

УДК 334. 764:658. 012. 008

Решетілова Т.Б.

## ПЕРСПЕКТИВИ НОВИХ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Розглянуті об'єктивні передумови реформування системи управління вугільною промисловістю, мета та напрямки державного регулювання розвитку галузі, джерела підвищення ефективності роботи підприємств вугільної промисловості.

The objective prerequisites of reforming the coal production management system, the purpose and directions of government regulation of development of the branch, the sources of increasing the efficiency of coal mines have been considered.

У середині 90-х років в Україні почалися економічні реформи, метою яких стало зміцнення внутрішнього політичного становища на основі прискорення темпів зростання національної економіки. Тому здійснювати оцінку результатів реформ, проведених у вугільній промисловості тільки з позицій рівня ефективності роботи окремої галузі, не можна. Необхідно враховувати цілі реформування економіки країни, у тому числі – цілі і задачі промислової політики. Експерти виділяють частіше за все шість значних цілей, що ставить перед собою будь-який уряд при проведенні реформ, які стосуються сектора економіки: поліпшення справ у суспільному секторі, створення приватного сектора для формування нових робочих місць, підвищення ефективності розподілу ресурсів, припинення відливу капіталу і залучення іноземних інвестицій, підвищення ефективності фінансового сектора, зниження розмірів заборгованості. Для досягнення зазначених цілей можливо використання різноманітних інструментів. Обов'язковою умовою є забезпечення відмови від директивних методів управління, що завжди потребує інституціональних змін на користь ринкових механізмів. З цих позицій межі управління, його утримання, цілі і принципи повинні залежати від механізму реформ. У супротивному випадку управління, як засіб реалізації рішень, буде відірване від реальної ситуації і підготує далі процес дерегулювання складної великої виробничої системи "галузь".

Роздивимося з цих позицій об'єктивні передумови реформування системи управління вугільною промисловістю. Базою є формування принципово іншого типу регулювання суспільного виробництва замість планово-директивного.

Об'єктивними передумовами управління суспільством, у тому числі галуззю, після революції 1917 р. аж до середини 90-х років були: диктатура – як політична організація соціалістичного суспільства, суспільна власність на засоби виробництва, апарат управління, що підпорядковується єдиному економічному центру. Вони визначали утримання, масштаби, організаційні форми і методи керування вугільною промисловістю. Процес управління повинен був виконуватися аналогічним чином на державному, галузевому, територіальному рівнях і на підприємствах, бути однаковим під час рішення стратегічних та оперативних проблем.

Розглядаючи з цих позицій усі реорганізації системи керування вугільною промисловістю, що відбувалися протягом 70 років кожні 3 – 4 роки, можна зробити однозначний висновок: метою був пошук відповідності тому співвідношенню централізму та демократизму в управлінні народним господарством на окремих етапах розвитку країни, який повинен був сприяти підвищенню ефективності виробництва в галузі. А саме: функції підприємства перерозподілялися між шахтами і трестом, функції вищого органу управління – між трестом, комбінатом і органом галузевого управління; методи управління – змінювали ступінь господарської самостійності основної ланки виробництва – підприємства, а також засоби розподілу ресурсів і готової продукції.

Сьогодні об'єктивними передумовами необхідності зміни системи управління галуззю є зміни відношень власності, типу відтворення, моделей мотивації, цілей економічного розвитку, права, тобто змін соціально-економічних відношень у виробничій сфері діяльності.

У країнах, де регулятором виробничих відношень виступає економічний механізм ринкового типу, склалася дворівнева система управління: державне регулювання і внутрішньофірмове управління. Державне регулювання виступає в ролі своєрідного налагоджувача механізму підприємницької діяльності. Звичайно утримуючись від прямого втручання в повсякденну оперативно-господарську діяльність бізнесу, держава в ринковій економіці через апарат примусового владарювання безліччю засобів непрямого впливу спрямовує діяльність кожного підприємства в інтересах суспільства. Особливості соціально-економічного і політичного розвитку окремих країн накладає свій відбиток на механізм державного і внутрішньофірмового регулювання. У той же час принцип регулювання промислової діяльності у всіх країнах однаковий: державне регулювання відділене від внутрішньофірмового. У цьому напрямку неминуче буде орієнтована і адміністративна реформа в Україні.

