав на приобретение акций ОАО и ЗАО за сертификаты на аукционах практически не могло мобилизовать реальный капитал для модернизации основных фондов и осуществления текущей деятельности на приватизированных предприятиях.

Более того, несмотря на именную форму “раздачи” инвестиционных сертификатов населению, власть не смогла обеспечить выполнение законодательной нормы относительно запрета их купли-продажи. Как следствие, произошли массовая скупка сертификатов ограниченным количеством финансовых посредников (юридических и физических лиц) и их концентрация после цепной перепродажи в руках отдельных лиц с целью покупки контрольного пакета акций государственных предприятий, выставленных на аукционы.

Ситуация усложнилась еще и тем, что принятые инвесторами инвестиционные обязательства по модернизации приватизированных предприятий в большинстве случаев остались только на бумаге, а обновление основных фондов и технологий не проводилось, что частично было связано с избыточными мощностями практически во всех отраслях экономики. К тому же средства, полученные за последние годы денежной приватизации, не были использованы государством на совершенствование действующего производственного потенциала и ускорение в Украине развития пятого и шестого технологических укладов.

В частности, в отечественной металлургии за годы независимости было введено в действие только одно новое предприятие в Запорожье и осуществлена капитальная модернизация металлургического завода в Алчевске. Сегодня в этой базовой отрасли экономики эксплуатируется устаревшее (а в ряде случаев — изношенное до критического уровня) оборудование с высокой энергоемкостью (а соответственно, и себестоимостью продукции), вследствие чего снижается ее конкурентоспособность и постепенно теряются внешние рынки, где лидерство уве-

ленно завоевывает Китай, который стал ведущим государством в мире по производству (в 2010 г. – более 600 млн. т, в то время как в Украине – 33–34 млн. т) и экспорту стали [1]. Именно эта страна, имея относительно невысокую себестоимость продукции, постепенно вытесняет других производителей стали с мировых рынков, в частности страны Юго-Восточной Азии. Только металлурги холдинга “Метинвест” за счет вертикальной интеграции сталелитейных, угольных, горнодобывающих и коксохимических производств в течение длительного времени смогли обеспечивать свою конкурентоспособность и лучше других чувствовать себя в роли экспортеров продукции. Однако и они в 2012 г., из-за неблагоприятных условий на внешних рынках, уменьшили производство стали на 13% (до 12,5 млн. т) и увеличили убыточность производства (со 124 млн. до 2 млрд. грн.) [2].

Ситуация, сложившаяся с металлургической промышленностью за последние 20 лет, и перспективы состояния международных рынков ее продукции наводят на мысль, что без развития внутреннего рынка потребления этой продукции существует реальная угроза ощутимого сворачивания производства в данной отрасли [3; 4], в то время как сегодня она обеспечивает работу сотням тысяч работающих. Социальная значимость этой проблемы особенно актуальна для ряда металлургических предприятий в Донецкой, Луганской и Днепропетровской областях, где они являются градообразующими. Однако можно значительно расширить внутреннее потребление металлопроката в Украине. Согласно расчетам Укрпром-внешэкспертизы, более 300 млн. т стальных изделий (трубы, рельсы, металлические конструкции) в Украине полностью изношены и нуждаются в замене, что свидетельствует о потенциально емком внутреннем рынке такой продукции.

После распада СССР, особенно в первые годы массовой приватизации, утратили внутренний рынок сбыта также предприятия легкой промышленности, которые производили продукцию в основном для внутренних потребностей. Это, в первую очередь, предприятия швейной, обувной и фарфоро-фаянсовой промышленности, приватизация которых совпала с существенным снижением покупательной способности населения в начале 90-х годов XX в. Как свидетельствуют данные Госкомстата Украины за соответствующие годы, если в 1990 г. на предприятиях отечественной обувной промышленности производилось 196 млн. пар обуви, то уже в 1995 г. этот показатель снизился до 20,6 млн., а в 1998 г. – до 9,6 млн. пар. В 2003–2009 гг. в Украине производилось 20,3–22,5 млн. пар обуви, и только с 2010 г. этот показатель превысил 25 млн. пар. Следовательно, можно сделать вывод, что на финансово-экономическую деятельность приватизированных предприятий одновременно влияли следующие отрицательные факторы:

– на первом этапе приватизация проводилась в основном за счет сертификатов, выданных населению, что не обеспечило предприятия реальными денежными средствами, возможностями модернизации их основных средств и закупки необходимых для производства сырья и материалов, не производившихся в Украине. При этом на процесс модернизации производства во многом отрицательно повлияли невыполнение новыми собственниками инвестиционных обязательств и использование государством денежных средств от аукционных продаж государственного имущества на цели, не связанные с инвестициями;

– вакуум продукции этих отраслей, образовавшийся в то время на рынке, был мгновенно заполнен импортом соответствующей продукции (в первую очередь из стран Юго-Восточной Азии и Турции), которая была дешевле и внешне привлекательнее по сравнению с украинскими товарами, хотя и не всегда надлежащего качества;

– предприятия легкой промышленности и других отраслей, которые производили товары народного потребления, не получили в период адаптации к рыночным условиям необходимой поддержки со стороны государства, в том числе и за счет возможного валютного кредита под гарантии Правительства, эффективных налоговых льгот и протекционистских таможенных мер. Новые собственники предприятий направляли инвестиции, в первую очередь, на поддержку экспортоориентированных производств (в металлургии, горнорудной, химической, нефтеперерабатывающей промышленности и т. п.) и не уделяли должного внимания производству товаров народного потребления для внутреннего рынка. Как следствие, большинство этих предприятий осталось без необходимых финансовых ресурсов для инвестиционной и текущей деятельности.

Следовательно, предприятия этих отраслей утратили значительную часть производств и квалифицированных работников. Структура национальной экономики продолжила деформироваться, а импортозависимость страны усилилась, особенно в сфере товаров народного потребления.

Отсутствие стабильного и обоснованного прогноза развития экономики Украины на долгосрочную перспективу, в котором бы четко определялись национальные приоритеты и источники их финансирования, отрицательно повлияло на устойчивость экономики Украины в целом. Не способствовала решению проблем, накопленных в структуре экономики, и модель отраслевого управления, принципы построения которой основывались на условиях деятельности предприятий бывшего СССР.

В тех условиях эффективность отраслевого управления базировалась на мобилизационных подходах, предусматривавших учет производственных мощностей, их плановую загрузку, составление товарных балансов продукции (производившейся на этих мощностях) с целью обеспечения соотношения объемов возможного производства необходимых товаров и спроса на них на внутреннем рынке. Излишек или нехватка такой продукции регулировались ее экспортом или импортом. Весь этот процесс планомерно обеспечивался со стороны государства (по вертикали – Госплан, Минфин, отраслевое министерство, предприятие) материальными, трудовыми и финансовыми ресурсами. До определенного времени такая модель государственного управления и регулирования обеспечивала достаточно высокие темпы развития экономики, которая полностью базировалась на государственной форме собственности.

Среди безусловных положительных сторон отраслевого подхода к управлению экономикой в нынешних условиях можно назвать только возможность мониторинга имеющихся на предприятиях (государственной и частично других форм собственности) основных фондов и уровня использования их производственных мощностей. Это обеспечивает государственные органы Украины необходимой информацией для своевременного реагирования на изменения в динамике показателей деятельности предприятий отдельных отраслей, в первую очередь экспортоориентированных (металлургии, химической промышленности и сельского хозяйства), в зависимости от конъюнктуры мировых рынков.

В то же время среди множества недостатков отраслевого управления экономикой Украины можно назвать невозможность обеспечить реальное влияние государства на эффективное использование ресурсов (особенно остродефицитных финансовых), поскольку на каждом из “живых” предприятий негосударственной формы собственности концепцию их развития в интересах их собственников раз-

рабатывают наемные менеджеры. Дальнейшее снижение эффективности отраслевого управления наблюдается в условиях высокого уровня концентрации частного капитала и возникновения в Украине мощных холдингов, которые объективно становятся центрами управления группой предприятий разных видов деятельности, в частности промышленных. В случае завершения в 2013–2014 гг. плановой приватизации в отраслях промышленности Украины в государственной собственности может остаться до 500 предприятий, преимущественно оборонного комплекса. В этих условиях эффективное управление предприятиями на базовых принципах централизованного регулирования их деятельности через отраслевые министерства практически уже невозможно, что усложняет обеспечение рациональной структурной перестройки экономики. Сегодня ни один из действующих органов государственного управления не имеет реальных рычагов координации деятельности предприятий Украины для достижения общегосударственных целей.

