

ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

УДК 005.936(477)

Г. С. Фролова, канд. екон. наук,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ

Окреслено основні функції держави в регулюванні трансформаційними процесами в системі і відносинах власності на нинішньому етапі розвитку ринкової економіки в Україні. Обґрунтовано, що вдосконалення відносин власності має здійснюватися шляхом формування раціональної структури власності та бюджетних видатків, якісного правового поля, ефективної системи контролю, якісної нормативно-правової бази, підвищення конкурентоспроможності національного виробництва.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: відносини власності, державне регулювання, функції держави, соціально-економічний розвиток, контроль, націоналізація, нормативно-правова база.

В Україні нині триває складний процес розвитку ринкової економіки та формування суверенної, демократичної, правової держави, інтеграції її у світову політичну та економічну системи. Проте незалежність будь-якої країни передбачає не тільки політичну, а й економічну самостійність. На сучасному етапі головним фактором стабілізації та піднесення економіки України є вдосконалення ринкових відносин і, насамперед, відносин власності, які є фундаментом економіки та суспільного ладу країни, основою для досягнення збалансованого розвитку виробничих відносин, формування цивілізованих форм політичної влади.

Проблеми становлення і розвитку ринкової економіки, негативні економічні, соціальні і політичні наслідки роздержавлення і приватизації державного майна у постсоціалістичній Україні обумовлюють необхідність розробки концептуальних положень щодо управління трансформаційними процесами у відносинах власності, обґрунтування перспективних напрямів удосконалення реформ у системі власності. Удосконалення відносин і системи власності має стати пріоритетом державної політики, відбуватися на основі жорсткого державного регулювання і бути спрямованим на забезпечення позитивного характеру цих реформ, надання їм стратегічного характеру у повній відповідності з національними інтересами України щодо формування соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення її ефективності та конкурентоспроможності.

Питання про необхідність підсилення державного регулювання економічних реформ, обґрунтування його форм і методів у перехідній економіці постійно знаходяться у сфері наукових досліджень вітчизняних учених О. І. Амоші, В. М. Геєця, В. Ф. Беседіна, В. К. Мамутова, А. М. Покритана, Ю. В. Тимошенко, А. А. Чухна та ін. Проте, в нинішніх складних, суперечливих і динамічних умовах розвитку ринкової економіки питання державного регулювання трансформації відносин власності потребують подальшого розвитку. Так як реформування відносин власності в нашій країні триватиме ще довгий час, окреслення основних функцій держави у регулюванні відносин власності на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України є одним із найважливіших завдань економічної теорії та було визначено метою даної статті.

На нинішньому етапі розвитку ринкової економіки успішність процесу формування високоефективної економіки залежить від здатності держави регулювати трансформаційні процеси методами, адекватними нинішній ситуації розвитку ринкового механізму. В арсеналі державного управління знаходяться важелі впливу на формування раціональної структури власності, якісного правового поля, ефектив-

ної системи державного контролю за використанням державного майна, доходів державного бюджету від підприємницької діяльності суб'єктів різних форм власності та їх розподіл, на підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва тощо. Використання цих важелів має здійснюватися державою для досягнення основної мети ринкових трансформацій — створення конкурентного середовища для товаровиробників як основної умов підвищення ефективності національної економіки та забезпечення соціальної спрямованості цих реформ. У цьому полягають основні функції держави у перехідній економіці.

Роздержавлення і приватизація — найшвидший спосіб утворення конкурентного середовища шляхом демонополізації державної власності, який за відсутності опрацьованих наукових основ трансформації відносин власності на постсоціалістичному просторі і був використаний для формування багатоукладної економіки. Приватизація в Україні носила і носить безпрецедентний характер як за масштабом, так і за змістом. На відміну від країн розвинутої ринкової економіки, де відносини власності формувалися століттями і змінювалися еволюційним, природним шляхом, а приватизаційні процеси були спрямовані на вирішення локальних проблем у межах існуючої моделі економіки, в Україні широкомасштабне роздержавлення власності і приватизація державного майна були спрямовані на радикальну, безпрецедентну зміну економічного базису.

