

МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО РАЦІОНАЛІЗМУ В УПРАВЛІННІ ВУГІЛЬНОЮ ГАЛУЗЗЮ

Розвиток науково-технічного прогресу, розвиток суспільства, урбанізація та глобалізація, підвищення ролі людського фактора у житті суспільства, а також розпочатий перехід до постіндустріального суспільства потребують відступу від утилітарного розуміння та оцінки ефективності державних управлінських рішень щодо вугільної та інших галузей економіки. Еволюція світової економіки й економічних відносин веде до того, що все менша частина минулої та живої праці на кожному конкретному підприємстві відображає суспільні витрати на вироблення продукції на цьому підприємстві. Крім того, із зростанням суспільної значущості гуманітарних та екологічних складових життя людей результати діяльності кожного конкретного підприємства і галузей народного господарства в їх фінансових та інших звітних показниках із часом усе менш точно показують ефективність їх функціонування в національній економіці та реальну суспільну користь таких результатів. Усе це потребує переосмислити колишні уявлення щодо сутності та змісту таких «звичних» категорій, як, наприклад, ефективність, суспільні витрати, цінність, товар для підвищення обґрунтованості управлінських рішень.

Проблемам методології державного управління приділяють увагу зарубіжні та вітчизняні дослідники, такі як Дж. Гелбрейт, Д.М. Кейнс, М.Г. Чумаченко, В.К. Мамутов, О.І. Амоша,

В.М. Василенко, М.Д. Білик та інші. У працях цих дослідників розглянуто широке коло питань ефективності державного управління. Незважаючи на досить глибоке пророблення багатьох завдань державного регулювання галузей економіки, ряд складових обґрунтування та раціоналізації управлінських рішень потребують подальшої формалізації.

Метою статті є з'ясування різних підходів до формування методології державного раціоналізму в управлінні вугільною галуззю.

Вугілля є єдиним стратегічним енергоносієм України, якого вистачить більш ніж на 300 років функціонування національної економіки. В основному за рахунок даного енергоносія формується енергетична безпека країни. Проблеми, які виникли з постачанням природного газу в Україну наприкінці 2008 р. і на початку 2009 р., ще раз засвідчили важливість забезпечення енергетичної та економічної безпеки країни. Тому, якщо вирішувати питання розвитку та подальшу долю вугледобувних підприємств тільки за рівнем прямого поточного економічного ефекту від їх функціонування, то можна порушити енергетичну безпеку держави. Такого погляду при прийнятті багатьох рішень дотримувались уряди як за радянських часів, так і в роки незалежності України. До речі, у Радянському Союзі вугільна промисловість була беззбитковою лише дев'ять років у загальній сумі після чергових підвищень ціни на вугілля.

В історичному розрізі наукою та

практикою управління постійно пророблялися питання визначення пріоритетності та порівняння окремих видів ефекту – економічного, соціального, екологічного, політичного, витрат і результатів тощо. При цьому через різні причини далеко не завжди надавався пріоритет економічно ефективним рішенням.

Через специфіку сучасної економіки, розвиток інтеграційних процесів та особливості вугільної промисловості взагалі, а української зокрема, не всі управлінські рішення стосовно поточного та перспективного функціонування підприємств вугільної галузі доцільно обґрунтовувати рівнем економічної ефективності їх діяльності.

На наш погляд, дозріла необхідність формування нової методології обґрунтування управлінських рішень, яка б ураховувала виклики глобалізації та роль держави у житті суспільства, сучасний стан економічних і суспільних відносин, людські цінності, а також перехід до відкритої моделі економічної діяльності, яка враховує цінності та цілісність із навколишнім середовищем.

