

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено види суб'єктів державного сектора, проаналізовано та узагальнено їх класифікаційні ознаки, а також запропоновано виділення у складі державного сектора економіки державного унітарного та державного корпоративного секторів.

In the article it is researched kinds of subjects of public sector, it is analysed and generalized their classification signs, and also allocation as a part of public sector of economy state unitary and state corporate sectors is offered.

Ключові слова: державний сектор, державні підприємства, державний корпоративний сектор, державний унітарний сектор.

Вступ. Основною перешкодою у визначенні оптимальних обсягів державного сектора економіки України як в абсолютному, так і у відносному вираженні є неоднозначність науково-методичних підходів щодо складових даного сегменту та складність класифікації всіх видів суб'єктів державного сектора через їх різноманітність. Отже детальний аналіз та групування суб'єктів державного сектора економіки мають досить важливе практичне та теоретичне значення і є актуальними на сучасному етапі економічного розвитку. Тому потребують детального дослідження та аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження даного питання відображено в наукових працях ряду вітчизняних науковців, а саме: М.Д. Білик, Н. Г. Гончарової, О. М. Головінова, О. В. Длугопольського, Г. А. Дорофеевої, М. О. Камишанської, О. І. Ковтуна.

Мета статті. Дослідження видів суб'єктів державного сектора економіки та розробка рекомендацій щодо їх систематизації.

Результати. В наукових дослідженнях для структуризації економіки за галузевими, організаційними, економічними та фінансовими ознаками використовують таке поняття, як «сектор економіки». В енциклопедичній літературі зазначено, що сектор економіки – сукупність господарських одиниць, що характеризуються однорідністю економічної діяльності або організаційною і фінансовою єдністю. З погляду форм власності розрізняють: державний сектор, що включає підприємства, організації, установи, що знаходяться в державній власності і під контролем державних органів; приватний – не підпорядкований державі. З погляду конкретних видів економічної діяльності розрізняють реальний сектор економіки, невиробничий та фінансовий. Виділяють також тінювий сектор економіки, що характеризується здійсненням протиправних господарських операцій і операцій, що не враховуються статистикою.

Державний сектор економіки України представлений значною кількістю видів суб'єктів господарювання – від суто державних підприємств, що перебувають у повному державному володінні, до змішаних акціонерних компаній з різною часткою державної власності. Слід зазначити, що значну частку державного сектора економіки складають бюджетні установи, які включають установи освіти, заклади охорони здоров'я, соціальних послуг, суспільного транспорту; національні і місцеві державні підприємства, а також державні корпорації. До складу виключно державних підприємств належать казенні підприємства, акціонерні компанії, а також державні холдингові компанії.

З метою систематизації видів суб'єктів державного сектора, перш за все, необхідно їх згрупувати, тобто визначити інституційну структуру за основними класифікаційними ознаками. З цією метою проведемо аналіз усталених підходів щодо складових елементів державного сектора з правової, інформативної та науково-методичної точок зору.

Розглядаючи правове поле, слід відмітити, що у Господарському кодексі України (далі – ГКУ) хоча й не розкрито сутність даного поняття, але визначено суб'єкти державного сектора економіки. Так, відповідно до статті 22 ГКУ, суб'єктами господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [4].

Склад державного сектора економіки відповідно до ГКУ представлено на рис. 1.

Отже, відповідно до ГКУ суб'єкти державного сектора України можна розглядати з декількох позицій, а саме: по-перше, за видом діяльності – комерційні і некомерційні, по-друге, за формою власності – суб'єкти державної і змішаної форми власності, по-третє, за правовим режимом по відношенню до державного майна – підприємства створені на праві господарського відання та оперативного управління державним майном [4].

В правовому регулюванні взаємовідносин між суб'єктами господарювання вирішальна роль належить Цивільному кодексу України. У відповідності до даного законодавчого акту загальна класифікація юридичних осіб має наступний вигляд (рис. 2).

В Цивільному кодексі України чітко не вписано суб'єкти державного сектора економіки, але

відповідно до статті 167 держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) та юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом [11]. Що стосується організаційно-правової форми, то, як уже зазначалося, держава має право створювати або приймати участь у створенні як некомерційних, так і комерційних підприємницьких структур різних організаційно-правових форм. Таким чином, ми можемо виокремити ще одну класифікаційну ознаку – ступінь автономії, що передбачає існування державних підприємств (установ, організацій) приватного та публічного права.



