

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ПРИВАТИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА УКРАИНЫ

Рябцев Г.Л.

*профессор НАГУ при Президенте Украины,
д-р наук гос. упр., проф.*

BASIC PRINCIPLES OF FURTHER PRIVATIZATION IN FUEL AND ENERGY COMPLEX OF UKRAINE

Riabtsev G.L.

*Professor NAPA, office the President of Ukraine,
Dr. in Publ. Adm., Prof.*

Аннотация

Определены основные принципы дальнейшей приватизации объектов топливно-энергетического комплекса Украины. Установлено, что самая эффективная экономика создаётся там, где частная собственность не противопоставляется государственной, а гармонично сочетается с ней. Показано, что существуют целые сферы национальной экономики, где бизнес не удовлетворяет нужды общества, более того – наносит прямой вред. Доказано, что новая волна приватизации в топливно-энергетическом комплексе может привести к обострению социальных проблем. Сделано предположение, что институты гражданского общества являются единственным элементом политической системы, способным предотвратить реализацию отношений собственности на «теневой» основе, направив приватизацию в эффективное русло.

Abstract

The article defines the basic principles of the further privatization in fuel and energy complex of Ukraine. According to the author, the most effective economy is created where private property is not opposed to the public economics, and in harmony with it. There are entire sphere of the national economy where the business does not meet the needs of society, in fact – causes direct damage. The new wave of privatization in the energy sector can lead to an exacerbation of social problems. Civil society institutions are the only element of the political system capable of preventing the realization of property relations in the "shadow" basis, giving an effective privatization.

Ключевые слова: государственная политика, государственный сектор экономики, приватизация, топливно-энергетический комплекс Украины.

Keywords: public policy, public economics, privatization, fuel and energy complex of Ukraine.

Постановка проблемы. В настоящее время часть украинского общества уверена в том, что «невидимая рука рынка» всесильна, а социальные проблемы являются следствием государственного вмешательства. Сторонники этих взглядов утверждают, что «чем меньше государства, тем лучше». Их оппоненты категорически не согласны с возможностью отдать решение общественных проблем на откуп «рыночной стихии» и заявляют о невозможности рынка учесть социальные, моральные и политические факторы, проблемы общественных благ, «внешних эффектов» (экстерналий) и ошибочного распределения ресурсов.

По мнению автора, необходимость присутствия государства в топливно-энергетическом комплексе обусловлена тем, ни один из энергетических рынков не в

состоянии самостоятельно сформировать такие цены и тарифы, которые бы установили баланс между их оценкой потребителями и стоимостью затраченных ресурсов. И если предпринимателей не стимулировать к изменению их поведения, а деятельность субъектов хозяйствования, формирующих положительные экстерналии, не поощрять, в государстве быстро возникает паразитический капитал, стремящийся к получению быстрой прибыли, уклонению от уплаты налогов, игнорированию интересов общества и прав граждан.

Несмотря на это, принципы дальнейшей приватизации объектов топливно-энергетического комплекса Украины не определены. Последняя не используется как инструмент инвестирования национальной экономики, а имеет сугубо фискальный характер. При этом пополнение бюджета остается главным аргументом при формировании перечня предприятий, подлежащих приватизации.

Анализ предыдущих исследований и публикаций. Вопросам нахождения оптимального сочетания рыночного механизма и государственного управления смешанной экономикой для демократического общества посвящены работы Э. Аткинсона, А. Ауэрбаха, Н. Барра, С. Брауна, Е. Жильцова, Д. Мёллера, Дж. Майлза, Дж. Стиглица, М. Фельдштейна, Л. Якобсона (в частности, [1–3]). Необходимость их появления обусловлена тем, что ни один рыночный механизм не может выполнять всех экономических функций. Государственная политика необходима для управления, корректировки и дополнения определенных его аспектов. Данный факт означает, что соответствующий размер государственного сектора является вопросом технического, а не идеологического порядка.

Несмотря на это, в Министерстве энергетики и угольной промышленности Украины неоднократно заявляли, что только частный собственник может привести в топливно-энергетический сектор страны «капитал, технологии, менеджмент, который будет трудиться, чтобы заработать для неё больше денег».

Целью статьи является определение основных принципов дальнейшей приватизации объектов топливно-энергетического комплекса Украины.

