

УДК 338.242.4.025.88

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

Круглов В.В.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ
при Президентіві України

I. Вступ

Удосконалення системи управління об'єктами державної власності залишається надзвичайно актуальним питанням для України. Держава, проводячи масштабну комерційну діяльність, залишається власником значної частини економічних активів. Проте система управління, яка реально склалася, не може забезпечити ефективного функціонування державного сектора. Досить високий рівень витрат управління державною власністю не приносить до державного бюджету відповідних доходів. Фінансова криза висуває специфічні вимоги до вдосконалення управління державною власністю, тому в державному секторі та сфері управління державним майном необхідно розробити систему антикризових заходів.

Питанням управління, в тому числі державною власністю, приділяється значна увага в усіх економічно розвинутих країнах. У сучасних умовах вихідні науково-теоретичні засади та прикладні аспекти у сфері управління державною власністю сформулювали такі вітчизняні науковці, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Головінов, І. Жадан, Б. Пасхавер, В. Пількевич, В. Плакіда, М. Чечетов, М. Шкільняк. Вагомий внесок у вивчення зазначеної проблематики зробили у своїх працях зарубіжні вчені: І. Ансофф, Е. Савас, Дж. Стігліц та російські дослідники: В. Бандурін, В. Кошкін, М. Соловйов, Е. Талапіна.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування місця й ролі державної власності в процесі реформування економіки, визначення найбільш ефективного способу використання державної власності в господарській діяльності та вимог до політики державного управління власністю в період фінансової кризи.

III. Результати

Питання ефективного управління державною власністю постійно належить до першочергових і є надзвичайно актуальним на сьогодні. В рамках законодавчо встановлених обмежень ефективне управління дає змогу максимізувати результати володіння, користування й розпорядження об'єктами власності.

Дослідженню ефективного управління присвячена досить значна кількість праць

вітчизняних та зарубіжних учених з теорії й практики управління в різних сферах діяльності, для різних форм власності, видів систем і об'єктів управління. Тому, вивчаючи проблему ефективного управління державною власністю, орієнтуючись на базові принципи загальної теорії управління, які стосуються ефективності, при їхній адаптації варто враховувати особливості державного управління й специфічні властивості різних видів об'єктів державної власності.

Дискусійним на сучасному етапі залишається питання визначення оптимальних обсягів державної власності та масштабів державного сектора. Світовий досвід щодо зазначеної проблеми демонструє досить широке відсоткове різноманіття.

Частка державного сектора в економіці Франції становить 48% валового національного продукту, в Німеччині – 47%. Частка державної власності в США та Японії трохи менша. Хоча в цих країнах державна власність як матеріальна база відіграє значну роль [7, с. 78].

Серед науковців існує думка, зокрема її висловив В. Кошкін, що в умовах ринкової економіки державна власність залишається фундаментальною економічною опорою держави, а отже, буде залишатися головним предметом державних інтересів та державного управління [6, с. 10].

Необхідно відзначити, що певна частка державної власності не є константою. Російські вчені Б. Віссаріонов та І. Федорова зазначають, що в економіці постійно відбувається перерозподіл власності як усередині держсектора, так і між державним та недержавним секторами [3, с. 8].

Але можливості державної власності обмежені. Зростаючи, державний сектор не може займати головні позиції в ключових секторах економіки, адже це суперечить інтересам приватної власності. Як приклад можна навести широкомасштабну приватизацію об'єктів державної власності наприкінці 1980-х і в 1990-х рр. у США, Італії, Німеччині, Великобританії [9, с. 28].

В умовах транзитивної економіки обсяг держсектора формується шляхом його зрушення значною мірою за допомогою приватизації, наслідки якої оцінені суспільством

неоднозначно. Є нарікання і на непрозорість приватизаційних процедур, несправедливість при розподілі майна тощо. Досить часто державне майно потрапляло до власника, який не міг ефективно його використовувати.

Як відомо, в Україні одночасно працювали декілька моделей приватизації: оренда з викупом, викуп трудовим колективом на пільгових умовах, продаж за майнові сертифікати, грошова приватизація, та численні особливі схеми для різних галузей. Це зумовило специфічний характер політики приватизації, внаслідок чого процес формування реальної конфігурації державного сектора в українській економіці мав свої особливості.

Продаж державних об'єктів, починаючи з 2003 р., здійснюється без прийняття Верховною Радою України державних програм приватизації. В Україні не була прийнята концепція розвитку державного сектора, на відміну від більшості постсоціалістичних країн.

З 2004 р. в Україні спостерігається значне скорочення масштабів приватизації. За 2004–2009 рр. було продано 3818 державних об'єктів. Якщо у 2003 р. річний обсяг продажів становив 1569 державних об'єктів, то у 2009 р. – лише 250 [4]. Причому приватизація в основному обмежується невеликими об'єктами та об'єктами незавершеного будівництва.

На сьогодні роздержавлення української економіки, з формального погляду, досягло максимально високого рівня. У першому кварталі 2010 р. показник питомої ваги державного сектора в економіці знизився до 7,9% [11]. Посилаючись на ці показники, деякі вчені висловлюють думку про завершення приватизації в Україні.

Процес постсоціалістичної трансформації до кінця незавершений. Україна опинилася у сучасній фінансово-економічній кризі з перевантаженою об'єктами державної власності економікою; із функціями власника, які вона вимушена поєднувати з функціями протидії кризі; зі значним рівнем державних витрат, які, враховуючи спад виробництва, важко підтримувати, а головне – збільшувати для реалізації антикризової політики. Як наслідок – глибокі деформації у структурі суб'єктів господарювання державного сектора, в якій державне підприємство продовжує займати значну частку.

В оцінюванні ролі державних підприємств важливою є ефективність їх функціонування. Німецький економіст Е. Хамер на прикладі 300 підприємств здійснив порівняльний аналіз вартості державних та приватних послуг. Виявилось, що приватне виробництво на 30–50% економічніше, ніж державне. У Великобританії державні послуги до-

рожчі, ніж приватні, на 30–40%, а в США – на 30%.

Водночас англійські дослідники Д. Міллуод та Д. Паркер стверджують, що приватне підприємництво не завжди більш ефективне, ніж державне [8, с. 15].

В Україні давно тривають дискусії щодо проблеми проведення глибокого реформування державного сектора, адже наявна структура суб'єктів господарювання ускладнює процес управління і знижує ефективність функціонування державного сектора.

За даними Міністерства економіки України, у 2008 р. (коли криза ще не викликала певних структурних змін) налічувалося 3448 підприємств, які належали до державного сектора (без банків і бюджетних установ), а у першому півріччі 2010 р. ця кількість знизилася до 1562 підприємств [10; 11].

Незважаючи на такі показники, ефективних способів вирішення проблеми скорочення об'єктів управління за допомогою діючого механізму приватизації не розроблено.

Суб'єкти управління державною власністю в Україні є результатом розподілу державних об'єктів між органами управління. У зв'язку із цим маємо величезну мережу суб'єктів управління, яких досить складно контролювати, а їх дії – узгоджувати.

Конституція України [1] та Закон України "Про управління об'єктами державної власності" [2] визначають Кабінет Міністрів України головним суб'єктом, який здійснює управління об'єктами державної власності від імені держави.

Згідно із вищезазначеним Законом, зміст управління об'єктами державної власності полягає у здійсненні Кабінетом Міністрів України (уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами) повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних із володінням, користуванням і розпоряджанням ними з метою задоволення державних та суспільних потреб. До решти суб'єктів входять: Фонд державного майна України; міністерства та органи виконавчої влади; державні господарські структури; юридичні та фізичні особи, уповноважені на виконання функцій управління корпоративними правами; Національна академія наук України та галузеві академії. Компетенція кожного державного органу чітко виписана в адміністративно-правових нормах вказаного Закону. Практично об'єкти державної власності розподілені між всіма суб'єктами управління.

Державні органи виконують повноваження власника та регулюють "правила гри" суб'єктів господарювання, враховуючи їх суспільні інтереси. Ці функції можливо поєднати в єдиній системі управління, що підтверджує світовий досвід. В Україні система

Держава та регіони

управління власністю є суттєвим механізмом реалізації захисту інтересів суспільства. На сьогодні надходження коштів до бюджету є одним з основних показників ефективності виконання державними органами функцій управління об'єктами державної власності.

Для виконання прийнятих рішень необхідна управлінська вертикаль. В Україні функції та повноваження суб'єктів управління накладаються одне на одного, що значно ускладнює виконання визначених повноважень.

Забезпечення управлінського впливу та оцінювання прийнятих рішень неможливі без розвинутої нормативної та інформаційної баз. В Україні досить тривалий час облік об'єктів державної власності не здійснювався. Чіткі статистичні дані про кількість підприємств державного сектора та їх структуру в державних органах управління були відсутні. Тільки у 2005 р. створюються перші ре-

єстри державного майна, утримувачем яких є Фонд державного майна України, – Єдиний реєстр об'єктів державної власності та Єдиний реєстр корпоративних прав держави.

Доходи, які одержує держава, визначають певний рівень ефективності управління об'єктами державної власності. Значні надходження від управління об'єктами державної власності складаються з відрахувань частки чистого прибутку (дивідендів) і плати за використання державного майна, переданого в оренду.

Досить ефективним способом поповнення дохідної частини Державного бюджету України залишається передача державного майна в оренду. Впродовж останніх трьох років надходження до Держбюджету у формі дивідендів поступалися за обсягом орендним платежам.

У 2009 р. обсяг орендних платежів зріс у 2,4 раза порівняно з 2005 р. (див. рис.).