Трансформаційні процеси у системі власності у постсоціалістичній економіці України мали бути підпорядковані головній меті — утворення конкурентного середовища для товаровиробників як об'єктивного безальтернативного у тодішніх умовах способу підвищення ефективності національної економіки. Проте на практиці, фактично вони перетворилися у засіб вирішення питання політичного характеру — швидкого і безповоротного знищення економічної і політичної системи соціалізму, утворення невеликого прошарку надбагатих людей за рахунок привласнення всенародної (державної) власності.

Процеси роздержавлення і приватизації державної власності, незважаючи на прийняті Верховною Радою України Державні програми приватизації (1992, 1994, 1997, 1998, 2000 рр.), по своїй суті мали ознаки стихійного процесу. Адже жодним документом не була обґрунтована економічна доцільність обсягів приватизації. До того ж аналіз динаміки утворення конкурентного середовища у виробництві конкретних товарів і послуг у ході роздержавлення і приватизації знаходився поза увагою політиків і реформаторів.

Необхідність підсилення регулюючих функцій держави у процесах трансформації відносин і системи власності продиктована, насамперед, тим, що стихійність реформ не принесла здобутків, на які сподівалося суспільство. Через причини об'єктивного і суб'єктивного характеру ринкові трансформації призвели до поглиблення економічної кризи в країні, яка свого часу і слугувала основним чинником, що спонукав до проведення глибоких економічних трансформацій.

На теперішній час у результаті науково необґрунтованого, безсистемного, широкомасштабного роздержавлення власності і приватизації державного майна в Україні суттєво змінилися структура власності. Аналіз кількісних і якісних показників приватизації дозволяє зробити висновок про те, що в Україні відбувся перехід від економіки з переважаючою часткою державної власності до економіки з переважаючою часткою приватної власності. Якщо до перебудовчих процесів у країні у структурі основних фондів державній власності належало більше 80 %, то нині більше 95 % суб'єктів підприємницької діяльності перебуває у приватній формі власності. При цьому виробництво валового внутрішнього продукту у 2007 році досягло лише 67 % від дореформеного рівня [1, 2]. Це свідчить про те, що урізноманітнення форм власності шляхом роздержавлення власності і приватизації державного майна не може бути саморегулюючим процесом, що сама по собі трансформація державної власності в інші форми власності без впровадження комплексу заходів щодо регулювання розширеного економічного відтворення у постсоціаліс-

тичній економіці не забезпечує стабільне нарощування темпів економічного зростання та подолання кризи в усіх сферах суспільного життя. Роздержавлення і приватизація державного майна повинні бути науково обґрунтованими, плановими, послідовними, а їх результати передбачуваними та прийнятними для суспільства. В умовах перехідної економіки це можливо здійснити лише при управлінні трансформаційного процесу з боку держави, так як лише держава здатна приймати відповідні рішення з урахуванням загальнодержавних і загальносуспільних інтересів.

Подолання негативних тенденцій трансформаційних процесів у системі власності вимагає активізації регулюючих функцій держави. І першорядним завданням для органів державної влади має бути реалізація проголошеної «Концепцією роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду» (1991 р.) головної мети реформ — створення багатоукладної соціально орієнтованої ринкової економіки [3]. Головним критерієм соціальної спрямованості реформ необхідно вважати рівень життя громадян країни, який визначається, у першу чергу, на основі обсягів отримуваних доходів і витрат населення.

Проведений аналіз свідчить, що через 17 років ринкових трансформацій частка населення із середньодушовими грошовими доходами у місяць, нижчими прожиткового мінімуму, у 2007 році становила майже 40 % [2]. Слід зауважити, що ще у 2005 році цей показник був на рівні 64 %, а у 2000 році перевищував 80 % [4]. Але якщо зважити на недосконалість визначення рівня прожиткового мінімуму, то значення цього показника в реальності протягом усього періоду реформ був значно вищим. При цьому невеликий прошарок населення України отримував у цей час надзвичайно високі доходи навіть за європейським виміром. Слід додати також, що запроваджений свого часу механізм обігу майнових приватизаційних сертифікатів у реальності не залучив населення України до участі у процес роздержавлення власності і приватизації державного майна. Ці факти дають підстави для висновку, що соціальної орієнтації ринкова економіка протягом усього періоду її формування не мала.

