

Г. А. Рябцев,
доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державної
політики та суспільного розвитку, Національна академія державного управління
при Президенті України, м. Київ

ВПЛИВ ЗМІН В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ НА СТАН ПАЛИВНОГО РИНКУ КРАЇНИ

G. Riabtsev,
Doctor of Science in public administration, associate professor, professor of public policy and social development,
the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

IMPACT OF CHANGES IN UKRAINIAN SOCIETY ON THE FUEL MARKET

Показано, що в 2012–2015 рр., поряд із позитивними перетвореннями, в українському суспільстві відбувалися негативні зміни, здатні перетворити інфраструктурні товарні ринки, зокрема паливний, на джерела соціальної напруги. При цьому політичні сили, які перебувають у владі, не вбачають у цих змінах загрози нормальному функціонуванню національної економіки. Доведено, що подальше зволікання з розробленням інструментів політики, які дозволять зменшити негативний вплив змін, що відбуваються, зокрема, на ринку нафтопродуктів, може сприяти остаточній втраті довіри до влади з боку суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства. Це може призвести до виходу на політичну арену груп інтересів, які здатні одержати визнання, лише вдаючись до збройного насильства. Щоб уникнути цього, органам державної влади варто відновити довіру до власних дій і реформувати інститути, які гарантують громадянам безпеку, справедливості і зайнятості.

The paper shows that in addition to positive changes that have occurred in 2012–2015, in Ukrainian society there are negative changes. They can transform infrastructure commodity markets in the sources of social tension. This applies in particular to the oil market. At the same time politicians who are in power in Ukraine, believe that these changes do not pose a threat to the normal functioning of the national economy. It is proved that any further delay in the development of public policy instruments that will reduce the negative impact of the changes taking place, particularly in the oil market, can lead to permanent loss of confidence in the government on the part of business entities and civil society institutions. This could provide the political arena special interest groups that are able to gain recognition, only resorting to armed violence. To avoid this, the state authorities of Ukraine should restore confidence in its actions and to reform the institutions that provide citizens with security, justice and employment.

Ключові слова: механізми державного управління, державна політика, вироблення державної політики, ринок нафтопродуктів, зміни в українському суспільстві.

Key words: mechanisms of public administration, public policy, public policy making, oil market, changes in Ukrainian society.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Питання, пов'язані з розвитком ринку нафтопродуктів в Україні, є предметом пильної уваги на всіх рівнях державного управління — від місцевих адміністрацій до Глави держави. Бензин і дизельне паливо, зокрема ціни на них, лише в засобах масової інформації згадують понад 75 тисяч разів на рік. Важливість нормального функціонування паливної галузі для національної економіки обумовлює необхідність формування та реалізації дієвої державної політики в цій сфері. Можна було б припустити, що проблеми й цілі державної політики розвитку ринку нафтопродуктів чітко визначено, ресурси для її вироблення — проаналізовано, а механізми політики та алгоритми їхнього добору — відпрацьовано. Однак практика й виконані автором дослідження не підтверджують висловлені припущення.

Між тим, паливна галузь економіки є однією з найважливіших, оскільки нафтопродукти — бензин і дизельне па-

ливо — є інфраструктурними й соціально значимими товарами. Вона потребує особливої уваги у зв'язку з такими її особливостями, як залежність від наявних природних запасів паливно-енергетичних ресурсів та їхнього імпорту, значна капіталомісткість, суттєвий вплив на собівартість продукції в усіх секторах економіки. Ринок нафтопродуктів, за його ненормального функціонування, — це середовище, до якого активно притягуються кримінальні структури, а також джерело соціальної напруги. Виходячи з цього, державна політика розвитку ринку нафтопродуктів повинна мати свої особливості, а її формування й реалізація — потребувати спеціальних підходів, дієвих механізмів і виняткової уваженості.

