DOI: [10.32702/2307-2156-2018.12.29](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2018.12.29)

УДК 351:338

*В. В. Іванюта,
кандидат наук з державного управління,
Житомирський державний технологічний університет*

СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

*Viktoriia Ivaniuta
Philosophiae doctor, Zhytomyr State Technological University*

STRUCTURE OF STATE PROPERTY AS A PUBLIC ADMINISTRATIONS OBJECT IN CONTEXT OF MODERN ECONOMIC CONDITIONS

В статті приділено увагу розгляду теоретичних проблем управління державною власністю та визначенню шляхів підвищення його ефективності. Охарактеризовано основні тенденції трансформації державної власності в аспекті еволюційних процесів системи державного управління. Опираючись на викладені та опрацьовані науково-практичні принципи в статті наведено методологічні підходи до розв'язання проблеми підвищення ефективності управління державною власністю спираючись на теорію ніш, яка визнає різноманіття форм власності і можливість знаходження кожною з них свого раціонального місця, а також на ідеї про розщеплення відносин власності і представленні їх у виді комплексу відносин.

The article focuses on the consideration of theoretical problems of management of state property and determination of ways to increase its management efficiency. It is proved that the current state of this issue is characterized as the complete absence in the national economic science of the developed theory on this issue, and the obvious disadvantage of the experience of the actual use by the state authorities of the possibilities of influencing economic processes through the conscious disposal of that part of national wealth that is in state ownership. The main tendencies of state property transformation in the aspect of evolutionary processes of the state administration system are described. Thus, the author states that state property and economic activity based on it in the context of its efficiency can not be assessed unambiguously. It is logical that in the scientific literature, the representatives of different schools of the neoclassical direction give it a low rating. The state is a specific entity of ownership and management. State property is not personally personified. Hence, the comparatively lower efficiency of the use of state-owned objects. Based on the above-stated and elaborated scientific and practical principles, the methodological approaches to solving the problem of increasing the efficiency of management of state property based on the niche theory, which recognizes the diversity of forms of ownership and the possibility of finding each one of their rational place, as well as the idea of splitting, are presented in the article. property relations and represent them in the form of a whole bunch of relations. The analysis shows that both in science and in the practice of public administration is looking for an optimal ratio of private and public sectors in models of the market economy type. However, in the context of the

transformation of economic relations in Ukraine, the main objective is shifting from the definition of the scope of the public sector to the sphere and the principles of its action.

Ключові слова: державна власність; державне управління; ефективність; органи державної влади; приватний сектор.

Key words: state property; state administration; efficiency; public authorities; private sector.

Вступ

Проблема управління державною власністю є однією з найактуальніших в умовах ринкової економіки. Сучасний стан цього питання характеризується фрагментарною розробленістю теорії з цього питання, а також браком досвіду реального використання органами державної влади можливостей впливу на економічні процеси через усвідомлене розпорядження тією частиною національного багатства, яке перебуває в державній власності. Слід зазначити, що ні в зарубіжній, ні у вітчизняній літературі до цього часу не розроблена загальна теорія державної власності та заснованого на ній підприємництва. В сучасній науці господарську діяльність держави нерідко називають "державним підприємництвом". Водночас деякі дослідники вважають, що по відношенню до господарської діяльності держави таке поняття, як "підприємництво" є неприйнятним, тобто держава до підприємництва не має відношення. Цим зумовлюється необхідність подальших досліджень з виявлення тенденцій трансформації державної власності в аспекті еволюційних процесів системи державного управління.

Теоретичним і прикладним аспектам вирішення багатограних проблем реформування відносин власності та управління державною власністю присвячені праці А. Амоші, В. Беседіна, А. Гальчинського, Б. Данилишина, О. Іваницької, М. Латиніна, І. Лукінова, Л. Мельника, С. Мочерного, О. Осауленка, О. Пасхавера, Л. Пісьмаченко, А. Чухно та ін.

Постановка проблеми

Уточнити структуру державної власності як об'єкту державного управління в сучасних економічних умовах.

