

Дефіцит державного управління: ідеали і приватизація

Викладено проблеми державного управління. Акцентується увага на необхідності подолання дефіцитності в формулюванні ідеалу, ідеї, реальних механізмів щодо здійснення державного управління в Україні. Розглянуто особливості здійснення приватизації в Україні. Показано, що приватизація в Україні фактично суперечила Конституції України, мала ризиковий, неефективний і соціально небезпечний характер. Наголошено, що Україна має змінити курс ринкових реформ від моделі класичного капіталізму, яка канонізує ринок і приватну власність, до моделі егалітаризму, яка передбачає рівні можливості суспільства щодо управління і доступу до матеріальних благ.

Ключові слова: *державне управління, механізми, приватизація, реформа.*

Перебіг реформаційних процесів в Україні можна охарактеризувати неефективною державною політикою у сфері системних структурних перетворень, в основі яких закладені уже незмінні наслідки приватизації з подальшим розшаруванням суспільства на бідних і дуже бідних та багатих і дуже багатих.

Узагальнення існуючого державотворчого досвіду дозволяє констатувати наступне.

По-перше, нинішнє суспільство не знає чітко зафіксованої місії Української держави при всіх наявних зовнішніх атрибутах (Прапор, Герб, Гімн), успадкованих від попередніх поколінь борців за самостійність і незалежність. Українська національна ідея чітко не означена на найвищому рівні, а тому й надалі довільно тлумачиться, часто підміняється ціннісними поняттями похідного порядку на кшталт “європейський вибір”, “стабільність”, “конкурентоздатність”, “лібералізм” тощо.

Українська держава потрібна для того, щоб українці мали сприятливі умови для персональної та національної самореалізації. Йдеться про життя згідно з власною природою, реалізацію вроджених талантів і здібностей.

По-друге, немає зрозуміло сформульованої мети, відповідно відсутні критерії ефективності управлінського апарату. На наше глибоке переконання, мета української держави полягає в тому, щоб українці ставали багатшими, культурнішими й здоровішими, і щоб їх було все більше. Очевидними і цілком цивілізованими засобами у зазначеному контексті було б проведення так званої інвентаризації як у самій господарці, так і в процедурах отримання українського громадянства, аби нарешті з'ясувати “хто є хто” і “хто має що”. На це статистична наука на сьогодні відповіді, на жаль, не дає.

По-третє, в державі немає жодного реально відповідального керівника, тобто такого, що відповідає за свої рішення власними майном і свободою (Президент, Прем'єр-Міністр, Голова Верховної Ради і далі за списком). Більше того, зарплата Президента, нардепів, міністрів не залежить від

результатів їхнього управління, як, до речі, і в багатьох інших інституціях. Відповідальний керівник, скажімо, Президент, несе персональну відповідальність за виконання місії держави і досягнення нею поставленої мети.

По-четверте, влада в Україні повністю безконтрольна і безкарна. Адже всі передбачені Конституцією органи контролю – Рахункова палата, Прокуратура, Верховний Суд, Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини – недієздатні. Вони призначаються Президентом і Верховною Радою. Тобто тими, кого вони повинні контролювати.

Не заперечуючи, а, навпаки, підтримуючи контент “євроінтеграційного вибору”, нам слід “іти в Європу”. Але для цього ми повинні визначити сильні і слабкі сторони як в системі державної влади, державного управління і місцевого самоврядування, так і в окремих його складових (геополітика, геоэкономика, національна безпека). Основний акцент – опора на власні сили. Українцям ще ніхто і ніколи не збудував держави. Захід (Європа) ще ніколи і нічим не допомогла Україні.

Ми повинні чітко визначитися щодо пріоритетності реалізації національних, історичних, культурних, демократичних цінностей в державному будівництві, порівнюючи вже існуючі наслідки інтеграційних процесів у Європі, особливо на тлі демографічної кризи, на тлі прискорених міграційних процесів, на тлі меншовартісності християнських цінностей, на тлі фінансової кризи. Все це загалом, якщо й не поховає деякі з ілюзій європейських безвідповідальних лібералів, то принаймні уможливить глобальну корекцію в бік посилення ролі держави.

