

Р. Ю. Биков,  
здобувач, Академія муніципального управління

## ІНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

*Визначено поняття "державний сектор" і "державне майно". Обґрунтовано створення в цілях нової організаційно-правової структури державного рівня.*

*A concept is certain "state sector" and "state property". It is led to creation for a new organizational legal structure of state level.*

*Ключові слова: державний сектор, діяльність, механізм, регулювання, форма власності, формування, функціонування власності.*

### АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ

У даний час відсутні чітко окреслені межі функціонування державного сектора економіки, розподіл об'єктів власності по інших секторах з урахуванням форми власності, і не передбачена відповідальність за невиконання обов'язків перед власниками по реалізації їх прав у частині привласнення результатів функціонування об'єктів власності. Такий характер функціонування державного сектора економіки обумовлює важливість і обов'язковість формування й інших, що функціонують разом з ним секторів економіки, — приватного і змішаного. Кожен з них має в своєму складі об'єкти відповідної форми власності.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Прикладні аспекти управління власністю висвітлені у наукових працях А. Алчіана, А. Берлі, Т. Веблена, М. Гордона, С. Гроссмана, Г. Мінза, М. Міллера, Д. Норта, Р. Коуза, М. Портера, О. Ульямсона та ін. Окремі положення багатоаспектної проблеми розглядали у своїх наукових працях вітчизняні економісти, зокрема: О. Амоша, П. Беленький, Є. Бойко, С. Давимука, М. Долішній, В. Євтушевський, М. Єрмошенко, І. Жадан, М. Козоріз, О. Кузьмін, В. Павлов, Є. Палига, О. Поважний, О. Редь-

кін, С. Румянцев, М. Сірош, М. Чечетов, М. Шкільняк та ін.

### МЕТА РОБОТИ

— визначити поняття "державний сектор" і "державне майно";  
— обґрунтувати створення нової організаційно-правової структури державного рівня.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Поняття "державний сектор" і "державне майно" широко використовується у вітчизняній і зарубіжній науковій економічній літературі. Як видно з економічних моделей функціонування економіки зарубіжних країн, держава вирішує задачі соціально-економічного розвитку суспільства і підвищення власної економічної ролі у формуванні організаційно-економічних і майнових відносин у суспільстві за допомогою використання і розвитку державного сектора економіки. Це обумовлено головною задачею держави, пов'язаною з досягненням якнайкращих економічних показників.

Поняття "державний сектор" не одержало дотепер чіткого визначення. Це обумовлено різними причинами: недостатньою розробленістю в нормативних актах і науковій літературі способу формування структури державної власності, а також відсутністю чіткого розуміння того, як

вона функціонує в рамках державного сектора, які задачі повинні вирішувати, які порядок і особливості сумісного функціонування державного й інших секторів економіки. Не вивчені відносини державної власності й у інших сферах економіки.

Дана задача вважається найактуальнішою і спірною в середовищі економістів. У зв'язку з цим цікавий вислів Дж. Кейнса не "власність на знаряддя виробництва істотна для держави. Якби держава могла визначити загальний обсяг ресурсів, призначених для збільшення знарядь виробництва, і основні ставки винагороди власників цих ресурсів, цим було б досягнуто всього, що необхідно" [1, с. 100].

Здійснювані радикальні перетворення у сфері суспільних відносин України не призвели поки до досягнення поставленої мети, формування об'єктивно обґрунтованого державного сектора економіки. Її реалізація ускладнюється відсутністю сталих економічних основ його формування в перехідній економіці.

Нормативними актами Уряду України і в Концепції визначені масштаби державного сектора економіки. У Концепції, наприклад, ставиться задача " ...перегляду принципів і пріоритетів у області управління і розпорядження державним майном, ... регулювання в державному секторі економіки" [4, с.120]. У його склад пропонується включити об'єкти власності, використовуючи державне майно. Це державні унітарні підприємства, за якими закріплено майно на правах господарського ведення, і установи, за якими закріплено державне майно на правах оперативного управління. До складу державного сектора економіки включені також інші об'єкти власності, за якими закріплені майнові права України, які витікають з їх участі в комерційних організаціях (за винятком державного майна, що залучається відповідно до законодавства України в бюджетний процес). Пропонується враховувати частки держави в статутних капіталах АТ і товариств у формі акцій і внесків. Проте, вказані об'єкти власності формують тільки окремі блоки державного сектора, а не його структури в цілому.