Рис. 1. Склад державного сектора економіки України відповідно до Господарського кодексу України

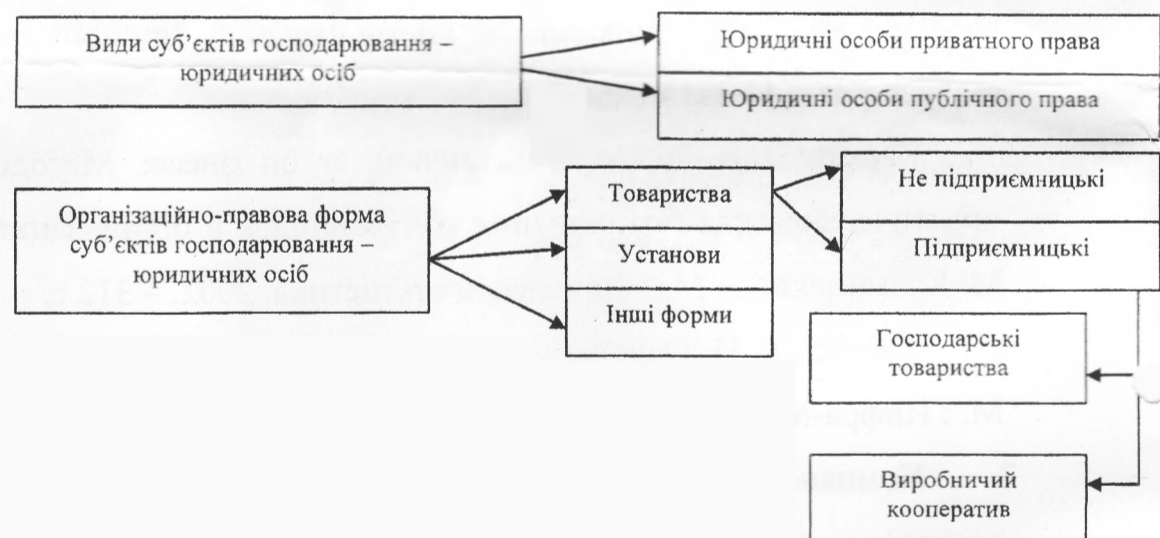


Рис. 2. Класифікація суб'єктів господарювання – юридичних осіб в Цивільному кодексі України

У Методиці визначення питомої ваги державного сектора в економіці, затвердженій спільним наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державного комітету статистики та Фонду державного 4 листопада 2003р № 307/375/1963 [10], зазначено, що до суб'єктів господарювання державного сектора економіки належать суб'єкти, які діють на основі виключно державної власності; суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 відсотків; суб'єкти, діяльність яких з питань, що належать до компетенції загальних зборів, безпосередньо або опосередковано контролюється державою. Відповідно до даної методики суб'єкти даного сектора можуть займатися наступними видами економічної діяльності: сільське господарство, мисливство та лісове господарство, промисловість, будівництво, оптова й роздрібна торгівля, торгівля транспортними засобами, послуги з ремонту, готелі та ресторани, транспорт та зв'язок, фінансова діяльність, операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам, державне управління, освіта, охорона здоров'я та соціальна допомога, колективні, громадські та особисті послуги.

Вивчення нормативно-правових документів, затверджених Кабінетом Міністрів України, дає можливість зазначити, що в них деталізовано склад державного сектора економіки, а саме: до суб'єктів господарювання державного сектора економіки належать державні казенні та комерційні підприємства, у тому числі підприємства, що не підлягають приватизації відповідно до закону, та підприємства, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на їх господарську діяльність. В даному визначенні дещо конкретизовано державні підприємства, а саме: виділено не лише казенні підприємства, а й підприємства стратегічного призначення.

