

**РОЗВИТОК ПІДПРИЄМНИЦТВА В СТРУКТУРАХ  
ВИДАВНИЧО-ПОЛІГРАФІЧНОГО КОМПЛЕКСУ**

УДК 336.414+338.962:338.921

**ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ  
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОМИСЛОВО-ФІНАНСОВИХ ГРУП**

*І.В. Алексєєв*

*Визначено завдання органів державного управління, зокрема органів економічного управління, щодо регулювання діяльності промислово-фінансових груп (ПФГ) з орієнтацією на розв'язання як економічних, так і соціальних проблем суспільства.*

*The following article is devoted to the problems of management and state regulative polici for finance-industrial group.*

Роль державного регулювання діяльності ПФГ у суспільному розвитку не можна перебільшити. Стабілізацію та подальший розвиток ринкової системи України ми розглядаємо як один з чинників національної безпеки держави, а тому поліпшення економічного та фінансового стану підприємств є важливою умовою державотворення. При цьому ключовим завданням, безперечно, є соціальний розвиток, а саме досягнення такого стану суспільства, який би гарантував усі громадянські свободи громадянинові держави, у тому числі за рахунок самої держави. Останнє має велике значення для соціально незахищених громадян, для яких реалізація їхніх прав і свобод можлива лише при економічно потужній державі, здатній фінансово гарантувати конституційні права будь-якої людини. У той же час важливим аспектом як економічного, так і соціального розвитку суспільства є економічна, насамперед фінансова, спроможність держави ефективно впливати на рівень зайнятості в країні. Це не означає, що держава перебирає на себе управління економікою в повному обсязі, як це мало місце у системі централізованої планової економіки радянської доби. Проте вона повинна мати достатньо ресурсів, володіти усіма механізмами впливу на економіку, аби таке регулювання могло бути здійснене, оскільки воно стосується працездатного населення і є чинником рівня безробіття. Це означає, що таке регулювання впливає не тільки на економіку, а й на соціальну сферу. Значною мірою його можна визначати як кризове, коли вирішуються найболючіші питання економічного та соціального розвитку суспільства. Головною ланкою для розв'язання таких проблем є виробнича потужність, що визначає, по-перше, можливості підприємства виготовляти певну продукцію чи надавати певні види послуг, а, по-друге, створювати додаткові робочі місця.

Саме тому у дослідженні акценти щодо економіки підприємств і державного регулювання їхньої діяльності ставляться на розвитку виробничих потужностей та пов'язаних з цим формах і методах виробничої діяльності. Значною мірою це залежить від діяльності органів державного управління, які через вплив на економіку, на конкретні підприємства мають сприяти позитивним процесам у цій сфері. Насамперед слід говорити про органи управління, які безпосередньо дотичні до економічної сфери, так чи інакше пов'язані з економічною діяльністю держави, органів представницької та виконавчої влади. Саме вони визначають клімат, в якому взаємодіють підприємства та підприємці. Від них залежать податкова система, умови інвестування в національну економіку, інноваційні можливості окремих суб'єктів господарювання, галузей економіки, економіки в цілому, а також сфери нематеріального виробництва.

Точки зору щодо участі державних органів управління у прийнятті економічних рішень і державного впливу на економіку у різних дослідників відрізняються. Значною мірою це обумовлено етапами розвитку економіки тієї чи іншої країни, місцем держави у світовому поділі праці, історичними чинниками, традиціями, що склалися переважно за останні десятиліття (як це маємо в Україні та деяких інших пострадянських країнах). Наведемо думки з цього приводу відомих учених і дослідників.

