

УДК 346.7:669(477)

ДЕРЖАВНЕ ПРОГРАМУВАННЯ РОЗВИТКУ МЕТАЛУРГІЙНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

К. В. Плавшуда, аспірант

Національний університет

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Надано економічно-правову характеристику металургійного виробництва в Україні. Досліджено його технологічні особливості, що мають значення для законодавчого регулювання господарської діяльності в галузі. Окрему увагу приділено аналізу сучасного державного програмного забезпечення металургійної промисловості. Наведено перелік основних законодавчих актів, якими регулюється діяльність у сфері металургійного виробництва. Вказано на недоліки сучасного законодавства України у цій сфері.

***Ключові слова:** металургійна промисловість, металургійне виробництво, державне регулювання, програмне забезпечення.*

Постановка проблеми. Сьогодні гірничо-металургійний комплекс (ГМК) є однією з економічних основ нашої країни. Валютні надходження завдяки експорту металу до 117 країн світу складають більше 40 % від загальних валютних надходжень України. На експорт припадає до 80 % прокату чорних металів, що становить близько 3 % обсягу світової торгівлі цим видом продукції. За обсягами виробництва чавуну та сталі Україна посідає сьоме місце у світі.

Складно недооцінити важливість металургійної промисловості у наш час, проте послаблення державного контролю у цій галузі на тлі її фактичного розподілу між олігополістами та неефективність методів державного регулювання надало привід деяким металургійним підприємствам на власний розсуд розробляти стратегію своєї діяльності і діяти лише у своїх інтересах, повністю позбавляючи державу можливості брати участь у процесі управління промисловістю. Основною проблемою в галузі зараз є відсутність спеціального законодавства, включаючи його організаційно-господарський компонент, за допомогою якого держава могла б отримати керівну регулятивну роль в управлінні металургійним комплексом. Чинні документи державного програмування, на жаль, не можуть бути покладені в основу правової політики держави у сфері металургійного виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Специфіка державного програмування металургійного комплексу України і питання, що стосуються

розробки дієвого та концептуального програмного забезпечення металургійного виробництва в Україні фактично залишилися поза увагою науковців-господарників. Слід, однак, зауважити, що загальні питання формування та реалізації економічної політики держави розглядалися в роботах Д. Задихайла [1], а над галузевими аспектами її господарсько-правового забезпечення працювали О. Битяк [2], К. Письменна [3], Ю. Бронова [4], А. Семенишин [5].

Формулювання цілей. Метою статті є розгляд стану програмного забезпечення металургійного виробництва в Україні, аналіз діяльності українського уряду та конкретизація методів державного контролю в галузі, дослідження шляхів удосконалення державного програмування в металургійній промисловості на сучасному етапі її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, металургійна промисловість України утворює цілісний, глибоко інтегрований у національну економіку сегмент, що є визначальним для усієї сфери господарювання, а також дохідної частини Державного бюджету України, зайнятості та інших суспільно-економічних факторів.

Так, металургійний комплекс України представлено підприємствами чорної та кольорової металургії. Йдеться про складну технічну інфраструктуру, що об'єднана в єдиний технологічний ланцюг, який складається з цілої системи суб'єктів господарювання. Такий ланцюг включає:

- 1) видобуток залізної, марганцевої руд, вапняків, глин, коксівного вугілля, флюсів;
- 2) збагачення руд, виробництво агломерату, коксу;
- 3) виплавку чавуну, сталі, виробництво прокату, катанки, труб;
- 4) виробництво феросплавів, виплавку електросталі та сплавів, профільного прокату, порошкової металургії;
- 5) використання відходів металургії: виробництво будівельних матеріалів, азотних добрив, пластмас та ін.

Такий ланцюг, що має технологічну послідовність виробничих операцій, зазвичай покладено в основу створення вертикально інтегрованих груп підприємств, що мають холдингову форму їх об'єднання в єдину господарську макросистему.