Характерною рисою сучасної системи управління вугільною промисловістю є збережена система управління планово-директивного типу з єдиного центру, у яку убудовані окремі економічні методи ринкового типу: вільні ціни, що не регулює система розподілу ресурсів і таке інше. У цій ситуації однією з основних умов формування ефективної системи управління галуззю є необхідність дозволу об'єктивно сформованого протиріччя, що складається в тому, що, з одного боку, лібералізація економіки зажадала зламу адміністративно-командного центру і радикального скорочення числа функцій державного управління галуззю відповідно до принципів регулювання ринкового типу, а з іншого – необхідність радикальної трансформації економіки потребує чітко організованої системи управління, як засобу, що упорядковує цілеспрямований вплив на процес виробництва в широкому значенні слова.

Другою, не менш важливою умовою створення системи управління галуззю є державна стратегія індустріального розвитку країни, що реалізується в її промислову політику. У теперішній час передумовою кризи управління з'явилася достатньо чітка тенденція повернення до дореформеного трактування промислової політики в паливно-енергетичному комплексі, у якій серед її функцій на перше місце стає оперативне регулювання виробництва. Такий підхід спостерігається не тільки серед прихильників різкого обмеження ролі ринкових методів управління, але й серед їх опонентів. В останньому випадку промисловій політиці приділяється функція оперативного реагування на збої макроекономічних заходів.

Сьогодні найбільш серйозний вплив на поглиблення кризи управління у вугільній промисловості зробила організаційна ситуація, при якій центр ваги був перенесений із сфери управління виробництвом у сферу управління власністю. Мається на увазі здійснене, починаючи з 1996 р., акціонування вугледобувних підприємств галузі; створення спеціалізованих інтеграційних структур управління нібито недержавним шахтним фондом і збагачувальними фабриками у вигляді державних холдингових компаній на базі модифікації функцій управління колишніх виробничих об'єднань, а також впровадження орендних відношень у галузі, неадекватних сформованій економічній та інституціональній ситуації. Хоча ідея, призначена в основу цього процесу, була, безумовно, прогресивною. Пропонувалося утворити нові державні структури, адекватні умовам вільного підприємництва і ринкових відносин. Ресурси і продукція повинні були розподілятися на основі прямих відношень по горизонталі, а не дії розміщувально-розподільної функції державних органів управління. Це призвело б до

поступової ліквідації прямого підвідомчого управління підприємствами і сформованої співпідпорядкованості суб'єктів, що хазяюють. Таким чином, був би реалізований ряд цілей, поставлених споконвічно під час реформування економічного механізму господарювання. Самостійність підприємств та їх добровільних об'єднань створила б основу формування і функціонування ринку.

У результаті формування багатоукладної економіки у вугільній промисловості на основі процесів приватизації державних підприємств, що передбачалися, повинен був відбутися розподіл прав власності і функцій управління. Природною уявою сформувалися б умови відмови від галузевого принципу управління, оскільки підприємства та їхні інтеграційні структури, орієнтовані тільки на одну галузь, на один вид виробництва або продукт, не відповідають сучасним вимогам ринку. Проте в практиці господарювання вугільної промисловості України цього не відбулося.

Звичайно перераховують багато причин провалу цього етапу реформ у галузі, проте з їхнього числа можна виділити ряд основних. Відсутність ринкових інститутів у господарському механізмі країни послужила базою того, що формування ринкових суб'єктів, що хазяюють, різко відставало за часом і по утриманню від демонтажу, що почався, ієрархічних структур адміністративно-командної системи управління галуззю. Приватизація збиткових і малоприбуткових підприємств вугільної промисловості, які відрізняє високий ступінь інерційності розвитку, природно нікого з потенційних інвесторів не зацікавила. Оренда шахт фізичними і юридичними особами за умов економічної кризи, що поглиблюється, здійснювалася, переважно, із позицій хижацького використання ресурсів, у тому числі ресурсів надр, із тим, щоб збанкрутілі підприємства були передані орендодавцю.