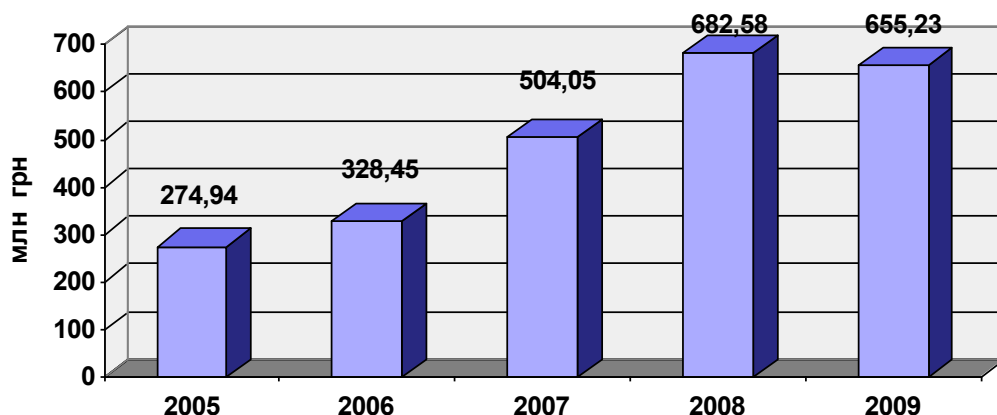


Рис. Динаміка надходження коштів, одержаних від передачі в оренду державного майна за 2005–2009 рр., млн грн [5]

Деякі акти адміністративного законодавства з огляду на час свого прийняття та розвиток якісно відмінних відносин з приводу управління державною власністю в умовах ринку потребують перегляду, оновлення. Так, правовий статус Фонду державного майна України – державного органу, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, виступає орендодавцем майнових комплексів, що є загальнодержавною власністю, – визначений ще Тимчасовим положенням про Фонд державного майна України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 07.07.1992 р.

Необхідно переглянути чинні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, Фонду державного майна України та інших органів виконавчої влади з питань приватизації з метою прискорення завершення масової приватизації державного майна (Закони України “Про Державну програму приватизації”, “Про приватизацію державного майна”, “Про приватизацію невеликих дер-

жавних підприємств (малу приватизацію)”, “Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва”).

IV. Висновки

Таким чином, сформована в Україні система управління об'єктами державної власності, виявила себе малоефективною за багатьма параметрами, оскільки: недосконала законодавча база та невисокий рівень спеціалізації системи не забезпечують необхідне управління розвитком державного сектора з боку держави; потребує значних державних витрат і підтримки управління державними об'єктами, які проводять діяльність на комерційних основах; кількість суб'єктів і об'єктів управління не відповідає необхідним потребам, створюючи надмірне навантаження на державу та відволікаючи значні ресурси країни на виконання функцій управління.

У зв'язку із цим необхідно скоротити перелік підприємств, які не підлягають приватизації; функції управління об'єктами державної власності передати від міністерств і

відомств до єдиного органу, яким може бути Фонд державного майна України; прийняти Державну програму приватизації та зміни до відповідних законів, що регулюють сферу приватизації.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Закон України “Про управління об’єктами державної власності” від 21.09.2006 р. № 185-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Виссарионов Б. Государственный сектор: границы, контроль, управление / Б. Виссарионов, И. Федорова // Экономист. – 2003. – № 6. – С. 3–12.
4. Звіти про роботу ФДМУ та хід виконання Державної програми приватизації у 2003–2009 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports>.
5. Звіт про роботу ФДМУ та хід виконання Державної програми приватизації у 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/spfu/2009_12.pdf.
6. Кошкин В.И. К реализации государственных интересов в смешанных акционерных обществах / В.И. Кошкин // Российский экономический журнал. – 1996. – № 4.
7. Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник / А.В. Мелехин. – М. : Маркет ДС, 2007. – 640 с.
8. Нестерова А.Д. Государственное регулирование экономики : курс лекций / А.Д. Нестерова. – Калининград, 1997. – 63 с.
9. Новиков М.В. Государственное регулирование экономики : конспект лекций / М.В. Новиков. – Таганрог, 2000. – 156 с.
10. Питома вага державного сектору в економіці за 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=136734&cat_id=36252.
11. Питома вага державного сектора в економіці за 1-ше півріччя 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=152036&cat_id=36252.

Круглов В.В. Особливості управління державною власністю в Україні

Анотація. У статті розглянуто процес управління державною власністю та його основні принципи. Визначено причини низької ефективності державної власності. Обґрунтовано основні завдання державного регулювання структури державної власності в Україні.

Ключові слова: міжнародний досвід, об’єкти державної власності, роздержавлення, сфера управління.

Круглов В.В. Особенности управления государственной собственностью в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены процесс управления государственной собственностью и его основные принципы. Определены причины низкой эффективности государственной собственности. Обоснованы основные задачи государственного регулирования структуры государственной собственности в Украине.

Ключевые слова: международный опыт, объекты государственной собственности, разгосударствление, сфера управления.

Kruglov V. Features of management of the state ownership in Ukraine

Annotation. The process and basic principles of state property management are considered in the article. The reasons of low efficiency of state property are defined. It is led to basic tasks of the state adjusting of structure of public domain in Ukraine.

Key words: international experience, objects of a state ownership, privatization, sphere of management.