Результати

Для оцінки природи державного сектору розглянемо його основу - державну власність. Остання є різновидом спільної (загальної) форми власності. Як і будь-який вид спільної власності, державна власність означає неподільність її об'єктів, що припускає економічну рівність стосовно об'єктів спільної власності зі сторони всіх членів даного соціуму. Теоретично це означає рівнодоступність до використання спільних об'єктів, до управління ними й участі в розподілі доходів на узгоджених принципах. На практиці таке можливо при створенні невеликих господарських асоціацій, в яких забезпечується участь і контроль за діяльністю тих, що здійснюють управління колективним підприємством.

Інститут держави у цілому (як суб'єкт власності і господарювання) представляє собою сукупність органів державної влади, через які держава здійснює його функції власника і господаря. Зазначені функції виконують працівники апарату, державні службовці, які працюють по найму у державі.

Незалежно від їх рангу, ніхто з них не є власником об'єктів державної власності як в економічному, так і юридичному аспектах. Інакше кажучи, працівники державного апарату управління за власним розсудом не можуть здійснювати найважливіші функції власника: першоприсвоєння (включаючи доходи від власності) і першорозпорядження. Вони як представники держави - кожний, у межах своїх функцій і часу їх виконання, розпоряджається майном від імені і за дорученням власника. Звичайно, держава може і повинна визначати межі представницької самостійності останнього. Він залишається представником доти, поки знаходиться на службі у держави. В остаточному підсумку представники держави повинні забезпечувати використання всіх об'єктів державної власності в інтересах даної країни. І тут виникає питання, яка соціально-економічна природа даної держави в особі органів державного управління. Вона цілком визначає сутність державної власності і державного сектора. Державна власність і державний сектор, будучи складовою частиною національного багатства, повинні і можуть використовуватися в інтересах національної економіки і всього суспільства.

В корумпованих державах чиновники держапарату у широких масштабах використовують самі, або дають можливість за певну винагороду використовувати іншим об'єкти державної власності у своїх інтересах. Так звані мафіозні структури завжди використовують в першу чергу об'єкти державної власності через перетин інтересів державних службовців із інтересами тих чи інших кланів, фінансово-промислових об'єднань тощо.

Отже, державна власність відрізняється від інших колективних форм власності тим, що її суб'єктом виступає не окрема асоціація людей (колективів), а уповноважений суб'єкт держави в особі представників органів державної влади. Якщо держава демократична, то вони приймають рішення про використання об'єктів державної власності на підставі встановлених юридичних законів, інструкцій, правил і процедур. Усі вони націлені на задоволення потреб суспільства в цілому.

Ми погоджуємось з твердженням В.М. Щербакова: якщо в процесі функціонування і розвитку виробництва реалізуються інтереси суспільства в цілому, більшості його членів, ми маємо справу із суспільним

характером власності на засоби виробництва. Очевидно, що в цьому випадку реалізуються не “над суспільні” інтереси, а соціальні інтереси тих соціальних груп, що збігаються з інтересами суспільства в цілому. Якщо ж у процесі функціонування і розвитку виробництва реалізуються інтереси частини членів суспільства, приватні інтереси окремих соціальних груп, що протистоять інтересам суспільства в цілому, основної маси його членів, ми маємо справу з приватним характером власності на засоби виробництва, із приватною власністю [5, с. 78].

Сказане вище відноситься до державної власності у будь-якому суспільстві, у тому числі й у сучасних моделях економіки ринкового типу. В той же час державний сектор використовується переважно в інтересах всього суспільства, усіх суб'єктів економіки. І в цьому аспекті державна власність є загальнонаціональною. Отже, окремий член суспільства, а також ті, що використовують її об'єкти в господарській діяльності, “володіють і розпоряджаються” власністю опосередковано, через встановлене в даному суспільстві господарське право.

