

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УДК 330.101.541:338.24

А. І. ДАНИЛЕНКО,
*член-кореспондент НАН України,
заступник директора
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
(Київ)*

УДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ ТА ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто основні недоліки моделі галузевого управління економікою України в умовах ринку, які негативно вплинули на її економічний розвиток за роки незалежності, особливо в період кризи. Обґрунтовано необхідність переходу до моделі управління економікою на основі визначених національних пріоритетів і пріоритетних інноваційно-інвестиційних проектів, фінансовий механізм забезпечення реалізації цих пріоритетів.

Ключові слова: національні пріоритети, державні інвестиційні проекти, управління, товарні баланси, приватизація, форми власності, експорт, внутрішній ринок, імпорто-заміщення, податкові пільги, державні гарантії, Державний банк реконструкції та розвитку України.

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

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.

Метою будь-якої системи управління економікою є ефективне забезпечення досягнення цілей, визначених суспільством, та розв'язання першочергових конкретних завдань, які стоять на відповідних етапах соціально-економічного роз-

витку країни. Проте, якщо цілі суспільства з часом можуть змінюватися під тиском внутрішніх і зовнішніх обставин, то основні притаманні системі функції управління (зокрема, планування, прогнозування, стимулювання, координація та контроль виконання) * істотно не змінюються, хоча роль кожної з них може проявлятися більшою чи меншою мірою залежно від особливостей кожного етапу розвитку країни та умов господарювання підприємств реального сектору. Так, якщо функція планування була серцевиною управління у період централізованого державного регулювання (як у СРСР), то в ліберальній економіці вона не має чіткого прояву. При цьому ряд економістів небезпідставно вважають, що вільний ринок через його “провали” не може в нинішніх умовах забезпечити гармонійний і успішний розвиток економіки. Не випадково в багатьох країнах у тій чи іншій формі застосовуються елементи планування, які не створюють перешкод для використання позитивних сторін вільного ринку.

Критична оцінка дотримання такого підходу в управлінні економікою України за роки її незалежності показує, що внаслідок цілого ряду об’єктивних і суб’єктивних факторів нами було втрачено можливості використання позитивних аспектів організації планової економіки, розв’язання багатьох проблем реального сектору переважно було “перепокладено на ринок”. Використання такої моделі управління в цілому негативно вплинуло на економічний розвиток України за роки незалежності (винятком стали 2000–2007 рр.).

За умов, які склалися на початку 90-х років XX ст., обсяг виробництва на окремих підприємствах України формувався практично стихійно і залежав виключно від кон’юнктури світового ринку за номенклатурою відповідної продукції та наявністю в них зовнішньоторговельних служб з необхідними кваліфікованими кадрами. Українські підприємства, зокрема металургійні, нерідко конкурували між собою на зовнішніх ринках, занижуючи при цьому вартість експортної продукції та компенсуючи втрачену виручку за рахунок завищення цін на внутрішньому ринку. В ряді випадків це призводило до втрати ними внутрішнього ринку, оскільки продукція вітчизняних товаровиробників часто була дорожчою, ніж відповідна імпортована продукція. Крім того, відсутність товарних балансів позбавляла органи державного управління (які, по суті, в новій якості сформувалися тільки в 1991–1993 рр.) необхідної інформації для визначення оптимальних обсягів імпорту і призвела до того, що ця функція також стала прерогативою окремих господарюючих суб’єктів. Підйоми тарифного регулювання імпорту часто не спрацьовували з причини заниження вартості імпортованої продукції та не змогли завадити тенденції до нарощування обсягів закупівлі на міжнародних ринках необхідних підприємствам сировини і матеріалів (зокрема, для машино- та суднобудування), тоді як їх виробництво могло бути організоване в Україні, що ще більше посилювало залежність національної економіки (близько 50% ВВП) від зовнішніх факторів і кон’юнктури світових ринків.

На базі оцінок окремих галузевих міністерств і відомств у 1994 р. було здійснено першу спробу розробити і збалансувати план експорту та імпорту товарів і послуг з можливостями підвідомчих їм підприємств та організацій з виробництва продукції та обсягами імпортованих сировини і матеріалів, необхідних для її виго-

* У даній статті розглянуто, насамперед, проблеми управління, які безпосередньо впливають на ефективність матеріального виробництва.

товлення. Проте обґрунтувань до такого балансу з урахуванням реальних обсягів виробництва, споживання, експорту та імпорту, виробничих потужностей підприємств і місткості ринків по переважній частині номенклатури продукції, яка вироблялася в Україні до 2013 р., не було, що об’єктивно ускладнювало прогнозування її економічного розвитку на довго- та середньострокову перспективи.

Відсутність товарних балансів негативно вплинула також на ефективне розв’язання питання структурної перебудови економіки за рахунок коштів від проведення раціональної, спрямованої на стабільний розвиток економіки, приватизації об’єктів державної власності, яку було розпочато ще у 1992 р.

Можливості використання процесу приватизації як каталізатора раціональної структурної перебудови в Україні не було враховано і у відповідній концепції приватизації, тому зміна форми власності об’єктів, які належали державі за інвестиційні (приватизаційні) сертифікати і кошти, не змогла усунути викривлення структури економіки, що виникли в Україні після розпаду СРСР, і зменшити її залежність від стану зовнішніх ринків.

Масова приватизація державних підприємств протягом відносно невеликого періоду була деструктивною ще й тому, що в її концепції не враховано низькі рівні доходів і життя більшості населення України, відсутність у нього накопичень (після катастрофічного знецінення вкладів у 1991 р.) і високі темпи гіперінфляції. Таким чином, надання населенню прав на придбання акцій ВАТ і ЗАТ за сертифікати на аукціонах практично не могло мобілізувати реальний капітал для модернізації основних фондів і ведення поточної діяльності на приватизованих підприємствах.

Більше того, незважаючи на іменну форму “роздачі” інвестиційних сертифікатів населенню, влада не змогла забезпечити виконання законодавчої норми щодо заборони їх купівлі-продажу. Як наслідок, відбулися масове скуповування сертифікатів обмеженою кількістю фінансових посередників (юридичних і фізичних осіб) та їх концентрація після ланцюгового перепродажу в руках окремих осіб з метою купівлі контрольного пакета акцій державних підприємств, які виставлялися на аукціони.

Ситуація ускладнилася ще й тим, що прийняті інвесторами інвестиційні зобов’язання щодо модернізації приватизованих підприємств у більшості випадків залишилися тільки на папері, а оновлення основних фондів і технологій не проводилося, що частково було пов’язано з надлишковими потужностями практично в усіх галузях економіки. До того ж кошти, отримані в останні роки грошової приватизації, не були використані державою на вдосконалення діючого виробничого потенціалу та прискорення в Україні розбудови п’ятого і шостого технологічних укладів.

Зокрема, у вітчизняній металургії за роки незалежності було введено в дію тільки одне нове підприємство в Запоріжжі та здійснено капітальну модернізацію металургійного заводу в Алчевську. Сьогодні у цій базовій галузі економіки експлуатується застаріле (а в ряді випадків — спрацьоване до критичного рівня) устаткування з високою енергомісткістю (а відповідно, і собівартістю продукції), внаслідок чого знижується її конкурентоспроможність і поступово втрачаються зовнішні ринки, де лідерство впевнено захоплює Китай, який став провідною державою у світі з виробництва (у 2010 р. — понад 600 млн. т, тоді як в Україні —

33–34 млн. т) та експорту сталі [1]. Саме ця країна, маючи відносно невисоку собівартість продукції, поступово витісняє інших виробників сталі із світових ринків, зокрема країни Південно-Східної Азії. Лише металурги холдингу “Мет-інвест” за рахунок вертикальної інтеграції сталеливарних, вугільних, гірничодобувних і коксохімічних виробництв протягом довгого часу змогли забезпечувати свою конкурентоспроможність і краще за інших почувати себе в ролі експортерів продукції. Проте і вони у 2012 р., через несприятливі умови на зовнішніх ринках, зменшили виробництво сталі на 13% (до 12,5 млн. т) і збільшили збитковість виробництва (з 124 млн. до 2 млрд. грн.) [2].

Ситуація, що склалася з металургійною промисловістю за останні 20 років, і перспективи стану міжнародних ринків її продукції наводять на думку, що без розвитку внутрішнього ринку споживання цієї продукції існує реальна загроза відчутного згортання виробництва в даній галузі [3; 4], тоді як сьогодні вона забезпечує роботу сотням тисяч працюючих. Соціальна значущість цієї проблеми є особливо актуальною для ряду металургійних підприємств у Донецькій, Луганській та Дніпропетровській областях, де вони є містоутворюючими. Проте можна значно розширити внутрішнє споживання металопродукату в Україні. Згідно з розрахунками Укрпромзовнішекспертизи, понад 300 млн. т сталевих виробів (труби, рейки, металеві конструкції) в Україні повністю спрацьовані та потребують заміни, що свідчить про потенційно місткий внутрішній ринок такої продукції.