Чорна металургія є фундаментом індустріального розвитку багатьох країн. Від неї в першу чергу залежить розвиток важкої промисловості. Без металургії як виробника конструкційних матеріалів неможливий розвиток машинобудування, а у зв'язку з цим і розвиток науково-технічного прогресу. Її продукція є основою розвитку будівництва, усіх видів транспорту, особливо залізничного і трубопровідного. Вона має велике значення для оснащення необхідною технікою сільського господарства.

В Україні сформувалися три основні металургійних райони: Придніпров'я, Донецьк та Приазов'я.

Сьогодні Україна повністю забезпечує себе власною залізною рудою, коксом, іншими допоміжними матеріалами та неповністю марганцем. Загальні запаси залізних руд становлять 27,4 млрд т і складаються з багатих залістистих кварцитів (1,9 млрд т), бідних (24,1 млрд т) та бурих залізників (1,4 млрд т). В Україні видобуто 69,5 млн т залізної і марганцевої руди. Більшість залізної руди Кривбасу (75 %) видобувається відкритим способом. Крім багатих залізних руд із вмістом заліза 50–60 %, тут освоюються великі запаси порівняно бідних руд і залізних кварцитів із вмістом заліза 28–35 %. Їх збагачують на Південному, Криворізькому, Центральному та Інгулецькому гірничо-збагачувальних комбінатах. Збагачена залізна руда перетворюється на концентрат із вмістом заліза до 62 % і надходить на агломераційні фабрики, а з них — у домени. Понад 20 млн т збагаченої залізної руди поставляється на металургійні заводи європейської частини Росії, у Словаччину, Угорщину, Польщу.

Отже, ГМК України залишається одним з базових елементів економіки держави. Металургія — основний донор бюджету, головний постачальник валюти в Україну. У докризовий період частка ГМК у ВВП України складала 27 %. Більше 40 % валюти надходило в державу від металургів. З діяльністю ГМК мають прямий і зворотний зв'язок енергетика, вугледобування, машинобудування, будівництво, фінансова сфера і т. д. Багато інших галузей спираються і працюють на металургійну промисловість. Сьогодні металургійна промисловість забезпечує близько 500 тис. робочих місць у найбільш густонаселених регіонах України.

Слід зазначити, що сфера господарювання ГМК включає потужну складову організаційно-господарських відносин, що дозволяє державі впливати на розвиток цього комплексу.

Держава здійснює такий вплив на суб'єктів господарювання, зокрема, шляхом складання Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, а також інших державних програм з питань економічного та соціального розвитку; у сфері збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин — за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності; у сфері фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин — за додержанням суб'єктами господарювання державної дисципліни цін на продукцію і послуги; у сфері монополізму та конкуренції — з додержанням антимонопольного законодавства та законодавства про природні монополії; у сфері виробництва і праці — за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; у сфері споживання — за якістю і безпечністю продукції та послуг.

Отже, господарська сфера потребує організації на різних рівнях (державному, регіональному, локальному), що здійснюється відповідними суб'єктами організаційно-господарських повноважень [6, с. 300]. Проте слід констатувати, що спеціально створеного для ГМК механізму державного регулювання фактично не існує.

Разом з тим можна зазначити, що державне регулювання господарської діяльності є механізмом та окремою правовою формою організаційно-господарських відносин управлінських за своєю сутністю в широкому їх розумінні. Законодавець у статтях 12–18 ГК України встановлює основні засоби державного регулювання, що у свою чергу виступають нормативно-правовою базою для їх подальшої деталізації та спеціалізації відповідно до завдань такого регулювання у конкретних секторах національної економіки. Так, у ст. 12 Кодексу прямо вказано, що держава для реалізації державної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного та соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Основними з таких засобів у ГК України названо: державне замовлення, державне завдання, ліцензування, патентування та квотування, сертифікація та стандартизація, застосування нормативів та лімітів регулювання цін та тарифів, надання інвестиційних, податкових і інших пільг, надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Необхідно ще раз підкреслити, що зазначені засоби державного регулювання господарської діяльності законодавець визначає як основні, встановлюючи в такий спосіб умовно «диспозитивний» характер законодавчої діяльності щодо конкретних секторів економіки, особливих видів господарської діяльності [7, с. 42].