У ряді робіт приведені поняття і форми функціонування державного сектора [2, с. 60; 5, с. 11]. Так, до його складу рекомендується включити майно підприємств, організацій і установ, що належать державі; блок об'єктів, сформованих та рахунок податків і пов'язаних з відправленням правової і політичної функцій

держави, а також блок об'єктів і відносин, пов'язаних з податковим перерозподілом державних доходів відповідно до соціально-економічних цілей, тобто державні фінанси і трансферти як особливий вид власності.

Приведені підходи не розкривають повною мірою якісний склад і принципи формування державного сектора. Недостатньо ясні способи і особливості функціонування кожного елементу державної власності в його складі, мета і задачі функціонування у сфері економіки.

Для розкриття змісту терміну "державний сектор" використовуємо поняття "сектор" і "система". Вони тісно між собою зв'язані. Сектор, як і система, має складну багатокomпонентну структуру, що відображає цільову орієнтацію, спрямованість взаємодії елементів і їх взаємозалежність. Його структура виконує важливу роль в його функціонуванні як системи, забезпечуючи взаємозв'язок становлячих його об'єктів власності. Сектор має свої масштаби, межі і цілі функціонування. Державний сектор розглядається як "економічна система", яка характеризується сукупністю економічних відносин, що виникають в процесі взаємодії власника з його елементами — об'єктами власності, що мають безліч параметрів стану, і можливістю застосування власником по відношенню до них дій для привласнення результатів діяльності.

Під державним підприємством (або державним сектором економіки) слід розуміти будь-яке підприємство (або сектор економіки), в якому держава є "... власником, роздільно або сумісно, прямо або побічно, частини капіталу, розмір якої або, перевищуючи половину капіталу підприємства, або, залишаючись не основною частиною в його складі, дозволяє державі самим фактом свого існування і в поєднанні із специфічними правами мати реальну владу на підприємстві" [3, с. 69].

Виходячи з приведеного визначення, під державним сектором у сучасній перехідній економіці слід розуміти, враховуючи потреби практики, об'єкти власності, по відношенню до яких можливе застосування владних повноважень по реалізації прав власника на вкладений капітал. Держава, використовуючи адміністративні можливості й повноваження, організовує і забезпечує за допомогою відповідних механізмів єдиний економічний простір для функціонування державної власності, дотримання рівності прав і обов'язків учас-

ників відтворювального процесу.

На нашу думку, поняття державного сектора необхідно розглядати як економічну категорію, яка формує систему суспільних відносин і спосіб соціально-економічних відносин. Слід застосовувати тоді, коли йдеться про функціонування конкретних економічних об'єктів, що знаходяться у власності держави. Державний сектор — сфера рішення економічних задач і досягнення цілей держави. Ці об'єкти забезпечують виконання задач тільки державного сектора економіки.

Наступний важливий момент формування державного сектора — його якісний склад. Державний сектор — специфічна форма, в рамках якої розглядають, створюючи її як систему елементи (структурна можливість елементів), і взаємодіючі між собою об'єкти державної власності. Вони є носіями інтересів власника-держави і виражають їх в ході свого функціонування у сфері відносин власності. Економічні інтереси обумовлені економічною і організаційною природою об'єктів власності й способом їх функціонування.

Організаційні структури держави як об'єкти державної власності, — державні унітарні підприємства, казенні підприємства і установи за якими, при закріпленні власності конкретними організаційними структурами, держава виходить як з власних макроекономічних цілей, так і з соціально-економічних потреб економічного розвитку суспільства. Вказані об'єкти власності складають речовинну частину державного сектора економіки.

У якості об'єктів державної власності виступають ті з них, які віднесені відповідно до розробленої класифікації складу основних видів національного багатства країни до державної власності. Об'єкти державної власності в межах державного сектора економіки розглядаються як вже відповідним чином згруповані, обґрунтовані їх вміст, роль і місце в новій системі економічних відносин, формуванні інституційних основ державного сектора економіки. Відомо, що такі об'єкти характеризуються як певний ресурс і призначенні в процесі їх продуктивного споживання.

