

Climate Change." *Standartyzatsiia. Sertyfikatsiia. Yakist* 5 (2009): 6. Web. 07 Sept. 2017. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/ssia_2009_5_5>.

8. Kostiuchenko, Yu. V. (ed.) "Greenhouse effect and climate change in Ukraine: assessments and consequences. Section 5 Risk assessment in climate change in Ukraine Subsection 5.1 Quantitative methods for assessment of risks associated with long-term changes of the climate and environment [Parnykovyi efekt i zminy klimatu v Ukraini: otsinky ta naslidky. Rozdil 5 Otsinka ryzykiv pry zmini klimatu v Ukraini. Pidrozdil 5.1 Metody kilkisnoii otsinky ryzykiv, poviazanukh is dovhostriokovymy zminamy klimatu I dovkillia]." *Ukrainskii zhurnal dustantsiinoho zonduvannia Zemli* 7 (2015): 64–85. Web. 07 Sept. 2017. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukjdzz_2015_7_10>.

9. Lo Sh.-F. and Ch.-I. Wu "Financial anomalies under the conditions of responsibility for climate changes [Finansovi anomalii v umovakh vidpovidalnosti za zminy klimatu]." *Aktualni problemy ekonomiky* 9 (2012): 381–392. Web. 07 Sept. 2017. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2012_9_48>.

10. *The National report on the natural environment condition in Ukraine in 2014 [Natsionalna dopovid pro stan navkolyshneho pryrodnoho seredovyshcha v Ukraini u 2014 rotsi]*. Kyiv: Ministerstvo ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy, FOP Hrin D.S., 2016. Print.

DOI : 10.5281/zenodo.1038920

УДК 351

Ортіна Г. В., к.е.н., НУЦЗУ, м. Харків

*Ortina G., PhD, Scientific,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО АНТИКРИЗОВОЇ ПІДТРИМКИ МЕТАЛУРГІЙНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

STRATEGY OF PUBLIC POLICY OF ANTI-CRISIS DEVELOPMENT METALLURGY OF UKRAINE

В статті приділено увагу проблемним аспектам державної політики щодо протидії кризовим явищам в реальному секторі економіки, оцінено перспективи розвитку металургійної промисловості, яка найбільш постраждала від кризи. Запропоновано стратегічні напрями державної антикризової підтримки галузі в сучасних умовах.

Ключові слова: антикризова стратегія, виробництво, галузь, державна політика, промисловість, реальний сектор економіки.

The problematic aspects of combating the crisis in the real economy has been analysed. The prospects of the steel industry, which is most affected by the crisis, have been evaluated. The basic directions of the state anti-crisis support to the industry in modern conditions have been determined.

Keywords: *anti-crisis strategy, production, industry crisis, public policy, industry, real economy.*

Постановка проблеми. Підвищення конкурентоспроможності різних суб'єктів економічної діяльності в теперішній час є однією з найбільш актуальних проблем наукових досліджень внаслідок загострення конкуренції на світовому ринку і постійних змін кон'юнктурних, економічних, організаційних та інституційних умов господарювання.

Досягнення конкурентоспроможності як окремих підприємств, так і національної економіки в цілому багато в чому залежить від конкурентоспроможності видів економічної діяльності (галузей національного господарства), які мають власні, специфічні конкурентні переваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні питання забезпечення конкурентоспроможності різних об'єктів, у тому числі металургійної галузі, і їх конкурентних переваг розглядали у своїх роботах О. Амоша, Л. Антонюк, С. Аптекар, А. Воронкова, В. Геєць, Я. Жаліло, Б. Кваснюк, М. Кизим, Ю. Кіндзерський, М. Лепа, Ю. Макогон, О. Савчук, О. Тіщенко, О. Чернега, М. Чумаченко, О. Шнипко.