Податки, вилучені від підприємств ГМК, можуть збагачувати державну скарбницю, тим самим поліпшуючи загальне становище країни, а саме: кошти могли б інвестуватися в інші галузі, які цього потребують, завдяки їм можуть збільшуватися соціальні видатки, розбудовуватися соціальна інфраструктура. Зважаючи на це, нескладно зробити висновок про те, що держава повинна якомога більше підтримувати металургійний комплекс, сприяти його розвитку, не залишаючи поза увагою низку проблем, які все більше і більше накопичувалися з кожним роком. Однак у процесі приватизації, що триває й донині, та в процесі перерозподілу вже раніше приватизованих цілісних майнових комплексів, як окремих, так і груп внутрішньотехнологічно та логістично пов'язаних підприємств, створюються холдингові утворення, спрямовані на виробництво кінцевої продукції для задоволення попиту на неї на зарубіжних ринках. В їх межах формується такий склад активів, що забезпечують власними факторами виробництва — сировиною, енергією, обіговими коштами — процес спільного виробництва кінцевої експортної продукції та її транспортування і

постачання безпосередньо на ринки споживання. Отже, створюються умови для потенційної реалізації таких корпоративних стратегій, коли окремі частини національної економіки у разі зміни своїх офшорних власників можуть перейти до реальних іноземних інвесторів без будь-якої можливості держави вплинути на такий розвиток подій [6, с. 17].

Серед заходів, що вживаються сьогодні урядом України в межах меморандуму порозуміння від 10 листопада 2008 р. з підприємствами ГМК, не всі можна визнати однозначно ефективними. Так, немає сенсу вести будь-які розмови про значний розвиток внутрішнього ринку металопродукції як передумову сталого функціонування ГМК України та зменшення його залежності від коливань кон'юнктури світового ринку. В Україні немає об'єктивних передумов для суттєвого нарощування внутрішнього ринку металу на найближчі 10–15 років. Для підвищення досягнутих результатів у галузі металургійної промисловості, завоювання місця повноправного партнера на світовому ринку, а також для успішного, ефективного та надійного її регулювання український уряд має вибудувати чітку концепцію подальшого розвитку галузі.

Як зазначено в п. 4 ст. 9 ГК України, правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах [8, с. 7].

Слід підкреслити, що 28 липня 2003 р. було затверджено Державну програму розвитку промисловості на період 2003–2011 років. Програма була спрямована на створення конкурентоспроможного промислового комплексу, здатного в умовах інтеграції та глобалізації розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку та утвердження України як високотехнологічної держави. Ця програма передбачає реалізацію інноваційної моделі розвитку промисловості зі зміцненням матеріально-технічної бази наукових установ, інституційним забезпеченням, здійсненням державної науково-технічної та інноваційної політики. Все це включає підготовку менеджерів нової формації для роботи в органах державного управління промисловістю та стимулювання впровадження лідерного менеджменту, сучасних методів бізнес-планування і стандартів інновацій та інвестицій проектування на промислових підприємствах [9].

Нині чинною є Загальнодержавна цільова економічна програма розвитку промисловості на період до 2017 року від 9 липня 2008 р. Мета цього документа — активізація інноваційно-інвестиційної діяльності промисловості з позитивним впливом на її структуру, забезпечення ринку конкурентоспроможними промисловими товарами та прискорення інтеграції промислового