Державне підприємництво не одержало однозначної оцінки і з позицій його ефективності, а, отже, і доцільності. Логічно, що в науковій літературі низьку оцінку дають йому представники різних шкіл неокласичного напрямку. Вони завжди виступали за мінімальне втручання держави в економіку. Держава як господарський суб'єкт із погляду ефективності, як правило, поступається приватному підприємцю і тому має бути присутньою в економіці в обмежених масштабах [2, с. 82]. Ефективність державної власності вкрай низька. Державне майно вкрай інерційне, не володіє необхідним запасом міцності для швидкої адаптації до умов ринку.

За справедливим зауваженням Л. Абалкіна, в різних державних системах інфраструктури (енергосистеми, транспортні системи, комунікації, аеропорти, авіаційні компанії тощо) з погляду рентабельності ефективність нижча, ніж у приватних. Подібні об'єкти не приносять прибутки, а також слід наголосити на високих та тривалих термінах їх окупності. Тому приватним підприємцям не вигідно вкладати в них кошти і їх віддають державі. Але така власність неефективна не тому, що вона державна, а навпаки, вона державна, тому що неефективна і передана державі для виконання деяких важливих загальних функцій. Що ж стосується її комерційної ефективності, то вона розкривається опосередковано - через надання безкоштовних послуг у ряді сфер і низьких тарифів на транспортні перевезення та електроенергію, підвищення конкурентноздатності вітчизняних компаній [1, с. 59].

Отже, показники рівня рентабельності й ефективності виробництва державних корпорацій найчастіше непорівнянні з аналогічними показниками приватних фірм, що цілком природно. Все це вимагає інших підходів і критеріїв до оцінки ефективності державного сектора. Нерідко діяльність державних підприємств взагалі не вкладається в принципи приватного ринкового підприємництва. Мова йде про той випадок, коли державне підприємство задовольняє суспільні потреби, має чітко окреслену соціальну спрямованість своєї діяльності. І тут такі мікроекономічні показники ефективності як прибуток, рівень рентабельності, норма прибутку тощо неприйнятні. Для визначення ефективності роботи державного сектора потрібні критерії й оцінки більш високого порядку, які б сприяли стабілізації, ефективності і справедливості національної суспільно-економічної системи.

Для державної власності характерний високий рівень концентрації виробництва, що дозволяє використовувати ефект “масштабу виробництва”. Державна власність дає можливість концентрувати засоби на визначних ділянках виробництва, форсувати розвиток базових галузей, формувати прогресивну й ефективну структуру економіки. Вона ж складає основу для централізованого планування і управління національною економікою, що дає відомий ефект. Безсумнівно, що державна власність дозволяє проводити більш дієву соціальну політику, хоча це можливо і в умовах приватної власності (через систему прогресивного оподаткування і трансфертні платежі).

Головний недолік державної власності обумовлений особливістю її суб'єкта, а, відповідно, і господаря виробництва. При будь-якому різновиді приватної власності на рівні фірми (підприємства) завжди є реальний власник, який вирішує усі питання пов'язані з господарською самостійністю і відповідає за результати виробничо-комерційної діяльності. Це об'єктивно спонукає його до максимально можливого підвищення ефективності виробництва і якості продукції. У такому ж напрямку діє механізм ринку і особливо такий його елемент як конкуренція виробників за споживача. У цілому, індивідуальне господарювання стимулює енергію, здібності, зацікавлене відношення кожного до праці, забезпечує ефективне ведення господарства, породжує високу мотивацію до праці.

Однак, є й інші шляхи підвищення ефективності державного сектора. Для цього державі необхідно створити такі підприємства, які б за структурою могли конкурувати на внутрішньому і зовнішньому ринку з приватним сектором. У Франції, наприклад, дотримуються принципу, відповідно до якого державні підприємства повинні бути організовані таким чином, щоб держава могла перекласти на них їх власне фінансування. Саме через це державні підприємства отримали доступ на фінансові ринки випускаючи в обіг акції без права голосу. Державні підприємства розглядаються також як учасники здійснення політики перетворень. Наприклад, таке підприємство, як “Рено”, стало піонером у галузі роботизації та організації праці (підвищення мотивації працівників, поліпшення якості продукції, а також передбачення потреб ринку). Усе відбувається так, нібито державне підприємство зобов'язане проводити постійний самоаналіз, знати усі можливі бюрократичні відхилення, усвідомлювати їх наслідки, відвертати та долати їх. Врешті-решт небезпека ризику існує у будь-якій структурі, організації, яка має змішане управління. Це залежить від напруження на ринку та організованих чи спонтанних дій споживачів [3, с. 71].