З розвитком суспільства зростає рівень централізації ресурсів, що залишаються в розпорядженні держави, створюється державний сектор економіки. Це зумовлюється необхідністю зміцнення обороноздатності держави, розв'язання соціальних проблем, підвищення економічної ефективності господарювання. У ХХ ст. в індустріально розвинених країнах простежується тенденція до зростання частки державного сектора в загальних обсягах виробництва. Щодо оцінок ефективності його діяльності, то вони коливаються від позитивних до негативних. Однією з величезних переваг державного сектора є те, що завдяки його регулюючій функції державам, в основному, вдавалося запобігти катастрофічним кризам надвиробництва, суттєво захиститися від несподіванок стихії ринку. У високорозвинутих країнах світу частка держави в національному продукті за повоєнний період становила в середньому 20 – 35% [2]. Але за певними межами зростання державного сектора економіки починає пригнічувати приватну ініціативу, стримувати розвиток недержавного сектора економіки, який відрізняється інтенсивнішою працею, вищою заробітною платою і підвищеною турботою працівників про збереження своїх робочих місць.

Для вирішення цієї суперечності слід визначити таке співвідношення розмірів державного та недержавного секторів, при якому підсумкова ефективність господарювання була б найвищою. На жаль, доводиться погоджуватися з думкою, що „...загальну економічну теорію державної власності не розроблено” й „оптимальний розмір державного сектора наукою не встановлено” [1].

Державний сектор економіки виступає інструментом держави та органів місцевого самоврядування, за допомогою якого вони здійснюють пряме чи опосередковане втручання в економіку країни для виконання своєї регулюючої функції. В Україні процес становлення цього сектора вимагає управління.

Оскільки однією з найважливіших проблем, на нашу думку, є формування промислово-фінансових груп, остільки нагальними залишаються питання створення фінансових механізмів з участю фінансових інституцій, якими є, наприклад, пенсійні фонди, страхові компанії, а також впровадження відповідного порядку ведення технічної підготовки виробництва.

Чинне законодавство щодо ПФГ цілком підпорядкувало цю проблему компетенції держави. Хоча, на наш погляд, це є наслідком надзвичайної політизації даного аспекту господарської діяльності. Проте сам факт втручання держави у цей сектор виробничих відносин можна вважати показовим. Як наслідок слід було б продовжити таку практику, але в іншому напрямку. За певних умов держава дійсно повинна контролювати появу та діяльність в Україні найбільших фінансових і промислових угруповань, які можуть суттєво впливати як на економіку, так і на політику уряду через економічні важелі. Проте важливішою є інша точка зору втручання в економіку з боку уряду. Адже діяльність усіх суб'єктів господарювання на теренах держави повинна підпорядковуватись економічній політиці уряду. У цьому не слід вбачати повернення до централізованих засад господарювання. Треба бачити національні інтереси, інтереси широкого загалу, які полягають у можливості вільного працевлаштування відповідно до отриманої професії, кваліфікації, прагнення працювати у певній сфері, а також одержувати відповідну винагороду за свою працю, що цілком задовольняє потреби людини згідно з її соціальним статусом. Виходячи з такого розуміння національних інтересів, які уособлює в собі кожен громадянин, у той же час слід пам'ятати про потребу збереження досягнень шляхом укріплення оборони, громадського порядку, розвитку усіх сфер життєдіяльності суспільства та держави. Тоді державне управління у сфері нормування певних економічних процесів, стандартизація необхідних параметрів господарської та виробничої діяльності не будуть здаватися ревізією ринкових реформ, а сприйматимуться як новий етап ринкового реформування. Для ілюстрації викладеної думки щодо актуальності та доречності, припустимості втручання держави в економіку можна навести приклад з практики державного регулювання економіки цілком ринково орієнтованих країн Центральної та Східної Європи. Так, введення певних обмежень урядами Угорщини, Польщі та інших постсоціалістичних держав стосовно вікової характеристики автомобілів, які ввозилися у ці країни, не сприймалося як замах на ринкові засади. Але ж цілком зрозуміло, що це є втручання в економіку, принаймні у сфері імпорту автомобільної техніки. Те саме відбувається і в інших країнах, коли вони створюють певні нормативні бар'єри на шляху товарів низької якості, що можуть бути шкідливими для здоров'я чи

небезпечними для життя, наперед ставлять у невигідне становище іноземних конкурентів щодо національних товаровиробників тощо.