комплексу у світове виробництво, визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів. Програма пропонує декілька варіантів розв'язання проблем, які склалися у промисловості. Серед них перший варіант — застосування як ринкового механізму, так і державного впливу в процесі виконання Державної програми розвитку промисловості на період 2009–2011 років. Такий підхід прискорює трансформаційні процеси в окремих галузях промисловості, однак у зв'язку з тим, що процес приватизації в Україні завершується, не дає змоги ефективно задіяти можливості приватного бізнесу. Щодо другого варіанта, то він передбачає поглиблення лібералізації економічних відносин, що може сприяти трансформаційним процесам і забезпечити розвиток промисловості шляхом поступової еволюції, проте він не передбачає ефективного використання наявних складових потенціалу інноваційного розвитку та не дає змоги досягти позитивних результатів у короткі строки. Третій оптимальний варіант розв'язання проблеми — системна реалізація державної промислової політики, використання ресурсів держави, регіонів та приватного бізнесу з метою інноваційно-інвестиційного розвитку промисловості, що надасть можливість значно підвищити ефективність державного управління; використати переваги, які виникають під час реалізації гнучкої бюджетної, податкової та фінансово-кредитної політики [10].

Слід звернути увагу на Державну програму розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року, мета якої — забезпечення ефективного використання виробничого, експортного та науково-технічного потенціалів гірничо-металургійного комплексу, визначення пріоритетних напрямів структурної перебудови галузі, реструктуризація виробничих потужностей і технічного переоснащення. Програма передбачає, що зростання потреби в ефективних видах металопродукції відбудеться за рахунок відродження та розвитку вітчизняного машинобудування та виробництва високотехнологічного обладнання. Для досягнення такого результату необхідне максимальне завантаження виробничих потужностей. Унаслідок використання останніх виробництво сталі та прокату значно зросло б. Також ця програма передбачає реалізацію інноваційної моделі розвитку галузі, створення нового високоефективного обладнання та технологій, що забезпечують виробництво конкурентоспроможної продукції, створення та впровадження у виробництво принципово нових наукоємних та ефективних технологій, а також ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій світового рівня [11]. На жаль, цей документ утратив чинність і зараз не існує профільної програми, яка б чітко регулювала питання, що стосуються саме металургійної промисловості. Управління цією галуззю здійснюється за допомогою загальних норм, що, на наш погляд, є великою прогалиною в

праві, адже, як уже зазначалося, металургія є однією з найголовніших економічних основ нашої країни.

Отже, проаналізувавши існуючі законодавчі акти у сфері державного програмування розвитку промисловості, можна констатувати, що вони містять низку спільних та відмінних особливостей. Зокрема, спільним є те, що кожна з них спрямована на використання експортного потенціалу країни, активізацію інноваційно-інвестиційного розвитку галузі, введення в експлуатацію нового високоефективного обладнання світового рівня, що сприяло б створенню конкурентоспроможних металовиробів. Практично в кожній з них наведено регіональні, соціальні та екологічні аспекти розвитку промисловості.

До відмінних рис можна віднести те, що, наприклад, Загальнодержавна цільова економічна програма розвитку промисловості на період до 2017 року від 9 липня 2008 р. має повністю інноваційний характер, і в цьому документі увага акцентується на модернізації обладнання та інтеграції промисловості на світовий рівень. Державна програма розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року забезпечує досягнення певних позитивних зрушень. Однак галузь характеризується технологічною відсталістю та низькою інноваційною активністю суб'єктів господарювання, застарілою структурою обробної промисловості, посиленням технологічної залежності від інших країн світу, про що зазначено в Концепції проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року. Що стосується Державної програми розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року, то вона на відміну від двох попередніх програм повністю спрямована на регулювання ГМК як такого. В ній ідеться про пріоритетні напрями розвитку основних видів виробництва чорної металургії, сировинних та взаємозв'язаних видів виробництва, розвитку основних видів виробництва кольорової металургії, соціальні, кадрові проблеми, оплату праці, охорону праці в металургійній промисловості та ін.