Інформаційне забезпечення щодо обсягів та результатів діяльності державного сектора України здійснює Державний комітет статистики та частково Фонд державного майна України. У офіційних статистичних щорічниках наводиться інформація щодо суб'єктів господарювання державної та державної корпоративної власності, що розмиває межі державного сектора через відсутність конкретизації державних корпоративних прав. У звітах про діяльність Фонду державного майна України відображається інформація про результати управління державними корпоративними правами у господарських товариства та державних об'єднаннях, а також приводиться динаміка приватизаційних процесів. В ході дослідження нами було опрацьовано Класифікацію інституційних секторів економіки України (далі Класифікація), затверджену Державним комітетом статистики, згідно з якою державний сектор економіки можна представити як сукупність інституційних секторів, які мають подібні економічні цілі, функції та поведінку. Якщо розглядати економіку України в цілому, то її інституційні сектори включають нефінансові корпорації, фінансові корпорації, сектор загального державного управління, домашні господарства, некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства. Складовими елементами інституційних секторів є сукупність інституційних одиниць [8].

Склад державного сектора економіки відповідно до Класифікації інституційних одиниць представлено на рис. 3.



Рис. 3. Склад державного сектора за інституційними секторами економіки відповідно до Класифікації інституційних секторів економіки України

Відповідно до Класифікації, на нашу думку, державний сектор економіки може складатися з чотирьох підсекторів, які, в свою чергу, включають набір певних інституційних одиниць. Структуру державного сектора можна представити як сукупність нефінансових та фінансових корпорацій, некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, а також сектора загальнодержавного управління, який управляє і контролює діяльність суб'єктів даного сектора.

Розглядаючи інституційні сектори державного сектора зазначимо, що до державних нефінансових корпорацій відносяться корпорації та квазікорпорації, які є резидентами й контролюються органами державного управління; при цьому контроль за корпорацією визначається шляхом розроблення генеральної політики корпорації та призначення директорів (якщо існує така необхідність).

В Україні до державних нефінансових корпорацій належать суб'єкти господарювання за такими організаційно-правовими формами: державне підприємство, казенне підприємство, комунальне підприємство та державна акціонерна компанія; відкрите акціонерне товариство, закрите акціонерне товариство, холдингова компанія та дочірнє підприємство, корпоративні права яких належать державі; корпорація, консорціум, концерн, які створені на підставі нормативних актів Кабінету Міністрів України або розпорядчих актів органів державної влади [8].

В свою чергу, фінансові корпорації (установи) включають всі корпорації, які спеціалізуються на фінансових послугах чи допоміжній фінансовій діяльності. Виходячи з цього, державні фінансові корпорації включають наступні підсистеми: Національний банк України, державні депозитні корпорації, державні фінансові посередники, крім страхових корпорацій та недержавних пенсійних фондів, державні допоміжні фінансові організації, державні страхові корпорації.

До складу державного сектора економіки України, на нашу думку, можна також включити некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства. Вони утворюють великі окремі соціально-культурні підрозділи нефінансових і фінансових підприємств і організацій, які надають послуги в галузі освіти, охорони здоров'я, культури та відпочинку своїм працівникам і членам їхніх сімей безкоштовно або за зниженими цінами за рахунок відрахувань від прибутку підприємств та умовно розглядаються як самостійні інституційні одиниці, які надають неринкові послуги і відносяться до даного сектора (крім підрозділів, які належать бюджетним установам і відносяться до сектора загальнодержавного управління).

Важливу роль у складі державного сектора відіграє сектор загального державного управління, який об'єднує юридичні особи, основною діяльністю яких є виконання функцій законодавчої, виконавчої або судової влади відносно інших інституційних одиниць у межах певної території. Вони мають повноваження збирати податки та інші обов'язкові платежі, а також витратити їх відповідно до урядової політики. Сектор загального державного управління включає всі державні установи та всі неринкові некомерційні організації, які контролюються і в основному фінансуються органами державного управління. Державні установи, як правило, є неринковими виробниками, які надають товари та послуги домашнім господарствам або суспільству в цілому, в основному, безкоштовно або за економічно незначущими цінами для досягнення певних політичних або соціальних цілей. Надходження від реалізації товарів і послуг за економічно незначущими цінами становлять частину неринкової продукції цих закладів і поступають до державного бюджету. До таких організацій можуть належати, наприклад, галузеві науково-дослідницькі організації. Таким чином, незважаючи на контролюючі й управлінські функції сектор загальнодержавного управління є складовою державного сектора економіки України.

Проведений аналіз наукової літератури з питань інституціонального забезпечення державного сектору економіки дає можливість виділити наступні точки зору щодо виділення складових елементів даного сегменту.

