УДК 35.072.8

Г. І. Груба,
д. держ. упр., Голова правління ВАТ "Крименерго"

ФОРМИ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Визначено форми державної власності в Україні. Досліджено функції державної власності на фінансовому ринку.

The patterns of state ownership are certain in Ukraine. The functions of public domain are explored at the financial market.

Ключові слова: власність, державне регулювання, ринкові відносини, функція, функціонування.

ВСТУП

Історично державна власність була породжена необхідністю існування держави як особливого апарату, що стоїть над суспільством і виконує специфічний захист існуючого соціально-економічного ладу. Для того, щоб виконувати такого роду функції, держава повинна була мати в своєму розпорядженні майно і доходи, які потрібні для матеріального змісту органів державної влади, поліції, армії, судів і т.д. Це була державна власність в її простому і чистому вигляді, головне місце в якій займав грошовий зміст казни і державного бюджету. В даний час державний сектор економіки включає і різного роду підприємства, виробляючі ті або інші товари і послуги. Державний сектор економіки не тільки споживає, але і виробляє продукти і приносить доходи.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Звернення до державної власності та комунальної власності як вітчизняних, так і зарубіжних учених має в основному прикладний характер, де особлива увага приділяється дослідженню юридичних, політичних і управлінських аспектів. Найбільш відомі в цій галузі праці В.М. Алексєєва, Є.П. Бабенкова, Р.Ф. Гринюка, С.А. Давимука, Р.О. Денчук, М.В. Домашенко, Г.В. Задорожного, М.О. Камишанської, Л.Ю. Мельника та М.Х. Корецького, В.М. Огаренко, Л.А. Музики, А.М. Муховикова, А. Паскара та В. Польового, Ю.П. Пацурківського, В.О. Сизоненко, Н.Ф. Колесник, Н.В. Сментини, В. Устименко, Н.В. Чеснокової та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ.

— визначити форми державної власності в Україні;

— дослідити функції державної власності на фінансовому ринку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Особливості державної власності полягають у тому, що вона безпосередньо пов'язана зі здійсненням політичної влади, яку підтримує армія, поліція і т.д. Державна власність включає багатоманітні й взаємозв'язані відносини, побудовані за ієрархічним принципом. По-перше, це відносини усередині органів державної влади і управління, які пов'язані з введенням, користуванням і розпорядженням майном, що належить державі, твердженням і наповненням бюджету держави; по-друге, між центральними і місцевими (регіональними) органами влади і управлінні; по-третє, між апаратом держави і державними підприємствами як товаровиробниками і підприємцями. Державна власність є необхідним моментом ринкової економіки. Ринкове господарство в певних ситуаціях нездатне вирішувати задачі розвитку інфраструктури, реконструкції деяких галузей промисловості, забезпечення народного господарства дешевими енергією і сировиною, фінансування і організації в загальнодержавних науково-дослідних, експериментальних і дослідно-конструкторських робіт. Рішення цих задач вимушений узяти на себе державний сектор в економіці.

У багатьох країнах державному сектору відводиться значна роль. На даний час в Європейському Співтоваристві на державних об'єктах зайнято більше 8 млн чоловік — майже 11,0 % всіх працюючих за наймом. На них доводиться 12,5 % знов створеної власності і майже 20,0 % валових капіталовкладень до основних фондів (без сільського господарства). По країнах ці показники сильно диференційовані. Максимально частка держсектора у ВВП Греції — 23,2 %; мінімальна — в Нідерландах — 8,3 %. Державні підприємства переважають в енергетиці (близько 70,0 % всіх зайнятих і цієї галузі в Європейському Співтоваристві), на транспорті і в зв'язку (близько 60,0 % зайнятих); у фінансовому секторі (30,0 %). Вплив державного сектора великий також у Франції, Італії, Австрії, Іспанії, Португалії в таких галузях, як металургія, судно- і автомобілебудування, хімія, харчова промисловість, автобудування, атомна енергетика, дослідження космосу. В Італії є спеціальне міністерство по управлінню пакетами акцій, що знаходяться в державній власності [1, с. 100].

Помітне місце в держсекторі займають державні резерви палива, сировини і продовольства. Вони забезпечують національну безпеку країни і сприяють економічній стабільності. У світовій торгівлі відома роль стратегічних запасів кольорових і рідкоземельних металів США. При підвищень світових цін уряд США продає частину цих запасів. Після спалаху енергетичної кризи в багатьох країнах Західної

Європи і в Японії були створені державні резерви рідкого палива для захисту національних господарств від можливого нафтового ембарго або різкого підвищення цін [3, с. 58].