Висновки. У зазначених програмних документах держава не сформувала більш-менш достатнє коло правових засобів реалізації поставлених економічних завдань. Тому складно розраховувати, що ці документи можуть бути покладені в основу правової та законодавчої політики держави у сфері господарсько-правового забезпечення металургійного виробництва. До того ж сьогодні не існує чинної державної програми, яка б розробляла шляхи розвитку та їх реалізацію, регулювала питання, що стосуються саме металургійної промисловості. Це дає привід деяким металургійним підприємствам на власний розсуд розробляти стратегію своєї діяльності і діяти лише у своїх інтересах, повністю позбавляючи державу можливості брати участь у процесі управління промисловістю, що, звичайно, не найкращим чином позначається на економіці нашої країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Задохайло Д. В. Визначальні політико-правові чинники економічної стратегії держави / Д. В. Задохайло // Галузева економічна політика держави: проблеми правового забезпечення : монографія. — К. : Юрайт, 2013. — 520 с.
2. Битяк О. Ю. Проблеми розвитку електроенергетичного комплексу та електроенергетичного законодавства / О. Ю. Битяк // Галузева економічна політика держави: проблеми правового забезпечення: монографія ; за наук. ред. Д. В. Задохайла. — К. : Юрайт, 2013. — 520 с.
3. Письменна К. С. Галузева політика держави в суднобудівній промисловості: господарсько-правове забезпечення / К. С. Письменна // Галузева економічна політика держави: проблеми правового забезпечення : монографія ; за наук. ред. Д. В. Задохайла. — К. : Юрайт, 2013. — 520 с.
4. Бронова Ю. Г. Проблеми господарсько-правового забезпечення промислової політики в літакобудівній галузі / Ю. Г. Бронова // Галузева економічна політика держави: проблеми правового забезпечення : монографія ; за наук. ред. Д. В. Задохайла. — К. : Юрайт, 2013. — 520 с.
5. Семенишин А. В. Господарсько-правове забезпечення розвитку ОПК України в умовх реформування / А. В. Семенишин // Галузева економічна політика держави: проблеми правового забезпечення : монографія ; за наук. ред. Д. В. Задохайла. — К. : Юрайт, 2013. — 520 с.
6. Задохайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задохайло. — Х. : Юрайт, 2012. — 300 с.
7. Битяк О. Ю. Господарсько-правове забезпечення функціонування електроенергетичного комплексу України : монографія / О. Ю. Битяк. — Х. : Фінн, 2011. — С. 42.
8. Господарський кодекс України : станом на 1 січня 2012 року // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 18–20. — С. 7.
9. Державна програма розвитку промисловості на період 2003–2011 рр. від 28 липня 2003 р. № 1174.
10. Концепція проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року від 9 липня 2008 р. № 947-р.
11. Державна програма розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року від 28 липня 2004 р. № 967.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА УКРАИНЫ

Плавшуда Е. В.

Представлена економіко-правова характеристика металургічного виробництва в Україні. Исследованы его технологические особенности, имеющие значение для законодательного регулирования хозяйственной деятельности в отрасли. Отдельное внимание уделено анализу современного государственного программного обеспечения отрасли. Приведен перечень

основных законодательных актов, которыми регулируется деятельность в сфере металлургического производства. Указаны недостатки современного законодательства Украины в данной сфере.

Ключевые слова: металлургическая промышленность, металлургическое производство, государственное регулирование, программное обеспечение.

PUBLIC PROGRAMMING OF DEVELOPMENT OF A METALLURGICAL COMPLEX OF UKRAINE

Plavshuda E. V.

This article provides economic and legal description of metallurgical production in Ukraine, studies its technological features that are relevant to the legal regulation of economic activity in the industry. Special attention is given to the analysis of the modern public software of metallurgical industry. A list of basic legislation that regulates the activities in the field of metallurgical production is provided and disadvantages of modern Ukrainian legislation in this area are indicated in the article.

Key words: Metallurgical industry, metallurgical production, governmental control, software.

УДК 346.5 (477)

ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ

О. А. Колесніков, здобувач

Національний університет

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Визначено і проаналізовано проблеми реалізації регуляторної політики в сучасних умовах і доведено необхідність внесення відповідних змін до законодавства про державну регуляторну політику для його подальшого вдосконалення. Запропоновано напрями вдосконалення правового механізму реалізації регуляторної політики в господарській діяльності.

Ключові слова: регуляторна політика, економічна політика, дерегуляція, адміністративна реформа, організаційно-господарські повноваження, ефективність правового регулювання, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва.