

***Н.В. Петришина,***

*канд. екон. наук,*

*Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова*

### **Реформування державного сектора економіки України**

*У статті обґрунтовуються напрямки реформування державного сектора економіки України»; їх реалізація дозволить спрямувати українську економіку до інноваційної моделі розвитку.*

***Н.В. Петришина,***

*канд. екон. наук,*

*Национальный педагогический университет имени М.П. Драгоманова*

### **Реформирование государственного сектора экономики Украины**

*В статье обосновываются направления реформирования государственного сектора экономики Украины; их реализация позволит ориентировать украинскую экономику на инновационную модель развития.*

***N. Petryshyna***

### **Economics state sector reform in Ukraine**

*The considered article substantiates the Ukrainian economics state sector reform directions. Their implementation will aim the Ukrainian economics at the development innovation model.*

#### ***Ключові слова***

Державний сектор економіки, державні підприємства, казенні підприємства, комерціалізація державних підприємств, розвиток державного сектора економіки.

#### ***Постановка проблеми***

Управління державним сектором в нових економічних умовах передбачає певні особливості. У країнах, які переживають трансформаційний період, виникають проблеми, пов'язані зі стихійним формуванням цього сектора господарювання залишковим принципом.

#### ***Аналіз останніх досліджень і публікацій***

Проблемам формування та управління державного сектора присвячені роботи Е. Балацького [1], В. Бірюкова [2], І. Дойникова [3], П. Єщенко і Б. Кваснюка [4], І. Жадана [5], Л. Кузьменка [6], С. Мочерного [7], М. Чечетова [8], а також Дж. Гелбрейта, А. Покритана, П. Самуельсона, Дж.Стігліца та інших. У роботах згаданих науковців розкрита концепція «суспільних благ», яка обґрунтовує необхідність існування державного сектора економіки; визначені особливості державного сектору; переваги державної власності, аналізуються особливості державного сектору України.

### ***Невирішені раніше частини загальної проблеми***

Необхідність подальшого дослідження проблеми державного сектора обумовлюється необхідністю створення концепції його реформування та розвитку з погляду на особливості економічної та соціальної системи які сформувалися в Україні.

### ***Формулювання цілей статті***

Метою даної статті є обґрунтування напрямів реформування державного сектора економіки, що можуть бути враховані у концепції реформування та розвитку державного сектору в Україні.

### ***Виклад основного матеріалу дослідження***

Двадцятилітній період новітньої української історії ознаменувався переходом від адміністративно-командної системи до ринкових відносин з децентралізованим управлінням, коли приватизація державного майна стала визначальним елементом державної політики. Створення нових підприємницьких структур, зумовило еволюцію відносин власності і типів суб'єктів господарювання в напрямку забезпечення їхньої різноманітності та створило умови, в яких державна власність стала фактично «нічийною». Останнє є наслідком нераціонального використання державної власності та призводить до зниження ефективності державних підприємств.

Державні підприємства сучасної України все ще переобтяжені рисами притаманними централізованій, плановій економіці та мають ряд недоліків. Основними недоліками є:

- управління державними підприємствами з одного центру через прямі розпорядження, накази, вказівки без опосередкування ринком;
- застаріла система кредитних стосунків, взаємозв'язків з державним бюджетом і іншими елементами фінансової системи;
- нездатність державних органів наглядно ефективно виконувати роль власника;
- застарілі виробничі фонди державних підприємств, обтяженість об'єктами соціальної сфери, що знаходяться на їх утриманні;
- надмірне адміністрування з боку профільних міністерств і відомств, втручання у поточну господарську діяльність тощо.

В Україні сформувався потужний приватний сектор, який складається з приватних і корпоративних господарюючих утворень. Джерелом цього сектора стали, в основному, державні підприємства [див. 4, с. 124].

В Україні державні підприємства ще протягом певного часу будуть займати в деяких галузях домінуюче місце. Це пояснює необхідність створення «Концепції реформування та розвитку державного сектора». Така Концепція має орієнтуватись не на конкретні моделі розвитку окремих країн, неадаптоване використання яких може мати негативні наслідки для економіки України, а на зміст світових тенденцій. В процесі розробки даної Концепції мають бути знайдені форми, стимули і механізми забезпечення ефективної діяльності державних підприємств саме в українських умовах.

«Концепція реформування та розвитку державного сектора» в Україні має сприяти розв'язанню таких проблем:

- розвиток пріоритетних галузей (секторів) економіки, в яких функціонування державних підприємств визначається інтересами суспільства;
- встановлення оптимального співвідношення державних та недержавних підприємств у загальному обсязі основних засобів, зайнятості працівників, у валовому внутрішньому продукті, в інвестиціях в основний капітал, в податкових надходженнях.

На нашу думку, «Концепція реформування та розвитку державного сектора економіки України» має передбачати такі напрямки реформування державних підприємств:

- перетворення державних підприємств на казенні;
- комерціалізація державних підприємств.

В Україні діапазон складових державного сектора є широким. Він охоплює казенні державні підприємства, які не можуть приватизуватись, державні корпорації (акціонерні компанії), змішані акціонерні компанії з різною часткою державної власності.

Першим кроком на шляху впровадження «Концепції реформування та розвитку державних підприємств України» може стати прийняття Указу Президента «Про реформу державних підприємств».

Метою реформи державних підприємств є ефективне використання і збереження державного майна в Україні. Реформа передбачає припинення створення нових державних підприємств із закріпленням за ними державного майна на засадах повного господарського відання, створення на базі державних підприємств казенних підприємств із закріпленням за ними на засадах оперативного управління всього майна ліквідованих державних підприємств.

Казенне підприємство – це різновид державної форми власності, яка створюється для виготовлення суспільних товарів. У практиці господарювання в Україні до казенних підприємств відносять державні підприємства, в структурі виробництва яких державне замовлення становить не менше 50%. [див. 7, с. 88].

Крім розпорядження прибутком, казенні підприємства не мають інших прав управління майном. Рішення про управління основним капіталом казенного підприємства приймає міністерство.

При створенні казенного підприємства на основі ліквідованого державного підприємства доцільно заборонити скорочення робочих місць у порівнянні з кількістю працюючих на ліквідованому державному

підприємстві, передачу майна ліквідованого підприємства іншим юридичним або фізичним особам.

Казенне підприємство, яке створюється, має бути правонаступником ліквідованого в питаннях землекористування, природокористування, використання надр і надання квот і ліцензій. Створене казенне підприємство самостійно реалізує вироблену ним продукцію (роботи, послуги) і використовує прибуток, якщо інше не передбачене законодавством і його статутом; може отримувати кредити, але лише за наявності гарантій уряду.

Другим кроком реформування державних підприємств є забезпечення ефективної роботи. Засобом досягнення поставленої мети є *реструктуризація підприємств* [9, с. 257].

Другий напрямок розвитку державного сектора, а отже, напрямок перебудови роботи державних підприємств – це їх комерціалізація, яка не повинна обмежуватися лише зміною організаційно-правової форми підприємства. Вона характеризується єдністю трьох елементів: самостійністю в прийнятті рішень, дотриманням принципу довгострокової мікроекономічної ефективності, здатністю швидко реагувати на кон'юнктуру ринку.

Комерціалізація спрямована на те, щоб державні підприємства почали функціонувати, як і інші ринкові суб'єкти, відповідно до законів ринку. Необхідно для цього створити умови ефективної діяльності підприємств за наявності ринкової конкуренції. Приватизація потрібна лише в тій мірі, в якій вона цьому сприяє. Стверджувати, що на основі державної власності не можна діяти ефективно, означає спиратися не на доказ, а на ідеологічні передумови [10, с. 304].

Розвиток державного сектора має сприяти реформуванню державних підприємств шляхом удосконалення існуючої та створення нової ефективної законодавчої бази.

Основи інституту управління державними підприємствами в Україні закладені Декретом Кабінету Міністрів України «Про управління майном, що

знаходиться в загальнодержавній власності» від 15 грудня 1992 р. Цим документом функції управління державним майном покладені на міністерства й інші органи державної влади. Цей нормативний акт, що діє до теперішнього часу, лише окреслив коло суб'єктів управління об'єктами загальнодержавної власності і не встановив чітких правил розмежування і розподілу управлінських функцій між суб'єктами.

Згідно зі ст. 116 Конституції України [11], Кабінет Міністрів забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності і здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Проте досі немає закону про Кабінет Міністрів. Така ситуація робить неможливими чіткі, прозорі й ефективні управлінські дії щодо державних підприємств. В процесі приватизації частка державного майна поступово перейшла до приватних власників, виникли змішані форми власності, а це, у свою чергу, за відсутності відповідних законодавчих норм, ще більше заплутало систему управління державними підприємствами. Крім того, неефективне управління підприємствами з боку нових власників привело до того, що їх активи розпродаються. Підприємства доводяться до такого стану, коли відновити виробництво вже неможливо.

Прийняття Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [12] заклало нове підґрунтя правового регулювання у сфері управління державним сектором економіки. Закон упорядковує функціонування державного сектору, але не усуває дублювання функцій між самими органами управління. Так, дублюються функції органів, уповноважених управляти об'єктами державної власності, і Фонду державного майна України (ФДМУ) в частині аналізу ефективності виконання функцій по управлінню державними корпоративними правами. І ФДМУ, і органи виконавчої влади здійснюють перевірку виконання умов договорів про доручення на управління і готують пропозиції щодо вдосконалення управління. На нашу думку, такий підхід неприпустимий, бо зростуть безвідповідальність і безкарність конкретних управлінців.

У згаданому законі визначено, що суб'єкти управління в обов'язковому порядку надають за результатами звітного року Міністерству економіки України інформацію про планові показники фінансово-господарської діяльності підвідомчих підприємств. Варто узаконити норму щодо окремої звітності для державних підприємств, по якій можна було б прослідкувати ефективність такого управління.

Існує деяка непослідовність у розвитку законодавства про державну власність. З одного боку, формується нова законодавча база, яка позиціонує державу як дбайливого власника-підприємця. Маємо на увазі Господарський кодекс України, Закон України «Про управління об'єктами державної власності». З іншого боку вносяться зміни до законів, що регламентують окремі види господарського використання об'єктів державної власності, перш за все таких, як лізинг і оренда.

Після скасування Закону України «Про власність» 27 квітня 2007 р. у зв'язку з ухваленням цивільного кодексу України відповіді на питання про те, що має перебувати в державній власності, немає. Цивільний кодекс України як нормативно-правовий акт, який має регулювати загальні питання права власності, і зокрема права державної власності як одного з її видів, з цього приводу має лише одну ст. 326 «Право державної власності». Згідно з цією статтею в державній власності перебуває майно, в тому числі кошти, які належать державі Україна. Під майном у ст. 190 цього кодексу мається на увазі окрема річ, сукупність речей, а також майнові права й обов'язки [13]. Це означає, що жодного критерію, за яким та чи інша річ (або їх сукупність) має бути віднесена саме до державної власності, немає.

В Україні основи управління державною власністю сформульовані в Господарському кодексі [14], згідно з ч. 5 ст. 22 якого «держава реалізує право державної власності в державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління відносно суб'єктів господарювання, які належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або

права оперативного управління». Якщо такі організаційно-господарські повноваження не будуть визначені законом, то сподіватися на їх вироблення усередині самої системи управління немає підстав. Адже органи виконавчої влади ніколи не прагнуть закріпити за собою відповідальність за ефективне і раціональне використання державної власності. Це витікає з суті інституту державної власності, коли органи виконавчої влади, виконуючи лише функцію номінального власника (агента), потребують вказівок реального власника і відповідного обмеження своєї компетенції нормами, які встановлює закон [15].

Існування інституту державних підприємств у ринковому середовищі визначається як вимогами забезпечення суспільного розвитку, так і альтернативними можливостями використання капіталу з метою ефективного впливу на загальноекономічні процеси в країні.

Незважаючи на тривале реформування управлінської системи в цілому, в Україні не було створено дієвої системи управління державними підприємствами. Однак, формувалися основні елементи цієї системи.

Інституційні перетворення в Україні зводилися в основному до передачі управлінських функцій від одного органа до іншого. Розмежування повноважень не було визначено на законодавчому рівні, що дозволяло розкрадати державне майно практично безкарно.

Неодноразові спроби скорочення чисельності апарату управління, перебудови відомств не зробили роботу органів виконавчої влади ефективнішою. Не вдалося також усунути суб'єктивізм у визначенні функцій і владних повноважень центральних і місцевих органів. Як і раніше, дублюються функції органів виконавчої влади, їх діяльність характеризується слабкою виконавчою дисципліною. Наявність величезної кількості нормативних актів і розпоряджень, їх ігнорування органами виконавчої влади свідчать про зростання авторитарної бюрократизації вищих управлінських рівнів.



Існує необхідність зміни підходів до ролі держави в економіці. Держава не має права бути спостерігачем в умовах недосконалого ринкового механізму. Приватний власник бере на себе лише зобов'язання у межах, які не суперечать його власним інтересам.

### ***Висновки***

Пріоритетними напрямками реформування державного сектору мають стати:

- визначення конкретної частки державного майна та посилення контролю за його використанням;
- проведення аналізу результатів роботи збиткових державних підприємств і акціонерних товариств, у статутних фондах яких державна частка перевищує 50%, та встановлення причин їх збитковості; розробка та прийняття Державної програми приватизації, яка б містила прозорі та ефективні способи продажу об'єктів різних груп;
- визначення чітких та обґрунтованих критеріїв віднесення підприємств до таких, що не підлягають приватизації;
- державне управління асортиментом та обсягами виробництва і реалізації державних підприємств, а також ціноутворенням на товари державних підприємств та управління напрямками їх реалізації та ресурсного забезпечення на внутрішньому і зовнішніх ринках;
- розробка показників ефективності державних підприємств, що працюють у ринкових умовах, до яких, крім суто фінансових показників, мають входити показники, що дають змогу оцінити міру досягнення поставлених суспільних цілей.

Існуюча в Україні нормативно-правова база, що стосується державних підприємств, є недосконалою і застарілою. Необхідно розробити і прийняти законодавчі акти, які б сприяли підвищенню ефективності процесу зміни форми власності та розвитку управління державними підприємствами в Україні.

### ***Література***

1. Балацкий Е.В. Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования: монография / Н.Г. Чумаченко, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко и др.; НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Д., 2003. – 330 с.
2. Бирюков В. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике / В. Бирюков, Е. Кузнецова // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – №12. – С. 57–64.
3. Дойников И.В. Государственное предпринимательство: учебник / И.В. Дойников. – М, 2000. – 265 с.
4. Єщенко П.С. Нова модель держави / П.С. Єщенко, Б.Є. Кваснюк, О.А. Бірюков. – Слов'янськ: Печатний двор, 2002. – 142 с.
5. Жадан І.О. Підприємства зі змішаною формою власності – роль та місце в контексті державної політики / І.О. Жадан // Статистика України. – 2001. – №4. – С. 10–13.
6. Кузьменко Л.М. Государственный сектор в экономике Украины: [монография] / Л.М. Кузьменко. – К., 2007. – 256 с.
7. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко та ін.; за ред. С.В. Мочерного. – Л.: Світ, 2006. – 563 с. – Т. 2.
8. Чечетов М. Управління державними корпоративними правами у контексті економічної стратегії держави / М. Чечетов, І. Жадан // Економіка України. – 2003. – №8. – С. 4–12.
9. Проблеми державного регулювання економічного розвитку підприємств та організацій / Ю.Б. Іванов, М.С. Дороніна, К.І. Мельникова, Л.Й. Аведян, Л.Ю. Гордієнко. – Х.: ХНЕУ, 2004. – 404 с.
10. Проблеми формування і розвитку ринкової економіки в Україні / Ред. М.Ф. Головатий. – К.: Міжрегіон. акад. упр. персоналом, 2003. – 355 с.
11. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

12. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=185-16>.
13. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 №435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.
14. Господарський Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>.
15. Напрями та механізми удосконалення управління державною власністю: наукова доповідь. – К.: Об'єднаний інститут економіки НАН України, 2004. – 169 с.