Зрештою, українська влада через систему державного управління і місцевого самоврядування повинна прямо і безпосередньо разом із іншими демократичними інституціями докласти максимум зусиль щодо інтеграції українця в Україну, щодо формування, відновлення довіри і поваги до влади.

На самому початку реформ, у перші роки незалежності України ринкові трансформації роз-

глядались як самоціль, а не як спосіб підвищення ефективності праці, джерело покращення життя всього населення України. З часом ці ідеї поповнилися ринковим романтизмом, що супроводжувався втратою об'єктивного сприйняття реальності. Можливість легкої наживи шляхом перерозподілу національного багатства створила п'яту колону у власній державі, породила тіньову економіку, організовану економічну злочинність і корупцію. Як це не дивно, але саме некероване роздержавлення і приватизація поділили суспільство на два табори, зробивши одну купку "ефективними власниками", а іншу – "лузерами", "лохами", тобто збіднілими.

Якщо приватизація не дала "ефективного власника", а влада не запропонувала варіантів розв'язання проблеми соціальної справедливості, тоді потрібно повернутися до приватизації ще раз, з'ясувавши її економічну, політичну, ідеологічну та моральну значимість у розвитку українського суспільства.

Отож, головною метою першої програми приватизації в Україні було: створення в країні сукупного власника; зародження середнього класу; переоцінка (реанімація) у свідомості населення "абсолютних цінностей", перше місце серед яких мала посісти повага до приватної власності.

Приватизація держмайна стала одним з наріжних каменів соціально-економічних реформ в Україні. Її роль у формуванні підвалин ринкової економіки, створенні критичної маси ефективних приватних власників є в теорії питання незаперечною. Проте завдання приватизації, які звужилися до суто фіскальних, непослідовність, непрозорість і надмірна політизація приватизаційних процесів заклали серйозне підґрунтя для неоднозначної оцінки з боку експертів, політиків, представників громадянського суспільства, створили передумови для політичного протистояння, що, зрештою, перешкодило формуванню коректної приватизаційної стратегії.

Як наслідок, перебіг приватизаційних процесів в Україні характеризується неефективною державною політикою у сфері приватизації. Країна так і не побачила реалізації задекларованих принципів економічної ефективності, соціальної справедливості, не кажучи вже про відновлення принципу національної справедливості, принаймні для корінної нації – українців.

Неефективність державної політики фактично виразилась у:

- відстороненні органів державного управління від директивних методів впливу на соціально-економічні пропорції формування цивілізованого внутрішнього ринку; ринку праці (зайнятості населення);

- практичній відсутності стратегії реформування відносин власності загалом та у виробничому секторі економіки зокрема;

- допущенні до приватизації підприємств, що склали ядро національної і соціальної безпеки;

- неврахуванні міжгалузевих зв'язків в економіці;

- нерозвиненості (слабкості¹) інституційних механізмів ринкового регулювання економіки;

- неефективності протидії поширенню схем тіньової приватизації;

- недостатній прозорості прийняття рішень щодо приватизації, зокрема стратегічних підприємств і підприємств-монополістів, які є основою економічного розвитку та національної безпеки держави.

У результаті в Україні досі не проведена структурна реформа, існуюча економічна (промислова) система не приведена до вимог і потреб внутрішнього ринку, досі не склалася ефективна інституційна система, яка б забезпечувала оптимальне використання національного економічного потенціалу та могла б стати основою суспільного консенсусу щодо стратегічних завдань соціально-економічного розвитку. Це значною мірою змарнувало потенціал інвестиційної привабливості, закладений демократичним оновленням української держави.

На наш погляд, основними цілями економічної стратегії держави в інституційній сфері мало б стати створення умов для підвищення ефективності діяльності підприємств, створення оптимального (низьковитратного) конкурентного середовища та оптимізація² частки державного сектору економіки. Це потребує поєднання завдань зміцнення національного приватного капіталу, підвищення ефективності управління державним сектором економіки, вдосконалення корпоративного управління, створення інституційних механізмів забезпечення функціонування різних форм власності та господарювання і визначення їх оптимального співвідношення.