Перші спроби формування такої методології було розпочато у 60-70-х роках минулого століття прихильниками концепції (теорії) нульового зростання (*zero-growth theory*) і концепції органічного зростання. Концепція нульового зростання пропонує відмову від економічного зростання заради збереження навколишнього середовища й установа рівноваги між суспільством і природою. На противагу до попередньої, але близькою за сутністю, є концепція органічного зростання, яка припускає деяке економічне зростання як засіб гармонізації та рівноваги. Кожна із цих концепцій в умовах ринкової економіки відкидає економічне зростання як один із головних пріоритетів розвитку

суспільства. Такі концепції й сьогодні опосередковано впливають на процес розробки та прийняття управлінських рішень, у тому числі на зниження значення показника економічної ефективності в системі показників якості управлінських рішень, перш за все тих, які приймаються на державному рівні.

Багаторічна практика світового державного управління є практикою численних трансфертів, тобто передавання на безоплатній основі коштів, товарів, послуг, матеріальних цінностей. Остання світова фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. показала, що для забезпечення стабільного функціонування економіки також приймається багато державних рішень, які не мають на меті отримання прямого поточного економічного ефекту. Більше того, з державних бюджетів, стабілізаційних фондів витрачаються багатомільярдні кошти, які спрямовуються на підтримку курсів валют, забезпечення банківської ліквідності, здешевлення кредитів, стабілізацію діяльності великих підприємств тощо. Така ж ситуація трапляється і в управлінні державною власністю. Так, М.Д. Білик зазначає, що з огляду на визначену роль державної власності найбільш прийнятними напрямками функціонування державної власності є такі, що впливають саме з регулюючої функції держави, зокрема:

заповнення економічних ніш із несприятливими умовами виробництва, приватний капітал до яких надходить повільно, але розвиток яких є необхідним для всієї економіки країни;

санация окремих підприємств або навіть цілих галузей економіки, які тимчасово або хронічно виявилися збитковими;

регулювання соціальних наслідків циклічного характеру виробництва

шляхом розширення обсягу громадських робіт для подолання безробіття;

забезпечення реалізації активної регіональної політики, спрямованої на нівелювання значних диспропорцій економічного розвитку регіонів;

стимулювання розвитку наукомістких, прогресивних галузей виробництва, які потребують значних первинних капіталовкладень і не забезпечують швидкої віддачі капіталу;

збільшення кількості та якості так званих «суспільних» товарів, тобто сфер економічної, соціальної та адміністративної інфраструктури всього суспільства;

створення та забезпечення діяльності підприємств у стратегічно важливих галузях;

участь у заходах щодо охорони природного середовища, установа екологічного балансу, удосконалення рекреаційних технологій [1].

Тобто можна стверджувати, що на сучасному етапі розвитку світової економіки, при сучасних соціально-економічних відносинах, в умовах глобалізації за поставленими цілями та сформованими функціями держави витрачання державних коштів за управлінськими рішеннями не має на меті одержання прямого економічного ефекту. Ці витрати спрямовано, перш за все, на ефективне виконання функцій держави.

Фахівці з державного управління вважають, що основною метою держави є забезпечення економічної безпеки й організації життя людей найкращим способом. Реалізація даної мети здійснюється через закони, президентські укази, урядові постанови, державні програми та інші акти державних органів управління. Крім того, використовуються такі економічні інструменти та важелі впливу, як податки, державні витрати та

трансфери, кредитно-грошові інструменти тощо.

У процесі глобалізації посилюється взаємозалежність національних економік та актуалізується питання забезпечення економічної безпеки країн, перш за все тих, які розвиваються. Проблема забезпечення економічної безпеки держави та національної економіки є предметом багатьох досліджень останнього часу.

У загальному плані під безпекою розуміється, насамперед, захищеність країни від наявних чи потенційно можливих загроз. Отже, суть економічної безпеки України полягає у такому:

спроможність національної економіки забезпечити свій вільний, незалежний розвиток і утримати стабільність суспільства та його інститутів, а також достатній оборонний потенціал країни за всіляких несприятливих умов і варіантів розвитку подій;

здатність Української держави до захисту національних економічних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Економічна безпека є провідною складовою національної безпеки; вона відображає причинно-наслідковий зв'язок між економічною могутністю країни, її військово-економічним потенціалом та національною безпекою. Цей зв'язок передбачає з боку держави свідоме підтримання певних пропорцій між нагромадженням валового внутрішнього продукту та військовим будівництвом для забезпечення кількісних та якісних параметрів обороноздатності.