Виходячи з цього, аналіз змін, що відбулися в українському суспільстві в 2013–2014 рр., на стан паливного ринку країни, є виключно важливим для формування та реалізації дієвої державної політики в цій сфері.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Формування та реалізація результативної та ефективної державної політики є визначальним чинником сталого розвитку будь-якої країни. Тому в Україні її активно досліджують В. Бакуменко, В. Бодров, В. Малиновський, В. Ребало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, зокрема у працях [1; 2]. Серед джерельної бази в цій галузі належне місце займають роботи П. Брауна, П. Кньопфеля, Л. Пала, Я. Потера, Г. Райта, в яких визначено методологічні основи й запропоновано цілісну картину вироблення державної політики (зокрема [3—5]). Однак, попри значний теоретико-методологічний матеріал, напрацьований вітчизняними й зарубіжними вченими, досліджень на стику економічної науки та науки державного управління ще недостатньо. Це не дозволяє формувати державну політику розвитку ринку нафтопродуктів, використовуючи наукові методи й теоретичні розробки.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є встановлення впливу змін, що відбулися в українському суспільстві в 2012—2015 рр., на стан паливного ринку країни та державну політику його розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ситуацію в Україні в 2012—2013 рр. можна описати так:

1. Завдяки романтизму вітчизняних політичних еліт, швидкому розвитку електронних засобів масової інформації, соціальних мереж і суттєвому спрощенню доступу до інформації, в Україні було сформовано соціальний запит на перебудову країни за "світовими стандартами", причому запити споживання були суттєво завищені.

2. Глобальна економічна криза і спричинене нею скорочення доходів унеможливили швидкий перехід на нову якість життя. Розчарування посилювалося, перетворюючись на громадянський протест і формуючи рух незгодних.

3. Щоб утриматися при владі й перемогти в конкурентній боротьбі за нею, політики були змушені опертися на вузький корпоративний сегмент.

4. Унаслідок цього декілька фінансово-промислових груп перетворилися на основних замовників державної політики та організуючий елемент економічної системи.

5. Успішність корпоративного сегмента стала гарантією стійкості й конкурентоспроможності держави в цілому.

6. Підтримання успішності фінансово-промислових груп за умов економічної кризи вимагало все більше ресурсів, для одержання яких влада почала втручатися в усі економічні процеси, пов'язані з отриманням прибутку, і дезертирувати з секторів соціальної відповідальності.

7. Не вірячи в здатність влади розподіляти ресурси в інтересах усього суспільства, малий і середній бізнес пішов у "тінь", розпоряджаючись прибутком в обхід держави.

Внаслідок перетворення кількох фінансово-промислових груп в основних замовників державної політики, підібрані ними кадри з часом:

— перетворили бюрократичний апарат у закриту систему з непереборними бар'єрами корупції й рейдерства, що одержує надприбуток за рахунок штучно створених монополій та олігополій;

— розглядали довірені області діяльності як вотчини, нехтуючи інтересами суспільства, активно захищаючи їх від конкурентів та інших регуляторів;

— завищили бар'єри для виходу на паливні ринки, тим самим обмежуючи конкуренцію;

— організували ціновий картель у вигляді "експертно-аналітичної групи" з її "рекомендованими цінами", які зробили розвиток цивілізованих ринкових відносин неможливим, а виробництво й реалізацію в Україні нафтопродуктів європейської якості — економічно недоцільним.

Негативні зміни швидко охопили не лише паливний ринок, а всю країну в цілому.

Наприкінці 2013 р. очевидним стало таке:

1. На підтримку фінансово-промислових груп, що гарантували стійкість влади й капітал яких мав переважно російське походження, стало вилучатися занадто багато ресурсів.

2. Щоб їх отримати, влада почала втручатися в діяльність не лише великого, але малого й середнього бізнесу, не дозволяючи тому розпоряджатися прибутком і формуючи його протестні настрої.

3. Невдоволення діями влади набуло найбільшого розмаху в західних регіонах України, представники національної та релігійної еліт яких відчували себе дискримінованими і не вважали центральну владу легітимною.

4. Дефіцит ресурсів, що вилучалися на користь фінансово-промислових груп, у тому числі з секторів соціальної відповідальності держави, призвів до розчарування населення в здатності влади поліпшити її життя.

5. Більшість жителів України стали асоціювати євроінтеграційний процес не стільки з вектором розвитку, скільки з надією на зміну чинних правил гри.

Унаслідок цих процесів:

1. Євроінтеграція почала сприйматися як символ переходу до кращого життя (а зовсім не як бажання до когось приєднатися).

2. Навіть формальне призупинення "вестернізації країни" автоматично означало крах усіх надій, що призвело до розростання громадянського опору, підтриманого контрелітами і постраждалим середнім класом.

3. "Реєстрова опозиція" виявилася неготовою очолити акції протесту, що висунули нових лідерів громадської думки, але завдяки своєму бюрократичному досвіду зуміла захопити ключові посади в країні.