Значення показників, що визначають і характеризують соціальну орієнтованість ринкової економіки, вимагають від держави коригування політики стосовно розподілу доходів між членами суспільства. Поляризація в отриманні доходів, глибока їх диференціація між різними верствами населення та регіонами внаслідок утворення різних форм власності (переважно за рахунок відчуження і привласнення всенародної власності) відображають наявні диспропорції, що склалися у системі власності на засоби виробництва, та свідчать про те, що приватизація державної власності здійснювалася не на користь широких верств населення та про деформацію економічних відносин у суспільстві.

В цих умовах особливої ваги набуває державний вплив на формування доходів населення, як форма, за допомогою якої здійснюється регулювання відносин привласнення. Мета формування і розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає подальшого розширення сфери державного впливу на процеси привласнення та контролю за розподілом доходів від використання колишнього державного майна, за умовами праці та її оплатою, за рівнем наповнення державного бюджету суб'єктами господарювання різних форм власності та розподілом бюджетних коштів з урахуванням необхідності надання динаміці соціального розвитку позитивного характеру. При цьому ліквідація поляризації доходів у сучасних умовах конкурентного підприємництва може досягатися шляхом кардинального підвищення ефективності виробництва державного сектора економіки, яке дозволить підняти реальний рівень доходів працюючих у державному секторі і неминуче призведе до його підвищення в недержавному секторі. Пріоритетним завдання держави має бути також створення нової системи соціального захисту населення, яка б враховувала нерівний доступ громадян до об'єктів власності на засоби виробництва та отримання доходів від використання власності.

У державній власності знаходяться кошти державного бюджету, які представляють собою публічні фінанси. Зміни у відносинах власності викликали зміни у структурі доходів бюджету та у їх співвідношенні. У зв'язку із появою нових суб'єктів власності та об'єктів привласнення (засоби виробництва, земля, цінні папери, інтелектуальна власність тощо) відбувається якісна і кількісна зміна доходів державного бюджету та фізичних осіб у перехідній економіці. З огляду на гострі потреби радикального підвищення конкурентоспроможності національної економіки в інтересах усього суспільства частина бюджетних коштів має спрямовуватися на впровадження масштабних інноваційних проєктів, які здатні надати нового імпульсу розвитку економіки та вивести країну на нову траєкторію соціально-економічного розвитку, координати якої мають відповідати провідним світовим тенденціям — як у стані економіки, так і в стані соціального, соціально-економічного, політичного та духовного розвитку. Причому активний вплив на розвиток продуктивних сил відповідно з фундаментальним законом взаємозалежності з відносинами власності неминуче призведе до вдосконалення останніх.

У сучасних умовах інтегрування у світовий економічний простір саме стан розвитку продуктивних сил визначає конкурентоздатність національної економіки та забезпечує розширене економічне відтворення країни як у найближчій, так і у віддаленій перспективі. При вирішенні цієї проблеми необхідно враховувати, що стабільно високі темпи росту вітчизняної економіки мають базуватися виключно на новій парадигмі інноваційного розвитку як державного, так і недержавного секторів економіки України, що гарантує підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів і послуг, підвищення продуктивності праці, технічне та технологічне оновлення та переоснащення у першу чергу галузей виробничої сфери. Це має бути головним орієнтиром усіх трансформаційних процесів в економічній системі і, в першу чергу, у відносинах власності.

Становлення і розвиток незалежної України та ринкових відносин у країні потребують удосконалення, а в деяких аспектах і перебудови існуючої системи контролю за використанням державної та комунальної власності, обумовленого зміною господарського механізму, зміною системи управління та реформуванням відносин власності. Значні недоліки та прорахунки в державному управлінні та послаблення функцій державного контролю за збереженням і використанням державної власності в умовах ліквідації адміністративно-командної системи управління, партійної монополії та системи контролю, адекватної соціалістичній системі господарювання, стали визначальними чинниками розповсюдження зловживань у галузі приватизаційних правовідносин, які неминуче вплинули на поглиблення кризи в усіх сферах соціально-економічного життя постсоціалістичної країни, негативно позначилися на її результативності та обумовлюють труднощі для практичної реалізації функцій контролю.

Аналіз сучасного стану організації контролю за використанням державної власності свідчить, що в Україні функції контролю покладені на ті самі органи, що безпосередньо виконують функції щодо управління цим майном. Суміщення функцій управління і контролю не може вважатися ефективним з точки зору забезпечення його об'єктивності.