Недостатки отраслевого управления, построенного на принципах централизованного регулирования экономического развития, остро проявились сразу после распада СССР. Стихийный неподготовленный переход предприятий на рыночные условия хозяйствования при хронической недостаточности собственных финансовых источников развития, проблемах с получением банковских кредитов, неэффективности выборочной государственной поддержки предприятий реального сектора и сложностях с обеспечением равных условий для их коммерческой деятельности привел к ухудшению базовых показателей тысяч действующих предприятий.

Кроме того, в свое время отраслевые министерства Украины поглотили несколько мощных министерств, функционировавших в советское время (в частности, в состав Министерства промышленной политики Украины включены четыре мощных министерства, которые представляли лесную, целлюлозно-бумажную, деревообрабатывающую, химическую и нефтеперерабатывающую промышленность и черную металлургию), а численность имевшихся менеджеров, которые должны были обеспечить управление деятельностью предприятий многих отраслей, каждая из которых имеет свою специфику, что необходимо учитывать в процессе управления, была существенно сокращена. Сегодня тысячи ранее действовавших предприятий Украины утратили оборотный, а нередко и основной, капитал, поэтому возобновление ими производства необходимой для внутреннего рынка продукции на новой технологической основе невозможно без активного участия государства. При этом предоставленные отдельным отраслям (подотраслям) льготы, которые являются формой государственной поддержки предприятий за счет недополученной бюджетом части налогов, во многих случаях используются неэффективно из-за недостатков действующего законодательства и проблем в организации эффективного контроля над целевым использованием предоставленных льгот.

Вероятно, ни у кого не возникает сомнения, что успешно развиваться могут только те предприятия, которые обеспечивают вложение необходимых инвестиций в модернизацию производства с целью своевременного обновления действующих основных фондов. Без этого невозможно надеяться на обеспечение конкурентоспособности отечественной продукции не только на внешних, но и на внутреннем рынках.

Между тем динамика показателей, характеризующих процесс обновления основных фондов, пока отрицательна. По данным Госкомстата Украины, в 1991 г. (на момент распада СССР) степень износа основных фондов составляла по эконо-

мике в целом 45% и по промышленности — 51,3%, а на начало 2011 г. — соответственно, 74,9% и 63%. Капитальные инвестиции в 2004–2007 гг. достигли 25,9–30,9% ВВП, а в 2009–2011 гг. — снизились до 21,1–19,7% ВВП. При этом в последние годы наблюдается взаимосвязанная отрицательная динамика показателей, характеризующих состояние инвестиционного процесса в Украине. По методологии Госкомстата Украины, доля валового накопления в ВВП сократилась в течение 2004–2011 гг. с 22,5% (27,7% — в 2007 г.) до 18,8%, денежных средств государственного бюджета, которые использовались на капитальные инвестиции, — соответственно, с 11,2% до 7,1%, а собственных денежных средств предприятий и организаций — соответственно, с 63,3% до 58,6%. В 2011 г. на капитальные инвестиции в экономику Украины было направлено только 19,6% суммы амортизационных отчислений, которые вошли в состав операционных расходов предприятий на производство, а относительно начисленной в этот период суммы амортизационных отчислений (121,9 млрд. грн.) соответствующий показатель еще меньше — 16,2%.

Среди основных причин нецелевого и неполного использования амортизационных отчислений по назначению можно назвать следующие: устранение законодательной нормы относительно обязательного направления денежных средств на капитальные инвестиции и ремонты (1997 г.); хроническая недостаточность оборотных денежных средств предприятий вследствие их иммобилизации на непредвиденные цели и неудовлетворительного менеджмента на предприятии; недостатки в действующей системе администрирования налогов, которые приводят к “вымыванию” оборотных денежных средств предприятий, и т. п. Причем критическое состояние с собственными оборотными денежными средствами формировалось в течение многих последних лет, а большинство предприятий и реальный сектор Украины в целом имели отрицательное значение этого показателя в 2004–2011 гг. (табл.).

Проведенный анализ формирования оборотных денежных средств предприятий позволяет сделать следующие выводы:

— обеспечение текущего производства финансовыми ресурсами полностью возложено на акционеров ОАО, собственников предприятий и высших менеджеров государственных предприятий;

— проблемы финансового обеспечения текущей и, практически, инвестиционной деятельности субъектов хозяйствования “не включены” в орбиту государственного финансового регулирования, и поэтому даже потенциально их расходы не охватываются долгосрочной финансовой политикой;

— за 2004–2011 гг. платежеспособность промышленных предприятий, эффективность деятельности которых является “становым хребтом” дальнейшего успешного развития экономики, стабильно ухудшалась. Если в 2004 г. коэффициент соотношения текущих и долгосрочных обязательств предприятий по сравнению с их собственным капиталом составлял 1,1 раза, то в конце 2011 г. — вырос до 1,97 раза;

— оборотные и необоротные активы предприятий, использованные для экономической деятельности в Украине за 2004–2011 гг., почти на половину формировались за счет устойчивых пассивов (кредиторской задолженности). В то же время среди важных источников финансирования этих расходов нераспределенная прибыль в целом по Украине (сальдо финансовых результатов) в 2009–2011 гг. представлена не была. Это вызвано значительным количеством убыточных предприятий и низкой рентабельностью большей части прибыльных предприятий. Кроме того, ряд предприятий (особенно приватизированных) с целью уменьшения налогового бремени искусственно занижали прибыльность производства.

Основные показатели деятельности предприятий реального сектора экономики Украины, влияющие на финансовую устойчивость системы финансов *

| Показатели | Годы | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| | 2004 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 |
| Уровень долговой зависимости предприятий..... | 1,10 | 1,12 | 1,26 | 1,77 | 1,97 |
| Коэффициент обеспеченности оборотных активов собственными финансовыми ресурсами.. | -0,14 | -0,17 | -0,23 | -0,31 | -0,29 |
| Собственные источники финансирования..... | 186,8 | 167,9 | 494,7 | 494,2 | 512,4 |
| в том числе: | | | | | |
| амортизационные отчисления (в составе себестоимости)..... | 31,0 | 36,4 | 57,5 | 85,6 | 101,1 |
| нераспределенная прибыль (непокрытый убыток)..... | 14,8 | 22,2 | 61,3 | (-65,2) | (-10,75) |
| в том числе: | | | | | |
| чистая прибыль прибыльных предприятий за отчетный период ** | 51,7 | 60,0 | 122,6 | 98,8 | 196,3 |
| другой собственный капитал..... | 51,0 | 51,0 | 149,3 | 92,6 | 133,8 |
| устойчивые пассивы..... | 90,0 | 58,3 | 226,6 | 316,0 | 277,5 |
| в том числе: | | | | | |
| кредиторская задолженность за товары, работы, услуги..... | 52,0 | 32,7 | 118,3 | 147,9 | 176,4 |
| кредиторская задолженность по расчетам с бюджетом..... | 1,4 | 1,3 | 4,7 | 3,8 | -12,7 |
| другие устойчивые пассивы | 36,6 | 22,5 | 100,3 | 159,6 | 110,2 |
| Текущая кредиторская задолженность ** (среднегодовой остаток)..... | 450,2 | 495,3 | 710,5 | 1205,7 | 1633,1 |
| % ВВП* | 130,5 | 112,2 | 98,6 | 132,0 | 124,0 |
| Отношение текущей кредиторской задолженности к дебиторской..... | 1,29 | 1,32 | 1,23 | 1,18 | 1,25 |
| Потенциальные источники формирования оборотных активов..... | 101,0 | 74,4 | 239,96 | 320,4 | 313,0 |
| в том числе: | | | | | |
| амортизационные отчисления в хозяйственном обороте..... | 25,46 | 28,97 | 39,48 | 67,58 | 81,30 |
| нераспределенная прибыль (непокрытый убыток), направленная в хозяйственный оборот | 7,4 | 11,1 | 30,6 | - | - |
| устойчивые пассивы..... | 56,71 | 23,96 | 169,88 | 238,98 | 184,8 |
| превышение текущей кредиторской задолженности над дебиторской ** (среднегодовой остаток)..... | 100,4 | 119,05 | 133,75 | 187,1 | 328,0 |
| другие источники..... | 11,43 | 10,37 | - | 13,84 | 46,9 |
| Потенциальные источники формирования необоротных активов..... | 85,8 | 93,5 | 254,74 | 173,8 | 199,4 |
| в том числе: | | | | | |
| инвестиции в основной капитал за счет собственных ресурсов..... | 46,23 | 52,87 | 105,44 | 95,04 | 112,5 |

(млрд. грн.)