Після розпаду СРСР, особливо в перші роки масової приватизації, втратили внутрішній ринок збуту також підприємства легкої промисловості, які виробляли продукцію в основному для внутрішніх потреб. Це, насамперед, підприємства швейної, взуттєвої та фарфоро-фаянсової промисловості, приватизація яких збіглася з істотним зниженням купівельної спроможності населення на початку 90-х років ХХ ст. Як свідчать дані Держкомстату України за відповідні роки, якщо в 1990 р. на підприємствах вітчизняної взуттєвої промисловості вироблялося 196 млн. пар взуття, то вже у 1995 р. цей показник знизився до 20,6 млн., а в 1998 р. — до 9,6 млн. пар. У 2003–2009 рр. в Україні вироблялося 20,3–22,5 млн. пар взуття, і лише з 2010 р. цей показник перевищив 25 млн. пар. Отже, можна зробити висновок, що на фінансово-економічну діяльність приватизованих підприємств одночасно впливали такі негативні фактори:

- на першому етапі приватизація здійснювалася в основному за рахунок сертифікатів, виданих населенню, що не забезпечило підприємства реальними коштами, можливостями модернізації їх основних засобів і закупівлі необхідних для виробництва сировини та матеріалів, які не вироблялися в Україні. При цьому на процес модернізації виробництва в багатьох випадках негативно вплинули невиконання новими власниками інвестиційних зобов'язань і використання державою коштів від аукціонних продажів державного майна на цілі, не пов'язані з інвестиціями;

- вакуум продукції цих галузей, що утворився на той час на ринку, був миттєво заповнений імпортом відповідної продукції (в першу чергу з країн Південно-Східної Азії та Туреччини), яка була дешевшою і зовнішньо привабливішою порівняно з українськими товарами, хоча й не завжди належної якості;

- підприємства легкої промисловості та інших галузей, що виробляли товари народного споживання, не отримали в період адаптації до ринкових умов необхід-

ної підтримки з боку держави, у тому числі й за рахунок можливого валютного кредиту під гарантії Уряду, ефективних податкових пільг і протекціоністських митних заходів. Нові власники підприємств спрямовували інвестиції, насамперед, на підтримку експортоорієнтованих виробництв (у металургії, гірничорудній, хімічній, нафтопереробній промисловості тощо) і не приділяли належної уваги виробництву товарів народного споживання для внутрішнього ринку. Як наслідок, більшість цих підприємств залишилася без необхідних фінансових ресурсів для інвестиційної та поточної діяльності.

Отже, підприємства цих галузей втратили значну частину виробництв і кваліфікованих працівників. Структура національної економіки продовжила деформуватись, а імпортозалежність країни посилилась, особливо у сфері товарів народного споживання.

Відсутність стабільного та обґрунтованого прогнозу розвитку економіки України на довгострокову перспективу, в якому б чітко визначалися національні пріоритети та джерела їх фінансування, негативно вплинула на стійкість економіки України в цілому. Не сприяла розв'язанню проблем, накопичених у структурі економіки, і модель галузевого управління, принципи побудови якої базувалися на умовах діяльності підприємств колишнього СРСР.

У тих умовах ефективність галузевого управління базувалася на мобілізаційних підходах, які передбачали облік виробничих потужностей, їх планове завантаження, складання товарних балансів продукції (що вироблялася на цих потужностях) з метою забезпечення співвідношення обсягів можливого виробництва необхідних товарів і попиту на них на внутрішньому ринку. Надлишок чи нестача такої продукції регулювались її експортом або імпортом. Весь цей процес планомерно забезпечувався з боку держави (по вертикалі — Держплан, Мінфін, галузеве міністерство, підприємство) матеріальними, трудовими та фінансовими ресурсами. До певного часу така модель державного управління і регулювання забезпечувала достатньо високі темпи розвитку економіки, яка повністю базувалася на державній формі власності.

Серед беззаперечних позитивних сторін галузевого підходу до управління економікою в нинішніх умовах можна назвати тільки можливість моніторингу наявних на підприємствах (державної та частково інших форм власності) основних фондів і рівня використання їх виробничих потужностей. Це забезпечує державні органи України необхідною інформацією для своєчасного реагування на зміни в динаміці показників діяльності підприємств окремих галузей, насамперед експортоорієнтованих (металургії, хімічної промисловості та сільського господарства), залежно від кон'юнктури світових ринків.

Водночас серед численних недоліків галузевого управління економікою України можна назвати неможливість забезпечити реальний вплив держави на ефективне використання ресурсів (особливо гостродефіцитних фінансових), оскільки на кожному з “живих” підприємств недержавної форми власності концепцію їх розбудови в інтересах їх власників розробляють наймані менеджери. Подальше зниження ефективності галузевого управління спостерігається в умовах високого рівня концентрації приватного капіталу та виникнення в Україні потужних холдингів, які об'єктивно стають центрами управління групою підприємств різних видів діяльності, зокрема промислових. У разі завершення у 2013–2014 рр.

планової приватизації в галузях промисловості України в державній власності може залишитися до 500 підприємств, переважно оборонного комплексу. В цих умовах ефективно управління підприємствами на базових принципах централізованого регулювання їх діяльності через галузеві міністерства практично вже є неможливим, що ускладнює забезпечення раціональної структурної перебудови економіки. Сьогодні жодний з діючих органів державного управління не має реальних підойм координації діяльності підприємств України для досягнення загальнодержавних цілей.

Недоліки галузевого управління, побудованого на принципах централізованого регулювання економічного розвитку, гостро проявилися відразу після розпаду СРСР. Стихійний непідготовлений перехід підприємств на ринкові умови господарювання при хронічній нестачі власних фінансових джерел розвитку, проблемах з отриманням банківських кредитів, неефективності вибіркової державної підтримки підприємств реального сектору та труднощах із забезпеченням рівних умов для їх комерційної діяльності призвів до погіршення базових показників тисяч діючих підприємств.

Крім того, свого часу галузеві міністерства України поглинули декілька потужних міністерств, які функціонували за радянських часів (зокрема, до складу Міністерства промислової політики України включено чотири потужних міністерства, що представляли лісову, целюлозно-паперову, деревообробну, хімічну і нафтопереробну промисловість та чорну металургію), а чисельність наявних менеджерів, які мали забезпечити управління діяльністю підприємств багатьох галузей, кожна з яких має свою специфіку, що необхідно враховувати у процесі управління, було істотно скорочено. Сьогодні тисячі підприємств України, які діяли раніше, втратили оборотний, а нерідко і основний, капітал, тому поновлення ними виробництва необхідної для внутрішнього ринку продукції на новій технологічній основі є неможливим без активної участі держави. При цьому надані окремим галузям (підгалузям) пільги, які є формою державної підтримки підприємств за рахунок недоодержаної бюджетом частини податків, у багатьох випадках використовуються неефективно через недоліки чинного законодавства та проблеми в організації ефективного контролю над цільовим використанням наданих пільг.

Мабуть, ні в кого не виникає сумніву, що успішно розвиватися можуть тільки ті підприємства, які забезпечують вкладення необхідних інвестицій у модернізацію виробництва з метою своєчасного оновлення діючих основних фондів. Без цього неможливо сподіватися на забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції не тільки на зовнішніх, але й на внутрішньому ринках.

Тим часом динаміка показників, які характеризують процес оновлення основних фондів, поки що є від'ємною. За даними Держкомстату України, в 1991 р. (на момент розпаду СРСР) ступінь спрацювання основних фондів становив по економіці в цілому 45% і по промисловості — 51,3%, а на початок 2011 р. — відповідно, 74,9% і 63%. Капітальні інвестиції у 2004–2007 рр. досягли 25,9–30,9% ВВП, а у 2009–2011 рр. — знизилися до 21,1–19,7% ВВП. При цьому в останні роки спостерігається взаємозв'язана від'ємна динаміка показників, які характеризують стан інвестиційного процесу в Україні. За методологією Держкомстату України, частка валового нагромадження у ВВП скоротилася протягом 2004–2011 рр.

з 22,5% (27,7% — у 2007 р.) до 18,8%, коштів державного бюджету, що використовувалися на капітальні інвестиції, — відповідно, з 11,2% до 7,1%, а власних коштів підприємств і організацій — відповідно, з 63,3% до 58,6%. У 2011 р. на капітальні інвестиції в економіку України було направлено тільки 19,6% суми амортизаційних відрахувань, які увійшли до складу операційних витрат підприємств на виробництво, а відносно нарахованої в цей період суми амортизаційних відрахувань (121,9 млрд. грн.) відповідний показник є ще меншим — 16,2%.

Серед основних причин нецільового і неповного використання амортизаційних відрахувань за призначенням можна назвати такі: усунення законодавчої норми щодо обов'язкового направлення коштів на капітальні інвестиції та ремонти (1997 р.); хронічна нестача оборотних коштів підприємств внаслідок їх іммобілізації на непередбачувані цілі та незадовільного менеджменту на підприємстві; недоліки в діючій системі адміністрування податків, які призводять до “вимивання” оборотних коштів підприємств, тощо. Причому критичний стан з власними оборотними коштами формувався протягом багатьох останніх років, а більшість підприємств і реальний сектор України у цілому мали від'ємне значення цього показника у 2004–2011 рр. (табл.).

