

УДК 338.24: 334.724.6

*Н. В. Бондаренко,
аспірант, Класичний приватний університет*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті автором досліджуються шляхи підвищення ефективності державного сектора, проблеми приватизації об'єктів державного сектора економіки, пропонується єдина система управління державним сектором економіки.

The author of the article probes the ways of increase of state sector efficiency, offers the unique system of the economy state sector management, examines the problems of the state sector economy objects privatization.

Ключові слова: державний сектор, економіка, державна власність, державне підприємство, приватизація, реформування, економічний розвиток

ВСТУП

На початковому етапі реформування економіки України та відносин власності декларувався переважно ліберальний підхід, однак послідовна і цілісна концепція перетворень фактично була відсутня. Державний сектор розглядався як другорядний елемент економічної системи. Такий стан став причиною тривалої трансформаційної кризи і загальної дезорієнтації в макроекономічній політиці.

Дотепер не сформовано стійку модель розвитку державного сектора економіки, не визначено остаточно його роль у національній економіці, багатьом об'єктам державного сектора на сучасному етапі розвитку властиві низька продуктивність праці та рентабельність, незадовільний стан інвестиційних процесів; багато напрямів господарської діяльності держави збиткові.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити перспективи розвитку державного сектора економіки України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Проблемам визначення сутності, економічних форм, особливостей функціонування та ефективності державного сектора економіки присвятили свої дослідження багато вітчизняних учених: А. Гальчинський, В. Геєць, І. Жадан, Я. Жаліло, С. Іванов, О. Канов, В. Міщенко, С. Науменков, О. Процків, О. Редькін, Є. Старовський, А. Філіпенко, Л. Цимбал, Л. Червова, М. Чумаченко, А. Чухно.

Дослідження розвитку державного сектора економіки України дозволяє стверджувати, що його параметри поступово наближаються до американської моделі, для якої властивий держсектор, що спеціалізується, головним чином, на суто державних функціях: обороні, соціальній інфраструктурі тощо. Для подібного держсектора характерна система мінімізованого фінансування. Хоча наразі обсяги державного сектора України відповідають скоріше європейській моделі, варто очікувати, що через низький рівень, що сформувався, державних витрат у ВВП скорочення масштабних показ-

ників держсектора продовжитись.

Американська модель держсектора має свої історичні передумови: США минули феодальний лад з його проблемами та соціально-економічними наслідками, у них не сформувались потужні антикапіталістичні сили, не була сформована центральна влада із занадто широкими повноваженнями у господарській сфері, до влади не приходили "ліві" уряди, що проводять масштабні програми націоналізації. Історія України, навпаки, насичена подібними історичними подіями, отже, більш обґрунтованим видається вибір нею західноєвропейської, а не американської моделі.

Оскільки американська й західноєвропейська моделі властиві країнам з високоорганізованою ринковою економікою, можна зробити висновок, що в перспективі досягнення підвищення ефективності державного сектора можливе двома шляхами. Перший — впровадження високоефективної системи управління сектором економіки; другий — мінімізація самого державного сектора й відповідно мінімізація всіх проблем, пов'язаних з його функціонуванням.

Можна сформулювати єдину систему управління державним сектором економіки, яка складається з суб'єктів управління державним сектором економіки, єдиного органу управління державним сектором економіки, Антимонопольного комітету України, Кабінету Міністрів України.

Суб'єкти управління державним сектором економіки формують середовище функціонування об'єктів державного сектора економіки (приймають відповідні нормативні документи), збирають первинну інформацію про діяльність об'єктів державного сектора за позиціями, затвердженням єдиним органом управління державним сектором, вносять пропозиції та обґрунтування з формування системи оцінки ефективності діяльності об'єктів держсектора й ефективності управління цими об'єктами, оцінюють ефективність управління об'єктами державного сектора, проводять моніторинг відповідної сфери господарської діяльності та вносять пропозиції щодо створення й приватизації об'єктів держсектора.

Єдиний орган управління державним сектором економіки формує єдину інформаційну базу державного сектора економіки, затверджує системи оцінки ефективності діяльності об'єктів державного сектора й ефективності управління ними, проводить оцінку ефективності діяльності об'єктів державного сектора, ухвалює рішення щодо приватизації й створення

об'єктів державного сектора.

Антимонопольний комітет оцінює рішення єдиного органу керування державним сектором з погляду їхнього впливу на конкурентне середовище й має можливість їхнього блокування;

Кабінет Міністрів України — оцінює рішення єдиного органу управління державним сектором з погляду їхньої відповідності державній макроекономічній політиці й має можливість їхнього блокування.

Єдиний орган управління державним сектором економіки при прийнятті рішень про приватизацію об'єктів держсектора, крім системи оцінки ефективності, має спиратися на певні принципи та пріоритети. Одне з основних питань, що вимагають вирішення при виробленні цих пріоритетів, — питання про доцільність приватизації прибуткових і збиткових об'єктів держсектора. Це питання може бути формалізоване у частині прибуткових об'єктів держсектора другого типу в зв'язку з борговою або фінансово-кредитною політикою держави.