Постановка завдання. Аналіз кризових явищ в реальному секторі економіки, а також оцінка перспектив розвитку металургійної промисловості та визначення на цьому ґрунті основних напрямів державної антикризової підтримки галузі в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Національне господарство України підпало під вплив кризових явищ, що значною мірою відобразилось на динаміці й ефективності розвитку його базових галузей. Одним із найбільш постраждалих від кризи видів економічної діяльності виявилася металургійна промисловість, спад у якій досягав 50%. З метою всебічної економічної підтримки галузі заходи антикризового регулювання повинні мати комплексний характер, тобто охоплювати різні сфери господарської діяльності й забезпечуватися як самими господарюючими суб'єктами, так і державою.

Заходи у сфері цін і тарифів, як правило, є прерогативою держави і можуть містити введення митних експортно-імпортних мит, квотування ввезу/вивозу того або іншого виду продукції, зміну (в основному зниження) рівня цін на продукцію (послуги) природних і державних монополій, на деякі імпортовані товари, а також контроль (прямий або непрямий) за ціноутворенням на продукцію галузі. Господарюючі суб'єкти, націлені на одержання прибутку, неохоче йдуть на зниження ціни на власну продукцію, тому подібні процеси відбуваються в основному за участю держави та є обмеженими

в часі. Головним позитивним наслідком реалізації спектра ціново-тарифних антикризових заходів є запобігання зростанню або помірне підвищення (рідше – скорочення) затрат на виробництво.

Фінансово-інвестиційні та податково-бюджетні заходи спрямовані, головним чином, на збільшення обсягу обігових коштів металургійних підприємств і підвищення їх фінансової стабільності. При цьому податково-бюджетні заходи входять у компетенцію тільки держави, і їх метою, крім зазначених вище, може бути також розширення внутрішнього ринку металопродукції за рахунок пріоритетного розвитку металоспоживаючих галузей. До складу даних антикризових заходів можуть входити пільгова видача кредитних ресурсів, зниження ставок різних податків і зборів, цільове фінансування проектів, державне сприяння в міжнародних переговорах щодо залучення іноземних інвестицій тощо.

Ринкові заходи являють собою стимулювання попиту і розвиток як зовнішнього, так і внутрішнього ринків металопродукції. Основний позитивний результат успішної реалізації даних заходів полягає у збільшенні обсягу продажів і завоюванні нових/утриманні наявних ринкових ніш. На державному рівні ці заходи можуть включати моніторинг експортних цін на металопродукцію, підтримку при вирішенні спорів у рамках СОТ та ОЕСР, реалізацію інфраструктурних проектів; на рівні господарюючих суб'єктів – маркетингові дослідження, зміну сортаменту продукції, що випускається, тощо [1].

Технологічні антикризові заходи спрямовані у першу чергу на підвищення техніко-технологічного рівня металургійного виробництва і прискорене впровадження процесів енерго- і ресурсозбереження. Перевагою реалізації даних заходів на державному рівні є можливість вносити відповідні зміни до законодавчих актів, що регулюють ввезення передового й енергозберігаючого устаткування. Основними позитивними результатами ефективного застосування цих заходів виступає зростання цінової конкурентоспроможності металопродукції, зниження екологічного навантаження на навколишнє середовище і підвищення інноваційного рівня виробництва.

Заходи, прийняті урядом України для виходу металургійної галузі та всієї національної економіки із кризи, відображено в законодавчо-нормативних актах: «Про першочергові заходи щодо стабілізації ситуації, яка склалася в гірничо-металургійному і хімічному комплексі», «Про затвердження плану негайних заходів щодо подолання негативних явищ у металургійній промисловості», «Про додаткові заходи щодо подолання фінансової кризи в Україні», «Про внесення змін до деяких законів України для мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості».

Крім зазначених нормативно-правових документів, 10 листопада 2008 р. був підписаний «Меморандум взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і підприємствами гірничо-металургійного комплексу», дія якого згодом кілька разів продовжувалася [2].

Слід зазначити, що заходи, визначені в даному документі, були вико-

нані лише частково як урядом, так і підприємствами.

Однією з найбільш спірних тем у процесі переговорів про продовження дії Меморандуму металургів з урядом і державними монополіями було питання про рівень внутрішніх цін на металопродукцію. Вимогу про підтримку внутрішніх цін на рівні експортних було внесено окремим пунктом у документ, і її недотримання могло призвести до скасування пільг для металургійних підприємств.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі неодноразово робило заяви про те, що ціни на внутрішньому ринку перевищують експортні за багатьма товарними позиціями на 25-40%. «Укрзалізниця», НАК «Нафтогаз України» й інші енергокомпанії зверталися до Кабінету Міністрів України з проханням скасувати преференції для металургів, мотивувавши це значними збитками, яких зазнають державні монополії через введення пільг для гірничо-металургійного комплексу, а також відмовою металургійних підприємств знижувати ціни на свою продукцію [3].

Аналіз ситуації, проведений Мінекономрозвитку, свідчить, що різниця внутрішніх і зовнішніх цін пояснювалася інерційністю українського металоринку, який із запізненням реагував на світову кон'юнктуру.

Різниця в цінах на внутрішньому і зовнішньому ринках виникала при використанні методу локального аналізу, тобто місяць до місяця. Однак інформація про коливання цін на світовому ринку надходила в Україну із запізненням практично на місяць. Таким чином, коли ціна на світовому ринку вже змінилася, на внутрішньому поставках тривали за контрактами, укладеними за старими експортними цінами.

Даний висновок надалі став ключовим фактором для прийняття урядом рішення про подальше продовження пільг для підприємств гірничо-металургійного комплексу.

Урядові антикризові заходи спрямовані на досягнення таких основних результатів, як зниження затрат на виробництво, розширення збуту металопродукції на внутрішньому ринку, прискорене технічне переозброєння галузі, збільшення обсягу обігових коштів металургійних підприємств, безперервне забезпечення металургів ресурсами, стимулювання заходів щодо ресурсозбереження, збереження існуючих ринкових ніш української металопродукції з використанням міжнародних механізмів захисту інтересів вітчизняних металургів. Однак ефективність зазначених заходів, навіть тих, які вже введені в дію, є нерівнозначною. Наприклад, зняття цільової надбавки на технологічний природний газ, мораторій на підвищення залізничних тарифів і цін на електроенергію є доцільним тільки як короткочасний захід, що дозволяє підприємствам галузі запобігти різкому зростанню затрат на транспорт і енергоресурси. Однак ці заходи не можуть і не повинні розглядатися як необхідні для стратегічного розвитку металургійної промисловості через неоптимальну структуру виробничих затрат.

Більш істотне значення мало для металургів досить помірне підвищення вартості природного газу і, що не менш важливо, одержання підприємствами гарантій забезпечення «блакитним паливом» на наступні роки.

Незважаючи на перехід на ринкові ціни, українська металургія зможе одержувати газ за зниженими цінами.

Структура ціни на газ для промисловості, у тому числі металургійної, виглядає в такий спосіб: гранична ціна на паливо, встановлена Національною комісією регулювання електроенергетики України (НКРЕ), затрати НАК «Нафтогаз» на реалізацію, транспортування по магістральних і розподільних газопроводах, цільова надбавка (скасована для промисловості з 1 січня 2009 р.) плюс ПДВ на газ і цільову надбавку. Таким чином, ключовим моментом стає розмір граничної ціни, яку визначають в уряді, а потім затверджує регулятор [4].

Відповідно до Постанови НКРЕ України від 19 лютого 2009 р. № 195 «Про затвердження граничних рівнів цін на природний газ для промислових споживачів та інших суб'єктів господарювання на 2009 рік» гранична ціна на газ для металургійних підприємств складе без ПДВ 1899,25 грн. за 1 тис. м³, що на 6,3% нижче, ніж для підприємств інших видів промислової діяльності.

Обсяги споживання металургійних підприємств залежать від стану устаткування, застосовуваних технологій та інших факторів. Для заводів, які активно працювали над зниженням своєї енергозалежності (зокрема, «АрселорМіттал Кривий Ріг», «Алчевський МК», «Азовсталь», «Єнакіївський МЗ»), зростання витрат у випадку підвищення вартості природного газу стане менш хворобливим. У той час як найбільш відсталі з технічної точки зору підприємства, наприклад «Макиївський МК» і «ДМЗ ім. Петровського» виявляться в менш вигідному становищі [5].