Нехтування економічною безпекою може призвести до катастрофічних наслідків: занепаду галузей, банкрутства підприємств і, нарешті, підриву системи життєзабезпечення нації з наступною втратою суверенітету.

Основним критерієм економічної безпеки країни є здатність її економіки зберігати або, принаймні, швидко поновлювати критичний рівень суспільного відтворення в умовах припинення зовнішніх поставок чи кризових ситуацій внутрішнього характеру.

Об'єктами економічної безпеки України є:

ресурси економічної діяльності;
матеріальні, нематеріальні та грошові активи резидентів України;
запаси (особливо стратегічні), золотовалютні резерви, заощадження та фонди;

стабільність гривні та розрахунково-платіжного обороту між домашніми господарствами, бізнесом і державою;

соціально-ринкова зорієнтованість та динамічний розвиток вітчизняної економіки;

світові господарські зв'язки України [4].

Зазвичай держави встановлюють для себе критерії та параметри порогових значень економічної безпеки. Наприклад, обсяг ВВП, обсяг збору зерна, обсяг державних витрат на оборону, рівень державного внутрішнього та зовнішнього боргу, рівень критичної залежності від імпорту найважливіших видів продукції, обсяг золотовалютного резерву тощо.

За сферами суспільного життя серед основних функцій держави, які об'єктивно пов'язані з цілями держави, можна виділити :

політичну;
соціально-культурну;
забезпечення правопорядку, оборони країни;
природоохоронну;
міжнародну;
економічну.

На думку багатьох економістів, економічна функція є найважливішою,

оскільки створює матеріальну основу для реалізації інших функцій держави.

Економічна функція має антикризову спрямованість і формує сталий економічний розвиток держави. Загальна економічна функція держави складається з багатьох часткових економічних функцій.

На наш погляд, виходячи з необхідності забезпечення економічної безпеки національної економіки, однією з найважливіших задекларованих функцій держави необхідно виділити страхування та компенсуюче регулювання економіки у тих сферах суспільного життя, де ринкові методи не можуть дати необхідних позитивних результатів. Зрозуміло, що ринкові методи не працюють у тих сферах господарської або іншої діяльності, де інвестиції не дають прийняттого прибутку.

Певною мірою функція страхування та компенсуючого регулювання державою реалізовувалась і раніше та реалізується сьогодні через інші функції держави, але зростання і сучасне розуміння важливості економічної безпеки національної економіки, особливо в умовах світової економічної кризи, потребує її окремого розгляду.

Усі управлінські рішення, які приймаються в організаціях та державних органах управління, за ознакою відношення до процесу їх розробки можна поділити на дві групи – запрограмовані та незапрограмовані. Запрограмовані – це такі рішення, порядок дій за якими є стандартизованим і не потребує пошуку альтернативних варіантів. Щодо таких рішень є повна інформація, в організації сформовані процедури їх прийняття та реалізації, усі альтернативи відомі та формалізовані. Наприклад, нарахування податків, митних зборів тощо. Незапрограмовані управлінські рішення мають такі ознаки:

не стандартизовано порядок дій щодо їх прийняття та вирішення;

недостатньо інформації для всестороннього обґрунтування рішення;

не встановлено чітких критеріїв ефективності рішення;

можливі альтернативні рішення з не визначеними чітко результатами;

неможливо точно передбачити розвиток економічної ситуації в національній та світовій економіці, особливо в умовах поширення кризових явищ;

неможливо точно передбачити поведінку людей як основного елемента соціально-економічних систем.

Практично всі стратегічні рішення, які приймаються державними органами управління, є незапрограмованими, тому точно розрахувати ефективність їх запровадження за відомими методами неможливо, хоча у деяких випадках роблять-ся спроби. Обґрунтування таких рішень можливе лише з урахуванням законів природознавства та логіки.