Цей процес, що об'єктивно відбувається, доповнюється невмінням суб'єктів господарювання пристосовуватися до вимог зовнішнього середовища. Це виражається переважно в двох аспектах. Реалізація споживчих потреб колективів залишається пріоритетною. Водночас з цим рішення одного з основних питань діяльності підприємств – формування фондів фінансових ресурсів, як джерела фінансування відтворювальної діяльності, перекладається на державу. У цих умовах холдингові компанії, що утворюються звичайно для сприяння кооперації підприємств і проведення ними узгодженої інвестиційної політики, не змогли реалізувати свої функції управління. У нашій країні вони також повинні були одержати від корпоративізованих підприємств функції ефективного господарського керівництва з метою їхньої орієнтації на ринок, що перевело б галузь з адміністративних відношень у сферу ринкових. У практиці господарювання цього не відбулося: замість надійних горизонтальних зв'язків, самоуправління і координації, виник визначений вакуум, який викликав різке зниження виконавчої дисципліни.

У сформованих умовах підвищення конкурентоспроможності галузі та ефективності роботи окремих підприємств потребує перебудови механізм державного управління в напрямку формування механізму регулювання ринкового типу і його взаємовідносин із бізнесом незалежно від форми власності суб'єктів, що хазяюють. Перехід до такої стратегії веде до необхідності перегляду як концепції, так і практичних інструментів державного регулювання. При цьому необхідно враховувати, що сьогодні головна проблема полягає не у недоліках чинної системи державного керування, а у цілях, що повинні, але не можуть бути досягнуті за її допомогою.

Виходячи з того, що метою державного регулювання галузі є поступове витиснення нерентабельних виробництв і стимулювання підвищення ефективності роботи підприємств, що залишилися, можливо сформулювати основні задачі. Насамперед – це формування оптимального варіанта виробничої і організаційних структур галузі. Сьогодні в Україні

достатньо широко поширена думка про важливість виділення окремих, на сьогоднішній день потенційно “конкурентоздатних” шахт, збагачувальних фабрик і, особливо, обслуговуючих виробництв в окремі суб’єкти господарювання, тому що це, нібито, забезпечить свободу конкуренції у виробництві і на ринку. Прихильники роздрібнення історично сформованих виробничих комплексів у вугільній промисловості висловлюють думку, що вони виявляють неефективність і неповороткість. Але тоді виникають питання: так чи вона повсюдна і чим викликана? Чи породжується неефективність інтеграцією виробництва або вирішальне значення мають негативний вплив бюрократичного централізму і неефективний внутрішньофірмовий економічний механізм?

Аналіз практики усіх без винятку промислово розвинутих країн світу свідчить, що в конкурентній боротьбі в сфері промислового виробництва сьогодні вирішальне значення має не просто технічна, а техніко-економічна міць: обсяги інвестованого капіталу, можливість накопичення, потенціал науково-дослідних, інформаційних і торгових підрозділів. Для сучасного паливно-енергетичного господарства типовим є обмежене число корпорацій. Такий підхід сьогодні признається найбільш економічно ефективним. Тому, розглядаючи процес реструктуризації вугільної промисловості з позицій інтеграції України у світове співтовариство, варто зробити однозначний висновок про те, що в галузі повинні бути створені значні виробничі структури, які діють виходячи із сучасних поглядів на функціонування корпорацій. Таким засобом може бути використання одного з основних джерел підвищення ефективності роботи галузі, що називається “економія на зростанні”.

Іншим, не менш істотним джерелом підвищення ефективності роботи підприємств галузі, є створення організаційних структур міжгалузевого характеру на принципах комбінування. У цьому відношенні показовий не тільки закордонний досвід, але й досвід Донбасу початку сторіччя, коли дивіденди на капітал гірничо-металургійних компаній були в 2,5 разу вище, ніж окремих шахт.