Саме з таких міркувань повинні виходити державні економічні органи, здійснюючи регулювання розвитку підприємств. Вони зобов'язані визначити міжнародну спеціалізацію країни (так роблять країни ЄС), а також вимоги до товарів, що виробляються, і послуг, що надаються на теренах держави; заборонити виготовлення недозволених міжнародними угодами і конвенціями товарів. І нарешті, державні органи повинні нести відповідальність за те, які саме умови праці є стандартом для громадян нашої країни на всіх підприємствах, незалежно від форми власності та походження власника. Отже, держава несе повну відповідальність за економіку. Інша справа, що держава має здійснювати керівництво не прямо, не за радянською схемою прямого управління, а через створення правил гри, опосередковано визначаючи перспективу розвитку галузей, підприємств. Прикладом тут може бути стандарт, який встановлюється на автомобільну техніку, коли заздалегідь визначають вимоги до особистої та екологічної безпеки (наприклад, таким стандартом був „Автомобіль-2000”, що чітко формулював вимоги до автомобілів, які мають виготовлятися й продаватися на ринках індустріально розвинених країн з 2000 року).

На нашу думку, необхідно надати певні повноваження державним органам управління в регулюванні розвитку підприємств, у встановленні таких вимог до побудови виробничих систем і використання виробничих потужностей, коли суспільство отримувало б максимальний ефект від власної економічної діяльності у сфері виробництва.

Створення промислово-фінансових груп має сприяти як стабілізації економіки, так і зміцненню безпеки України. Говорячи про економіко-політичний аспект створення і становлення промислово-фінансових груп, слід зазначити такі позитивні моменти. По-перше, ПФГ дозволять розв'язати внутрішньоекономічні проблеми, розблокувати взаємодію фінансового і промислового капіталу, створити передумови більшої взаємозацікавленості між ними. По-друге, такі групи дають можливість поліпшити зовнішньополітичну ситуацію для нашої країни через ширше зовнішньоекономічне співробітництво та більшу зацікавленість іноземних партнерів у розвитку економіки України. Негативними або суперечливими в цьому процесі є два моменти. Один з них полягає в пересторозі громадської думки щодо концентрації економічної, а потім, можливо, й політичної влади в руках певних кіл (наприклад, у руках фінансистів, банкірів). Другий момент – це пересторога щодо проникнення в Україну чужоземного капіталу через транснаціональні промислово-фінансові групи та його економічний і політичний диктат. Залежно від політичної орієнтації загроза вбачається з боку або російського, або західного капіталу.

Таким чином, промислово-фінансові групи мають відігравати роль чинника як внутрішньоекономічної, так і зовнішньоекономічної стабілізації України. Проте запровадження такої форми господарювання в сучасних умовах викликає побоювання щодо національної безпеки. На цьому слід зробити акцент. Застереження щодо ПФГ лунають не через їх економічну сутність або неефективність, а через кардинальний вплив на внутрішню ситуацію в державі, а також через те, як ПФГ можуть бути використані проти суверенітету. На цих засадах точки зору протилежних політичних сил в Україні щодо промислово-фінансових груп збігаються, ПФГ як зліва, так і справа вбачають небезпечними, а то й небажаними. Чи мають ПФГ перспективу за таких умов? Безумовно, мають. Хоча є необхідність дослідити деякі державотворчі та історичні аспекти.

Промислово-фінансові групи є суттєвим чинником державного будівництва. Вони „створюють” автономні економічні осередки, що і є ознакою ринкової перебудови економіки України. Для багатьох політиків, які зросли на прикладі сильної централізованої держави, такий перебіг подій є не тільки несподіваним, але й небажаним. Одні вбачають у такому розвитку повну втрату колишніх позицій, інші лякають себе федералізацією та розпадом держави. Слід зайняти активну державну позицію і створення промислово-фінансових груп проводити через державну програму, яка б не дозволила зруйнувати державу. А щодо федералізації, то згадаймо, що устрій найбільш розвинутих та ефективних країн США, Німеччини є федеральним. Можна також зауважити, що економічна свобода окремих штатів, земель лише підсилює могутність згаданих держав.

Впровадження ПФГ необхідно здійснювати через державну програму. В Україні склалася традиція розв'язувати багато проблем через державну систему управління. Враховуючи цю обставину, можна запропонувати створення ПФГ через відповідні державні заходи, аби подібна форма господарювання отримала підтримку як з боку владних структур, так і з боку широкого загалу. Створення промислово-фінансових груп в Україні через державну програму буде запорукою цілісності і безпеки держави. Промислово-фінансові групи можуть відіграти не тільки роль економічного чинника становлення ринкової системи України, а й стати фактором державотворення, демократизації суспільства.

Створення промислово-фінансових груп має велике значення для розбудови ринкових відносин в економіці України. Об'єднання фінансового та промислового капіталів має на меті спрощення умов і процедур пошуку кредитора для промислових підприємств, у тому числі у машинобудуванні, видавничо-поліграфічному комплексі та інших галузях, а також зниження ризиків для кредиторів за рахунок їх кращої обізнаності зі справами кредитованих підприємств й установ, що входять до промислово-фінансової групи.

Звичайно, що в складі ПФГ між кредитором і підприємством виникають особливі відносини. Вони можуть об'єднуватись як спільною власністю, так і спільною зацікавленістю в отриманні прибутку від певного проекту. За таких умов співпраця фінансових установ (банків, страхових, інвестиційних та інших компаній у складі ПФГ) з промисловими підприємствами може відбуватися на засадах, що суттєво відрізняються від середніх ринкових характеристик. Система гарантій в середині ПФГ є більш надійною для кожного з членів групи. Власне, для цього промислово-фінансові групи й створюються. Проте для ПФГ в цілому такі гарантії можуть створювати нові ризики, що обумовлені, головним чином, пріоритетами внутрішньогрупових зв'язків. З метою подолання цих ризиків на заході промислово-фінансові групи проводять диверсифікацію, що дозволяє за рахунок різногалузевих підприємств у складі ПФГ знизити ризики банків та інших фінансових установ.

В економіці сучасної України такий шлях розвитку промислово-фінансових груп є малоймовірним. Дійсно, у процесі роздержавлення та приватизації можуть створюватись диверсифіковані корпорації. Проте в сучасних умовах банки не мають права купувати промислові підприємства, що стає на шляху утворення національних промислово-фінансових груп з диверсифікованими підприємствами у своєму складі.

Наведені особливості фінансово-правової взаємодії суб'єктів ринку України вимагають державного регулювання економіки, зокрема, сфери діяльності промислово-фінансових груп. Звичайно, не можуть не виникати запитання: по-перше, хто повинен здійснювати таке регулювання, і по-друге, яким способом воно повинно проводитись? Звичайно, що для підприємств державної форми власності можна визнати цілком припустимим регулювання діяльності ПФГ з боку урядових структур, наприклад, Міністерства економіки чи Міністерства промислової політики, чи Фонду державного майна, можливо, з боку галузевих міністерств (якщо такі збережуться). Проте в ринкових умовах ПФГ створюються не для відновлення централізованого управління економікою, не для повернення адміністративно-командної системи. Та обставина, що до складу промислово-фінансової групи мають входити комерційні банки, акціонерні страхові компанії та інші недержавні установи та підприємства, свідчить про неможливість реалізації старих методів регулювання щодо ПФГ.

Таке регулювання повинно відбуватись через економічні важелі, і в той же час з боку держави найефективнішим і найдодільнішим, виправданим у правовому аспекті можна вважати регулювання за двома напрямками: фінансовим і банківським. Інакше кажучи, керуючи фінансовою та банківською складовою ПФГ, можна досягнути бажаного результату в керівництві сферою економіки, що належить промислово-фінансовим групам. Здійснити таке регулювання через фінансові відносини можуть Міністерство фінансів, Державна податкова адміністрація, а для підприємств державної форми власності – Державне казначейство України. Щодо регулювання банківських інститутів, то його може здійснити лише Національний банк України (НБУ).