Таким чином, історично склалося так, що ринково-капіталістичне господарство сформувалося і базується на недержавній власності і підприємництві. Безперечно, вони найбільш адекватні ринковій економіці, але їх функціонування супроводжується значними соціально-економічними втратами. Державна власність і державне підприємництво дозволяють у певній мірі їх пом'якшити, підтримати приватний сектор. Цим і пояснюється більш низька ефективність державного сектору в порівнянні з приватним сектором і в першу чергу з точки зору показника рентабельності. Однак і тут є можливості підвищити ефективність виробництва на державних підприємствах. Мова йде про переведення їх у ринковий режим роботи. Один зі шляхів здійснення цієї задачі полягає в наступному: держава, залишаючись власником підприємства, передає його на відповідних умовах приватним особам. Тоді ринок “змусить” персонал і менеджерів державного підприємства вибрати оптимальний режим господарської поведінки. Іншими словами, якщо державні підприємства починають діяти в конкурентному середовищі, розходження у функціонуванні державних і приватних підприємств зменшується.

Правовий статус державних підприємств у різних країнах відзначається великою різноманітністю. При цьому ні в одній країні, як правило, немає єдиного законодавчого акта, який регулював би діяльність усіх державних підприємств. Практично кожне підприємство створюється і діє на основі спеціальної постанови державних установ, які регламентують методи контролю і управління з боку держави, а також регулюють фінансові і майнові відносини з державою і ринком.

Так, за допомогою системи законів про державні підприємства та компанії у Великобританії повністю змодельована поведінка всього державного сектора національної економіки. Причому змодельована виходячи з особливостей кожного підприємства. Безсумнівно, ефект функціонування такої моделі незрівнянно вище, ніж в Україні, де один закон про державне підприємство поширюється на державний авіаційний концерн і державну взуттєву фабрику, на державну перукарню і всю національну залізничну систему. Зрозумілою у британській системі є роль галузевих міністерств, які створені не для того, щоб “давати державним підприємствам вказівки”, а з метою контролю за виконанням діючого законодавства [4, с.105].

Умовно державні підприємства можна поділити на три основні групи: бюджетні підприємства, державні корпорації і змішані акціонерні товариства.

Бюджетні підприємства. Їхня частка у різних країнах з ринковою економікою коливається від 0 до 1,5 - 2 % від загальної кількості (винятком є служби зв'язку, верфі, арсенали). Однак вони не мають можливості займатися бізнесом, оскільки у них немає ні юридичної, ні економічної самостійності. Такі підприємства входять у систему державного адміністративного управління і безпосередньо підпорядковані міністерству чи органу місцевого самоврядування (інколи структурно входять у той чи інший орган влади). Вони не отримують прибутків, не сплачують податки. Всі їхні доходи і витрати опосередковані державним бюджетом. Зовнішніми джерелами фінансування (кредитом, випуском акцій, облігацій тощо) такі підприємства не користуються, а фінансуються за рахунок державних установ. Керівництво підприємства призначається відповідними державними органами, і поряд з іншими працівниками ці особи вважаються державними службовцями.

У більшості розвинутих країн, починаючи з 50-х років, йшов активний процес переведення державних підприємств на конкурентний режим господарювання, проводилась їхня комерціалізація. Широкий розвиток одержали державно-приватні підприємства.