4. Переможені в боротьбі за владу фінансово-промислові групи були змушені відступити на схід країни з його патерналістським мисленням, де імперський вплив ще великий, а політична нація не сформувалася.

5. Оскільки гарантією стійкості й конкурентоспроможності держави в цілому була успішність корпоративного сегмента, руйнування останнього призвело до економічних потрясінь і часткової втрати державного суверенітету.

6. Розуміючи свою неспроможність перебудувати країну за "європейськими стандартами" з використанням гібрида старих (радянських) і новітніх (олігархічних) інструментів політики, що довів свою неефективність, "реєстрова опозиція" була змушена опертися на олігархічний сегмент, що конкурував із попередньою владою.

7. У підсумку фінансово-промислові групи почали знову перетворюватися на замовників державної політики.

8. Щоб приховати цей факт і перемогти в конкурентній боротьбі з новими лідерами громадської думки, влада має намір законсервувати конфлікт на Сході і підмінити реформи революційною риторикою, віддаючи перевагу не результативності та ефективності дій, а їхній політичній доцільності. Останньому сприятиме вже згадане патерналістське мислення значної частини населення України, за якого люди хочуть не самореалізації, а безпеки; не можливостей, а справедливості; не кар'єри, а роботи; не розвитку, а стабільності й спокою.

За таких умов сучасний паливний ринок в Україні буде характеризуватися:

— пануванням неоліберальної (американської) моделі державного регулювання, що передбачає встановлення "правил гри" та створення сприятливих умов для розвитку бізнесу без втручання в його діяльність. У сучасних реаліях це означає ігнорування органами державної влади більшої частини процесів, які відбуватимуться на паливному ринку, що підтверджується недостатньою увагою, приділеною видобутку нафти, виробництву та реалізації моторного палива в програмі дій Кабінету Міністрів України. Виходячи з цього, в Україні збережеться недосконале й нестабільне законодавство, непродумана податкова й тарифна політика (зокрема, неприйняття принципу

"вища якість — нижчий податок"), а державний нагляд і контроль якості й безпеки моторного палива буде зведений до мінімуму. Епізодичні бажання лідерів громадської думки розібратися в тому, що відбувається, будуть успішно блокуватися, запорукою чого стане їхній недостатній професіоналізм;

— значною мінливістю за високих ризиків ведення бізнесу (кон'юнктурних, курсових, інфляційних, військових) і низької прибутковості суб'єктів господарювання, що не використовуватимуть "тіньові" схеми;

— привілейованим становищем декількох фінансово-промислових груп, що підтримуватимуть стійкість влади. Це дозволить, зокрема, групі "Приват", практикувати в контрольованих нею роздрібних мережах грабіжницьке ціноутворення, не бути "поміченою" Антимонопольним комітетом, а також приховувати від Уряду та громадськості реальні виробничі показники Кременчуцького НПЗ та інших контрольованих групою активів;

— зростанням тінізації ринку, обумовленої, насамперед, кризою довіри національного бізнесу до будь-якого уряду. Вона буде виражатися, зокрема, у приховуванні реальних обсягів продажів, отриманих прибутків, перенесенні бази оподаткування, дробленні бізнесу;

— зниженням споживчих затрат населення і, як наслідок, визначенням ціни основним чинником під час вибору товару. Завдяки цьому посиляться недобросовісна конкуренція, насамперед внаслідок руйнування державної системи контролю і зумовленого ним безкарного просування на ринку низькоякісних нафтопродуктів і паливних сурогатів;

— переорієнтуванням бізнесу на покупця, насамперед через зменшення його платоспроможності. Негативним наслідком цього стане посилення інформаційних маніпуляцій і дискредитації конкурентів у засобах масової інформації;

— переважанням оперативної діяльності над стратегічним плануванням, зосередженням зусиль учасників ринку не на майбутньому, новому, а нинішньому, актуальному; як наслідок — трансформація готовності у здатність суб'єктів господарювання приймати швидкі й важко прогнозовані рішення;

— активізацією інститутів громадянського суспільства, що прагнуть компенсувати відсутність держави в секторах соціальної відповідальності, блокувати спокиси посередників і продавців наростити свою прибутковість нецивілізованим шляхом, зменшити ступінь асиметричності ринкової інформації й припинити масове введення споживачів в оману щодо характеристик виробленого й пропонуваного моторного палива.