Для прийняття рішень щодо розвитку вугільної галузі взагалі та її державного сектору зокрема пропонується використовувати методологію державного раціоналізму, яка має збірний характер.

Раціоналізм розглядається як ознака розвинутості, цивілізованості, сучасності, як значуща риса індустріального устрою життя.

Під раціональністю розуміють здатність людини додержуватися законів розуму, бути логічним і послідовним; здатність до методичного, процедурного і пізнавального ставлення до дійсності; максимізацію та оптимізацію результатів діяльності при обмежених ресурсах і засобах, структурованість і аналітичну прозорість дослідницького матеріалу, стандарти, принципи, норми та ідеали, які підтримує наукове співтовариство,

якість поведінки, спрямованої на реалізацію власного інтересу, тощо.

Під державним раціоналізмом розуміється методологія прийняття управлінських рішень державними органами управління, яка спирається на пріоритетність загальнонаціональних інтересів, спрямована на економічний розвиток та виходить з обмеженості економічних ресурсів суспільства.

Принцип державного раціоналізму в управлінні економікою: менші витрати – більші результати як у поточному періоді, так і у перспективі. Серед релевантних раціоналізму властивостей слід відзначити: послідовність, пов'язаність, гармонійність, простоту, структурованість та ін. Раціональність несе універсальні засади. Це одне із загальних переконань індустріального суспільства.

На думку автора, методологія державного раціоналізму в економіці перш за все має спиратися на такі основні принципи:

урахування законів природознавства та логіки;

доцільності державного регулювання економічних відносин, темпів зростання та структури економіки; максимізації корисної інформації для обґрунтування рішень;

конституційності та законності; відповідності міжнародному праву; визнання життя та здоров'я людини як найвищої цінності;

національної безпеки (економічної, енергетичної тощо);

здорового глузду – тобто відповідності поглядам людей на себе та навколишню дійсність;

ефективності – економічної, соціальної, політичної (поточної та перспективної);

цілісності з навколишнім середовищем;

системності впливу державних рішень на національну економіку і суспільство;

прозорості для суспільства на всіх етапах підготовки та реалізації рішень.

Вважається, що формування методології державного раціоналізму й упровадження її у практику управління дозволить формалізувати процес прийняття управлінських рішень, тобто створити можливості використання формальної логіки при обґрунтуванні управлінських рішень у першу чергу щодо збиткових галузей, наприклад вугільної.

Упродовж періоду реструктуризації вугільної галузі України державними актами – Указом Президента України від 07.02.1996 р. № 116/96 «Про структурну перебудову вугільної промисловості», Постановою Кабінету Міністрів України від 06.01.1999 р. № 26 «Про затвердження порядку визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка, та механізм її надання», Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1733 «Про затвердження Порядку визначення та надання державної підтримки вугледобувним підприємствам» усі вугледобувні підприємства поділялися на групи за рівнем рентабельності з метою визначення перспектив їх функціонування та доцільності фінансової підтримки з боку держави.

Протягом останніх 15 років засобами масової інформації у суспільстві формується думка про необхідність закриття шахт, діяльність яких є збитковою і потребує значних обсягів дотацій із боку держави. За роки незалежності згідно з розробленими програмами в Україні під час реструктуризації вугільної галузі було закрито більше 100 збиткових і нерентабельних шахт. Із тих 138

вугледобувних підприємств, що залишилися на даний час діючими у галузі і підпорядкованими Мінвуглепрому України, тільки 15 (11%) вважаються фінансово збалансованими, а інші – знову віднесено до тих, що потребують дотацій і не мають можливості функціонувати самостійно [7].

Приймаючи рішення щодо закриття неперспективних вугледобувних підприємств, слід відзначити, що всі підприємства національної економіки незалежно від форм власності, маючи юридичну незалежність, пов'язані системними економічними відносинами з іншими підприємствами національної економіки. Так, наприклад, вугледобувні підприємства пов'язані з постачальниками матеріалів, які споживаються у процесі видобутку вугілля. Крім того, можна відзначити системні зв'язки з підприємствами, які виробляють гірничу техніку, здійснюють підготовку нових горизонтів, забезпечують підготовку кадрів тощо.