Сприяття реалізації політики енергозбереження покликаний Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про стимулювання заходів щодо енергозбереження». Згідно з даним законом до Закону України «Про єдиний митний тариф» були внесені зміни, спрямовані на безмитне ввезення на територію України устаткування, яке працює на нетрадиційних видах палива й енергозберігаючих матеріалів, які не виробляються вітчизняними підприємствами.

Позитивною обставиною для розвитку галузі могло б стати надання промисловим, у тому числі металургійним, підприємствам права застосовувати 25-відсоткову норму прискореної амортизації основних фондів групи 3, що дозволило б прискорити процес модернізації застарілих виробничих потужностей. А одночасне застосування також зниженої ставки податку на прибуток у разі її реінвестування на придбання основних фондів групи 3 як середньострокові заходи щодо підтримки метпідприємств надало б ще більше фінансових ресурсів для їх технічного переозброєння. На жаль, дію даного закону було скасовано.

Однією з основних проблем розвитку галузі є нерозвиненість внутріш-

нього ринку, тому багато антикризових заходів спрямовано на його розширення. З даною метою було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження першочергових заходів щодо будівництва, реконструкції та переоснащенні об'єктів, призначених для розміщення учасників і гостей фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» № 1484-р від 19 листопада 2008 р.

Негативною обставиною для виходу галузі з кризи стало те, що у 2008 р. не були виконані плани з реформи адміністрування відшкодування експортного ПДВ металургійним підприємствам. Обіцяні урядом заходи щодо прискорення і спрощення компенсації реалізовано лише частково. Але найголовніше – через несвоєчасне відшкодування податку підприємства, як і раніше, змушені звертатися до кредитування, щоб заповнити дефіцит обігових коштів.

Позитивною новиною на цьому тлі є лише деяке прискорення повернення ПДВ експортерам до кінця 2008 р. На початку 2013 р. борг з відшкодування ПДВ для металургійних підприємств склав 2,5 млрд. грн. (83% загальноукраїнської заборгованості). Приблизно такою ж була заборгованість і на початок 2008 р., однак протягом року, особливо в останньому кварталі, її розмір істотно коливався.

Одним із пунктів «Меморандуму» про взаємодію металургів і Кабінету Міністрів України була обіцянка уряду зменшити строк відшкодування ПДВ металургам-експортерам із 60 до 5 днів після подання декларації. Однак дані зміни (станом на березень 2009 р.) так і не були внесені до відповідних законодавчих актів.

Формальною причиною для уповільнення темпів виплат було, на думку Кабінету Міністрів України, невиконання металургійними підприємствами умов документа, зокрема, щодо зниження цін на металопродукцію на внутрішньому ринку, а також поява заборгованості по зарплатах на підприємствах гірничо-металургійного комплексу, яка до кінця 2008 р. склала 10 млн. грн.

Слід зазначити, що більшість розглянутих заходів, які сприяють виходу металургійної промисловості з кризи, мають короткостроковий характер. Вони дозволяють підтримати роботу галузі в період спаду на світовому ринку, однак не вирішують існуючих у металургії проблем, які накопичувалися протягом багатьох років.

Сучасні кризові тенденції у вітчизняній металургії (сектор виробництва чорних металів і металопродукції) сформувалися в результаті взаємодії як несприятливої світової ринкової кон'юнктури (під впливом глобальної фінансово-економічної кризи), так і накопиченої критичної маси внутрішніх проблем галузі – структурного, економічного й інституціонального характеру.

З урахуванням відзначеної системної природи кризових явищ державне регулювання умов функціонування і розвитку галузі має органічно сполучити заходи короткострокового і стратегічного призначення. Аналіз свідчить,

що в діючому пакеті домінують заходи й інструменти, які забезпечують, головним чином, оперативно-тактичні стабілізаційні ефекти.