З огляду на те, що нафтопродукти є інфраструктурними товарами, їхній ринок, за його ненормального функціонування, може перетворитися на джерело значної соціальної напруги. У зв'язку з цим, органам державної влади сьогодні вкрай необхідно:

1. Відновити довіру до власних дій. Це стане можливим, тільки якщо будуть вжиті заходи, які свідчитимуть про реальний розрив із минулим, і продемонстровано, що повернення назад не буде. Серед таких заходів — призначення, що викликать довіру; забезпечення прозорості бюджетних витрат; децентралізація системи прийняття рішень; відмова від дискримінаційної політики; забезпечення незалежності виконавців. При цьому слід розуміти, що групи спеціальних інтересів, чия політична, фінансова або технічна підтримка натеper є дуже важливою, співпрацюватимуть з урядом, лише після того як повірять у можливість успіху.

2. Реформувати інститути, що гарантують громадянам безпеку, справедливість і зайнятість, що дозволить справедливо карати порушників, а також забезпечити належне місце в суспільстві групам інтересів, які інакше здатні одержати більше визнання, вдавшись до збройного насильства. Це стане можливим, тільки якщо:

— запобігти розкраданню бюджетних коштів та отриманню надприбутків від торгівлі природними ресурсами;

— ліквідувати всі відомі громадянському суспільству тіньові схеми;

— поставити під контроль отримання рент і задіяти механізми соціальної відповідальності бізнесу;

— систематично та об'єктивно оцінювати якість роботи системи правосуддя;

— спростити систему регулювання для створення робочих місць у приватному секторі.

Наведені дії закладуть основу для формування та реалізації дієвої державної політики розвитку ринку нафтопродуктів.

ВИСНОВКИ

1. Протягом 2013—2015 рр., поряд із позитивними перетвореннями, в українському суспільстві відбувалися негативні зміни, здатні перетворити інфраструктурні товарні ринки, зокрема паливний, на джерела соціальної напруги.

2. Дії органів державної влади на ринку нафтопродуктів свідчать, що політичні сили, які перебувають у владі, не вбачують у змінах, що відбуваються на ньому, загрози нормальному функціонуванню національної економіки.

3. Між тим, подальше зволікання з розробленням інструментів політики, які дозволять зменшити негативний вплив змін, що відбуваються, може сприяти остаточній втраті довіри до влади з боку суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства.

4. Це може призвести до виходу на політичну арену груп інтересів, які здатні одержати визнання, лише вдаючись до збройного насильства.

5. Щоб уникнути цього, органам державної влади варто відновити довіру до власних дій і реформувати інститути, які гарантують громадянам безпеку, справедливість і зайнятість.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У подальшому роботу буде зосереджено на розробленні конкретних інструментів, що дозволять зменшити вплив негативних змін, які відбуваються в українському суспільстві, на функціонування ринку нафтопродуктів і вироблення державної політики його розвитку.

Література:

1. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В.В. Тертичка. — К.: Основи, 2002. — 750 с.
2. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні / [кол. авт.]; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 232 с.
3. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал / Пер. з англ. — К.: Основи, 1999. — 422 с.
4. Wilson V.S. Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment / V.S. Wilson. — Toronto, New York: McGraw-Hill Ryerson, 1981. — 442 p.
5. Knoepfel P. Public policy analysis / Peter Knoepfel, Corrinne Larrue, Frederic Varone and Michael Hill. — Bristol: The Polity Press, 2007. — XVII. 317 p.

References:

1. Tertychka, V. V. (2002), Derzhavna polityka: analiz ta zdiysnennja v Ukraini [Public policy: analysis and implementation in Ukraine], Osnovy, Kyiv, Ukraine.
 2. Rebka, V. A. and Tertychka, V. V. (2000), Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizm jiji vprovadzhennja v Ukraini [Public policy: analysis and the mechanism of its implementation in Ukraine], UADU, Kyiv, Ukraine.
 3. Pal, L. A. (1999), Analiz derzhavnoji polityky [Public policy analysis], Osnovy, Kyiv, Ukraine.
 4. Wilson, V. S. (1981), Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment, McGraw-Hill Ryerson, New York, USA.
 5. Knoepfel, P. Larrue, C. Varone, F. and Hill, M. (2007), Public policy analysis, The Polity Press, Bristol, UK.
- Стаття надійшла до редакції 27.04.2015 р.