Натомість основними шляхами подальших інституційних перетворень в Україні вважаються:

- продовження приватизації інвестиційно привабливих підприємств;

- здійснення передприватизаційної підготовки інвестиційно непривабливих підприємств з метою підвищення їхньої вартості та наступної приватизації;

- приватизація неперспективних для надання державної допомоги та функціонування в державній власності підприємств за символічну ціну;

- підвищення ефективності функціонування державних підприємств.

¹ "Слабкість" здебільшого трансформувалася, з одного боку, у некомпетентність, а, з іншого, у корупційні схеми з метою наживи. Так званий фіскальний підхід.

² "Оптимізація" тут розглядається не як зменшення частки державного сектору, а як процес забезпечення життєздатності і життєстійкості головних державних інститутів та національних цінностей в українському суспільстві.

Вибір одного з наведених шляхів щодо конкретних підприємств має здійснюватися на підставі виважених науково обґрунтованих методик з урахуванням стратегічних орієнтирів національного та соціально-економічного розвитку країни.

Здійснення приватизації супроводжується суттєвими ризиками, які не лише не долаються в процесі роздержавлення, а навіть посилюються.

Ці ризики, зокрема, включають:

- збереження приватизованим підприємством монопольної позиції на ринку в умовах відсутності ефективного антимонопольного регулювання;

- можливі спекулятивні дії з боку інвесторів в умовах приватизації, які здійснюються з метою дестабілізації ситуації на відповідному ринку або в розрахунку на спекулятивний перепродаж пакетів акцій або їхніх частин іншій інвесторам, що не відповідає національним інтересам;

- відчуження та перепрофілювання окремих майнових складових підприємств, що може негативно позначитися на становищі у відповідній галузі, забезпеченні внутрішнього ринку, доходах окремого регіону, виконанні компанією соціальних функцій тощо;

- ускладнення реалізації стратегічних інтересів держави через ймовірне скорочення некомерційних і малорентабельних видів діяльності компанії, зниження рівня соціальних гарантій для окремих категорій споживачів тощо;

- недооцінка основних фондів, які надходять на продаж в цілісному майновому пакеті, зокрема складових інфраструктури, системи рекреаційних закладів, закладів навчання тощо, які можуть стати предметом подальшого перепродажу за значно більш високою вартістю та обумовлювати спекулятивність попиту на активи компанії в цілому;

- можливе скорочення зайнятості в ході невиважених процесів постприватизаційної реструктуризації.

Наведені ризики є цілком реальними зважаючи на те, що однією з ключових проблем у приватизаційній сфері є неузгодженість стратегічних цілей та завдань приватизації з концепцією здійснення економічних реформ, орієнтирами соціального розвитку, завданнями становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку.

У сьогоднішніх умовах спостерігається (небезпідставно!!!) упереджене ставлення української громадськості до тих процесів роздержавлення, які ще під час першої великої хвилі приватизації часто називали “прихватизацією”. Сформувався конфлікт цілей приватизації, за якого приватизаційні процеси часто підпорядковуються суто поточним фіскальним потребам, а подекуди й вузьким лобістським інтересам окремих корпоративних груп. Це стає особливо відчутним на порозі “нової хвилі” приватизації, яка, судячи з ухваленого Закону України “Про державну програму приватизації”

(13.02.2012 р.), охоплюватиме низку стратегічно важливих для національної економіки об’єктів.

Доречно зауважити, що вимоги щодо забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації, сформульовані відповідним рішенням РНБОУ та затверджені Указом Президента України від 6 березня 2008 р., не знаходять належного втілення у діях виконавчої влади.

Продовження курсу на приватизацію стратегічно важливих потужних виробничих комплексів з метою фінансування поточних видатків бюджету є неприпустимим. Критерії ухвалення рішень щодо приватизації мають базуватися на пріоритетності технологічного та управлінського оновлення підприємств, підвищення їх ефективності, а кошти, отримані від приватизації, повинні раціонально розподілятися для задоволення потреб стратегічного розвитку суспільства.

Очевидним є той факт, що перш ніж починати новий виток приватизації держава має повне право реприватизувати або націоналізувати ті підприємства, які не виконують інвестиційні зобов’язання, як це зробила свого часу у Великій Британії Маргарет Тетчер.

Українцям весь час намагаються нав’язати думку, що державні заводи нерентабельні, тому, мовляв, їх слід передати у приватну власність. Але факти свідчать про протилежне. Шість найуспішніших держпідприємств (Одеський припортовий завод, харківський “Турбоатом”, севастопольський завод “Фіолент”, Зміївський завод “Маяк”, київські завод “Меридіан” та науково-технічний комплекс “Електронприлад”) тільки за 9 місяців 2012 року мали загальну суму доходу майже в 6 млрд. грн. Всі вони прибуткові, всі мають зростання рентабельності порівняно з попереднім роком. У казначейство надійшли від держпідприємств дивіденди на суму понад 600 млн. грн. (план перевиконано в 4 рази), сплачено податків понад 400 млн. грн. (на 100 млн. більше, ніж у 2011 році).

Як це не дивно прозвучить, але Голова Фонду державного майна України О. Рябенко заявив, що треба приватизувати ще 1200 підприємств. Очевидно, що так звана українська приватизація не завершиться найближчим часом, адже у державній власності ще перебувають сотні й сотні підприємств (0,9% від загальної кількості вже приватизованих підприємств).

Складається враження, що очільник ФДМУ найбільше зацікавлений у розпродажу державного майна України. Головний наглядач за державним майном опікується не тим, як використовується і як функціонує державне майно, вже передане у приватну власність, а лише намаганнями якомога скоріше сплавити те, що поки не розпродано.

Очевидно, що враховуючи втрату в ході приватизації можливостей прямого державного впливу на діяльність стратегічних підприємств і

підприємств-монополістів, їх продаж необхідно синхронізувати з ринковою трансформацією галузей та впровадженням адекватних систем регулювання (в енергетиці, телекомунікаціях, добувних галузях, комунальному господарстві тощо).

Згідно з новою державною програмою приватизації (2012 р.) обсяг надходжень до держбюджету від приватизації та управління держмайном у 2012–2014 роках має скласти 50–70 млрд. грн. До її завершення, тобто до 2015 року, в Україні залишиться дуже обмежена кількість підприємств державної форми власності, які гарантують державну безпеку. Наприклад, якщо взяти приватизацію енергетики, то це фактично приватизація касових апаратів і рубильників. Тому що інвестиційні зобов'язання при цьому виписувалися лише на шість місяців. Це дуже важливо, оскільки держава контролює приватизацію тільки на термін виконання інвестиційних зобов'язань. Якщо термін закінчився і підприємство зняти з контролю, то держава практично не має впливу на підприємство. Парадокс!

І що в такому випадку вийшло? З яким знаком отримало суспільство результат від приватизації? До приватизації, скажімо, ціна на електроенергію була 4,7 копійки, після приватизації – 16–23 копійки. Не дивлячись на такі антисуспільні акції, в 2012–2014 роках вирішили остаточно розпродати “Обленерго”. Ніхто не бажає аналізувати виконання інвестиційних зобов'язань за попередньою програмою приватизації. Давайте принаймні спитаємо, чи відбулася заміна проводів, стовпів, чи змінили щось на краще новоявлені приватизатори, чи підвищився рівень обслуговування.

Ось лише один приклад “ефективного власника”: коли в результаті приватизації Україна позбулася “Луганськтепловозу” на користь Росії, регіональні залізниці на початку квітня 2013 р. оголосили низку тендерів на придбання електровозів з Росії та Грузії за схемою лізингу на очікувану суму 21,48 млрд. бюджетних гривень.

Придбання електровозів за лізинговою схемою збільшує їхню ціну, за оцінкою фахівців, практично удвічі.

Запитання для фахівців у сфері державного управління: чому б це замовлення не розмістити на Дніпропетровському електровозобудівному заводі, підтримавши таким чином “національного виробника”, про якого так клопочуть у нинішній владі?

Безсумнівно, що пріоритетним завданням подальшої приватизаційної, як і реприватизаційної політики є, на наше глибоке переконання, забезпечення суспільної довіри до державотворчих процесів у сфері майнових інтересів.

Реалізація стратегічних орієнтирів формування ефективної держави вимагає пошуку оптимальних економіко-правових і політико-організаційних механізмів приватизації і реприватизації, які до-

зволять вивести на перший план при їх здійсненні завдання структурної модернізації національної економіки, підвищення продуктивності використання національного ресурсного потенціалу, формування ефективних власників-українців.

Застосування конкретних моделей приватизації чи реприватизації має визначатися індивідуально для кожного об'єкта (або групи однорідних об'єктів) з урахуванням очікуваних вигід та ризиків.

Поряд із зазначеним, перспективним напрямком є проведення “точкової” приватизації через первинне публічне розміщення акцій на організованому ринку, в тому числі на провідних фондових майданчиках світу та України, а також шляхом прямого продажу фізичним особам. Такий механізм добре зарекомендував себе у Польщі, Угорщині, країнах Балтії. Він надає можливість залучити кошти населення до приватизації, забезпечує ринковий механізм визначення ціни об'єкта, що приватизується, є важливим засобом розвитку фондового ринку. Слід наголосити, що для вибору відповідного фондового майданчику в Україні має бути проведено відкритий та прозорий конкурс, який би враховував основні вимоги до організатора торгів – технічні можливості системи, можливість проведення прозорих та ефективних торгів, можливість системи забезпечити обіг акцій на вторинному ринку, залучення значної кількості інвесторів.

Приватна власність, здобута з численними порушеннями в результаті “первинного накопичення”, не може бути “священною коровою”, тим паче що “молоко” від неї п'ють за межами України і далеко не українці.

Відбулася канонізація інституту приватної власності в Україні, як і самого процесу приватизації, механізми якої діють не на користь українських національних інтересів, не в інтересах наближення до стандартів розвинутих країн.

А ознаками розвинених країн є:

- не протиставлення, а органічна єдність, взаємодоповнення ринкової саморегуляції та державного регулювання економіки;

- багатокладність в економіці, за якої форма власності втрачає вирішальне значення;

- провідною є тенденція до розмивання (“зняття”) приватної власності та експропріації капіталістів, коли її суб'єктом є влада фінансової еліти, яка стимулює перехід від приватної до корпоративно-елітаристської власності. Власність у розвинених країнах – це комплекс прав, а не тільки права володіння, користування та розпорядження;

- одностороння лібералізація зовнішньоекономічної діяльності з одночасним захистом власного ринку та власного виробника;

- розвиток на основі сукупності економічних теорій (монетаристської, інституціоналізму тощо), серед яких провідною є інноваційна теорія;

– високий рівень (стандарт) життя та рівень соціального захисту населення своєї країни;

– розвинена демократія – розв’язання соціальних конфліктів мирним компромісним шляхом на основі структуризації суспільства, патріотизм і стриманість у розумних межах стосовно пограбування свого населення з боку владної та політичної еліти;

– наявність у суспільстві сучасного середнього класу (основа злагоди) як сукупності середнього власника та висококваліфікованих фахівців – робітників, вчених, вчителів, лікарів, юристів, державних службовців, творчих працівників тощо;

– збереження державою незалежності і керованості в політиці, економіці і культурі;

– використання національної ідеї, національних інтересів як ідеології розвитку країни.

Отже, якщо за мету реформ ставити розбудову таких ринкових відносин, які ведуть до зростання добробуту широких верств населення, до досягнення стандарту життя розвинутих країн, то Україна має змінити курс ринкових реформ від моделі класичного капіталізму (вільного ринку) до моделі егалітаризму (суспільство з рівними можливостями щодо управління і доступу до матеріальних благ всім його членам), тобто до змішаної економіки, і привести зміст реформ у відповідність до Конституції України.



Вітаємо з ювілеєм!

***Дівель
Людмилу Борисівну,***

начальника Головного управління статистики
у Кіровоградській області.

Бажаємо здоров’я, радості, сімейного благополуччя,
успіхів у всіх справах!

*Рада засновників та редколегія журналу
“Статистика України”*