Проведений аналіз формування оборотних коштів підприємств дозволяє зробити такі висновки:

- забезпечення поточного виробництва фінансовими ресурсами повністю покладено на акціонерів ВАТ, власників підприємств і вищих менеджерів державних підприємств;

- проблеми фінансового забезпечення поточної та, практично, інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання “не включено” в орбіту державного фінансового регулювання, і тому навіть потенційно їх витрати не охоплюються довгостроковою фінансовою політикою;

- за 2004–2011 рр. платоспроможність промислових підприємств, ефективність діяльності яких є “становим хребтом” подальшого успішного розвитку економіки, стабільно погіршувалася. Якщо у 2004 р. коефіцієнт співвідношення поточних і довгострокових зобов'язань підприємств порівняно з їх власним капіталом становив 1,1 раза, то на кінець 2011 р. — зріс до 1,97 раза;

- оборотні та необоротні активи підприємств, використані для економічної діяльності в Україні за 2004–2011 рр., майже на половину формувалися за рахунок сталих пасивів (кредиторської заборгованості). Водночас серед важливих джерел фінансування цих витрат нерозподілений прибуток у цілому по Україні (сальдо фінансових результатів) у 2009–2011 рр. не був представлений. Це викликано значною кількістю збиткових підприємств і низькою рентабельністю більшої частини прибуткових підприємств. Крім того, ряд підприємств (особливо приватизованих) з метою зменшення податкового тягара штучно занижували прибутковість виробництва.

Як показало дослідження 692 промислових підприємств, приватизованих у 2002–2004 рр., рівень державного впливу на основні показники їх діяльності різко знизився, що в рамках чинного законодавства створює умови для мінімізації прибутку і, як наслідок, зменшення платежів до бюджету. Зокрема, обсяг чистого прибутку по цій групі підприємств за рік до їх приватизації становив 2 млрд. грн. (при

Основні показники діяльності підприємств реального сектору економіки України, які впливають на фінансову стійкість системи фінансів *
 (млрд. грн.)

Показники	Роки				
	2004	2005	2007	2009	2011
Рівень боргової залежності підприємств.....	1,10	1,12	1,26	1,77	1,97
Коефіцієнт забезпеченості оборотних активів власними фінансовими ресурсами.....	-0,14	-0,17	-0,23	-0,31	-0,29
Власні джерела фінансування.....	186,8	167,9	494,7	494,2	512,4
у тому числі:					
амортизаційні відрахування (у складі собівартості).....	31,0	36,4	57,5	85,6	101,1
нерозподілений прибуток (непокритий збиток).....	14,8	22,2	61,3	(-65,2)	(-10,75)
у тому числі:					
чистий прибуток прибуткових підприємств за звітний період **.....	51,7	60,0	122,6	98,8	196,3
інший власний капітал.....	51,0	51,0	149,3	92,6	133,8
стійкі пасиви.....	90,0	58,3	226,6	316,0	277,5
у тому числі:					
кредиторська заборгованість за товари, роботи, послуги.....	52,0	32,7	118,3	147,9	176,4
кредиторська заборгованість за розрахунками з бюджетом.....	1,4	1,3	4,7	3,8	-12,7
інші стійкі пасиви.....	36,6	22,5	100,3	159,6	110,2
Поточна кредиторська заборгованість ** (середньорічний залишок).....	450,2	495,3	710,5	1205,7	1633,1
% ВВП*.....	130,5	112,2	98,6	132,0	124,0
Відношення поточної кредиторської заборгованості до дебіторської.....	1,29	1,32	1,23	1,18	1,25
Потенціальні джерела формування оборотних активів.....	101,0	74,4	239,96	320,4	313,0
у тому числі:					
амортизаційні відрахування в господарському обороті.....	25,46	28,97	39,48	67,58	81,30
нерозподілений прибуток (непокритий збиток), направлений в господарський оборот.....	7,4	11,1	30,6	-	-
стійкі пасиви.....	56,71	23,96	169,88	238,98	184,8
перевищення поточної кредиторської заборгованості над дебіторською ** (середньорічний залишок).....	100,4	119,05	133,75	187,1	328,0
інші джерела.....	11,43	10,37	-	13,84	46,9
Потенціальні джерела формування необоротних активів.....	85,8	93,5	254,74	173,8	199,4
у тому числі:					
інвестиції в основний капітал за рахунок власних ресурсів.....	46,23	52,87	105,44	95,04	112,5

Закінчення таблиці

у тому числі:	5,54	7,43	18,02	18,02	19,8
використані амортизаційні відрахування.....	7,4	11,1	30,7	0	0
нерозподілений прибуток (непокритий збиток).....	33,29	34,34	56,72	77,02	92,7
стійкі пасиви.....					

* Розраховано автором за даними Держкомстату України за відповідні роки.

** Дані наведено довідково.

рентабельності 10%), а після неї, у 2009 і 2010 рр., вони зазнали збитків — відповідно, 6,7 млрд. грн. (рентабельність — 5,26%) та 1,7 млрд. грн.; у разі зріс рівень дебіторської заборгованості та відношення боргів до власного капіталу; у 2010 р. на 32% скоротилася (порівняно з відповідним показником за рік до приватизації) середньорічна чисельність працівників *. У 2011 р. окремі приватизовані промислові підприємства зменшили податкове навантаження, внаслідок чого державний бюджет втратив значні суми доходів [5].

З огляду на це, питання ефективності діяльності приватизованих підприємств є одним з найважливіших серед тих, які мають терміново вирішити Уряд і Верховна Рада України. Насамперед, йдеться про необхідність привести у відповідність до чинного законодавства права і обов’язки господарюючих суб’єктів в умовах ринку з урахуванням досвіду, накопиченого в Україні за роки її незалежності. Безумовно, необхідно чітко закріпити у законодавстві (особливо податковому) норму щодо зобов’язання держави із створення умов для розвитку підприємницької діяльності в Україні. Водночас неможливо забезпечити гарантовану участь суб’єктів господарювання у вирішенні загальнодержавних проблем, якщо не буде чітко визначено їх зобов’язання із платежів до бюджету, необхідності формування виплат заробітної плати, не нижчих від середньогалузевого рівня, вирішення соціальних і екологічних проблем. На особливу увагу заслуговують приватизовані об’єкти соціального спрямування, оскільки, крім погіршення економічних показників, їх діяльність може спричинити соціальну напруженість у країні.

Про соціальні проблеми, що виникають у зв’язку з приватизацією державних підприємств, пов’язаних з наданням послуг населенню, говорить і світовий досвід. Зокрема, в Росії з метою підвищення конкурентоспроможності енергетичного ринку та зниження цін на електроенергію для споживачів було реформовано РАО ЄЕС. Проте фактично відбулося зростання тарифів в усіх секторах енергетичної системи Росії, а за 6 років після роздержавлення ціни на електроенергію зросли від ГЕС — у 9,2 раза і від ТЕС — у 7,6 раза. Це змусило уряд Росії повертати енергоактиви у власність держави [6]. За гіршим сценарієм розгорталися події у Болгарії, де тарифи на електроенергію формували вже власники-іноземці, і за 2012 р. їх рівень зріс у 2 рази, що викликало масові акції протесту населення та призвело до відставки Кабінету Міністрів цієї країни на чолі з прем’єр-міністром [7].

* Дослідження проведено у 2012 р. за сприяння Фонду державного майна України та Державної служби статистики України.

Слід підкреслити, що в разі приватизації об'єктів соціального призначення підтримування ціни (наприклад, на газ і електроенергію) на доприватизаційному рівні буде проблемним, оскільки збитки державних підприємств покриваються з бюджету. Після приватизації відповідальність за беззбитковість виробництва (послуг) повинен нести виключно власник такого підприємства, і об'єктивно він обов'язково піднімає існуючі тарифи. Ситуація може ускладнитись, якщо новими власниками таких підприємств стануть нерезиденти України.

За досліджуваний період прибуток не був задіяний у формуванні оборотних коштів підприємств України, що свідчить про реальне послаблення цього показника як стимулу для подальшого розвитку виробництва. При цьому у США і сьогодні головним джерелом забезпечення діяльності промисловості залишається нерозподілений прибуток (до 60%) [8], що демонструє потенціал ефективного застосування ліберальної моделі економічного розвитку в цій країні.

Водночас в Україні головним джерелом фінансування поточних та інвестиційних витрат національної економіки за останнє десятиліття залишалася кредиторська заборгованість, яка в різні роки перевищувала обсяги дебіторської в 1,18–1,32 рази, створюючи умови для існування окремих традиційно збиткових підприємств.

Протягом аналізованого періоду тільки у 2007 р. обсяги цієї заборгованості в Україні були дещо нижчими від ВВП (98,6%); в інші роки кредиторська заборгованість перевищувала дебіторську на 12,2–32% ВВП, який у 2011 р. становив 1302,1 млрд. грн. Це дає підстави очікувати, що за певних умов у період економічної та фінансової кризи (наприклад, наявності гіперінфляції) існує імовірність негативного впливу цієї тенденції на стійкість грошових платежів підприємств з усіма відповідними наслідками.

За даними таблиці, з 2004 р. підприємства реального сектору працюють практично за відсутності у складі їх оборотних коштів власних фінансових ресурсів. Оскільки кожне третє промислове підприємство є збитковим, то отримання ним комерційного кредиту на виробничу діяльність стає проблемним. Якщо ставка банківського річного процента перевищує 20% (за винятком пільгових кредитів), то запозичення коштів низькорентабельними підприємствами також стає практично неможливим.

Виникає замкнуте коло, при якому збиткові та низькорентабельні підприємства (значна кількість яких могла б забезпечити зростання експорту і наповнення внутрішнього ринку продукцією вітчизняних товаровиробників) не мають доступу до кредитних ресурсів і можливості збільшити обсяг виробництва, знизити собівартість продукції та забезпечити прибутковість своєї діяльності. Водночас комерційні банки, враховуючи високі ризики надання кредитів таким позичальникам, блокують їх видачу та направляють кошти на цілі, не пов'язані з виробництвом.

Саме тому основним джерелом, яке забезпечує існування цієї групи підприємств України, стала дебіторсько-кредиторська заборгованість. Значною мірою це було пов'язано не тільки з недоліками галузевого управління. Причина в тому, що після здобуття Україною незалежності фінанси реального сектору економіки залишилися в основному поза межами державного регулювання. На великих державних підприємствах це підтверджується як практикою складання, так

і постатейною структурою фінансових планів, які запроваджено для контролю над формуванням обсягів платежів до бюджету. Їх суть полягає в тому, що державне фінансове регулювання не охоплює сьогодні базової ланки економіки, яка має забезпечити її фінансову стабільність.

Наслідком цього стала низька питома вага витрат на фінансування капітальних інвестицій відносно ВВП, які формуються переважно за рахунок власних коштів підприємств, обсяг яких не забезпечує умов для їх нормальної діяльності. Основна причина існуючої ситуації в тому, що в ринкових умовах економіка України об'єктивно мала розвиватися за принципами ліберальної моделі, яка передбачає, насамперед, самоокупність витрат і, відповідно, помірне податкове навантаження на доходи при формуванні бюджетних податків, що забезпечило б на підприємствах умови для створення фінансових ресурсів, необхідних для їх розвитку. Проте високі соціальні зобов'язання держави, які тільки зросли після здобуття Україною незалежності, та завищені витрати на державне управління не сприяли реалізації принципів такої моделі при формуванні видатків бюджету. У підсумку при здійсненні бюджетних витрат було використано принципи соціально орієнтованої (шведської) моделі. Це ускладнило збалансування бюджету в цілому (доходів з видатками), оскільки при його плануванні Міністерство фінансів України вимушене виходити не з наявних реальних доходів, а з обсягу базових (відносно завищених) витрат, необхідних для виконання зобов'язань держави. У свою чергу, це породжує ризики зростання дефіциту бюджету та необхідності щороку вишукувати можливості залучення додаткових фінансових ресурсів, у тому числі й за рахунок державних запозичень.

Слід мати на увазі, що ліберальна та соціально орієнтована моделі економічного розвитку визначають різні підходи до первинного розподілу фінансових ресурсів в економіці. Згідно з сутністю ліберальної моделі, пряме втручання у діяльність підприємств реального сектору не передбачається [9], а умови для фінансування їх розвитку мають бути забезпечені невисоким рівнем перерозподілу ВВП через бюджет. На відміну від ліберальної, соціально орієнтована модель допускає високий рівень державного перерозподілу доходу суб'єктів господарювання, а також розвинути на цій основі систему соціального захисту і трудових відносин. У першому випадку [9] державна економічна та фінансова політика передбачає розвиток підприємств за рахунок “передання” в їх розпорядження значної частини створених ними доходів і розширення власних джерел самофінансування, а в другому — у підприємств вилучається більша частка доходів, і їх розвиток залежить як від держави, так і від стану розвинутої фондового ринку.

Саме тому мають розглядатися проблеми взаємозв'язку наявних інструментів державної фінансової політики, дія якої завжди має спрямовуватися, з одного боку, на забезпечення потреб держави у стабільних надходженнях доходів до бюджету, що визначає рівень податкового навантаження на економіку, а з іншого — на формування умов для господарювання підприємницьких структур, що вимагає передання в їх розпорядження необхідних фінансових ресурсів у процесі їх первинного розподілу.

Соціально орієнтовану модель, за якою розвиваються країни Західної Європи, в економічній літературі визначають як соціально-ліберальну або як соціально-ринкове господарство. Розробниками філософії цієї моделі були видатні

німецькі економісти А. Мюллер-Армак, В. Ойкен і відомий державний діяч Л. Ерхард. При цьому державі (як регулятору) відводиться провідна роль у забезпеченні відповідних умов для конкурентної боротьби підприємств на принципах ефективності, проведення активної соціальної політики та регулювання їх господарської діяльності [10].

Таким чином, в умовах світової глобалізації при виборі національної моделі економічного розвитку виникає об'єктивна необхідність враховувати, з одного боку, доцільність забезпечення активної участі держави в соціальній підтримці громадян, а з іншого — традиції та позитивний досвід реалізації наукових розробок прихильників ліберальної моделі, методологічну основу якої закладено ще А. Смітом. Цей висновок має принципове значення для формування, відповідно до вибраної моделі економічного розвитку, фінансової політики України, вагомими складовими якої є фінансово-бюджетна та грошово-кредитна політика. Саме ці складові виступають найважливішими факторами при формуванні економічної політики окремих країн, незалежно від моделі розвитку, яку вони обрали. Проте імовірність ефективності фінансової політики є тим вищою, чим міцнішим є її зв'язок з певною моделлю економічного розвитку за умови, що ця модель максимально враховує специфіку конкретної країни щодо економічних, ментальних, історичних та інших складових економічної політики.

Очевидно, для забезпечення в Україні ефективної фінансової політики на основі відповідної моделі економічного розвитку доцільно врахувати позитивні сторони кожної з наведених моделей та завдань, які стоять перед державою, а також фінансові можливості для їх вирішення.

З огляду на це та на необхідність пом'якшення негативних наслідків впливу економічної кризи на стан економіки, яка ще більше загострила існуючі проблеми, стає зрозумілим, що в середньостроковій перспективі найприйнятнішою для України може бути змішана модель економічного розвитку, зорієнтована, насамперед, на використання принципів ліберальної моделі організації виробництва та реалізації продукції відповідно до умов ринку та певного посилення державного регулювання у цій сфері. У виробництві це — непрямі методи регулювання норм і правил поведінки суб'єктів господарювання, які б забезпечували реалізацію колективних інтересів, створювали умови для детінізації економіки, сприяли постійному нарощуванню обсягу податкових надходжень до бюджету, але відповідно до зростання доходів підприємств реального сектору [9]. Посиленню дієвості використання цієї моделі може сприяти поновлення практики складання середньо- та довгострокового економічних прогнозів, побудованих на реальних товарних балансах виробництва і реалізації продукції.

Невизначеність з конкретною моделлю економічного розвитку України та неефективність галузевого управління мають такі наслідки:

— по-перше, відсутність орієнтирів для створення раціональних обсягів бюджетних платежів і фінансових ресурсів підприємств, необхідних для модернізації виробництва та формування оборотних коштів; по-друге, створення умов, за яких на видаткову частину бюджету може істотно впливати поточна кон'юнктура; по-третє, відсутність механізму направлення наявних фінансових ресурсів для реалізації конкретних найважливіших національних пріоритетів та інвестиційних проектів, що послаблює роль держави в ефективному регулюванні економічного розвитку;

- орієнтація на короткострокові програми розвитку економіки України, що були спрямовані на вирішення її окремих проблем, які постійно виникали за роки незалежності України;

- хронічна нестача бюджетних коштів і необхідність внутрішніх і зовнішніх запозичень фінансових ресурсів.

Внаслідок нарощування суми запозичень, особливо зовнішніх, непродуктивно збільшуються витрати бюджету через обслуговування боргу. Так, у 2004 р. з бюджету на це було витрачено 9,2 млрд. грн. (14,4% загальної суми видатків бюджету), а у 2011 р. — 44,9 млрд. грн. (18,8%).

Аналіз динаміки змін основних показників, які характеризують стан державних фінансів, показує, що до виникнення напруженості при виконанні державного бюджету призводять завищені, відносно економічних можливостей держави, витрати на поточні трансферти населенню, пов'язані з її соціальною політикою.

Зокрема, з 2007 по 2011 р. поточні трансферти населенню зростали швидше, ніж заробітна плата, а загальна сума витрат бюджету на оплату праці зайнятих у бюджетній сфері та поточні трансферти населенню збільшилися за цей період у 2,25 раза, при зростанні ВВП у 1,83 раза та видатків бюджету у 1,87 раза. У 2011 р. їх виплати, за умови зростання оплати праці працівників бюджетних установ, нарахувань на заробітну плату та поточних соціальних трансфертів відповідно до зростання ВВП, могли бути меншими на 20,7 млрд. грн. (при дефіциті бюджету у 23,1 млрд. грн.). Безумовно, така практика не сприяє фінансовій стійкості економіки та розширенню її можливостей для модернізації.

З початком світової кризи посилюється втручання держави в забезпечення стійкості фінансового та нефінансового секторів економіки. У 2008 р. таке втручання у процес модернізації виробництва особливо активізувалось у США, де трильйонні вливання в економіку сприяли підтриманню рейтингу цієї країни як одного із світових лідерів-виробників, зокрема в галузі автомобілебудування. Тенденція до державної підтримки підприємств реального сектору в кризовий період спостерігалася також у Китаї, окремих країнах ЄС та в Росії. За оцінками МВФ, у світі на боротьбу з наслідками кризи витрачено майже 11 трлн. дол. [11]: зокрема, на такі цілі Китаєм було виділено 12% ВВП, США — 5,6%, Німеччиною — 3,4%, Мексикою — 6,5%, Японією — 2%, Великобританією — 1,8% і Україною — 10,4% [12].

Результати розвитку економік багатьох країн певною мірою підтвердили ефективність таких дій, що дозволило у 2009—2011 рр. утримати (хоча й незначні) додатні величини приросту ВВП. Це ще раз підтверджує думку багатьох економістів про те, що механізми державного регулювання мають впливати на раціональний розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів як на макро-, так і на мікрорівні, оскільки досягти фінансової стабільності неможливо без нарощування та подальшого відтворення продуктивного капіталу.

На жаль, існуючі галузеві міністерства, основні функції яких ще з радянських часів не зазнали істотних змін, не сприяли усуненню недоліків як у бюджетній сфері, так і у підвищенні ефективності управління реальним сектором економіки. Основна причина криється в тому, що сучасні міністерства в рамках закріплених за ними функцій об'єктивно не можуть забезпечити ефективне використання інвестиційних ресурсів, оскільки економічно вони не заінтересовані в реалі-

зації на підприємствах новітніх інноваційних проєктів; до того ж об'єктивно не обґрунтована підвищена засекреченість приватними підприємствами інформації про результати їх діяльності негативно впливає на ефективність державного регулювання економічного становища суб'єктів господарювання.

Аналіз недоліків, притаманних галузевому управлінню, свідчить про необхідність термінової зміни моделі державного управління та використання таких нових її форм, які б враховували реалії нинішнього стану розвитку української економіки та позитивний світовий досвід у цій сфері. Отже, в основу такого управління економікою покладено принцип концентрації всіх наявних матеріальних, людських і фінансових ресурсів на обмеженій кількості державних пріоритетів (виходячи з національних особливостей). Саме такий підхід дозволив окремим країнам досягти протягом 15–20 років наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. відчутних успіхів в економічному розвитку, більше того, вивів їх на вирішальні ролі у світі з експорту цілого ряду продукції. Серед них можна назвати Республіку Корея, Сінгапур і В'єтнам. Особливо вражає успіх останнього, який ще наприкінці 80-х років ХХ ст. був відсталою і бідною країною, економіка якої після Другої світової війни залежала виключно від матеріальної та фінансової допомоги СРСР, США та Китаю. Проте вже на початку ХХІ ст. В'єтнам став одним із світових лідерів з експорту рису, чаю, кави, каучуку, окремих видів продукції машинобудування та ін. Це дозволило йому в 1995–2011 рр. збільшити експорт кави у 5 разів, сировини для каучуку – в 5,9 раза, рису – в 3,6 раза, чаю – у 7 разів, нафти – у 6 разів, замороженої риби – у 56 разів. За офіційними даними державної статистики В'єтнаму, у цілому за 1990–2011 рр. експорт цієї країни зріс більш як у 40 разів (до 97 млрд. дол.) при зростанні ВВП у 4,4 раза [13].

Таких результатів ця країна досягла завдяки концентрації наявних ресурсів на двох державних пріоритетах – розвитку АПК і нарощуванні експорту продукції. Саме ці напрями на початку 90-х років ХХ ст. найбільше відповідали інтересам В'єтнаму і в результаті забезпечили сталий розвиток і нарощування потенціалу економіки. Це дозволило йому на початку ХХІ ст. перейти до вирішення гуманітарних проблем як головного пріоритету розвитку держави на сучасному етапі.

Слід підкреслити, що успішну модель управління економікою в ринкових умовах азійські країни запозичили, по суті, у Дж. Маршалла, який у повоєнні роки запропонував План відтворення економічного потенціалу Європи, здійснений у 1948–1951 рр. Саме цей план практично передбачав поділ галузей і підприємств, потужності яких підлягали відновленню, на “долароприбуткові” (ті, що працюють на експорт) і “долароощадні” (які замінюють імпорт і наповнюють товарами внутрішній ринок) [14; 15; 16]. Своєрідну модель економічного розвитку застосовує Китай, який вибудовував її за пріоритетами (експорт – інвестиції – споживання, що, по суті, є складовими формування ВВП), підкреслюючи тим самим значення, яке ця країна надає інвестиційно-інноваційному розвитку економіки (це підтверджується і одним з найвищих у світі рівнів нагромадження країни). Така політика інвестиційно-інноваційного розвитку приносить свої результати: у 2011 р. Китай зареєстрував 1,6 млн. патентів, покращивши цей показник проти попереднього року на 33%; за таких темпів ця країна наздожене США за кількістю винаходів уже до 2025 р. [17].

Дослідження реальних економічних умов, які сьогодні склалися в Україні, показують, що поступовий перехід від галузевих принципів до принципів управ-

ління розвитком економіки на основі затверджених національних пріоритетів і державних інвестиційних проектів відкриває можливості для більш ефективного державного регулювання економічних процесів і прискорення досягнення поставлених суспільством цілей.

Вибір обмеженої кількості національних пріоритетів — складна та багатогранна проблема, і остаточне їх визначення має стати результатом широкого обговорення професіоналами відповідних міністерств, відомств і наукових установ України.

Згідно з проведеним нами аналізом цієї проблеми, можна зробити висновок, що для України найефективнішими (з огляду на її нинішній стан) могли б бути такі пріоритети: насичення та розвиток внутрішнього ринку за рахунок продукції вітчизняних товаровиробників, насамперед, імпортозаміщення; нарощування експортного потенціалу країни з урахуванням умов і перспектив розвитку тенденцій світових ринків. Ще одним пріоритетом, з огляду на потенціальні можливості України у цій сфері та співвідношення перспектив темпів приросту населення і продовольства у світі, теоретично може бути прискорений розвиток АПК. Проте практично розвиток цього напрямку повністю забезпечується за умови успішної реалізації перших двох пріоритетів.

Запровадження державного регулювання економіки на основі визначених національних пріоритетів створює умови для цільового та ефективного втручання Уряду в регулювання (за допомогою економічних підойм) розвитку підприємств реального сектору, особливо, якщо встановлені для державної підтримки інвестиційні проекти дійсно є найкращими з поданих до розгляду.

Більшість економічних проблем України можна розв’язати за умови, що затверджені пріоритетні інвестиційні проекти спрямовано на випуск нової високотехнологічної продукції, яка має попит на світових ринках, або окремої продукції (зокрема, харчової та легкої промисловості), що користується попитом (за помірних цін) на внутрішньому ринку (винятками можуть бути тільки підприємства ОПК).

Оскільки кінцевою метою суспільства є розв’язання соціальних і гуманітарних проблем, а людський розвиток об’єктивно залишиться головним завданням економічної діяльності будь-якої країни, то пропонується така ієрархія пріоритетів (рис. 1).

Найважливішою умовою успішного державного регулювання економічного розвитку (щодо сприяння виконанню зазначених пріоритетів та інвестиційних проектів) є наявність необхідних фінансових ресурсів. На стартовому періоді переходу від галузевого управління до управління проектами цей фактор буде стримуючим для вибору ефективних інвестиційних проектів. Тому з метою забезпечення найбільш рейтингових проектів фінансовими ресурсами доцільно докладно розглянути, оцінити та жорстко відібрати проекти для затвердження на засіданні Кабінету Міністрів України. Це вимагає певного уточнення складу державних структур управління економікою України та їх функцій. Можлива орієнтовна структура нової моделі управління на основі національних пріоритетів та інвестиційних проектів наведена на рисунку 2 і, безперечно, потребує уточнення при детальнішому розгляді шляхів розв’язання проблеми забезпечення ефективного державного управління підприємствами реального сектору в ринкових умовах.

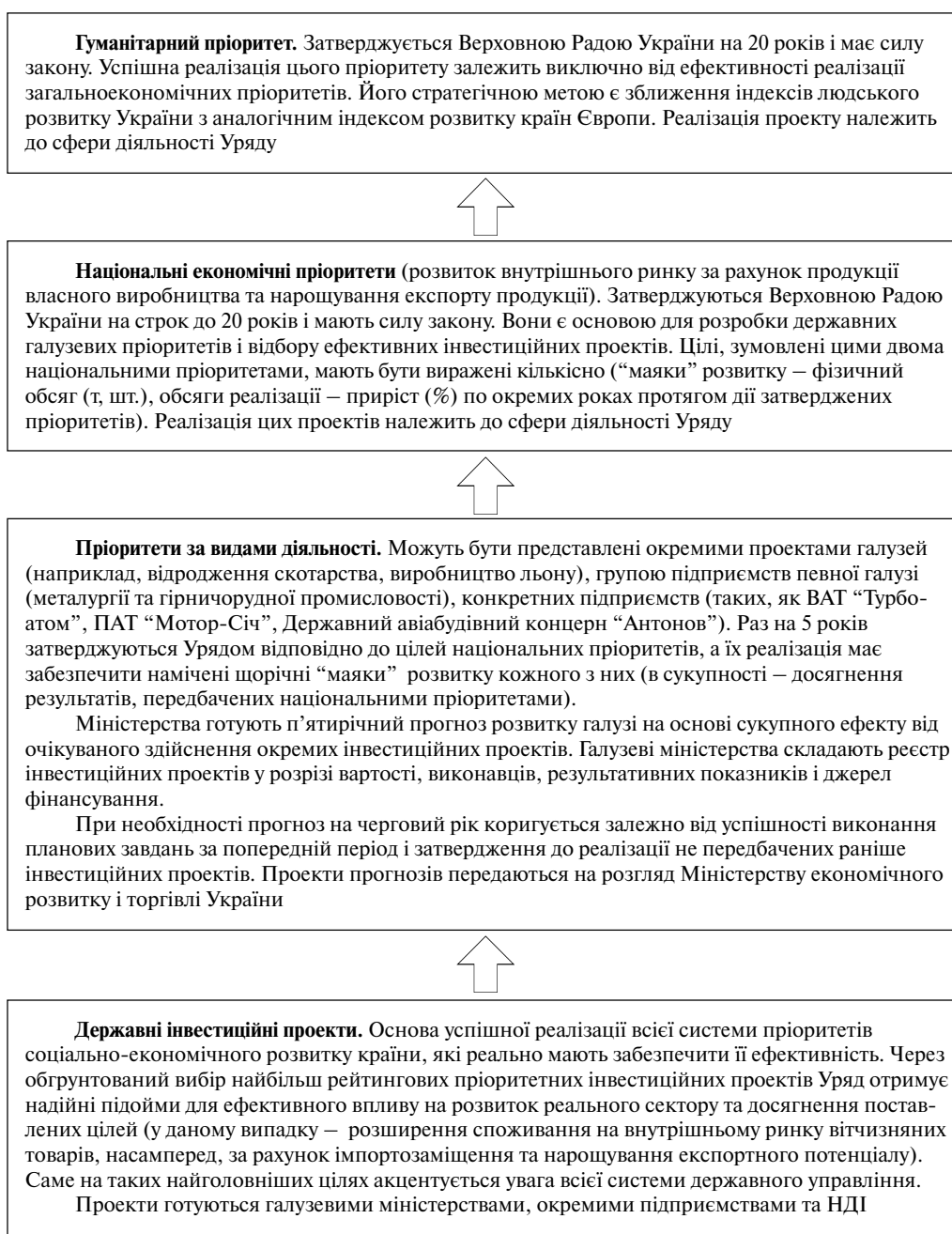


Рис. 1. Можлива ієрархія пріоритетів України

Складено автором

У цьому зв’язку як самостійний інститут доцільно сформувати Міністерство інвестицій України, якому має бути відведена особлива роль при переході економіки України до нової моделі управління. Саме апарат цього міністерства повинен забезпечити відбір найефективніших проектів з тих, які пропонуються міністерствами, обласними радами, інститутами та іноземними інвесторами. Аналогічну зміну до структури міністерств вніс на початку 90-х років XX ст. В’єтнам, об’єднавши згодом це міністерство з Держпланом і назвавши його “Міністерство планування та інвестицій”.

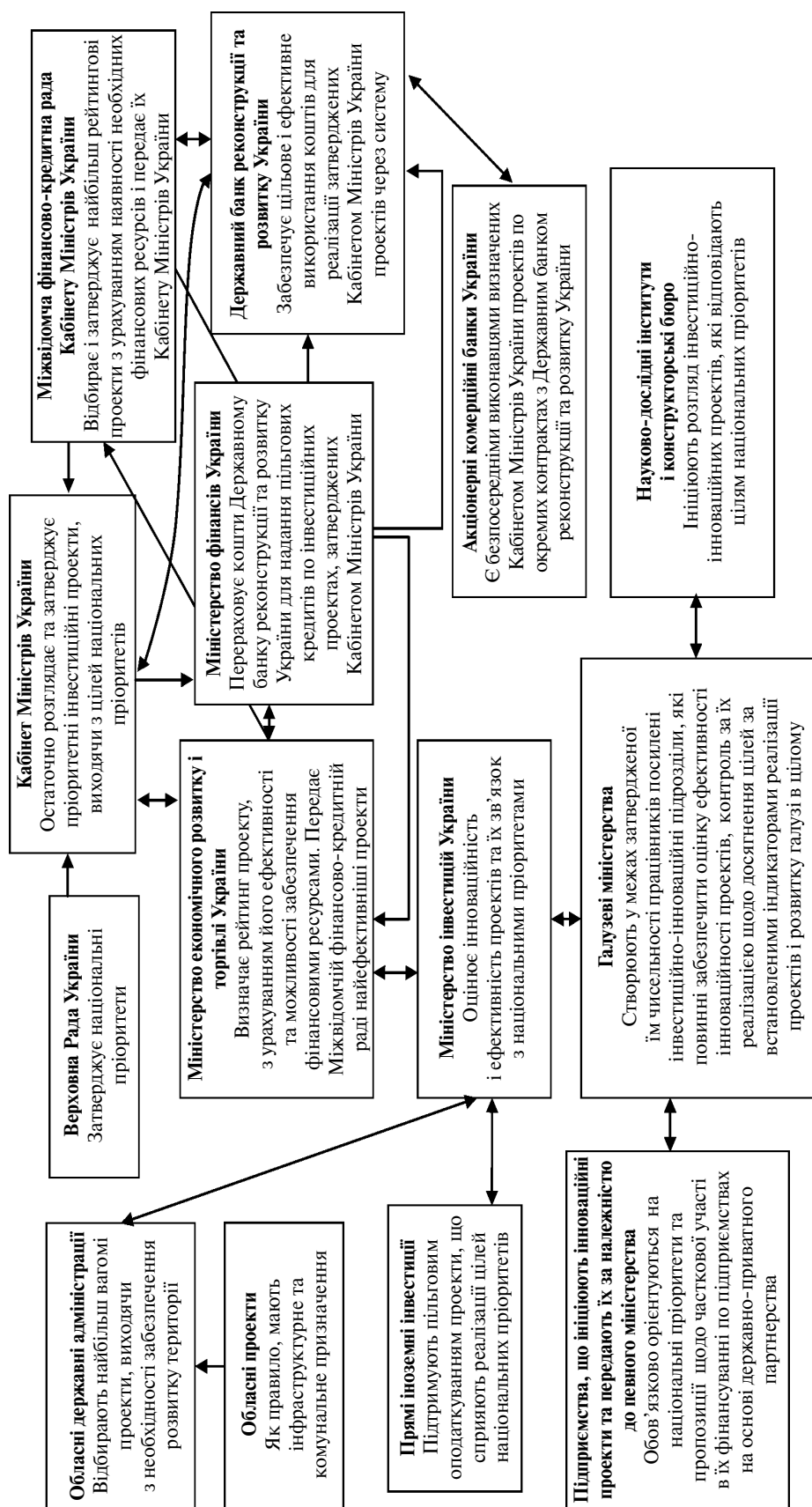


Рис. 2. Можлива схема моделі управління на основі національних пріоритетів та інвестиційних проектів

Складено автором

У процесі вдосконалення управління економікою України доцільно використати власний досвід з відбору проектів, який здійснювався спеціальним органом Кабінету Міністрів України (Валютно-кредитною радою) в середині 90-х років XX ст. з метою надання гарантій Урядом під іноземні кредити. Саме цей орган затверджував проекти, що не викликали сумнівів відносно їх ефективності з точки зору забезпечення повернення іноземних позик. У сучасних умовах такому органу доцільно дати назву “Міжвідомча фінансово-кредитна рада Кабінету Міністрів України”. Головою такого органу має стати Перший віце-прем’єр-міністр України, а до його складу доцільно включити керівників основних міністерств і відомств, НБУ та Державного банку реконструкції та розвитку України. Першочерговим завданням ради має стати розгляд наданих Міністерством економічного розвитку і торгівлі України найефективніших за рейтингом інвестиційних проектів, з яких слід остаточно визначити перелік проектів для розгляду і затвердження їх Кабінетом Міністрів України; фінансова складова реалізації проектів погоджується з Державним банком реконструкції та розвитку України.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України повинне стати координатором усієї економічної політики, забезпечуючи за участю Міністерства інвестицій України і галузевих міністерств не тільки відбір найбільш рейтингових проектів для передання на розгляд Міжвідомчій фінансово-кредитній раді, але й зведення проектів прогнозів міністерств і відомств, розроблених на основі затверджених Кабінетом Міністрів України інвестиційних проектів, і підготовку прогнозу розвитку української економіки на 5 і більше років. За необхідності Міністерство економічного розвитку і торгівлі України вносить зміни до планових завдань з виконання національних пріоритетів, виходячи з фактичного стану реалізації окремих інвестиційних проектів. У разі прийняття протягом прогнозованого періоду нових пріоритетних інвестиційних проектів результати їх впровадження мають враховуватися при коригуванні завдань, встановлених раніше на відповідні роки п’ятирічки.

Слід також уточнити функції галузевих міністерств з огляду на необхідність перетворення їх із суто “галузевих” у такі, що були б здатні формувати політику і розробляти проекти прогнозу розвитку галузі (особливо промислової) в інноваційно-інвестиційному напрямі. Саме тому галузеві міністерства стануть дійовою ланкою у досягненні високої ефективності пріоритетних інвестиційних проектів і прискоренні розв’язання завдань, зумовлених національними пріоритетами.

Особливу увагу при відборі інвестиційних проектів і визначенні рейтингу серед інших проектів, представлених для розгляду, слід приділяти їх відповідності затвердженим національним пріоритетам. Показники, що характеризують таку належність, можуть бути встановлені тільки після чіткого розуміння того, які завдання повинні розв’язувати ці пріоритети. Так, завдання нарощування експортного потенціалу економіки може мати ще й свої внутрішні пріоритети, зокрема, передбачати першочерговість національних проектів, спрямованих на виробництво високотехнологічних товарів. При цьому одні з них можуть бути спрямовані, насамперед, на випуск продукції, аналогів якій немає, інші — на забезпечення випуску продукції, яка вже відома у світі, але розв’язує проблеми імпортозаміщення.

Крім очевидної належності до одного з двох національних пріоритетів, має бути визначений також рейтинг інвестиційного проекту щодо забезпечення ним таких важливих переваг порівняно з іншими проектами: ефективність і строк окупності; підтверджена розрахунками місткість можливих ринків збуту продукції, отриманої від впровадження проекту; екологічність проекту; створення робочих місць і соціальний ефект від впровадження в конкретному регіоні та в національному масштабі. Не виключено, що цей перелік доповниться ще якимись важливими показниками.

Однією з умов забезпечення ефективності визначених національних пріоритетів, особливо щодо розвитку внутрішнього ринку за рахунок насичення його вітчизняними товарами, є поновлення практики складання щорічних товарних балансів, про які вже йшлося. Без цього практично неможливо не тільки забезпечити формування обґрунтованого індикативного плану насичення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, але й дати оцінку реальним результатам виконання затвердженого національного пріоритету.

Підвищити дійовий контроль за цільовим використанням і забезпеченням повернення державі фінансових ресурсів, виділених на пріоритетні інвестиційні проекти, може лише кредитна установа. Набутий позитивний досвід багатьох країн (наприклад, Німеччини) показує, що таким банком може бути спеціальний державний Банк реконструкції та розвитку. Пік створення таких банків у світі (зокрема, у країнах Європи) припав на 50–60-ті роки ХХ ст. Вони відіграли важливу роль у стабілізації економічного розвитку кожної з держав. Саме ці банки широко практикували видачу кредитів з преференційними ставками та надання адресних позик. Враховуючи позитивний світовий досвід, аналогічний банк доцільно створити і в Україні. Це має бути банк із спеціальним (особливим) статусом — Державний банк реконструкції та розвитку України, підпорядкований безпосередньо Кабінету Міністрів України. У разі включення його до складу банківської системи як банку II рівня він практично перетвориться на ще один державний комерційний банк і не забезпечить очікуваної ефективності від розгортання інвестиційної діяльності в Україні. Саме пряме підпорядкування такого банку уряду було успішно здійснено в Німеччині. При цьому Європейська комісія, що виступає за послідовне зниження ролі державного регулювання економіки, визнає виправданість і законність існування таких банків як інструменту економічної політики держави в умовах ринкових відносин [18].

Фінансовими ресурсами формування статутного фонду такого банку в Україні могли б стати частина щорічних емісійних коштів НБУ, бюджетні кошти, передбачені на капітальні вкладення та здешевлення кредитів, надходження від приватизації державного майна, іноземні кредити тощо. Орієнтовні розрахунки показують, що вже у 2013 р. сукупний обсяг фінансових джерел, які можна було б використати для формування статутного фонду такого банку, оцінювався в межах 11–20 млрд. грн. Обсяг цих коштів міг би бути набагато більшим за умови, що державні гарантії Уряду (у бюджеті 2013 р. закладено гарантії суб'єктам господарювання у розмірі 50 млрд. грн. на залучення кредитних ресурсів, а у 2012 р. сума таких гарантій становила 75 млрд. грн.) хоча б частково спрямовувалися на підтримку формування ресурсів цього спеціального банку [19].

При опрацюванні можливого обсягу грошової емісії враховувався досвід України за попередні роки, коли грошова емісія не була жорстко прив'язана до обсягів ВВП. Проте навіть за таких умов, з огляду на відносно низьку монетизацію економіки, рівень інфляції та стабільність національної валюти (крім 2008 і кризових років) формувалися незалежно від фактичного обсягу емісії.

Таким чином, можна зробити висновок, що безготівкова емісія НБУ (за певних і розумних меж) істотно не впливає на зростання інфляції, в результаті чого це джерело можна розглядати як одне з провідних при створенні Державного банку реконструкції та розвитку України.

Слід підкреслити, що кошти банку могли б використовуватися не тільки на фінансування пріоритетних інвестиційних проектів, але й, в окремих випадках, на поповнення оборотних коштів підприємств, які задіяні в реалізації національних пріоритетів. Зокрема, кредитна підтримка такого банку сприяла б економному та ефективному витрачання бюджетних коштів при формуванні державних резервів аграрної продукції спеціалізованими організаціями. Останні могли б отримувати кредит (частину або повну суму) від Державного банку реконструкції та розвитку України для фінансування заготівлі частини нового врожаю, особливо зернових, шляхом укладання відповідних контрактів із сільськогосподарськими виробниками щодо забезпечення посівних робіт, підкормки зернових та їх збирання. Погашення наданих на це кредитів здійснювалися б у міру реалізації зернових з державного резерву. Враховуючи високу ліквідність такої продукції, можна стверджувати, що наданий з цією метою кредит, безумовно, буде погашено. Це дозволить не тільки зекономити бюджетні кошти, але й вирішити важливе соціальне завдання — державного регулювання цін на хліб. Для здійснення такого проекту потрібна (можливо, разова) підтримка банку з боку держави, проте в перспективі відпадає необхідність виділення на це бюджетних коштів і залучення іноземних кредитів.

Крім того, повне розгортання діяльності Державного банку реконструкції та розвитку України і нарощування його власного капіталу сприятимуть зменшенню витрат бюджету для стабілізації фінансового стану реального сектору економіки (за винятком окремих кризових років).

Варто відзначити, що в 1993–1994 рр. Україна набула певного досвіду надання фінансової допомоги великій групі окремих підприємств у вигляді урядового кредиту фінансової стабілізації. У той період кредитні ресурси банків також були недоступними для підприємств у зв'язку з високими кредитними ставками та низьким рівнем рентабельності їх виробництва. Тому було прийнято рішення про надання Міністерством фінансів України безпроцентної бюджетної позики для підтримки поточної діяльності підприємств за рахунок безготівкової емісії НБУ, яка була здійснена через систему колишніх державних банків. Кошти урядового кредиту були розподілені Міністерством економіки України між окремими галузевими міністерствами з наступним доведенням ліміту фінансування до підвідомчих підприємств. Метою такого рішення було поповнення власних оборотних коштів у підприємств реального сектору, чия подальша виробнича діяльність стала неможливою, оскільки ці кошти були “вимиті” гіперінфляцією. Було чітко визначено перелік витрат, на які міг бути спрямований кредит. Він складався з ви-

трат на енергоресурси, імпорт товарів і сировини, необхідних для виробництва, оплату торговельними організаціями товарів народного споживання вітчизняного виробництва.

Особливість бюджетного кредиту полягала в тому, що підприємство не мало права:

- витрачати кошти до того часу, поки йому не буде поставлено продукцію чи надано послуги, тобто заборонялися будь-які авансові платежі за рахунок цих коштів;

- здійснювати інші платежі, крім оплати визначених згаданою постановою видів сировини, матеріалів і наданих послуг, включаючи податки й виплату заробітної плати, до того часу, поки з цієї сировини не буде виготовлено та реалізовано власну продукцію.

На це було витрачено декілька трильйонів купоно-карбованців, а фінансування здійснювалося на умовах їх повернення (після певного періоду кошти мали повернутися до бюджету). Зрештою, мета була досягнута, і більшість підприємств реального сектору забезпечила виконання встановлених вимог, що сприяло поновленню їх виробничої діяльності.

У цілому цей досвід можна було б вважати успішним, якби не одна обставина — практично Міністерство фінансів України не змогло забезпечити ефективний контроль над використанням і поверненням наданого кредиту, галузеві міністерства також залишилися осторонь виконання вимоги повернення кредиту, бо не мали реальних механізмів для розв’язання цього завдання.

Оскільки пряма бюджетна підтримка реального сектору через об’єктивні обставини не може забезпечити державний контроль над використанням наданих підприємствам бюджетних коштів, то цю функцію доцільно передати державній кредитній установі. Як показує світовий досвід, такою установою може стати Державний банк реконструкції та розвитку України, з наданням йому відповідних повноважень.

За рішенням Кабінету Міністрів України [20], формально такий банк уже створений, проте йому не були надані повноваження, що є у відповідних кредитних установ, які успішно діють у багатьох країнах.

Надання державної підтримки через Державний банк реконструкції та розвитку України сприятиме своєчасному забезпеченню фінансовими ресурсами підприємств реального сектору, які здійснюють затверджені Кабінетом Міністрів України пріоритетні інвестиційні проекти. Крім того, це дозволить істотно мінімізувати вплив грошової емісії на рівень інфляції, оскільки кредитування розвитку економіки відтермінує період зростання готівкового грошового обороту, у зв’язку з чим лєвова частка готівки надійде в оборот тільки після завершення інвестиційного проекту.

Створення Державного банку реконструкції та розвитку України дозволить також задіяти ефективний механізм мобілізації коштів внутрішніх інвесторів на основі державно-приватного партнерства. Особливо таку схему залучення коштів для реалізації державних інвестиційних проектів доцільно використовувати в тому випадку, коли це стосується модернізації та технологічного оновлення діючих підприємств.

Не слід виключати також можливість залучення коштів приватних інвесторів (як вітчизняних, так і іноземних) на умовах державно-приватного партнерства у випадку, коли державним інвестиційним проектом передбачено створення нових виробничих потужностей п'ятого та шостого технологічних укладів.

Умовами конкурсу для участі у виконанні інвестиційного проекту слід обов'язково передбачити, по-перше, тверду частку держави у фінансуванні цього проекту (30–50% його вартості), а по-друге, гарантію Уряду щодо надання переможцю конкурсу першочергового права викупу у держави її частки витрат у реалізованому проекті після початку його експлуатації.

Державну підтримку у вигляді обмеженої кількості цільових та економічно вагомих податкових пільг доцільно надавати також іноземним інвесторам після підтвердження ефективності їх проектів за умови, що їх реалізація сприятиме досягненню цілей національних пріоритетів. Висновок щодо доцільності залучення таких ПП готують Міністерство інвестицій України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та затверджується Кабінетом Міністрів України після розгляду на Міжвідомчій фінансово-кредитній раді. Всі інші ПП мають здійснюватися виключно за рахунок іноземних інвесторів. Особлива підтримка з боку держави повинна надаватись іноземним інвестиційним проектам, які спрямовані на впровадження в Україні передових технологій і пов'язані з п'ятим і шостим технологічними укладами. На жаль, за роки незалежності України такі ПП в нашій державі практично не здійснювалися.

Одночасно з метою створення потужного стимулу для модернізації та оновлення основних фондів України (враховуючи їх значне спрацювання, а також той факт, що власні кошти підприємств становлять переважну частку в загальній сумі інвестицій) доцільно розглянути питання встановлення “податкових канікул” по платежах з прибутку для суб'єктів господарювання, які здійснюють вкладення, що підвищують рівень технологічного укладу у галузі та збільшують частку доданої вартості у новій продукції. Не можна виключати, що в окремих випадках важливим інвестиційним проектам доцільно надавати пільгу при сплаті податку з прибутку від 50% до 100% його величини.

Короткострокове кредитування потенціальних витрат підприємств реального сектору, не пов'язаних з витратами на реалізацію державних інвестиційних проектів, здійснюється комерційними банками України згідно з чинним порядком.

При запровадженні державного регулювання економіки на основі національних пріоритетів певних змін має зазнати бюджетна політика України, оскільки тим самим створюються умови для зменшення реальних витрат доходів і потенціальних витрат бюджету завдяки як оптимізації системи податків та їх адміністрування, так і скороченню частини витрат за рахунок цільового використання бюджетних коштів.

Зокрема, впровадження державних інвестиційних проектів у систему державного регулювання не тільки сприятиме впорядкуванню надання податкових пільг на їх здійснення, але й створить реальні умови для встановлення жорсткого контролю за цільовим використанням та ефективністю наданих пільг. Якщо такі пільги (які по суті є додатковим державним фінансуванням інвестиційних

проектів) використані не за призначенням або неефективно, то їх сума частково або повністю має бути повернута до бюджету. Відносно зменшиться і витратна частина бюджету, оскільки значна частка витрат на фінансування капітальних вкладень забезпечуватиметься Державним банком реконструкції та розвитку України.

Отже, запропонований перехід від галузевої моделі управління економікою до державного регулювання економічного розвитку України на основі національних пріоритетів має такі переваги:

- забезпечується реальна участь держави у залученні підприємств до вирішення найактуальніших національних проблем незалежно від форм їх власності. При цьому державне регулювання підприємств здійснюється виключно економічними методами, створюючи стимули для досягнення ними цілей національних пріоритетів;

- підприємства, не задіяні до реалізації пріоритетних проектів, ведуть господарську діяльність за власними планами розвитку, відповідно до чинного законодавства і реальних ринкових умов, без державної цільової підтримки фінансовими ресурсами;

- створюються умови для концентрації обмежених ресурсів держави на розвитку сфер, які, врешті-решт, визначатимуть рейтинг України у світі щодо її економічного становища та рівня життя населення;

- підвищується рівень фінансової стабільності за рахунок тіснішої ув'язки руху фінансових ресурсів держави та банківської системи з напрямом розвитку реального сектору, що зменшить ризики виникнення кризових явищ на фінансових ринках внаслідок створення “бульбашок”.

Перехід до управління розвитком економіки на основі національних пріоритетів та інвестиційних проектів дозволяє посилити роль галузевих міністерств у забезпеченні розвитку економіки України. Проте це вимагає продовження адміністративної реформи, зокрема, включення до складу Міністерства промисловості України блоку внутрішньої торгівлі, яка в даний час є сферою повноважень Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. За таких умов в одному міністерстві буде повністю сконцентровано як промислову, так і внутрішню торгову політику, що істотно посилить роль цього міністерства в реалізації нової моделі управління економікою (ефективність такої реорганізації доведено досвідом В'єтнаму).

При цьому має істотно змінитися призначення галузевих міністерств — від вирішення проблем розвитку виробництва на підприємствах галузі вони повинні перейти до забезпечення умов досягнення цілей, пов'язаних, насамперед, з необхідністю реалізації визначених і затверджених Верховною Радою України пріоритетів, а також проведення відповідної політики розвитку галузі, зокрема, у сфері інвестиційно-інноваційної діяльності, енергозбереження та вирішення екологічних проблем.

Викладена схема Концепції переходу від галузевої моделі управління до управління проектами у разі її прийняття може стати основою для розробки поглибленої концепції та програми соціально-економічного розвитку України на 5 (а в перспективі — і до 20) років.

Список використаної літератури

1. Ринки реального сектора економіки України в інституціональному середовищі СОТ: кон'юнктура та інтеграція ; [за ред. В.О. Точиліна]. — К. : Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2012. — С. 466.
2. *Сколотяний Ю., Івченко Р.* Сталевий перепплав // Дзеркало тижня. — 23 лют. — 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <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 грудн. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.aif.ru/money/article/45648>.
7. *Райхель Ю.* Болгарська весна, або Застереження для політиків країн СНД // День. — 26 лют. — 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <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 прогнозів. 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kommersant.ru/doc/1214830?fp=>.
12. Сколько же потратили на борьбу с кризисом разные страны? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zagranitsa.net/statji/francia/view/2918/>.
13. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=472&idmid=3.
14. *Підлуцький О.* Джорж Маршалл — реставратор Європи // Дзеркало тижня. — 15 січ. — 2013.
15. *Паливода К.* Дещо іще про план Маршалла // Дзеркало тижня. — 2 січ. — 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 напрямки 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 seredovyskhi 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. *Stalevyi pereplav* [Steel remelting]. *Dzerkalo Tyzhnya — Week's Mirror*, February 23, 2013, available at: <http://gazeta.zn.ua/promyshliennost/stalnoy-pereplav-.html> [in Ukrainian].
3. Samofalov A. *Metallurgiya: tumannyi god* [Metallurgy: Misty year]. *Komentari — Comments*, December 28, 2012 [in Russian].
4. Shablov E. *Nekroindustrializm: 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 kredyty. 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 Ukrainian].

14. Pydluts'kyi O. *Dzhordzh Marshall – restavrator Evropy* [George Marshall – Europe's restorer]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, January 15, 2013 [in Ukrainian].
15. Palivoda K. *Deshcho ishche pro plan Marshalla* [Something else about the Marshall plan]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, February 1, 2013 [in Ukrainian].
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 razvitiya 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].

Стаття надійшла до редакції 21 березня 2013 р.