Акценти на заходах щодо зміцнення фінансових і ринкових позицій підприємств обумовлені як гостротою прояву цих проблем на мікрорівні, так і високою фіскальною зацікавленістю держави у швидкому досягненні стабільності бюджетоутворюючої галузі.

З позицій стратегічної необхідності істотних зрушень у технологічному розвитку металургії України в умовах глобалізації економіки та жорсткості конкуренції особливого значення набувають заходи, що регулюють процеси прискореного нагромадження фінансових ресурсів для масштабних інвестицій, насамперед в енергозбереження. У зв'язку з цим доцільно:

- забезпечити подальше розширення заходів даного профілю у державних програмах підтримки і стимулювання пріоритетних галузей з розробкою реально забезпечених механізмів їх здійснення. Зокрема, доцільно звільнити підприємства гірничо-металургійного комплексу від сплати ввізного мита на устаткування та комплектуючі для модернізації, знизити податок на прибуток при його реінвестуванні в технічне переозброєння виробництва тощо;

- організувати моніторинг процесів реалізації антикризових регуляторних актів з метою оперативного виявлення й усунення виникаючих організаційних та інституціональних перешкод, а також своєчасної реакції на зміни умов господарювання;

- щодо заходів, введених на чітко визначений період, забезпечити проведення комплексного аналізу умов і результатів їх здійснення для обґрунтування пролонгування дії найбільш ефективних із них (з урахуванням норм і обмежень міжнародно-правового характеру).

Інституційні особливості галузі (майже 100% її перебуває в недержавній власності) обумовлюють необхідність вживання заходів, що забезпечують більшу симетричність (баланс) економічних інтересів держави й бізнесу. Представляється, що проаналізований пакет заходів недостатньою мірою задовольняє таку вимогу (з точки зору інтересів держави та всієї економіки). У цьому сенсі особливого значення набуває конкретизація механізмів реалізації заходів підтримки галузі щодо вибору безпосередніх інструментів, процедур і умов їх застосування (наприклад, щодо фінансової підтримки інвестпроектів). Очевидним є пріоритет вживання заходів підтримки за допомогою інститутів ринкової інфраструктури (банки, фондовий ринок тощо), а не прямої державної участі (бюджетні дотації, цільове фінансування тощо). У цьому ж контексті необхідно розглядати розвиток програм підтримки галузі як сукупності взаємних узгоджених дій і зобов'язань держави та бізнес-структур.

Одним із важливих напрямів активізації зусиль бізнесу в цьому плані могло б стати всіляке зміцнення позицій у міжнародному металургійному співтоваристві.

Аналіз процесів формування і змісту антикризового пакета дозволяє

говорити про позитивні зрушення, що намітилися у взаємодії законодавців, уряду й бізнесу при вирішенні економічних проблем загальнодержавного масштабу. Пріоритети антикризового регулювання, зафіксовані в законодавчо-правових актах, охоплюють найбільш проблемні (з точки зору бізнесу) аспекти діяльності галузі: податковий (ПДВ), ціновий, збутовий, інвестиційний, технологічний. Дана обставина підводить більш міцну базу під очікування позитивних ефектів від реалізації державного антикризового регулювання на даному етапі.

У цілому криза досить гостро продемонструвала нестійкість конкурентних позицій металургії України на світових ринках. Центральною проблемою залишається порівняно низька ефективність галузі внаслідок технологічної відсталості й недостатньої інноваційної динаміки. Це вказує на актуальність пошуку нових шляхів і факторів зміцнення її конкурентоспроможності вже в найближчій перспективі.

Роль держави в цих процесах полягає у створенні сприятливих макроекономічних умов, а також формуванні діючого механізму мотивації та стимулювання бізнесу до безперервних інновацій.

Висновки. З метою підвищення конкурентоспроможності металургійної промисловості України та переорієнтації її стратегічного розвитку відповідно із активним сценарієм необхідно удосконалити структуру металургійного виробництва, здійснити перехід до ресурсозберігаючої моделі розвитку галузі й посилення позицій внутрішнього ринку як основного споживача виробленої металопродукції (напівфабрикатів і готових високоякісних виробів).

Реалізації даних пріоритетів в умовах світової фінансово-економічної кризи, яка істотно торкнулася і вітчизняної металургії, мають сприяти антикризові заходи. Ці заходи державної політики мають ціново-тарифний, фінансово-інвестиційний, податково-бюджетний, ринковий і технологічний характер і спрямовані на зниження виробничих затрат, розширення збуту продукції на внутрішньому ринку, прискорену техніко-технологічну модернізацію галузі, забезпечення металургів необхідними ресурсами і збереження ринкових ніш української металопродукції на зовнішніх ринках.

Особливістю антикризових заходів державної політики в Україні, у тому числі стосовно металургії, є їх короткостроковий характер і необхідність комплексного вирішення проблем, що накопичилися в галузі за останні десятиліття.

Для вирішення середньострокових завдань розвитку галузі в умовах кризи доцільним є прискорення ухвалення Закону України «Про підвищення конкурентоспроможності підприємств гірничо-металургійного і хімічного комплексів», основна увага в якому має бути приділена заходам, пов'язаним із техніко-технологічною модернізацією металургії та поліпшенням екологічних показників її функціонування. Серед таких заходів кращими є залучен-

ня кредитних ресурсів під державні гарантії, зниження екологічних платежів за викиди забруднюючих речовин, звільнення металургійних підприємств від сплати ПДВ і митного збору на ввезення ресурсозберігаючого устаткування та матеріалів природоохоронного призначення.

Список використаних джерел

1. Горник В.Г. Державна політика забезпечення конкурентоспроможності національної економіки: умови, важелі та механізми: монографія / В.Г. Горник. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 400 с.
2. Економічна криза в Україні: виміри, ризики, перспективи / [Жаліло Я. А., Бабанін О. С., Белінська Я. В. та ін.] ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 142 с.
3. Інноваційна стратегія українських реформ : монографія / А. Гальчинський, В. Геєць, А. Кінах, В.Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 336 с.
4. Ласуэн Х.Р. Урбанизация и экономическое развитие: временное взаимодействие между географическими и отраслевыми кластерами / Х.Р. Ласуэн // Пространственная экономика. – 2010. – № 1. – С. 68-104.
5. Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа економічного безпеки національної економіки : монографія / О.І. Дацій, Н.В. Дацій, І.О. Драган, І.В. Драган. – Донецьк : ТОВ „Юго-Восток, Лтд”, 2008. – 281 с.

References

1. Hornyk, V.H. *Government policy to ensure the competitiveness of the national economy: conditions, instruments and mechanisms [Derzhavna polityka zabezpechennia konkurentospromozhnosti natsional'noi ekonomiky: umovy, vazheli ta mekhanizmy]*. Donetsk: Yugo-Vostok, 2011. Print.
2. Zhalilo, Ya. A., Babanin, O. S. and Belins'ka, Ya. V. *The economic crisis in Ukraine: Dimensions, Risks, Prospects [Ekonomichna kryza v Ukraini: vymiry, ryzyky, perspektyvy]*. Kyiv: NISD, 2010. Print.
3. Hal'chyns'kyj, A., Heiets', V., Kinakh, A. and Semynozhenko, V. *The innovative strategy of Ukrainian reforms [Innovatsijna stratehiia ukrains'kykh reform]*. Kyiv: Znannia Ukrainy, 2002. Print.
4. Lasujen, H.R. "Urbanization and economic development: the interaction time between the geographical and sectoral clusters [Urbanizacija i ekonomicheskoe razvitiie: vremennoe vzaimodejstvie mezhdru geograficheskimi i otraslevymi klasterami]". *Prostranstvennaja jekonomika* 1 (2010): 68–104. Print.
5. Datsij, O.I., Datsij, N.V., Drahan, I.O. and Drahan, I.V. *Strategic innovation management as a basis for the economic security of the national economy [Stratehichne upravlinnia innovatsijnoiu diial'nistiu iak osnova ekonomichnoho bezpeky natsional'noi ekonomiky]*. Donetsk: TOV „Yugo-Vostok, Ltd”, 2008. Print.