Останніми роками (2005—2009) ВВП в Україні мав негативну динаміку, отже, проведений курс на приватизацію об'єктів державного сектора другого типу не може бути визнаний до кінця обґрунтованим і вимагає перегляду.

Можливим вирішенням цієї проблеми може стати введення додаткових умов при приватизації подібних об'єктів, зокрема зобов'язання збереження обсягу надходжень до бюджету від діяльності підприємства на рівні не нижчому за той, що існував до приватизації (або з урахуванням можливого розвитку підприємства — реалізація обов'язкового прогресивного плану надходжень до бюджету).

Окремою проблемою є приватизація низькоефективних, збиткових підприємств державного сектора економіки.

Дуже поширений погляд, що приватизація збиткових підприємств під час економічної кризи не виправдовує себе. Значно вигідніше спочатку "підняти" державне підприємство, зробити його працездатним, а потім продати за ціною, що істотно зросла [2, с. 1076]. Але подібні витрати фактично будуть означати розвиток підприємств, де держава вже не буде мати вирішального впливу. Цей підхід призвів би до зниження і без того обмежених коштів держави, що направляють на формування ефективного діючого державного сектора.

З іншого боку, перед приватизацією збиткових державних підприємств необхідне проведення комплексного аналізу причин їхньої збитковості, щоб уникнути приватизації потен-

Таблиця 1. Обсяги й результати участі державного сектора економіки України у 2008 році (розраховане за [4, с. 315])

Види економічної діяльності	Державний сектор		Недержавний сектор	
	фінансовий результат млн грн.	частка в основних коштах, %	фінансовий результат млн грн.	частка в основних коштах, %
Сільське господарство	6,5	18	763	82
Промисловість	210,9	31	6926,1	69
Будівництво	-47,6	51	61,7	49
Оптова й роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	-1527,8	10	2101,5	90
Готелі й ресторани	6,5	29	-80,4	71
Транспорт і зв'язок	2010,9	79	3794,3	21
Фінансова діяльність	238,8	5	2171,2	95
Операції з нерухомістю, здача у найм і послуги юридичним особам	286,3	76	900,7	24
Колективні, суспільні й особисті послуги	-31,7	58	-47,8	42

цінно прибуткових підприємств, збитковість яких пояснюється не об'єктивними економічними причинами, а "промахами" їхнього керівництва (у тому числі й свідомими).

Можна виділити ще ряд додаткових принципів, дотримання яких видається раціональним при трансформації державного сектора за допомогою приватизації.

Пріоритет у приватизації господарських структур має значною мірою визначатися на основі обліку ступеня їхньої працездатності й "необхідності". У першу чергу, мають приватизуватися структури, які принципово не вписуються в ринкове середовище. Одним з показників "необхідності" підприємства може бути показник рівня завантаження його виробничих потужностей. Підприємства з низьким коефіцієнтом завантаження мають приватизуватися у першу чергу [3, с. 45].

Велике значення має також розмір приватизованих об'єктів. При приватизації унітарних підприємств і акціонерних товариств варто віддавати перевагу невеликим підприємствам, великі об'єкти мають приватизуватись в останню чергу. Це твердження можна обґрунтувати тим, що саме державне підприємство припускає великий корпоративний бізнес, а не дрібні господарські об'єкти. Крім того, приватизація великих об'єктів завжди несе у собі різні, часом непередбачені проблеми.

З огляду на вищезазначене всі вертикально інтегровані структури та структури холдингового типу мають бути приватизовані в останню чергу як такі, що є базою для формування ефективних державних корпорацій. Крім того, при приватизації об'єктів необхідно також урахо-

вувати їхню соціальну значимість. Приміром, для багатьох територій України гострою є проблема моно-виробництва, коли один великий об'єкт може поглинати основну частину працездатного населення території й забезпечувати базову частку в доходах місцевого бюджету. Програми приватизації подібних об'єктів мають містити особливі умови.

Важливим критерієм при ухваленні рішення про приватизацію є частка державного замовлення підприємства в обсязі продукції, що випускається.

Чим менше зазначена частка, тим більш обґрунтоване рішення про приватизацію, тому що за наведеною вище класифікацією середовищ функціонування підприємств за ознаками конкурентності, таке підприємство ближче до класу Г — зони дії переважно недержавного сектора. У більш загальному вигляді, даний принцип можна сформулювати, як пріоритет приватизації підприємств — не монополістів [3, с. 65].

Не можна залишати поза увагою й критерій галузевих пріоритетів приватизації. По суті, цей критерій припускає облік "стратегічності" тих або інших галузей. На практиці це означає, що господарські структури "стратегічних" галузей мають приватизуватися в останню чергу, а інші об'єкти — у першу чергу.