Ґрунтуючись на багатоступінчастій системі участі, ця форма підприємств дозволяє найбільше ефективно поєднати державні і приватні засади, доповнювати переваги функціонування підприємств в умовах конкурентного ринку реалізацією на мікрорівні цілей макроекономічної політики. Змішана форма підприємства відкриває можливості гнучкого маневрування обсягами державного капіталу, впливу на інвестиційну, інноваційну, структурну і цінову політику. Змішані державно-приватні підприємства з різною часткою державної участі одержали широке поширення у Франції, Великобританії, США і інших промислово розвинутих країнах.

Гетерогенна структура державного сектору служить одним із джерел національних моделей руху до поліформічного суспільства, тому що в різних країнах і на різних етапах різні форми державного підприємництва виступають у різних долях і сполученнях. В Австрії - країні з найбільш великим державним сектором серед розвинутих індустріальних країн Західної Європи (його внесок в економіку складає 28%) - представлені усі види держпідприємництва: державні корпорації у видобувній, обробній і хімічній промисловості, державні підприємства неакціонерного типу – “природні монополії” у водо-, газо- і енергопостачанні, державні банківські центри у фінансовому секторі господарства, державно-приватні підприємства з високою часткою участі держави в капіталі на всіх рівнях [4, с. 105].

Державні підприємства комерційної спрямованості можна умовно розділити на дві групи: державні корпорації і змішані акціонерні товариства.

Державні корпорації - це найпоширеніша форма державних підприємств. Вони наділяються правом господарської самостійності, виконують певні керівні й управлінські функції. Держава лише контролює їхню діяльність, залишаючись власником засобів виробництва і створеного продукту. Вона передає господарське управління трудовим колективам чи окремим особам на відповідних умовах, які погоджуються в контракті і, як правило, передбачають певний обсяг завдань, кількість і якість продукції, рівень витрат на її виробництво. Контрактування, тобто господарська діяльність підприємств за контрактом на юридичній основі. В деяких випадках за укладення контракту ведуть конкурентну боротьбу державні і приватні підприємства.

Найпоширенішою організаційно-правовою формою державного виробництва є публічні корпорації. Вони створюються за урядовими наказами у формі акціонерних товариств, де всі акції належать державі (саме

державі, а не органу державного управління). Як правило, такі акціонерні товариства не входять до системи органів державного управління, вони лише погоджують з ними плани своєї діяльності і контролюються ними. Керівництво публічними корпораціями призначається державою, але ні керівний персонал, ні інші керівники корпорацій не є державними службовцями. У разі необхідності публічні корпорації можуть бути перетворені на змішані акціонерні товариства.

Отже, підприємницька діяльність державних корпорацій здійснюється на комерційних засадах у межах планів, установлених відповідними міністерствами і відомствами. Економічною основою такої діяльності є власний капітал корпорацій, який створюється за рахунок державних фондів, акціонерного капіталу і прибутку. Використовується також позичковий капітал у формі облігацій, кредитів банку й інших фінансових джерел. Однак розміри позичок, як правило, обмежуються, що знижує можливість маневру фінансовими ресурсами.

Змішані компанії створюються у формі акціонерних товариств (іноді товариств з обмеженою відповідальністю), акції яких належать державі і приватним фізичним чи юридичним особам.

Змішані компанії діють відповідно до законів про акціонерні товариства. Як юридичні особи, вони функціонують на комерційній основі поряд з приватними фірмами. Однак досить часто вони користуються певними привілеями порівняно з приватними акціонерними товариствами, їм надаються державні субсидії, пільговий режим отримання імпорتنих ліцензій, гарантуються поставки сировини і напівфабрикатів з інших державних підприємств за фіксованими цінами, ринок збуту готової продукції, надаються експортні дотації тощо.

Власний капітал змішаних фірм складається з акціонерного капіталу, капіталізованого прибутку й емісійного доходу, якщо їхні акції і облігації (а іноді і те й інше) реалізуються на ринку цінних паперів. Держава і приватні акціонери отримують дохід у вигляді дивідендів. Змішані компанії мають ширші можливості порівняно з державними корпораціями користуватися позичковим капіталом. Господарська діяльність змішаних компаній здійснюється на комерційній основі відповідно до ринкової кон'юнктури. Найбільш вагомі для національної економіки компанії можуть працювати за планами, які розроблені їх адміністрацією спільно з відповідними міністерствами чи відомствами.