Слід зауважити, що названі органи державного управління економікою досі не виконували таких завдань як через відсутність ПФГ, так і через відсутність навіть постановки такої проблеми. От чому дуже важливо визначити спочатку завдання для відповідних міністерств і

відомств щодо їх участі в регулюванні діяльності ПФГ. Після того потрібно сформувати систему функцій для реалізації такого регулювання, а також встановити допустимі, з точки зору втручання держави в ринкові відносини, методи впливу, які б дозволяли ефективно проводити державну політику щодо ПФГ та економіки, не перевищуючи повноважень органів державного регулювання і не заважаючи самостійній ринковій діяльності промислово-фінансових груп.

Завданнями Міністерства фінансів і Державної податкової адміністрації у сфері регулювання діяльності ПФГ можна було б вважати, по-перше, забезпечення рівноправних фінансових відносин для них у порівнянні з іншими суб'єктами господарювання, враховуючи значний вплив ПФГ на економіку регіону та держави в цілому, у тому числі на зайнятість працездатного населення та рівень безробіття. По-друге, врахування у нормативних фінансових документах необхідності зважати на особливості діяльності та взаємодії в середині ПФГ підприємств, фінансових і кредитних установ, організацій, що викликає їх підвищену відповідальність за стан справ групи, оскільки для окремих суб'єктів ПФГ збільшуються ризики за рахунок розподілу між ними ризиків ПФГ.

Функціями Міністерства фінансів і Державної податкової адміністрації у сфері регулювання діяльності ПФГ можна було б вважати, по-перше, державний фінансовий контроль за їх діяльністю, по-друге, формування фінансового механізму державного регулювання цього сектора економіки, в якому провідну роль мають відігравати саме фінансові важелі.

Завданнями Національного банку України у державному регулюванні ПФГ можна вважати: 1) керування тими комерційними банками, що увійшли до складу ПФГ; 2) здійснення такого регулювання, яке б впливало на всі складові ПФГ і в той же час досягало державних цілей у цій сфері. Функціональне управління комерційними банками у складі ПФГ з боку НБУ має враховувати низку нових чинників, що не є характерними для самостійно господарюючого комерційного банку. Зокрема, за певних обставин капітал ПФГ можна розглядати як гарантії банку у складі промислово-фінансової групи. Регулюючи діяльність банків ПФГ, Національний банк України опосередковано впливає на діяльність кожного підприємства промислово-фінансової групи. Це означає, що, проводячи свою політику, НБУ повинен зважати на особливе становище банків ПФГ. Звичайно, тільки практика дасть вичерпні відповіді на запитання щодо цієї точки зору регулювання економіки.

Розвиток фінансової системи України долає етап розбудови страхового сектора. Страхова справа має велике значення як ланка фінансової системи в економічно розвинених країнах. У вітчизняній економіці страхування може відіграти надзвичайно важливу роль стабілізатора фінансово-кредитної системи і стимулятора економічного та соціального розвитку.

Пенсійне страхування в ролі мотиватора буде дійовим за певних умов. Першою умовою є адресність таких відрахувань з боку підприємства на персональні рахунки працівників, а також можливість обов'язкового особистого страхування на значну суму (не менше десяти відсотків загальної суми заробітної плати). Друга умова – нарахування відсотків на нагромаджену на персональному рахунку суму коштів, що гарантує їх від знецінення. Третьою важливою умовою є успадкування нагромаджених сум з персонального пенсійного рахунку спадкоємцями.

Слід також відмітити, що запропонований механізм пенсійного страхування може відіграти стабілізуючу роль при поступовому збільшенні розміру пенсій. Таке можливе за умови, що пенсійні нарахування нагромаджуються на спеціальних рахунках – у пенсійному фонді. Отже, страхування як ланка фінансової системи може відігравати стабілізуючу і стимулюючу роль в економіці України. Перші кроки на цьому шляху вже робляться.

1. Роза Ж. Национализация, приватизация и распределение прав финансовой собственности // Вестник Московского университета. Сер.6 «Экономика». 1994. №2. С. 43–44. 2. Самуэльсон П. Экономика. Т.1, М., 1994.