У світовій практиці державний сектор є "генератором" інвестиційного процесу, такий стан забезпечується державною фінансовою підтримкою. Однак особливості бюджетних параметрів в Україні (частка державних витрат у ВВП в 1998 — 2008 роках склала 30% — 27%, тоді як аналогічний показник у країнах західної Європи коливався в межах 36% — 64%) не дозволяють провести цей процес широкомасштабно у межах українського держсектора.

На тлі загальної позитивної динаміки інвестиційного процесу частка інвестицій, здійснених за рахунок держави, незмінно зберігається на низькому рівні. Це дозволяє зробити висновки, що економічні переваги державного сектора, засновані на ефекті масштабу, можуть бути реалізовані лише в обмежених сферах діяльності.

Обсяги й результати участі держави у різ-

них сферах діяльності відобразимо в табл. 1 через показники фінансового результату й частки в основних коштах. При розгляді показників, відбитих у табл. 1, звертає на себе увагу висока частка участі держави у таких невластивих державному сектору сферах діяльності, як оптова й роздрібна торгівля, будівництво, готелі й ресторани.

В Україні ці сфери діяльності не можна вважати стратегічними, у світовій практиці вони традиційно перебувають у віданні недержавного сектора. Варто також зазначити, що фінансові результати діяльності об'єктів державного сектора за цими напрямками — незадовільні (за винятком готелів і ресторанів), а господарська діяльність об'єктів недержавного сектора, навпаки — успішна.

Таким чином, надалі при формуванні й реалізації програм приватизації ці об'єкти мають розглядатися як такі, приватизація яких має бути здійснена в першу чергу. Такий підхід дозволив би вивільнити кошти для підтримки й підвищення ефективності успішно діючих об'єктів державного сектора.

Також вивільнені кошти могли б сприяти реалізації такого "традиційного" напрямку діяльності держсектора, як здійснення НДДКР. У 2007 році витрати на науково-технологічний, інноваційний і інформаційний розвиток України склали 0,6% сукупних витрат Державного бюджету України, а на державне замовлення за пріоритетними напрямками науки й фундаментальних досліджень — 0,9%. Частка фінансування інноваційної діяльності у промисловості за рахунок державного й місцевого бюджетів склала 3,1%.

Такий рівень підтримки державою наукомістких сфер діяльності варто вважати надзвичайно низьким (наприклад, у країнах західної Європи на частку держсектора припадає близько 50% всіх витрат на НДДКР). Таким чином, в Україні з метою реалізації цієї конкурентної переваги державного сектора економіки відповідні бюджетні статті мають бути переглянуті.

ВИСНОВОК

У цілому, для управління державним сектором економіки видається доцільним створення єдиного органу управління державним сектором економіки, до завдань якого необхідно віднести: формування єдиної інформаційної бази державного сектора економіки, затвердження системи оцінки ефективності діяльності об'єктів державного сектора й ефективності управління ними, проведення оцінки ефектив-

ності діяльності об'єктів держсектора й ухвалення рішення про приватизацію або створення об'єктів держсектора. Первинна інформація має збиратись та надаватись єдиному органу управління суб'єктами управління державним сектором економіки (міністерствами, відомствами, виконавчими органами місцевих рад). Гармонізація рішень єдиного органу управління державним сектором із загальною економічною політикою держави здійснюється через контроль за його рішеннями, що реалізують Кабінет Міністрів України та Антимонопольний комітет України.

Для уніфікації методів оцінки ефективності діяльності об'єктів державного сектора, підвищення якості управління цими об'єктами й удосконалення процесу формування структури державного сектора доцільне за кожною сферою діяльності, властивій держсектору, закріплення об'єктів певних організаційно-правових форм. У цілому, видається обґрунтованим за об'єктами державного сектора першого типу закріпити єдину унітарну організаційно-правову форму, а їхнє господарсько-правове положення наблизити до положення структурних підрозділів державних органів при збереженні їхнього статусу як юридичних осіб. Об'єкти другого типу доцільно представити у вигляді акціонерних товариств із домінуючою державною участю, тому що у випадку відкритого акціонерного товариства функції контролю й об'єктивної оцінки результатів діяльності менеджерів приймають на себе механізми фондового ринку, а держава отримує можливість використати механізм дивідендів як спосіб неподаткового вилучення частини прибутку об'єктів державного сектора до бюджету.

Література:

1. Балацкий Е., Коньшев В. Воспроизводственные аспекты динамики государственного сектора // Экономист. — 2003. — №9. — С. 13—20.
 2. Балацкий Е.В., Коньшев В.А. Промышленный государственный сектор России: диспропорции развития и способы их устранения / Вестник Российской академии наук. — 2003. — Т.73. — №12. — С. 1069—1078.
 3. Камишанська М.О. Державна власність на сучасному етапі розвитку економіки України / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. — Донецьк, 2003. — 144 с.
 4. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України. За ред. О.Г. Осауленка. Відп. за вип. В.А. Головка — К.: Консультатнт, 2009. — 632 с.
- Стаття надійшла до редакції 15.08.2010 р.*