Проте практична реалізація такого підходу в сучасних умовах трансформації економіки України до ринку дозволить одержати ефект тільки за умов комерціалізації діяльності корпорацій, що потребує формування внутрішньофірмового механізму господарювання, який би відповідав адекватним ринковим умовам, що укладаються. У той же час, варто враховувати, що взаємодія суб’єктів галузі, що хазяюють, буде спиратися на добровільні угоди і відношення, котрі приймають форму контрактів, у яких чітко встановлюються права і відповідальність договірних сторін. Контрактне керування, що є природним регулятором ринкових відносин, потребує негайного відновлення основних принципів обов’язкового права в Україні, причому без яких-небудь винятків для акціонерних товариств, пакет акцій котрих цілком знаходиться у власності держави, або державних підприємств.

Достатньо складною і, деякою мірою самостійною, є проблема управління підприємствами, що повинні бути ліквідовані відповідно до державної програми реформування і фінансового оздоровлення галузі. Для них не є актуальними створення інвестиційного клімату, економічна зацікавленість трудящих у підвищенні продуктивності праці і тому подібні аспекти діяльності. На перший план висувається здійснення заходів цільового призначення з планомірного виводу цих шахт з експлуатації з метою мінімізації соціально-економічних наслідків для галузі і регіонів. Це тим більше важливо у сучасний період масового закриття підприємств на обмеженій території. У зв’язку з цим дані підприємства повинні піддаватися прямому регулюванню органів державного управління. Насамперед, на основі проведеного аудиту повинна бути визначена планова сума різноманітного роду субсидій і преференцій. Зокрема, на поточну діяльність – у розмірі різниці між середньогалузевою ціною і плановою собівартістю; на капітальні інвестиції – по

роках експлуатації шахт до моменту закриття відповідно до затвердженої виробничої програми; а також на рішення комплексу питань соціального захисту трудящих. Якщо ж ця група шахт буде залишена в корпоративному підпорядкуванні, то це неминуче зробить істотний негативний вплив на фінансовий стан корпорації.

Розглянуті функції і організаційні методи державного регулювання вугільної промисловості повинні гармонійно доповнюватися відповідними їм економічними методами: фінансуванням, оподаткуванням, ціноутворенням та іншими.

Невід'ємним елементом державного регулювання в дійсний період повинно стати і створення інфраструктури ринку. Це пов'язано з тим, що нові організаційні структури ринкового типу поки функціонують у малозмінному зовнішньому оточенні. Якщо створенню інфраструктури не додати великомасштабний характер, то перехід до ринкових відносин буде постійно гальмуватися. Тому однією з основних задач органів управління повинно стати формування інфраструктурних організацій: з питань збуту продукції і торгівлі матеріально-технічними ресурсами на багатоканальній підставі, інспекцій щодо контролю за цінами і стандартами, бірж праці, центрів підготовки та перепідготовки кадрів і комерційної інформації, деяких видів фондів (регіонального регулювання, інвестиційних, стабілізаційного, соціального захисту, підтримки підприємництва та ін.). Керівники ряду таких організацій (наприклад, фондів) можуть призначатися і діяти під контролем державних органів управління.

Підводячи результат оцінці задач нових методів державного регулювання вугільної промисловості на сучасному етапі розвитку народного господарства країни, необхідно ще раз підкреслити їх актуальність, хоча, на перший погляд, здається, що вони далекі від сьогоднішніх проблем галузі. Традиційно вважається, що наша країна націлена на притягнення інвестицій у гірничодобувні галузі промисловості і встановлення національного суверенітету над енергетичними ресурсами, у тому числі первинними енергоносіями. Проте жодна країна, якщо вона інтегрована у світове співтовариство, не може уникнути орієнтації розвитку своєї промисловості на ефективність і конкурентоспроможність. З моменту початку корпоратизації і комерціалізації державних гірничодобувних підприємств безальтернативним стає упор на досягнення фінансових цілей, таких, як ефективність роботи. Відповідно такі традиційно ринкові засоби її досягнення, до яких відносяться лібералізація і дерегулювання в системі державного управління, будуть поширюватися й у вугільній промисловості України. Тому доцільно стимулювати цей процес у часі з тим, щоб галузь швидше вийшла з кризового стану.

*Рекомендовано до публікації  
д.е.н., проф. Турилом А.М. 20.01.03*

*Надійшла до редакції  
24.12.02*