Окончание таблицы

| | | | | | | |
|---------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|--|
| в том числе: | | | | | | |
| использованные амортизационные отчисления..... | 5,54 | 7,43 | 18,02 | 18,02 | 19,8 | |
| нераспределенная прибыль (непокрытый убыток)..... | 7,4 | 11,1 | 30,7 | 0 | 0 | |
| устойчивые пассивы..... | 33,29 | 34,34 | 56,72 | 77,02 | 92,7 | |

* Рассчитано автором по данным Госкомстата Украины за соответствующие годы.

** Данные приведены справочно.

Как показало исследование 692 промышленных предприятий, приватизированных в 2002–2004 гг., уровень государственного влияния на основные показатели их деятельности резко снизился, что в рамках действующего законодательства создает условия для минимизации прибыли и, как следствие, уменьшения платежей в бюджет. В частности, объем чистой прибыли по этой группе предприятий за год до их приватизации составлял 2 млрд. грн. (при рентабельности 10%), а после нее, в 2009 и 2010 гг., они понесли убытки — соответственно, 6,7 млрд. грн. (рентабельность –5,26%) и 1,7 млрд. грн.; в разы выросли уровень дебиторской задолженности и отношение долгов к собственному капиталу; в 2010 г. на 32% сократилась (по сравнению с соответствующим показателем за год до приватизации) среднегодовая численность работников *. В 2011 г. отдельные приватизированные промышленные предприятия уменьшили налоговую нагрузку, вследствие чего государственный бюджет утратил значительные суммы доходов [5].

Ввиду этого вопрос эффективности деятельности приватизированных предприятий является одним из важнейших среди тех, которые должны срочно решить Правительство и Верховная Рада Украины. В первую очередь, речь идет о необходимости привести в соответствие с действующим законодательством права и обязанности хозяйствующих субъектов в условиях рынка с учетом опыта, накопленного в Украине за годы ее независимости. Безусловно, необходимо четко закрепить в законодательстве (особенно налоговом) норму относительно обязательства государства по созданию условий для развития предпринимательской деятельности в Украине. В то же время невозможно обеспечить гарантированное участие субъектов хозяйствования в решении общегосударственных проблем, если не будут четко определены их обязательства по платежам в бюджет, необходимости формирования выплат заработной платы не ниже среднеотраслевого уровня, решению социальных и экологических проблем. Особого внимания заслуживают приватизированные объекты социального направления, поскольку, кроме ухудшения экономических показателей, их деятельность может повлечь за собой социальную напряженность в стране.

О социальных проблемах, которые возникают в связи с приватизацией государственных предприятий, связанных с предоставлением услуг населению, свидетельствует и мировой опыт. В частности, в России с целью повышения конкурентоспособности энергетического рынка и снижения цен на электроэнергию для потребителей была реформирована РАО ЕЭС. Однако фактически произошел рост тарифов во всех секторах

* Исследование проведено в 2012 г. при содействии Фонда государственного имущества Украины и Государственной службы статистики Украины.

энергетической системы России, а за 6 лет после разгосударствления цены на электроэнергию выросли от ГЭС – в 9,2 раза и от ТЭС – в 7,6 раза. Это побудило правительство России возвращать энергоактивы в собственность государства [6]. По худшему сценарию развивались события в Болгарии, где тарифы на электроэнергию формировали уже собственники-иностранцы, и за 2012 г. их уровень вырос в 2 раза, что вызвало массовые акции протеста населения и привело к отставке Кабинета Министров этой страны во главе с премьер-министром [7].

Следует подчеркнуть, что в случае приватизации объектов социального назначения поддержание цены (например, на газ и электроэнергию) на доприватизационном уровне будет проблемным, поскольку убытки государственных предприятий покрываются из бюджета. После приватизации ответственность за безубыточность производства (услуг) должен нести исключительно собственник такого предприятия, и объективно он обязательно поднимает существующие тарифы. Ситуация может усложниться, если новыми собственниками таких предприятий станут нерезиденты Украины.

За исследуемый период прибыль не была задействована в формировании оборотных денежных средств предприятий Украины, что свидетельствует о реальном ослаблении этого показателя как стимула для дальнейшего развития производства. При этом в США и сегодня главным источником обеспечения деятельности промышленности остается нераспределенная прибыль (до 60%) [8], что демонстрирует потенциал эффективного применения либеральной модели экономического развития в этой стране.

В то же время в Украине главным источником финансирования текущих и инвестиционных расходов национальной экономики за последнее десятилетие оставалась кредиторская задолженность, которая в разные годы превышала объемы дебиторской в 1,18–1,32 раза, создавая условия для существования отдельных традиционно убыточных предприятий.

В течение анализируемого периода только в 2007 г. объемы этой задолженности в Украине были немного ниже ВВП (98,6%); в другие годы кредиторская задолженность превышала дебиторскую на 12,2–32% ВВП, который в 2011 г. составлял 1302,1 млрд. грн. Это дает основания ожидать, что при определенных условиях в период экономического и финансового кризиса (например, наличия гиперинфляции) существует вероятность отрицательного влияния этой тенденции на устойчивость денежных платежей предприятий со всеми соответствующими последствиями.

По данным таблицы, с 2004 г. предприятия реального сектора работают практически при отсутствии в составе их оборотных денежных средств собственных финансовых ресурсов. Поскольку каждое третье промышленное предприятие убыточно, то получение им коммерческого кредита на производственную деятельность становится проблемным. Если ставка банковского годового процента превышает 20% (за исключением льготных кредитов), то заимствование денежных средств низкорентабельными предприятиями также становится практически невозможным.

Возникает замкнутый круг, при котором убыточные и низкорентабельные предприятия (значительное количество которых могло бы обеспечить рост экспорта и наполнение внутреннего рынка продукцией отечественных товаропроизводителей) не имеют доступа к кредитным ресурсам и возможности увеличить объем производства, снизить себестоимость продукции и обеспечить прибыль-

ность своей деятельности. В то же время коммерческие банки, учитывая высокие риски предоставления кредитов таким заемщикам, блокируют их выдачу и направляют денежные средства на цели, не связанные с производством.

Именно поэтому основным источником, который обеспечивает существование этой группы предприятий Украины, стала дебиторско-кредиторская задолженность. В значительной мере это было связано не только с недостатками отраслевого управления. Причина в том, что после обретения Украиной независимости финансы реального сектора экономики остались в основном за пределами государственного регулирования. На крупных государственных предприятиях это подтверждается как практикой составления, так и постатейной структурой финансовых планов, которые введены для контроля над формированием объемов платежей в бюджет. Их суть состоит в том, что государственное финансовое регулирование не охватывает сегодня базового звена экономики, которое должно обеспечить ее финансовую стабильность.

Следствием этого стал низкий удельный вес расходов на финансирование капитальных инвестиций относительно ВВП, формирующихся преимущественно за счет собственных денежных средств предприятий, объем которых не обеспечивает условий для их нормальной деятельности. Основная причина существующей ситуации в том, что в рыночных условиях экономика Украины объективно должна была развиваться по принципам либеральной модели, предполагающей, в первую очередь, самокупаемость расходов и, соответственно, умеренную налоговую нагрузку на доходы при формировании бюджетных налогов, что обеспечило бы на предприятиях условия для создания финансовых ресурсов, необходимых для их развития. Однако высокие социальные обязательства государства, которые только выросли после обретения Украиной независимости, и завышенные расходы на государственное управление не способствовали реализации принципов такой модели при формировании расходов бюджета. В итоге при осуществлении бюджетных расходов были использованы принципы социально ориентированной (шведской) модели. Это усложнило сбалансирование бюджета в целом (доходов с расходами), поскольку при его планировании Министерство финансов Украины вынуждено исходить не из имеющихся реальных доходов, а из объема базовых (относительно завышенных) расходов, необходимых для выполнения обязательств государства. В свою очередь, это порождает риски роста дефицита бюджета и необходимости ежегодно выискивать возможности привлечения дополнительных финансовых ресурсов, в том числе и за счет государственных заимствований.

Необходимо иметь в виду, что либеральная и социально ориентированная модели экономического развития определяют разные подходы к первичному распределению финансовых ресурсов в экономике. Согласно сущности либеральной модели, прямое вмешательство в деятельность предприятий реального сектора не предусматривается [9], а условия для финансирования их развития должны быть обеспечены невысоким уровнем перераспределения ВВП через бюджет. В отличие от либеральной, социально ориентированная модель допускает высокий уровень государственного перераспределения дохода субъектов хозяйствования, а также развитую на этой основе систему социальной защиты и трудовых отношений. В первом случае [9] государственная экономическая и финансовая политика предусматривает развитие предприятий за счет “передачи” в их распоряжение значительной части созданных ими доходов и расширения собственных источников самофинансирования, а во втором — у предприятий изымается бóльшая

доля доходов, и их развитие зависит как от государства, так и от состояния развитости фондового рынка.

Именно поэтому должны рассматриваться проблемы взаимосвязи имеющихся инструментов государственной финансовой политики, действие которой всегда должно быть направлено, с одной стороны, на обеспечение потребностей государства в стабильных поступлениях доходов в бюджет, что определяет уровень налоговой нагрузки на экономику, а с другой – на формирование условий для хозяйствования предпринимательских структур, что требует передачи в их распоряжение необходимых финансовых ресурсов в процессе их первичного распределения.

Социально ориентированную модель, по которой развиваются страны Западной Европы, в экономической литературе определяют как социально-либеральную или как социально-рыночное хозяйство. Разработчиками философии этой модели были выдающиеся немецкие экономисты А. Мюллер-Армак, В. Ойкен и известный государственный деятель Л. Эрхард. При этом государству (как регулятору) отводится ведущая роль в обеспечении соответствующих условий для конкурентной борьбы предприятий на принципах эффективности, проведения активной социальной политики и регулирования их хозяйственной деятельности [10].

Таким образом, в условиях мировой глобализации при выборе национальной модели экономического развития возникает объективная необходимость учитывать, с одной стороны, целесообразность обеспечения активного участия государства в социальной поддержке граждан, а с другой – традиции и положительный опыт реализации научных разработок сторонников либеральной модели, методологическая основа которой заложена еще А. Смитом. Этот вывод имеет принципиальное значение для формирования, в соответствии с выбранной моделью экономического развития, финансовой политики Украины, весомыми составляющими которой являются фискально-бюджетная и денежно-кредитная политика. Именно они – наиболее важные факторы при формировании экономической политики отдельных стран, независимо от модели развития, которую они выбрали. Однако вероятность эффективности финансовой политики тем выше, чем крепче ее связь с определенной моделью экономического развития при условии, что эта модель максимально учитывает специфику конкретной страны в части экономических, ментальных, исторических и других составляющих экономической политики.

Очевидно, для обеспечения в Украине эффективной финансовой политики на основе соответствующей модели экономического развития целесообразно учесть положительные стороны каждой из приведенных моделей и задач, которые стоят перед государством, а также финансовые возможности для их решения.

Ввиду этого и необходимости смягчения отрицательных последствий влияния экономического кризиса на состояние экономики, который еще больше обострил существующие проблемы, становится понятно, что в среднесрочной перспективе наиболее приемлемой для Украины может быть смешанная модель экономического развития, сориентированная, в первую очередь, на использование принципов либеральной модели организации производства и реализации продукции в соответствии с условиями рынка и определенным усилением государственного регулирования в этой сфере. В производстве это – косвенные методы регулирования норм и правил поведения субъектов хозяйствования, которые бы обеспечивали реализацию коллективных интересов, создавали условия для дегенизации экономики, способствовали постоянному наращиванию объема нало-

говых поступлений в бюджет, но в соответствии с ростом доходов предприятий реального сектора [9]. Усилению действенности использования этой модели может способствовать возобновление практики составления средне- и долгосрочного экономических прогнозов, построенных на реальных товарных балансах производства и реализации продукции.

Неопределенность с конкретной моделью экономического развития Украины и неэффективность отраслевого управления имеют такие последствия:

- во-первых, отсутствие ориентиров для создания рациональных объемов бюджетных платежей и финансовых ресурсов предприятий, необходимых для модернизации производства и формирования оборотных денежных средств; во-вторых, создание условий, при которых на расходную часть бюджета может существенно влиять текущая конъюнктура; в-третьих, отсутствие механизма направления имеющихся финансовых ресурсов для реализации конкретных наиболее важных национальных приоритетов и инвестиционных проектов, что ослабляет роль государства в эффективном регулировании экономического развития;

- ориентация на краткосрочные программы развития экономики Украины, которые были направлены на решение ее отдельных проблем, постоянно возникавших за годы независимости Украины;

- хроническая недостаточность бюджетных денежных средств и необходимость внутренних и внешних заимствований финансовых ресурсов.

Вследствие наращивания суммы заимствований, особенно внешних, непродуктивно увеличиваются расходы бюджета из-за обслуживания долга. Так, в 2004 г. из бюджета на это было израсходовано 9,2 млрд. грн. (14,4% общей суммы расходов бюджета), а в 2011 г. — 44,9 млрд. грн. (18,8%).

Анализ динамики изменений основных показателей, характеризующих состояние государственных финансов, показывает, что к возникновению напряженности при исполнении государственного бюджета приводят завышенные, относительно экономических возможностей государства, расходы на текущие трансферты населению, связанные с его социальной политикой.

В частности, с 2007 по 2011 г. текущие трансферты населению росли быстрее, чем заработная плата, а общая сумма расходов бюджета на оплату труда занятых в бюджетной сфере и текущие трансферты населению увеличились за этот период в 2,25 раза, при росте ВВП в 1,83 раза и расходов бюджета в 1,87 раза. В 2011 г. их выплаты, при условии роста оплаты труда работников бюджетных учреждений, начислений на заработную плату и текущих социальных трансфертов относительно роста ВВП, могли быть меньше на 20,7 млрд. грн. (при дефиците бюджета в 23,1 млрд. грн.). Безусловно, такая практика не способствует финансовой устойчивости экономики и расширению ее возможностей для модернизации.

С началом мирового кризиса усилилось вмешательство государства в обеспечение устойчивости финансового и нефинансового секторов экономики. В 2008 г. такое вмешательство в процесс модернизации производства особенно активизировалось в США, где триллионные вливания в экономику способствовали поддержанию рейтинга этой страны как одного из мировых лидеров-производителей, в частности в отрасли автомобилестроения. Тенденция к государственной поддержке предприятий реального сектора в кризисный период наблюдалась также в Китае, отдельных странах ЕС и в России. По оценкам МВФ, в мире на борьбу с последствиями кризиса израсходовано почти 11 трлн. дол. [11]: в частности, на такие цели Китаем было выделено 12% ВВП, США — 5,6%, Германией — 3,4%, Мексикой — 6,5%, Японией — 2%, Великобританией — 1,8% и Украиной — 10,4% [12].

Результаты развития экономик многих стран в определенной мере подтвердили эффективность таких действий, что позволило в 2009–2011 гг. удержать (хотя и незначительные) положительные величины прироста ВВП. Это еще раз подтверждает мнение многих экономистов о том, что механизмы государственного регулирования должны влиять на рациональное распределение и перераспределение финансовых ресурсов как на макро-, так и на микроуровне, поскольку достичь финансовой стабильности невозможно без наращивания и дальнейшего воспроизводства продуктивного капитала.

К сожалению, существующие отраслевые министерства, основные функции которых еще с советских времен не претерпели существенных изменений, не способствовали устранению недостатков как в бюджетной сфере, так и в повышении эффективности управления реальным сектором экономики. Основная причина кроется в том, что современные министерства в рамках закрепленных за ними функций объективно не могут обеспечить эффективное использование инвестиционных ресурсов, поскольку экономически они не заинтересованы в реализации на предприятиях новейших инновационных проектов; к тому же объективно не обоснованная повышенная засекреченность частными предприятиями информации о результатах их деятельности отрицательно влияет на эффективность государственного регулирования экономического положения субъектов хозяйствования.

Анализ недостатков, присущих отраслевому управлению, свидетельствует о необходимости срочного изменения модели государственного управления и использования таких новых ее форм, которые бы учитывали реалии сегодняшнего состояния развития украинской экономики и положительный мировой опыт в этой сфере. Следовательно, в основу такого управления экономикой положен принцип концентрации всех имеющихся материальных, людских и финансовых ресурсов на ограниченном количестве государственных приоритетов (исходя из национальных особенностей). Именно такой подход позволил отдельным странам достичь в течение 15–20 лет в конце XX – начале XXI в. ощутимых успехов в экономическом развитии, более того, вывел их на решающие роли в мире по экспорту целого ряда продукции. Среди них можно назвать Республику Корея, Сингапур и Вьетнам. Особенно поражает успех последнего, который еще в конце 80-х годов XX в. был отсталой и бедной страной, экономика которой после Второй мировой войны зависела исключительно от материальной и финансовой помощи СССР, США и Китая. Однако уже в начале XXI в. Вьетнам стал одним из мировых лидеров по экспорту риса, чая, кофе, каучука, отдельных видов продукции машиностроения и др. Это позволило ему в 1995–2011 гг. увеличить экспорт кофе в 5 раз, сырья для каучука – в 5,9 раза, риса – в 3,6 раза, чая – в 7 раз, нефти – в 6 раз, замороженной рыбы – в 56 раз. По официальным данным государственной статистики Вьетнама, в целом за 1990–2011 гг. экспорт этой страны вырос более чем в 40 раз (до 97 млрд. дол.) при росте ВВП в 4,4 раза [13].

Таких результатов эта страна достигла благодаря концентрации имеющихся ресурсов на двух государственных приоритетах – развитии АПК и наращивании экспорта продукции. Именно эти направления в начале 90-х годов XX в. больше всего отвечали интересам Вьетнама и в результате обеспечили устойчивое развитие и наращивание потенциала экономики. Это позволило ему в начале XXI в. перейти к решению гуманитарных проблем как главного приоритета развития государства на современном этапе.

Следует подчеркнуть, что успешную модель управления экономикой в рыночных условиях азиатские страны позаимствовали, по сути, у Дж. Маршалла, кото-

рый в послевоенные годы предложил План воспроизводства экономического потенциала Европы, осуществленный в 1948–1951 гг. Именно этот план практически предусматривал разделение отраслей и предприятий, мощности которых подлежали восстановлению, на “доллароприбыльные” (работающие на экспорт) и “долларосберегающие” (заменяющие импорт и наполняющие товарами внутренний рынок) [14; 15; 16]. Своеобразную модель экономического развития применяет Китай, выстраивавший ее по приоритетам (экспорт — инвестиции — потребление, которые, по сути, являются составляющими формирования ВВП), подчеркивая тем самым значение, которое эта страна придает инвестиционно-инновационному развитию экономики (это подтверждается и одним из наивысших в мире уровней накопления страны). Такая политика инвестиционно-инновационного развития приносит свои результаты: в 2011 г. Китай зарегистрировал 1,6 млн. патентов, улучшив этот показатель по сравнению с предыдущим годом на 33%; при таких темпах эта страна догонит США по количеству изобретений уже к 2025 г. [17].

Исследования реальных экономических условий, которые сегодня сложились в Украине, показывают, что постепенный переход от отраслевых принципов к принципам управления развитием экономики на основе утвержденных национальных приоритетов и государственных инвестиционных проектов открывает возможности для более эффективного государственного регулирования экономических процессов и ускорения достижения поставленных обществом целей.

Выбор ограниченного количества национальных приоритетов — сложная и многогранная проблема, и окончательное их определение должно стать результатом широкого обсуждения профессионалами соответствующих министерств, ведомств и научных учреждений Украины.

Согласно проведенному нами анализу этой проблемы, можно сделать вывод, что для Украины наиболее эффективными (ввиду ее сегодняшнего состояния) могли бы быть такие приоритеты: насыщение и развитие внутреннего рынка за счет продукции отечественных товаропроизводителей, в первую очередь, импортозамещения; наращивание экспортного потенциала страны исходя из условий и перспектив развития тенденций мировых рынков. Еще одним приоритетом, ввиду потенциальных возможностей Украины в этой сфере и соотношения перспектив темпов прироста населения и продовольствия в мире, теоретически может быть ускоренное развитие АПК. Однако практически развитие этого направления полностью обеспечивается при условии успешной реализации первых двух приоритетов.

Внедрение государственного регулирования экономики на основе выделенных национальных приоритетов создает условия для целевого и эффективного вмешательства Правительства в регулирование (с помощью экономических рычагов) развития предприятий реального сектора, особенно, если установленные для государственной поддержки инвестиционные проекты действительно лучшие из представленных к рассмотрению.

Большинство экономических проблем Украины можно решить при условии, что утвержденные приоритетные инвестиционные проекты направлены на выпуск новой высокотехнологичной продукции, которая имеет спрос на мировых рынках, или отдельной продукции (в частности, пищевой и легкой промышленности), пользующейся спросом (при умеренных ценах) на внутреннем рынке (исключениями могут быть только предприятия ОПК).

Поскольку конечной целью общества является решение социальных и гуманитарных проблем, а человеческое развитие объективно останется главной задачей экономической деятельности любой страны, то предлагается следующая иерархия приоритетов (рис. 1).

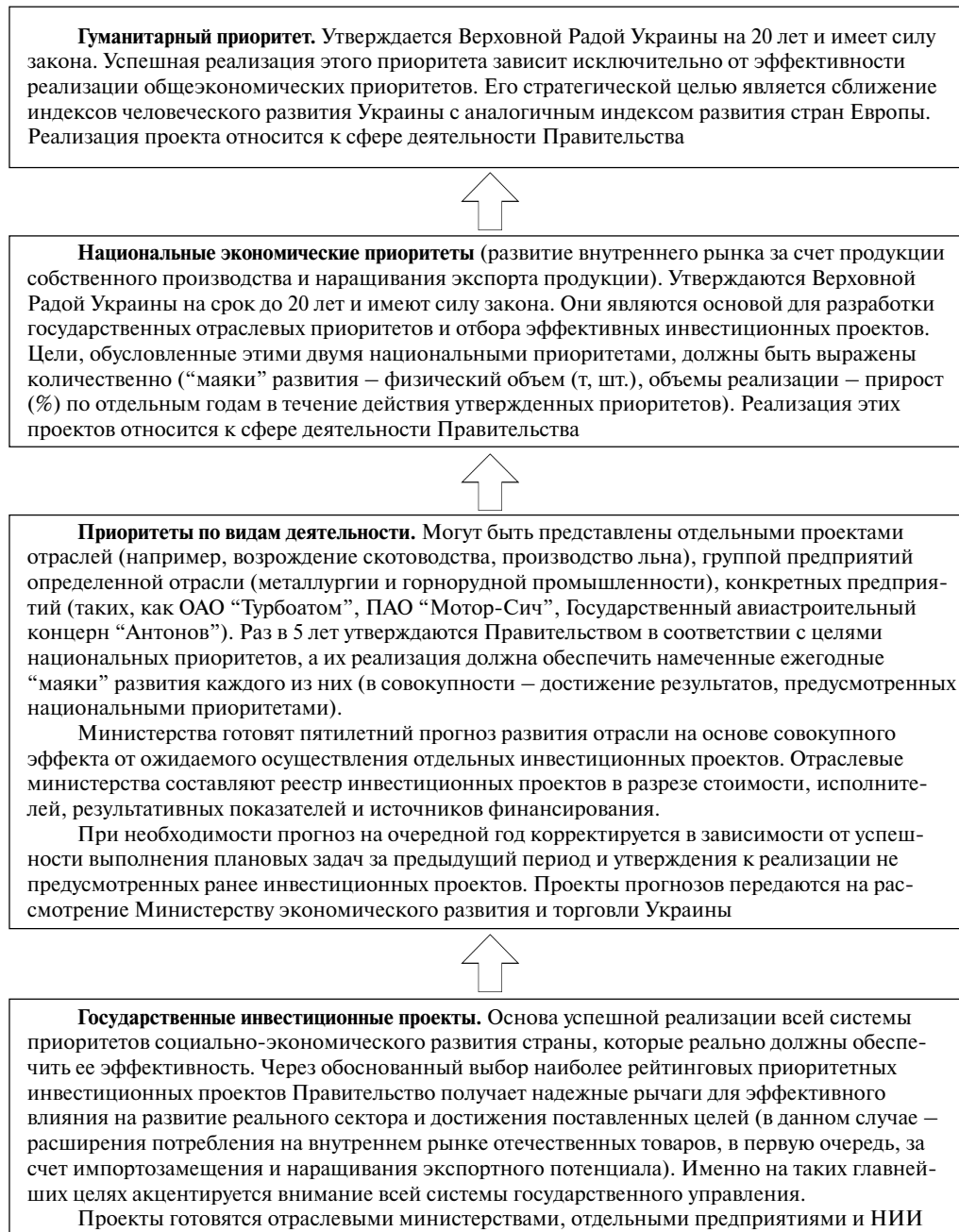


Рис. 1. Возможная иерархия приоритетов Украины

Составлено автором

Важнейшим условием успешного государственного регулирования экономического развития (по содействию выполнению указанных приоритетов и инвестиционных проектов) является наличие необходимых финансовых ресурсов. На стартовом периоде перехода от отраслевого управления к управлению проектами

этот фактор будет сдерживающим для выбора эффективных инвестиционных проектов. Поэтому с целью обеспечения наиболее рейтинговых проектов финансовыми ресурсами целесообразно подробно рассмотреть, оценить и жестко отобрать проекты для утверждения на заседании Кабинета Министров Украины. Это требует определенного уточнения состава государственных структур управления экономикой Украины и их функций. Возможная ориентировочная структура новой модели управления на основе национальных приоритетов и инвестиционных проектов приведена на рисунке 2 и, несомненно, нуждается в уточнении при более детальном рассмотрении путей решения проблемы обеспечения эффективного государственного управления предприятиями реального сектора в рыночных условиях.

В этой связи в качестве самостоятельного института целесообразно сформировать Министерство инвестиций Украины, которому должна быть отведена особая роль при переходе экономики Украины к новой модели управления. Именно аппарат этого министерства должен обеспечить отбор наиболее эффективных проектов из числа предлагаемых министерствами, областными советами, институтами и иностранными инвесторами. Аналогичное изменение в структуру министерств внес в начале 90-х годов XX в. Вьетнам, объединив со временем это министерство с Госпланом и назвав его “Министерство планирования и инвестиций”.

В процессе совершенствования управления экономикой Украине целесообразно использовать собственный опыт по отбору проектов, который осуществлялся специальным органом Кабинета Министров Украины (Валютно-кредитным советом) в середине 90-х годов XX в. с целью предоставления гарантий Правительством под иностранные кредиты. Именно этот орган утверждал проекты, которые не вызывали сомнений относительно их эффективности с точки зрения обеспечения возврата иностранных займов. В современных условиях такому органу целесообразно дать название “Межведомственный финансово-кредитный совет Кабинета Министров Украины”. Председателем такого органа должен стать Первый вице-премьер-министр Украины, а в его состав целесообразно включить руководителей основных министерств и ведомств, НБУ и Государственного банка реконструкции и развития Украины. Первоочередной задачей совета должно стать рассмотрение предоставленных Министерством экономического развития и торговли Украины наиболее эффективных по рейтингу инвестиционных проектов, из числа которых следует окончательно определить перечень проектов для рассмотрения и утверждения их Кабинетом Министров Украины; финансовая составляющая реализации проектов согласовывается с Государственным банком реконструкции и развития Украины.

Министерство экономического развития и торговли Украины должно стать координатором всей экономической политики, обеспечивая при участии Министерства инвестиций Украины и отраслевых министерств не только отбор наиболее рейтинговых проектов для передачи на рассмотрение Межведомственному финансово-кредитному совету, но и свод проектов прогнозов министерств и ведомств, разработанных на основе утвержденных Кабинетом Министров Украины инвестиционных проектов, и подготовку прогноза развития украинской экономики на 5 и более лет. При необходимости Министерство экономического развития и торговли Украины вносит изменения в плановые задачи по выполнению национальных приоритетов, исходя из фактического состояния реализации отдельных инвестиционных проектов. В случае принятия в течение прогнозируемого

периода новых приоритетных инвестиционных проектов результаты их внедрения должны учитываться при корректировке задач, установленных ранее на соответствующие годы пятилетки.

Следует также уточнить функции отраслевых министерств ввиду необходимости преобразования их из сугубо “отраслевых” в способные формировать политику и разрабатывать проекты прогноза развития отрасли (особенно промышленной) в инновационно-инвестиционном направлении. Именно поэтому отраслевые министерства станут действенным звеном в достижении высокой эффективности приоритетных инвестиционных проектов и ускорении решения задач, обусловленных национальными приоритетами.

Особое внимание при отборе инвестиционных проектов и определении рейтинга среди других проектов, представленных для рассмотрения, следует уделять их соответствию утвержденным национальным приоритетам. Показатели, характеризующие такую принадлежность, могут быть установлены только после четкого понимания того, какие задачи должны решать эти приоритеты. Так, задача наращивания экспортного потенциала экономики может иметь еще и свои внутренние приоритеты, в частности, предусматривать первоочередность национальных проектов, направленных на производство высокотехнологичных товаров. При этом одни из них могут быть направлены, в первую очередь, на выпуск продукции, аналогов которой нет, другие — на обеспечение выпуска продукции, которая уже известна в мире, но решает проблемы импортозамещения.

Кроме очевидной принадлежности к одному из двух национальных приоритетов, должен быть определен также рейтинг инвестиционного проекта в части обеспечения им таких важных преимуществ по сравнению с другими проектами: эффективность и срок окупаемости; подтвержденная расчетами емкость возможных рынков сбыта продукции, полученной от внедрения проекта; экологичность проекта; создание рабочих мест и социальный эффект от внедрения в конкретном регионе и в национальном масштабе. Не исключено, что этот перечень дополнится еще какими-то важными показателями.

Одним из условий обеспечения эффективности определенных национальных приоритетов, особенно по развитию внутреннего рынка за счет насыщения его отечественными товарами, является возобновление практики составления ежегодных товарных балансов, о которых уже говорилось. Без этого практически невозможно не только обеспечить формирование обоснованного индикативного плана насыщения внутреннего рынка отечественными товарами, но и дать оценку реальным результатам выполнения утвержденного национального приоритета.

Повысить действенный контроль за целевым использованием и обеспечением возврата государству финансовых ресурсов, выделенных на приоритетные инвестиционные проекты, может только кредитное учреждение. Приобретенный положительный опыт многих стран (например, Германии) показывает, что таким банком может быть специальный государственный Банк реконструкции и развития. Пик создания таких банков в мире (в частности, в странах Европы) пришелся на 50–60-е годы XX в. Они сыграли важную роль в стабилизации экономического развития каждого из государств. Именно эти банки широко практиковали выдачу кредитов с преференциальными ставками и предоставление адресных займов. Учитывая положительный мировой опыт, аналогичный банк целесообразно создать и в Украине. Это должен быть банк со специальным (особым) статусом — Государственный банк реконструкции и развития Украины, подчиненный непо-

средственно Кабинету Министров Украины. В случае включения его в состав банковской системы как банка II уровня он практически превратится в еще один государственный коммерческий банк и не обеспечит ожидаемой эффективности от разворачивания инвестиционной деятельности в Украине. Именно прямое подчинение такого банка правительству было успешно осуществлено в Германии. При этом Европейская комиссия, выступающая за последовательное снижение роли государственного регулирования экономики, признает оправданность и законность существования таких банков как инструмента экономической политики государства в условиях рыночных отношений [18].

Финансовыми ресурсами формирования уставного фонда такого банка в Украине могли бы стать часть ежегодных эмиссионных денежных средств НБУ, бюджетные средства, предусмотренные на капитальные вложения и удешевление кредитов, поступления от приватизации государственного имущества, иностранные кредиты и др. Ориентировочные расчеты показывают, что уже в 2013 г. совокупный объем финансовых источников, которые можно было бы использовать для формирования уставного фонда такого банка, оценивался в пределах 11–20 млрд. грн. Объем этих денежных средств мог бы быть намного больше при условии, что государственные гарантии Правительства (в бюджете 2013 г. заложены гарантии субъектам хозяйствования в размере 50 млрд. грн. на привлечение кредитных ресурсов, а в 2012 г. сумма таких гарантий составляла 75 млрд. грн.) хотя бы частично направлялись на поддержку формирования ресурсов этого специального банка [19].

При обработке возможного объема денежной эмиссии учитывался опыт Украины за предыдущие годы, когда денежная эмиссия не была жестко привязана к объемам ВВП. Однако даже в этих условиях, с учетом относительно низкой монетизации экономики, уровень инфляции и стабильность национальной валюты (кроме 2008 и кризисных годов) формировались независимо от фактического объема эмиссии.

Таким образом, можно сделать вывод, что безналичная эмиссия НБУ (в определенных и разумных границах) существенно не влияет на рост инфляции, в результате чего этот источник можно рассматривать как один из ведущих при создании Государственного банка реконструкции и развития Украины.

Следует подчеркнуть, что денежные средства банка могли бы использоваться не только на финансирование приоритетных инвестиционных проектов, но и, в отдельных случаях, на пополнение оборотных денежных средств предприятий, задействованных в реализации национальных приоритетов. В частности, кредитная поддержка такого банка способствовала бы экономному и эффективному расходованию бюджетных денежных средств при формировании государственных резервов аграрной продукции специализированными организациями. Последние могли бы получать кредит (часть или полную сумму) от Государственного банка реконструкции и развития Украины для финансирования заготовки части нового урожая, особенно зерновых, путем заключения соответствующих контрактов с сельскохозяйственными производителями по обеспечению посевных работ, подкормки зерновых и их уборки. Погашения предоставленных на это кредитов осуществлялись бы по мере реализации зерновых из государственного резерва. Учитывая высокую ликвидность такой продукции, можно утверждать, что предоставленный с этой целью кредит, безусловно, будет погашен. Это позволит не только сэкономить бюджетные денежные средства, но и решить важную социальную задачу — государственного регулирования цен на хлеб. Для осуществления такого

проекта нужна (возможно, разовая) поддержка банка со стороны государства, однако в перспективе отпадает необходимость выделения на это бюджетных денежных средств и привлечения иностранных кредитов.

Кроме того, полное разворачивание деятельности Государственного банка реконструкции и развития Украины и наращивание его собственного капитала будут способствовать уменьшению расходов бюджета для стабилизации финансового состояния реального сектора экономики (за исключением отдельных кризисных годов).

Нужно отметить, что в 1993–1994 гг. Украина приобрела определенный опыт предоставления финансовой помощи большой группе отдельных предприятий в виде правительственного кредита финансовой стабилизации. В тот период кредитные ресурсы банков также были недоступны для предприятий в связи с высокими кредитными ставками и низким уровнем рентабельности их производства. Поэтому было принято решение о предоставлении Министерством финансов Украины беспроцентного бюджетного займа для поддержки текущей деятельности предприятий за счет безналичной эмиссии НБУ, которая была осуществлена через систему бывших государственных банков. Денежные средства правительственного кредита были распределены Министерством экономики Украины между отдельными отраслевыми министерствами с последующим доведением лимита финансирования до подведомственных предприятий. Целью такого решения было пополнение собственных оборотных денежных средств у предприятий реального сектора, чья дальнейшая производственная деятельность стала невозможна, поскольку эти средства были “вымыты” гиперинфляцией. Был четко определен перечень расходов, на которые мог быть направлен кредит. Он состоял из расходов на энергоресурсы, импорт товаров и сырья, необходимых для производства, оплату торговыми организациями товаров народного потребления отечественного производства.

Особенность бюджетного кредита состояла в том, что предприятие не имело права:

- расходовать денежные средства до тех пор, пока ему не будет поставлена продукция или предоставлены услуги, то есть запрещались любые авансовые платежи за счет этих денежных средств;
- осуществлять другие платежи, кроме оплаты определенных упомянутым постановлением видов сырья, материалов и предоставленных услуг, включая налоги и выплату заработной платы, до тех пор, пока из этого сырья не будет изготовлена и реализована собственная продукция.

На это было израсходовано несколько триллионов купоно-карбованцев, а финансирование осуществлялось на условиях их возврата (после определенного периода денежные средства должны были вернуться в бюджет). В конечном итоге, цель была достигнута, и большинство предприятий реального сектора обеспечило выполнение установленных требований, что способствовало возобновлению их производственной деятельности.

В целом этот опыт можно было бы считать успешным, если бы не одно обстоятельство – практически Министерство финансов Украины не смогло обеспечить эффективный контроль над использованием и возвратом предоставленного кредита, отраслевые министерства также остались в стороне от выполнения требования возврата кредита, так как не имели реальных механизмов для решения этой задачи.

Поскольку прямая бюджетная поддержка реального сектора в силу объективных обстоятельств не может обеспечить государственный контроль над использованием предоставленных предприятиям бюджетных денежных средств, то эту функцию целесообразно передать государственному кредитному учреждению. Как показывает мировой опыт, таким учреждением может стать Государственный банк реконструкции и развития Украины, с предоставлением ему соответствующих полномочий.

По решению Кабинета Министров Украины [20], формально такой банк уже создан, однако ему не были предоставлены полномочия, которые есть у соответствующих кредитных учреждений, успешно действующих во многих странах.

Предоставление государственной поддержки через Государственный банк реконструкции и развития Украины будет способствовать своевременному обеспечению финансовыми ресурсами предприятий реального сектора, которые осуществляют утвержденные Кабинетом Министров Украины приоритетные инвестиционные проекты. Кроме того, это позволит существенно минимизировать влияние денежной эмиссии на уровень инфляции, поскольку кредитование развития экономики отсрочит период роста наличного денежного оборота, в связи с чем львиная доля наличности поступит в оборот только после завершения инвестиционного проекта.

Создание Государственного банка реконструкции и развития Украины позволит также задействовать эффективный механизм мобилизации денежных средств внутренних инвесторов на основе государственно-частного партнерства. Особенно такую схему привлечения денежных средств для реализации государственных инвестиционных проектов целесообразно применять в том случае, если это касается модернизации и технологического обновления действующих предприятий.

Не следует исключать также возможность привлечения денежных средств частных инвесторов (как отечественных, так и иностранных) на условиях государственно-частного партнерства в случае, когда государственным инвестиционным проектом предусмотрено создание новых производственных мощностей пятого и шестого технологических укладов.

Условиями конкурса для участия в выполнении инвестиционного проекта следует обязательно предусмотреть, во-первых, твердую долю государства в финансировании этого проекта (30–50% его стоимости), а во-вторых, гарантию Правительства по предоставлению победителю конкурса первоочередного права выкупа у государства его доли расходов в реализованном проекте после начала его эксплуатации.

Государственную поддержку в виде ограниченного количества целевых и экономически весомых налоговых льгот целесообразно предоставлять также иностранным инвесторам после подтверждения эффективности их проектов при условии, что их реализация будет способствовать достижению целей национальных приоритетов. Вывод о целесообразности привлечения таких ПИИ готовят Министерство инвестиций Украины и Министерство экономического развития и торговли Украины и утверждает Кабинет Министров Украины после рассмотрения на Межведомственном финансово-кредитном совете. Все остальные ПИИ должны осуществляться исключительно за счет иностранных инвесторов. Особая поддержка со стороны государства должна предоставляться иностранным инвестиционным проектам, направленным на внедрение в Украине передовых технологий и связанным с пятым и шестым технологическими укладами. К сожа-

лению, за годы независимости Украины такие ПИИ в нашем государстве практически не осуществлялись.

Одновременно с целью создания мощного стимула для модернизации и обновления основных фондов Украины (учитывая их значительный износ, а также тот факт, что собственные денежные средства предприятий составляют преимущественную долю в общей сумме инвестиций) целесообразно рассмотреть вопросы установления “налоговых каникул” по платежам с прибыли для субъектов хозяйствования, осуществляющих вложения, которые повышают уровень технологического уклада в отрасли и увеличивают долю добавленной стоимости в новой продукции. Нельзя исключать, что в отдельных случаях важным инвестиционным проектам целесообразно предоставлять льготу при уплате налога с прибыли от 50% до 100% его величины.

Краткосрочное кредитование потенциальных расходов предприятий реального сектора, не связанных с расходами на реализацию государственных инвестиционных проектов, осуществляется коммерческими банками Украины согласно действующему порядку.

При введении государственного регулирования экономики на основе национальных приоритетов определенным изменениям должна подвергнуться бюджетная политика Украины, поскольку тем самым создаются условия для уменьшения реальных потерь доходов и потенциальных расходов бюджета благодаря как оптимизации системы налогов и их администрирования, так и сокращению части расходов за счет целевого использования бюджетных денежных средств.

Например, внедрение государственных инвестиционных проектов в систему государственного регулирования не только будет способствовать упорядочению предоставления налоговых льгот на их осуществление, но и создаст реальные условия для установления жесткого контроля за целевым использованием и эффективностью предоставленных льгот. Если такие льготы (которые по существу являются дополнительным государственным финансированием инвестиционных проектов) использованы не по назначению или неэффективно, то их сумма частично или полностью должна быть возвращена в бюджет. Относительно уменьшится и расходная часть бюджета, поскольку значительная доля расходов на финансирование капитальных вложений будет обеспечиваться Государственным банком реконструкции и развития Украины.

Таким образом, предложенный переход от отраслевой модели управления экономикой к государственному регулированию экономического развития Украины на основе национальных приоритетов имеет следующие преимущества:

– обеспечивается реальное участие государства в привлечении предприятий к решению наиболее актуальных национальных проблем независимо от форм их собственности. При этом государственное регулирование предприятий осуществляется исключительно экономическими методами, создавая стимулы для достижения ими целей национальных приоритетов;

– предприятия, не участвующие в реализации приоритетных проектов, ведут хозяйственную деятельность по собственным планам развития, в соответствии с существующим законодательством и реальными рыночными условиями, без государственной целевой поддержки финансовыми ресурсами;

– создаются условия для концентрации ограниченных ресурсов государства на развитии сфер, которые, в конце концов, будут определять рейтинг Украины в мире по ее экономическому положению и уровню жизни населения;

– повышается уровень финансовой стабильности за счет более тесной увязки движения финансовых ресурсов государства и банковской системы с направлением развития реального сектора, что уменьшит риски возникновения кризисных явлений на финансовых рынках вследствие создания “пузырей”.

Переход к управлению развитием экономики на основе национальных приоритетов и инвестиционных проектов позволяет усилить роль отраслевых министерств в обеспечении развития экономики Украины. Однако это требует продолжения административной реформы, в частности, включения в состав Министерства промышленности Украины блока внутренней торговли, которая в настоящее время является сферой полномочий Министерства экономического развития и торговли Украины. При таких условиях в одном министерстве будет полностью сконцентрирована как промышленная, так и внутренняя торговая политика, что существенно усилит роль этого министерства в реализации новой модели управления экономикой (эффективность такой реорганизации доказана опытом Вьетнама).