Як організаційна структура державного сектора економіки Казна є складовою частиною економічного механізму процесу функціонування і реструктуризації державної власності і державного сектора економіки. Казна є цілісною економічною категорією, що володіє загальними

властивостями, має свою структуру, в яку входять декілька взаємозв'язаних ланок, для кожної з яких характерні свої особливості. Необхідність їх виділення обумовлена різноманітністю потреб суспільства, які обслуговують державний сектор економіки, охоплюють своєю дією всю економіку країни. Вона включає сукупність майнової і фінансової складових.

Економічні відносини між складовими державного сектора економіки: майнова Казна, об'єкт власності та право власності держави, виникають в процесі їх взаємодії з приводу реалізації права власності держави на об'єкт власності. Першопричиною взаємодії з майновою Казною можуть бути інші, окрім як з'ясування прав власності. Часто Казна і державна власність (як сторони відносин) взаємодіють в цілях виконання господарських дій.

Політика держави відносно державного сектора економіки завжди направлена на підвищення ефективного функціонування об'єктів державної власності в його складі. Формування державного сектора економіки здійснюється на державному і субдержавному (регіональному) рівнях, інтегрованих по вертикалі й горизонталі. Загальним для обох рівнів влади: державного і субдержавного, є включення в нього об'єктів, що належать їм на праві власності. Кожний з них має свої особливості, обумовлені формою власності. До складу вказаних рівнів державного сектора включаються об'єкти державної власності. Державний сектор економіки, що функціонує в цілях забезпечення рішення державних і національних задач, спирається на весь спектр його організаційних можливостей.

Державний сектор економіки в процесі функціонування взаємодіє з іншими секторами — приватним і змішаним — в рамках економічної системи держави.

Взаємостосунки між ними будуються на загальних для всіх об'єктів власності підставах, проте, з урахуванням конкретних економічних, політичних, територіальних і фінансових умов для різних форм власності. У цих умовах роль державного сектора економіки полягає у здійсненні виробничої діяльності, реалізації вироблених товарів і послуг, акумуляції фінансових коштів і їх перерозподілу на основі встановленого порядку регулювання економічної діяльності об'єктів власності, кредитуванні виробництва товарів і послуг.

Вирішувани в його рамках задачі направлені на забезпечення виконання соціальних і економічних функцій держави, що знаходяться у сфері національних інтересів України, основні з яких — національна безпека (вона включає такі види діяльності, як забезпечення оборони і безпеки країни, захист державних кордонів), ексклюзивна розробка і виготовлення продукції для державних потреб, виробництво товарів і надання послуг, необхідних для захисту моральності, здоров'я, прав і законних інтересів громадян країни та ін. Держава здійснює централизовану соціально-економічну політику і соціальний захист населення, забезпечуючи діяльність загальноосвітніх шкіл, вищих і середніх спеціальних учбових закладів, установ і організацій охорони здоров'я, установ культури і мистецтва, державних органів соціального страхування і соціального забезпечення, установ соціального захисту (дома пристарілих, реабілітаційні центри для інвалідів та ін.) Тому державний сектор економіки формується як економічний гараж ринкового розвитку. Стійкий розвиток економіки залежатиме від того, яке місце в ній відведене державному сектору.

Досвід західних країн і аналіз їх економічного розвитку свідчать про відсутність прямого зв'язку між масштабами державного сектора і ефективністю економіки, яка залежить від механізму функціонування економіки в цілому і від механізму реалізації кожної форми власності. Отже, математичне визначення оптимальності цієї сфери економіки є проблематичним. Скорочення існуючого державного сектора до розмірів, необхідних для виконання задач державою, залишається насущною для сучасності проблемою [6, с. 93].

Народногосподарський комплекс України має складну економічну і виробничу структуру, в якій виділяються два рівні — галузевий і територіальний. Галузева, або компонентна структура відображає співвідношення, зв'язки і пропорції, що стосуються розширення інтересів власників, направлених на злиття в міжгалузевих інтегрованих утвореннях. Здійснення таких організаційних перетворень значною мірою обумовлене необхідністю розширення інвестиційних можливостей.

З урахуванням загальної тенденції функціонування державного сектора економіки пропонується формувати галузі лише з певною часткою державної власності. У результаті державний сектор еконо-

міки об'єднає об'єкти тільки державної власності. Держава повинна стимулювати розвиток пріоритетних галузей економіки, передаючи в їх склад певні об'єкти власності шляхом приватизації або вибираючи для них інший спосіб функціонування.

Комерціалізація діяльності об'єктів державної власності неминуче викликає розділення інтересів учасників економічних процесів — менеджерів і держави як власника, що у результаті приводить до розділення прав власності і втрати державної власності. Тому йому необхідно прагнути до організації "своїх" підприємств для виконання суто державних задач.

Матеріальною основою державного сектора економіки стають об'єкти з 100%-ю державною власністю — казенні підприємства, державні унітарні підприємства і установи. Вони підкоряються безпосередньо державі, або права по управлінню ними делеговані галузевим органам управління. Останні здійснюють контроль за результатами їх діяльності. Інші повноваження і права визначаються відповідними нормативними актами.

Таким чином, державний сектор слід формувати так, щоб держава мала нагоду виконувати свої стратегічні функції, регулювати процес економічного розвитку суспільства, а також вирішувати задачі соціального характеру, тобто через об'єктивні межі втручання держави в сферу відносин власності можна визначити рамки державного сектора економіки, що обумовлене потребою і здатністю держави її здійснювати.

Функціонування власності виявиться можливим там, де реалізуються цілі й здійснюється захист економічних інтересів власників. Вдосконалення організаційно-економічного механізму управління державною власністю припускає поєднання ряду відповідних функцій Держмайна України, Мінфіну України і створення в цих цілях нової організаційно-правової структури державного рівня — Казни як некомерційної організації.

У складі Казни повинен враховуватися і регулюватися рух майна всіх видів об'єктів державної власності, у функції Казни міняється управління об'єктами власності, не закріплені за певними господарюючими суб'єктами і органами влади, а також безгосподарним майном. Бюджет Казни передбачає з'єднання як державних, так і недержавних джерел, зокрема одержаних Казною від участі в підприємницькій діяльності.

Консолідація економічного потенціалу, зокрема фінансового, дозволить збільшити відтворувальний

потенціал державного сектора економіки. Облікова функція Казни є регулюючою функціонування державної власності, з тим, щоб за допомогою такого способу обліку руху цього майна забезпечувалася регулююча і контролююча роль держави і виключався неконтрольований переділ власності, і, особливо, в період масової приватизації.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ НАУКОВИХ РОЗРОБОК В ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, формування державного сектора слід здійснювати на державному і субдержавному (регіональному) рівнях, інтегрованих по вертикалі і горизонталі. Істотне значення має його якісний склад. Державний сектор економіки, який удосконалюється на основі зміни організаційно-економічного механізму функціонування об'єктів державної власності, формується як економічний гарант ринкового розвитку. До складу державного сектора включаються такі об'єкти власності, відносно яких власник в особі держави, повинен мати нагоду спожити реальну владу. До них відносяться об'єкти державної власності, в яких основна частина капіталу належить державі, вона здатна здійснювати повноваження власника.

### Література:

1. Камішанська М.О. Державна власність на сучасному етапі розвитку економіки України/ НАН України; Інститут економіки промисловості. — Донецьк, 2003. — 144 с.
  2. Мельник Л.Ю., Корецький М.Х. Держава і власність. — Д: Січ, 2002. — 249 с.
  3. Павловський М.А. Стратегія розвитку суспільства: Україна і світ (економіка, політологія, соціологія) / М.А.Павловський. — К.: Техніка, 2001. — 312 с.
  4. Пількевич В.А. Організаційно-правове забезпечення управління державним майном в Україні: дис. ... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07. — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право — Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — Київ, 2006. — 217 с.
  5. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь. / [за ред. З.Варналія]. — К.: НІС, 2007. — С. 30.
  6. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: [навч. посіб.] / Л.А. Швайка — К.: Знання, 2006. — 435 с.
- Стаття надійшла до редакції 15.05.2009 р.