Изложение основного материала. Безусловно, частный сектор – основа экономики любой демократической страны. Но существуют целые сферы, где бизнес не удовлетворяет нужды общества, более того – наносит прямой вред, обостряя социальные проблемы. При таких «провалах рынка» (market failures) участие государства в экономике становится неизбежным, приобретая разные формы – от огосударствления до контроля или партнерства с бизнесом.

Только государство способно быть эффективным хозяином:

- при производстве общественных благ, главная особенность которых состоит в совместном потреблении (строительство общественных сооружений, оборона, охрана порядка);

- в инфраструктурных отраслях, обеспечивающих нормальное функционирование экономики в целом (генерация и распределение электроэнергии, тепло- и водоснабжение, телекоммуникации, транспорт, связь);

- в науко- и капиталоемких секторах, в первую очередь тех, где рынок несовершенен либо вообще отсутствует;

- в областях, защищающих общество от «внешних эффектов» (экстерналий) рынка (например, при защите окружающей среды);

- там, где возникают условия для «естественных монополий», при которых конкуренция не уменьшает, а увеличивает издержки (представьте, например, конкурентную канализацию в собственной квартире);

- при корректировке социальных последствий рыночной экономики, порождающей социальное неравенство, безработицу, бедность;

- в особый период, когда не работают другие структуры. Когда в 2003 году было

приватизировано и перепрофилировано единственное в Украине предприятие по производству патронов к автоматам Калашникова, никто не думал о возможности возникновения вооружённого конфликта на территории нашей страны. Видимо, продававшие его чиновники тоже считали, что снабжение действующей армии боеприпасами следует вести на основе платёжеспособного спроса и предложения;

Государство, сглаживая «провалы» рынка, работает с ним в одной упряжке. Именно благодаря последней был преодолен кризис 1929-1933 годов, порожденный монополизацией экономики, с одной стороны, и падением спроса – с другой. Симбиоз государства и рынка обеспечивает и дальнейшее развитие общества, подкрепляемое научно-техническим прогрессом и растущим потреблением.

Впрочем, государственное вмешательство также имеет «провалы» (government failures). Они обусловлены:

- чрезмерным увеличением расходов, провоцирующим специальные группы интересов к борьбе за собственные выгоды («политическую ренту»);
- необоснованным расширением госсектора, снижающим общую конкурентоспособность страны;
- гипертрофией аппарата, делающей его малоподвижным, работающим на себя, а не экономику;
- неправильным применением инструментов политики (налогов, пошлин, кредитных ставок, квот, лицензий);
- ошибками в принятии решений из-за отсутствия или недостатка информации;
- «эффектом запаздывания» при определении целей, формировании и реализации политики.

Противопоставлять государство и рынок, общественный и частный сектора экономики бессмысленно, поскольку большинству демократических стран сегодня присуща система, базирующаяся на плюрализме форм собственности, органично сочетающая их преимущества и компенсирующая недостатки. Она имеет следующие черты:

1. Свободное предпринимательство, дополненное государственным регулированием.
2. Сочетание гибкости рыночного саморегулирования и устойчивости государственного управления, необходимого для социального развития.
3. Макроэкономическая эффективность, конкурентоспособность, социальная справедливость, стабильный экономический рост.
4. Формирование нового элемента управления – социального партнерства (пример реализации его принципов – внедрение норм Евро, устанавливающих нормы выбросов отработавших газов транспортных средств).
5. Учет решений межгосударственных органов (например, директив ЕС) при управлении развитием национальных экономик.

Существуют, по меньшей мере, четыре национальные модели описанной системы:

- американская, ограничивающая вмешательство государства созданием определённых «правил игры» и благоприятных условий для развития бизнеса;
- японская, которая заключается в централизованном регулировании социально-экономического развития;
- шведская, предусматривающая активное вмешательство государства в распределение и перераспределение доходов;
- немецкая, при которой рыночные регуляторы используются для создания эффективной системы социальной защиты граждан на государственном уровне.

Несмотря на столь значительное разнообразие форм, самая эффективная экономика создаётся там, где частная собственность не противопоставляется государственной, а гармонично сочетается с ней. Такие страны есть. И это не только Китай. По мне-

нию автора, в обозримом будущем к ним присоединятся даже США, опыт которых так любят «перенимать» украинские политики.

До середины 1980-х американский общественный строй, построенный на открытом индивидуализме, инициативе, самоутверждении и свободном предпринимательстве, был самым эффективным в мире. Чем больших успехов при нём достигал человек, тем лучше было обществу. Чем активнее работали компании, чем острее была конкуренция между ними, тем больше это способствовало развитию страны. Но поскольку такое устройство не предусматривает самодисциплины и сдержанности, чтобы поддерживать его устойчивость требуется всё больше законов и понимающих их специалистов. Прямым следствием такого положения дел является существование в США свыше 600 тыс. юристов. В расчёте на душу населения это втрое больше, чем в Старой Европе, и вдесятеро, чем в Японии.

Пока США тратят всё больше усилий на деятельность, не увеличивающую ВВП и не повышающую конкурентоспособность, страны Европы, в первую очередь скандинавские, способны опереться на самоконтроль, а не законодательные ограничения. В условиях перехода от потребительского общества к постиндустриальному (в котором определяющее значение приобретают благоприятная окружающая среда, качественное образование и здравоохранение), рынок уже не справляется с распределением самостоятельно. Поэтому государства в некогда свободной американской экономике будут становиться всё больше.

В отличие от США, в нашей стране нет ни системного законодательства, ни юристов, способных его внятно растолковать. Отсутствуют и присущие государствам Европы традиции самоконтроля. Несмотря на это, противостоять приватизационному зуду украинских чиновников практически невозможно, поскольку в настоящее время:

- произошло сращивание государства и бизнеса, и финансово-промышленные группы являются основными бенефициарами политики;
- большинство предпринимателей, пришедших на государственную службу, считают её основной целью получение прибыли (например, от продажи активов);
- государственные должности распределяются по результатам кулуарных договорённостей руководителей «коалиции» или закрытых конкурсов с неясными и постоянно меняющимися правилами;
- структура исполнительной власти так часто изменяется, что никто не может воспользоваться связями в ней в своих интересах и в ущерб власти;
- нормативные акты формулируются так, чтобы выполнить их все и в полном объёме было невозможно (из-за чего все чувствуют себя виноватыми и нервничают в кабинете любого чиновника);
- законодательство постоянно корректируется, и никто не способен изучить его так, чтобы пользоваться этим в своих интересах и в ущерб власти;
- мало кто в состоянии воспользоваться своими законными правами без справки, подписанной чиновником;
- формы документов непрерывно изменяются, чтобы требовалось время от времени заново переоформлять свои законные права.

Остановить бессистемную приватизацию способно разве отсутствие заявок инвесторов, прекрасно понимающих, что собственность в Украине ничем не защищена. Однако при обсуждении пополнения бюджета за счёт продажи государственных активов речь о защите прав собственности не идёт.

Если общество не желает обострения социальных проблем после новой приватизационной волны в топливно-энергетическом комплексе, его институты должны проследить за:

- формированием открытых реестров и кадастров недвижимого имущества;
- разработкой механизмов защиты прав частных инвесторов;

- установлением перечня предприятий, которые не могут быть приватизированы ни при каких обстоятельствах;
- определением чётких требований к стратегическим инвесторам;
- обнародованием конечных бенефициаров (реальных покупателей) перед допуском к участию в приватизации;
- выбором в качестве главного критерия принятия решений о приватизации суммы социальных обязательств и инвестиций в модернизацию объектов, а не предложенной за них цены;
- прозрачностью всех процедур.

Выводы. Самая эффективная экономика создаётся там, где частная собственность не противопоставляется государственной, а гармонично сочетается с ней. Существуют целые сферы национальной экономики, где бизнес не удовлетворяет нужды общества, более того – наносит прямой вред. Новая волна приватизации в топливно-энергетическом комплексе может привести к обострению социальных проблем. Институты гражданского общества являются единственным элементом политической системы, способным предотвратить реализацию отношений собственности на «теневой» основе, направив приватизацию в эффективное русло.

Список использованной литературы

1. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора / Дж. Стиглиц ; пер. с англ. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
2. Handbook of Public Economics / A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, E. Saez. – Berkeley : North-Holland, 1990. – 496 p.
3. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика / Л. И. Якобсон. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 367 с.