При этом должно существенно измениться предназначение отраслевых министерств – от решения проблем развития производства на предприятиях отрасли они должны перейти к обеспечению условий достижения целей, связанных, в первую очередь, с необходимостью реализации определенных и утвержденных Верховной Радой Украины приоритетов, а также проведению соответствующей политики развития отрасли, в частности, в сфере инвестиционно-инновационной деятельности, энергосбережения и решения экологических проблем.

Изложенная схема Концепции перехода от отраслевой модели управления к управлению проектами в случае ее принятия может стать основой для разработки углубленной концепции и программы социально-экономического развития Украины на 5 (а в перспективе – и до 20) лет.

Список использованной литературы

1. Ринки реального сектора економіки України в інституціональному середовищі СОТ: кон'юнктура та інтеграція ; [за ред. В.О. Точиліна]. – К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2012. – С. 466.
2. *Сколотяний Ю., Ивченко Р.* Стальной переplав // Зеркало недели. – 23 фев. – 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gazeta.zn.ua/promyshliennost/stalnoy-pereplav-.html>.
3. *Самофалов А.* Металлургия: туманный год // Коментарі. – 28 груд. – 2012.
4. *Шаблов Е.* Некроиндустриализм: Назад в будущее // Дзеркало тижня. – 12 січ. – 2013. – С. 2.
5. *Вишинський А.* Чи платить Фірташ податки // Економічна правда. – 26 груд. – 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.epravda.com.ua/columns/2012/12/26/352465/view_print.
6. *Гудкова В.* “Конец света”. Спасение российской энергетики обойдется в 11,1 трлн. рублей // Аргументы и факты. – 7 сент. – 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.aif.ru/money/article/45648>.
7. *Райхель Ю.* Болгарська весна, або Застереження для політиків країн СНД // День. – 26 лют. – 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.day.kiev.ua/ru/comment/16943>.
8. *Матвеева А.* Моральное право на кредиты / Интервью с Э. Либановой // Эксперт. – 2013. – № 2. – С. 49.

9. Даниленко А.І., Зимовець В.В., Кошик О.М. та ін. Державна політика стабілізації фінансів підприємств : моногр. ; [за ред. А.І. Даниленка]. — К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2011. — 452 с.

10. Змішана економіка сучасних розвинутих країн. Моделі розвитку окремих країн [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://buklib.net/component/option,com_jbook/task,view/Itemid,99999999/catid,58/id,51.

11. Государства потратили на борьбу с кризисом \$ 11 трлн. // Коммерсантъ-Online. — 31 июля. — 2009 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://kommersant.ru/doc/1214830?fp=>.

12. Сколько же потратили на борьбу с кризисом разные страны? [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zagranitsa.net/statji/francia/view/2918/>.

13. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=472&idmid=3.

14. Пидлуцкий О. Джорж Маршалл — реставратор Европы // Зеркало недели. — 15 янв. — 2013.

15. Паливода К. Кое-что еще о плане Маршалла // Зеркало недели. — 2 янв. — 2013.

16. Паливода К. План Маршалла як приклад для української економіки // Дзеркало тижня. — 9 лют. — 2013.

17. Сивоконь П. Инвестиции в мозги // ИнвестГазета. — 2012. — № 46. — С. 27.

18. Савинский С.П., Смахтин Д.А. Банки развития Китая // Деньги и кредит. — 2007. — № 5. — С. 63–68.

19. Дубинський О. Плюс на мінус // Дзеркало тижня. — 9 лют. — 2013. — С. 6.

20. Деякі питання розвитку інноваційної інфраструктури в Україні та напрями діяльності Української державної інноваційної компанії у 2003 році : постановва Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 № 655.

References

1. Rynky real'nogo sektora ekonomiky Ukrainy v instytutsional'nomu seredovyshchi SOT: kon'yunktura ta integratsiya, za red. V.O. Tochylyna [Markets of the Real Sector of Ukraine's Economy in the Institutional Medium of WTO: Conjuncture and Integration, edited by V.O. Tochylin]. Kyiv, Inst. for Economics and Forecast. of the NASU, 2012 [in Ukrainian].

2. Skolotyanyi Yu., Ivchenko R. *Stalnoi pereplav* [Steel remelting]. *Zerkalo Nedeli — Week's Mirror*, February 23, 2013, available at: <http://gazeta.zn.ua/promyshliennost/stalnoy-pereplav-.html> [in Russian].

3. Samofalov A. *Metallurgiya: tumannyi god* [Metallurgy: Misty year]. *Komentari — Comments*, December 28, 2012 [in Russian].

4. Shablov E. *Nekroindustrialism: Nazad v budushchee* [Necroindustrialism. Backward to the future]. *Dzerkalo Tyzhnya — Week's Mirror*, January 12, 2013, p. 2 [in Russian].

5. Vyshyns'kyi A. *Chy platyt' Firtash podatky* [Does Firtash pay taxes?]. *Ekonomichna Pravda — Economic Truth*, December 26, 2012, available at: http://www.epravda.com.ua/columns/2012/12/26/352465/view_print [in Ukrainian].

6. Gudkova V. “Konets sveta”. *Spasenie rossiiskoi energetiki oboidetsya v 11,1 trln. rublei* [“World's end”. The rescue of the Russian power industry will cost 11.1 trln. roubles]. *Argumenty i Fakty — Arguments and Facts*, September 7, 2011, available at: <http://www.aif.ru/money/article/45648> [in Russian].

7. Raikhel' Yu. *Bolgars'ka vesna, abo Zasterezhennya dlya politykiv krain SND* [Bulgarian spring or the warning for politicians of the CIS countries]. *Den' — Day*, February 26, 2013, available at: <http://www.day.kiev.ua/ru/comment/16943> [in Ukrainian].

8. Matveeva A. *Moral'noe pravo na kredity. Interv'yu s E. Libanovoi* [Moral right on credits. Interview given by E. Libanova]. *Ekspert – Expert*, 2013, No. 2, p. 49 [in Russian].
9. Danylenko A.I., Zymovets' V.V., Koshyk O.M. et al. *Derzhavna Polityka Stabilizatsii Finansiv Pidpryemstv, za red. A.I. Danylenka* [The State Policy of Stabilization of the Finances of Enterprises, edited by A. I. Danylenko]. Kyiv, Inst. for Economics and Forecast. of the NASU, 2011 [in Ukrainian].
10. *Zmishana ekonomika suchasnykh rozvynutykh krain. Modeli rozvytku okremykh krain* [The mixed economy of contemporary developed countries. Models of development of separate countries], available at: http://buklib.net/component/option,com_jbook/task,view/Itemid,99999999/catid,58/id,51 [in Ukrainian].
11. *Gosudarstva potratili na bor'bu s krizisom \$ 11 trln.* [The states have spent 11 trillions USD to struggle against the crisis]. *Kommersant-Online – Businessman-Online*, July 31, 2009, available at: <http://kommersant.ru/doc/1214830?fp=> [in Russian].
12. *Skol'ko zhe potratili na bor'bu s krizisom raznye strany?* [How money were spent by various countries to struggle against the crisis?], available at: <http://zagranitsa.net/statji/francia/view/2918/> [in Russian].
13. Available at: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=472&idmid=3 [in Russian].
14. Pydlutskyi O. *Dzhordzh Marshall – restavrator Evropy* [George Marshall – Europe's restorer]. *Zerkalo Nedeli – Week's Mirror*, January 15, 2013 [in Russian].
15. Palivoda K. *Koe-cho eshche o plane Marshalla* [Something else about the Marshall plan]. *Zerkalo Nedeli – Week's Mirror*, January 2, 2013 [in Russian].
16. Palyvoda K. *Plan Marshalla yak pryklad dlya ukrains'koi ekonomiky* [The Marshall plan as an example for the Ukrainian economy]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, February 9, 2013 [in Ukrainian].
17. Sivokon' P. *Investitsii v mozgi* [Investments in brains]. *InvestGazeta – InvestNewspaper*, 2012, No. 46, p. 27 [in Russian].
18. Savinskii S.P., Smakhtin D.A. *Banki rozvitiya Kitaya* [China's development banks]. *Den'gi i Credit – Money and Credit*, 2007, No. 5, pp. 63–68 [in Russian].
19. Dubyns'kyi O. *Plyus na minus* [Plus by minus]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, February 9, 2013, p. 6 [in Ukrainian].
20. *Deyaki pytannya rozvytku innovatsiinoi infrastruktury v Ukraini ta napryamy diyal'nosti Ukrains'koi derzhavnoi innovatsiinoi kompanii u 2003 rotsi, postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05.05.2003 No. 655* [“Some questions of the development of Ukraine's innovative infrastructure and directions of the activity of the Ukrainian state's innovative company in 2003”: Decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine on 05.05.2003 No. 655] [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 21 марта 2013 г.