Значна частина держсектора — це об'єкти інфраструктури, в більшості своїй нерентабельні. Інша частина — державні підприємства в сировинних і енергетичних галузях, де потрібні великі інвестиції, а оборотність капіталу повільна. Рентабельність державних фірм, як правило, нижче, ніж у приватних. Частина держсектора — це пакети акцій змішаних приватно-державних компанії. Обсяг державного сектора економіки змінюється не тільки в результаті нового будівництва, придбань, але і внаслідок приватизації — продажу рентабельних, реконструйованих об'єктів держсектора приватному капіталу. У 80-ті і 90-ті роки ця тенденція помітно посилилася.

Сьогодні в економіці України в рамках відносин суспільної власності конституйовані і фактично склалися дві форми державної власності (державна і суб'єктів держави) і регіональна форма власності:

— державна власність — основа інституту суспільної (державної) власності. Вона забезпечує здійснення всього кола закріплених в Конституції України і інших нормативно-правових документах функції і відповідальності загальнодержавних органів влади і управління;

— власність суб'єктів держави — різновид державної власності. Вона є економічною базою здійснення функцій, що характеризують статус суб'єктів України як утворень державного типу;

— регіональна власність — її недержавну природу. Вона є економічною базою здійснення органів місцевого самоврядування.

Держава поступово звільняється від невластивих їй функцій в економічній сфері, зберігаючи у власності тільки ті підприємства майно яких, безумовно, необхідне для і задоволення життєво важливих потреб суспільства. Разом з тим, в процесі реформування економіки була значною мірою втрачена керованість державними підприємствами. З введенням в життя нових правил "гри", ухваленням нового цивільного законодавства державні органи втратили старі інструменти і важелі управління підприємствами і не змогли виробити нового ефективного механізму управління державною власністю [2, с. 10].

Державна власність є об'єктом державного регулювання, одночасно державна власність — це вираз діяльності держави як господарського суб'єкта. У поєднанні з іншими засобами державна власність широко використовується як інструмент регулювання для досягнення практично всіх державних соціально-економічних цілей. У країнах, де частка державної власності в національній економіці значна, вона незмінно служить опорою для вирівнювання економічного циклу і підтримки зайнятості. В умовах погіршення кон'юнктури, депресії або кризи, коли приватні капіталовкладення скорочуються, державні об'єкти не скорочують виробництво. Більш того, оновлення основного капіталу на державних залізницях, закупівлі дорогого устаткування поштою або телеграфом, бум в будівництві автомобільних доріг, реконструкції портів і аеродромів, супроводжувані відповідним зростанням закупівель товарів і замовлень на будівельні роботи, доводяться, як правило, на депресивні періоди. Таким чином, державні господарські об'єкти за ініціативою органів регулювання прагнуть протидіяти спаду виробництва і зростанню безробіття.

Після Другої світової війни не було випадку, щоб в роки масового закриття підприємств і звільнень в приватному секторі те ж саме відбувалося на державних об'єктах або фірмах, де державі належить контрольний пакет акцій. Навпаки, збільшення будівництва об'єктів інфраструктури і енергетики північної Швеції і Фінляндії, збільшення витрат на освоєння Канадської півночі, півдня Італії практично завжди відбувається в періоди погіршення кон'юнктури. Два найбільші будівництва другої половини XX століття в Західній Європі — будівництво тунелю під Ла-Маншем і каналу Рейн-Майн-Дунай на території ФРН — відбувалися в роки низьких темпів економічного зростання в цих країнах [4, с. 43].

У роки несприятливої кон'юнктури підйом будівельних робіт на державних об'єктах потрібен саме тому, що будівництво може виконувати роль мультиплікатора економіки, виступаючи замовником на будівельні матеріали, машини, підйомне, сантехнічне, електричне устаткування і багато що інше. До того ж будівництво — одна з найбільш трудомістких галузей економіки, воно забезпечує зайнятість значної частини працівників за наймом. Праця в будівництві менш кваліфікована, ніж в багатьох інших, особливо новітніх галузях. Тому розширення і реконструкція державної інфраструктури, електростанцій, екологічних об'єктів зберігає, а по можливості збільшує число робочих місць численної і як найменше захищеної частини працівників за наймом щодо менш кваліфікованої частини робітників.

Державна власність виконує помітну роль в державній структурній політиці. Держава створює нові об'єкти, розширює, викуповує у приватних власників і реконструює старі. Порятунок англійської вугільної промисловості і чорної металургам від загибелі в кінці 40-х — початку 50-х років було б справою безнадійною, якщо лейбористський уряд не пішов би на націоналізацію цих галузей [5, с. 44].

Державна власність виконує ряд важливих функцій на фінансовому ринку:

— акумулює грошові кошти і направляє їх в сфери, від розвитку яких залежить економічна кон'юнктура і структура народного господарства країни;

— визначає процентні ставки на ринках позикових капіталів, впливаючи таким чином на темпи зростання економіки;

— діючи на ринку цінних паперів, регулює наявність ліквідних засобів у економіці і забезпечує надходження додаткових засобів до бюджету.

Оскільки стан фінансових ринків вирішальним чином впливає на стан і перспективи розвитку країни, частка державної власності на фінансових ринках розвинених країн особливо велика: у Франції і Італії — 50,0 %, у ФРН — більше 1/3, при середній питомій вазі державних підприємств в оброблювальній промисловості країн ЄС зразково і 7,0 % [5, с. 25].

Державна власність виконує величезну роль в НДДКР, особливо в так званій університетській науці, в перепідготовці кадрів. Державні установи є в багатьох країнах провідними виконавцями науково-дослідних робіт, здійснюваних за рахунок державного фінансування, і найбільшими постачальниками результатів НДДКР у всі сфери економіки.

Державні фірми займаються зовнішньою торгівлею і вивозом капіталу за кордон, часто виступають піонерами в упровадженні національного капіталу в яку-небудь країну. Прикладом може служити німецький концерн "Фольксваген", який буквально прокладав дорогу німецьким інвестиціям і комплектуючим виробам в США, Латинську Америку. Останнім часом він придбав автомобільну промисловість Чехії і Латвії.

Державне регулювання економіки здійснюється і через дію на політику змішаних компанії, в яких державі належить контрольний або значний пакет акцій. Управляючи пакетами акцій, державні органи регулюють потік інвестицій, стимулюють проведення крупними підприємствами інвестиційної і технічної політики на користь розвитку економіки, зокрема збільшення обсягу засобів, що направляються на фінансування програм власного розвитку і використання при цьому в основному продукції вітчизняних підприємств.

В окремих країнах державна власність виконує специфічну роль захисту національних економічних і політичних інтересів від іноземної експансії. Якщо національний капітал слабкий і не справляється з цією задачею, державна власність може виконувати помітну роль в первинній індустріалізації, захисті деяких галузей, видів виробництв, регіонів від захоплення їх іноземним капіталом: вони просто включаються в державний сектор.

Структура державної власності не залишається незмінною. Точно так, як і лікарі, вилікувавши хворих, починають лікувати нових, державна власність після створення або реорганізації і переоснащення нерентабельних, але необхідних з народногосподарської точки зору об'єктів, перемикається на нові сфери і об'єкти, де активність приватного капіталу недостатня, або державна власність відступає до тих пір, поки вона знову не знадобиться в ролі першопроходця, який несе витрати, що не окупаються, або для санування кризових галузей і об'єктів.

Монопольний прибуток, а часто і прибуток взагалі, не є першорядною метою діяльності державної власності в інфраструктурі, енергетиці, сировинних галузях, області наукових досліджень, підготовці кадрів, охороні навколишнього середовища, оскільки високих прибутків від неї ніхто не вимагає. А збитки покриваються з бюджету. Тому державна, власне, стала постачальником дешевих послуг, зокрема транспортних, поштово-телеграфних, електроенергії і сировини, знижуючи, таким чином, витрати в приватному секторі.

Існування в умовах ринкового господарства сектора, який в своїй діяльності керується іншими принципами, сприяє рішенню недержавних економічних задач, підвищенню рентабельності приватного господарства.

Державне регулювання за допомогою державної власності має одну очевидну перевагу: воно обходиться дешевше за заходи, що фінансуються з бюджету. Державні фірми, якими б малорентабельними вони не були, мають власні відтворювані фонди, випускають цінні папери, користуються банківським кредитом, тому їх капіталовкладення, заборгованість фінансуються повністю або частково за рахунок їх власних засобів.

Проблема економічної ефективності держсектора є ключовою у визначенні його долі. До оцінки ефективності може бути два підходи: з погляду рентабельності і корисності для всього народного господарства.

Низька рентабельність або навіть збитковість державних підприємств — звичне явище в країнах ринкової економіки. Вона виражається у відносно високому в порівнянні з приватними фірмами рівні витрат при придбанні ресурсів, оптимізації обсягів виробництва, збуту.

Низька рентабельність держсектора пояснюється багатьма причинами. В першу чергу, слід назвати специфічну галузеву структуру держсектора. Державні об'єкти зосереджені, головним чином, в галузях, невигідних для приватного капіталу, де прибутку бути не може або він зовсім незначний. У ФРН, наприклад, відношення основного капіталу до вартості продукції на державних промислових підприємствах в 70-х роках було майже в три рази вище, ніж в середньому на приватних. Крім того, державні підприємства використовуються як важіль державного регулювання економіки. Політика капіталовкладень, цін, зайнятості задається тут цілями економічної політики в області галузевої і регіональної структури, зайнятості, розвитку НДДКР та ін., відтісняючи міркування рентабельності на другий план. Далі держсектор бере на себе значні соціальні витрати. Державні компанії витрачають порівняно більше грошей, ніж приватні, на фірмові пенсії і соціальні допомоги, на житлове будівництво, навчання молоді, екологічні заходи і місцеве впорядкування.

Природно, що така "неринкова" поведінка компаній державного сектора часто веде до прямої збитковості, але така ціна антициклічного регулювання для соціально-економічної стабільності.

На ефективність держсектора впливають також і зовнішні чинники. Світова енергетична криза позначилася на збільшенні витрат в галузях добувної промисловості, які в багатьох розвинених країнах (Австрія, Австралія, Канада і ін.) входять або входили в суспільний сектор економіки.

Проте, можливо, найголовніша причина низької рентабельності держсектора — неефективність управління. Державні підприємства не завжди раціонально використовують ресурси. Нераціональні витрати, на думку експертів, викликані надмірним втручанням органів управління в рішення поточних проблем, захищеністю державних підприємств від ринкової конкуренції. Система бюджетного фінансування держпідприємств дозволяє ігнорувати реальне положення на ринку. В результаті їх положення набуває рис монополії. Звідси відбувається зниження вимог до економії ресурсів. Цьому також сприяє система управління держпідприємствами, що склалася: безліч нормативних обмежень, надмірний бюрократизм і ухвалення управлінських рішень, відсутність належного контролю за використанням державних субсидій, збереження зайвих робочих місць, слабка сприйнятливість до новацій, низька зацікавленість персоналу в їх упровадженні і т.д.

Великі витрати на суспільні блага не є абсолютним злом для народного господарства. При оцінці цих витрат треба виходити зі значних побічних ефектів, що лягають на плечі не ініціатору-держави, а приватних підприємців і населення всієї країни як споживачів. Наприклад, низькі тарифи на німецьких залізних дорогах сприяли пониженню транспортної складової у витратах виробництва німецьких підприємств, підвищили їх рентабельність і конкурентоспроможність, зробили німців однієї з найбільш мандрівних націй в світі. Німецькі залізниці — державні. Витрати на їх переоснащення і покриття збитків фінансувалися з бюджету.

ВИСНОВКИ

Таким чином, підводячи підсумки аналізу державної власності, її форм, функцій і умов функціонування, можна визначити, що державна власність — це власність, яка виражає відносини між суб'єктами власності в особі органів державної і регіональної, а також суб'єктно-об'єктивні відносини з приводу володіння, розпорядження, використання і відповідальності в процесі функціонування власності, є необхідним елементом ринкової економіки і покликана вирішувати задачі, з якими не може впоратися ринковий механізм.

Література:

1. Кужель М.Ю. Проблеми формування корпоративного сектору державної форми власності // Економіка: проблеми теорії та практики: Зб. наук. пр. — Дніпропетровськ: ДНУ, 2006. — № 219, том 1. — С. 92—102.

2. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. к.ю.н. / Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2003. — 18 с.

3. Мельник Л.Ю., Корецький М.Х. Держава і власність. — Д.: Січ, 2002. — 249 с.

4. Пількевич В.Л. 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. Сментина Н.В. Ефективність управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності (на прикладі міст Одеської області): дисс. ... канд. екон. наук: 08.02.03/ Одеський держ. економічний ун-т. — О., 2006. — 190 с.

Стаття надійшла до редакції 04.05.2011 р.