Усі держпідприємства в країнах Заходу зобов'язані представляти річні звіти про свою виробничо-комерційну і фінансову діяльність, що дозволяє державі, а не тільки державним органам, контролювати їхню діяльність, при необхідності реорганізувати і навіть ліквідувати.

Державне підприємство на відміну від приватного і колективного здійснюється не лише на комерційній основі, тобто не завжди ставить за мету максимізацію прибутку і підвищення рівня рентабельності. У країнах з ринковою економікою державний бізнес нерідко задовольняється відносно невисокою нормою прибутку, а іноді не одержує його зовсім, тобто не дотримується гранично допустимої прибутковості. Держава може залучати кошти державного бюджету на покриття збитків. Сама сутність державного господарювання зумовлює його особливу мету й завдання. За своєю глибинною сутністю воно не тільки не є елементом ринкової економіки, а навіть суперечить її змісту.

Висновки

В статті автором визначено, що державна власність і заснована на ній господарська діяльність в контексті її ефективності не можуть бути оцінені однозначно. Логічно, що в науковій літературі низьку оцінку їй дають представники різних шкіл неокласичного напрямку. Держава є специфічним суб'єктом власності й господарювання. Державна власність конкретно не персоніфікована. Звідси порівняно нижча ефективність використання об'єктів державної власності.

Водночас для державної власності характерний високий рівень концентрації виробництва, а відповідно – використання ефекту “масштабу виробництва”. Головне на сучасному етапі, щоб державне підприємство діяло у конкурентному середовищі. Що ж стосується ефективності некомерційного сектора державної власності, то він розкривається опосередковано – через надання безкоштовних послуг у сфері освіти, підвищення кваліфікації кадрів, низькі тарифи на транспортні перевезення й електроенергію, підвищення конкурентоздатності вітчизняних компаній. Для визначення шляхів підвищення ефективності управління державною власністю краще спиратися на теорію ніш, яка визнає різноманіття форм власності й можливість знаходження кожною з них свого раціонального місця, а також на ідеї про розщеплення відносин власності й представлення їх у вигляді цілої групи відносин.

Література.

1. Абалкин Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / Л.И. Абалкин // Российский экономический журнал. – 1998. – №4. – С. 56 – 61.
2. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: [монографія] / кол. авт. за ред. проф. В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
3. Сорде Б. Розвиток взаємовідносин між державою та підприємствами у Франції / Б. Сорде // Економіка України. – 1995. – №3. – С.67-71.
4. Шкільняк М. Аналіз зарубіжної практики реформування державної власності / М. Шкільняк // Наукові записки: зб.наук. праць. – Тернопіль. – 2006. – Вип.15. – С. 104-106.
5. Щербаков В.Н. Управление государственной собственностью: учеб.-метод. пособие для гос. служащих / В.Н. Щербаков. – М.: Дашков и К, 2002. – 287 с.

References.

1. Abalkin L.I. (1998), "The role of the state in the formation and regulation of a market economy", *Rossiiskij jekonomicheskij zhurnal*, vol. 4, pp. 56 – 61.
2. (2003), *Derzhavne upravlinnia: filosof's'ki, svitohliadni ta metodolohichni problemy* [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems], Vyd-vo NADU; Milenium, Kyiv, Ukraine.
3. Corde B. (1995), "Development of the relationship between the state and enterprises in France", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 3, pp.67-71.
4. Shkil'niak M. (2006), "Analysis of Foreign Practices for the Reformation of State Ownership", *Naukovi zapysky: zb.nauk. prats'*, Vyp.15, pp. 104-106.
5. Shherbakov V.N. (2002), *Upravlenie gosudarstvennoj sobstvennost'ju* [Management of state property], Dashkov i K, Moscow, Russian Federation.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2018 р.