Тому з метою підвищення ефективності контролю в Україні необхідно розвивати незалежний державний зовнішній контроль за використанням державної та комунальної власності, який здатний здійснювати неупереджене оцінювання інституційних перетворень у системі власності та її використання. Такий незалежний державний зовнішній контроль за використанням державної та комунальної власності має здійснювати Рахункова палата України за умов законодавчого надання їй відповідних повноважень.

Процеси ринкових трансформацій в Україні проходять складно і суперечливо, що здебільшого обумовлено необґрунтованим, безсистемним приватизаційним процесом, який відбувався лише у формі відчуження державної власності. Разом з тим у всьому світі взаємопов'язаними елементами трансформації системи власності та формування раціональної структури власності є відчуження, націоналізація

(перетворення недержавної власності у власність держави), реприватизація (повторна приватизація націоналізованої власності) та деприватизація (відмова від права власності). В Україні ці процедури слід розглядати як спосіб ефективних з точки зору інтересів і пріоритетів національної економіки змін у структурі власності, як спосіб легітимного коригування структури власності, формування її раціональної структури. Це є безпосереднім завданням і невід'ємною функцією державного регулювання трансформаційних процесів у сфері відносин власності. Проте в Україні до цього часу ці інституції не врегульовані законодавством і юридичного оформлення не набули, що стримує розвиток цивілізованих ринкових відносин у суспільстві.

Слід зазначити, що у постсоціалістичній Україні лише моральних підстав (без врахування економічної складової) для упровадження, наприклад, націоналізації існує значно більше, ніж в інших країнах світу. Адже відчужене у безпрецедентних обсягах і приватизоване державне майно створювалося багатьма попередніми поколіннями. І суспільству не байдуже знати, як використовується колишня всенародна власність, яка користь від приватизації отримана державою, чи завдаються збитки громаді від використання приватизованої власності тощо. На ці питання відповідь має давати державний незалежний орган контролю за використанням власності. Але усі процедури коригування відносин і структури власності мають здійснюватися на законодавчій основі.

З точки зору демократії та загальноприйнятих, європейських способів організації суспільства основною функцією держави необхідно вважати формування якісного правового механізму реформування відносин власності. Реалізація цієї функції має здійснюватися з дотриманням певних методологічних принципів: визнання верховенства права, соціальної спрямованості законодавства, системності у формуванні законодавчої бази, наукової обґрунтованості та прогнозованості дії нормативно-правових актів, чіткості й однозначності тлумачення законодавчих положень. Саме ігнорування цих основоположних принципів при прийнятті доленосних для України нормативно-правових актів призвело до масштабних зловживань у сфері роздержавлення і приватизації державного майна, до неприйняття суспільством результатів приватизації та поставило під сумнів доцільність реформування соціалістичної економіки і запровадження ринкового механізму господарювання.

Аналіз законодавства у сфері приватизаційних правовідносин свідчить про широкий спектр неопрацьованого правового поля. Не прийняті десятки законів, передбачених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Насамперед це стосується Законів України «Про Фонд державного майна України», «Про державний контроль у сфері роздержавлення і приватизації державного майна», «Про перетворення недержавного майна у власність держави», «Про управління об'єктами комунальної власності», «Про ринок землі», «Про державний земельний кадастр», «Житлового кодексу України» тощо. Правові прогалини дозволяють довільно тлумачити стан суб'єктів правовідносин, утруднюють прийняття суддями об'єктивних рішень, утворюють сприятливе середовище для зловживань та призводять до інших негативних наслідків та збитків для основної маси населення.

Актуальність завдання удосконалення правового механізму трансформації відносин власності постійно загострюється, так як протягом усього періоду реформ законодавче поле значно відставало від реальних процесів у суспільстві, що призвело до порушення соціальної справедливості у приватизаційній сфері та значної тінізації процесу роздержавлення і приватизації державного майна.

Таким чином, функції щодо удосконалення відносин і структури власності на нинішньому етапі розвитку ринкової економіки України мають знаходитися у координатах діяльності державних органів влади. Вони повинні реалізовуватися з врахуванням наукової думки, дії фундаментальних законів економічного розвитку, в межах чинної нормативно-правової бази, мати передбачувані економічні, соціальні та політичні наслідки та бути підпорядкованими меті радикального підвищення рівня соціально-економічного розвитку країни.