Усі підприємства, які функціонують у національній економіці, сплачують податки до державного і місцевого бюджетів, здійснюють платежі до цільових фондів. І якщо в цій системі зупинити роботу якогось конкретного вугледобувного підприємства, то виникне зниження обсягів виробництва на багатьох підприємствах національної економіки, а отже, і зменшення всіх видів платежів до бюджетів та цільові фонди. Тому найчастіше при закритті вугледобувного підприємства з метою зниження державних дотацій національна економіка зазнає набагато більших втрат, які не враховуються існуючими методами аналізу й оцінки.

Проведеними дослідженнями було доведено, що закриття багатьох збиткових шахт призводить до більших

втрат в економіці, ніж сумарні дотації держави на підтримку їх діяльності.

В. Мамутов та В. Василенко відмічають необхідність мати на увазі, що ті гроші, якими оплачується зараз імпорт і будуть оплачені поставки вугілля з-за кордону в майбутньому, безповоротно виходять і виходимуть із території України (ними будуть користуватися іноземні виробники), а ті гроші, які поки що йдуть дрібним струмочком у вітчизняну вугільну галузь, повністю залишаються на території країни й виступають у вигляді заробітної плати працівників вугільної галузі, пенсій і допомог, податків і відрахувань. Тобто, в остаточному підсумку, вони набувають конкретної, відчутної форми, через різні канали грошового обігу наповнюють фінансові артерії та стимулюють розвиток економіки. Також вони зауважують: з огляду на той факт, що кожен працівник вугільної галузі своєю діяльністю поєднаний із 3-4 особами у суміжних та обслуговуючих галузях, то без сумніву можна стверджувати, що 1 грн., вкладена у вугільне виробництво, дає поштовх до зростання суспільного продукту на 3-4 грн. у цілому по господарському комплексу [5].

Виходячи з методології державного раціоналізму і таких її принципів, як національна безпека, ефективність, системність впливу державних рішень на національну економіку і суспільство, підприємства вугільної галузі потребують подальшої державної підтримки. Інша мова може йти лише про можливість держави надати підтримку, про оптимізацію цієї підтримки за суб'єктами, видами, обсягами, і підвищення ефективності використання державних коштів.

Використанням методології державного раціоналізму можна формалізувати рішення інших важливих

проблем вугільної галузі, таких як упровадження погодинної оплати праці, визначення поточного та перспективного виробничо-економічного потенціалу вугледобувних підприємств тощо.

На наш погляд, розвиток і впровадження у практику управління методології державного раціоналізму дозволить підвищити обґрунтованість багатьох незапрограмованих рішень, які сьогодні приймаються на основі інтуїції та суб'єктивізму.

Література

1. Білик М.Д. Нові підходи до оцінки ефективності діяльності підприємств державного сектора економіки України // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – № 7-8. – С. 3-8.
2. Державне регулювання середовища діяльності підприємств: Монографія / Г.В. Козаченко, А.Е. Воронкова, Ю.О. Кононов та ін. – Луганськ: Вид-во Східноукраїнського держ. ун-ту, 2000. – 244 с.
3. Іващенко А.В. Роль і функції держави у формуванні ринкової економіки // Проблеми науки. – 2008. – № 6. – С. 41-46.
4. Концепція економічної безпеки України / Ін-т. екон. прогнозув.; кер. проекту В.М. Геєць. – К.: Логос, 1999. – 56 с.
5. Мамутов В., Василенко В. Добывать уголь самим или надеяться на импорт? // Рабочая газета. – 2003. – № 5, 6.
6. Соколовская А. Экономическая функция государства и особенности ее выполнения в Украине // Экономика Украины. – 2008. – № 3. – С. 20-33.
7. Тулуб С.Б. Состояние и перспективы развития угольной промышленности Украины. – К.: УкрНИИпроект, 2007. – 70 с.