Так, деякі науковці в складі державного сектора виділяють наступні суб'єкти, а саме бюджетні установи, державні підприємства, державні фінанси, державні резервні фонди, державні банки, органи влади та державного управління [5, 3]. Наведена структура державного сектора є дискусійною, оскільки, по-перше, бюджетні установи, державні підприємства, державні резервні фонди, державні банки, органи державної влади та державного управління є ланками державних фінансів, а по-друге, державні фінанси відображають результати функціонування не лише державного сектора, а всієї економіки в цілому. А тому, на нашу думку, включення державних фінансів до складу державного сектора є недоцільним, що пояснюється їх економічною сутністю.

Характеризуючи державний сектор економіки з інституційної точки зору інші вчені виділяють наступні його складові, а саме:

– суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [9];

– суб'єкти, які діють на основі державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує п'ятдесят відсотків або складає величину, яка забезпечує державі право ухвального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [6];

– державні комерційні підприємства, казенні підприємства, акціонерні товариства, де держава володіє значними пакетами акцій, а також державне майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, але знаходиться на їх балансі [7];

– державні підприємства, організації, установи, що знаходяться у державній власності і управляються державними органами або уповноваженими особами, які призначаються ними [1].

Слід відмітити, що дані визначення в певній мірі віддзеркалюють структурну характеристику державного сектора, наведену в Господарському Кодексі України.

Таким чином, вивчивши та узагальнивши правові, інформаційні та науково-методичні підходи до визначення складу державного сектора економіки, ми можемо констатувати факт відсутності чіткої класифікації суб'єктів державного сектора економіки, оскільки державні підприємства, установи та організації розрізняють за цілями і характером діяльності, способом управління і мірою контролю з боку

держави, характером фінансових і майнових відносин з нею і грошовим ринком, за ступенем господарської самостійності. Тому, на нашу думку, суб'єкти державного сектора економіки можна класифікувати за наступними ознаками: формою власності, видом діяльності, юридичною самостійністю, ступенем автономії, організаційно-правовою формою, правовим режимом по відношенню до державного майна, положенням на ринку, методом фінансування, способом утворення.

Авторський підхід щодо класифікації суб'єктів державного сектора економіки України представлено в табл. 1.

Таблиця 1

Класифікація суб'єктів державного сектора економіки	
Класифікаційні ознака	Вид суб'єкта господарювання
Форма власності	Підприємство державної форми власності
	Підприємств змішаної форми власності
Вид діяльності	Комерційне державне підприємство
	Некомерційне державне підприємство
Юридична самостійність	Державне підприємство, що має статус юридичної особи
	Державне підприємство без статусу юридичної особи
Ступінь автономії	Державне підприємство приватного (комерційного) права
	Державне підприємство публічного права
Організаційно-правова форма	Державне підприємство
	Акціонерне товариство
	Товариство з обмеженою відповідальністю
	Державне господарське об'єднання
Правовий режим по відношенню до державного майна	Державне підприємство, установа, організація на праві господарського відання
	Державне підприємство, установа, організація на праві оперативного управління
Положення на ринку	Стратегічно важливе підприємство
	Стратегічно важливе підприємство-монополіст
	Підприємство-монополіст
	Природний монополіст
Методи фінансування	Підприємство, установа, організація, що функціонує на основі бюджетного (кошторисного) фінансування
	Фінансово самостійне підприємство
Спосіб утворення	Унітарне підприємство
	Корпоративне підприємство

Як уже зазначалося вище, державний сектор економіки функціонує не лише на державній власності, а й в певній мірі на змішаній. Класифікація державного сектора економіки за формами власності представлена на рис. 4.



Рис. 4. Склад державного сектора економіки за формою власності

Суб'єкти державного сектора економіки можуть здійснювати як комерційну діяльність, так і некомерційну. Основною метою створення та функціонування державних комерційних підприємств є досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку, тоді як некомерційне господарювання спрямоване на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку [1].

За ступенем юридичної та господарської самостійності суб'єкти державного сектора можна поділити на дві групи: державні підприємства, що мають статус юридичної особи і державні підприємства без статусу юридичної особи. Якщо державні підприємства не мають статусу юридичної особи, то вони є підрозділами державних органів і установ і знаходяться на балансі та під контролем державних відомств. До таких підприємств можна віднести монетні двори, державні та комунальні школи, дитячі садки, в'язниці.

В свою чергу, державні підприємства – юридичні особи поділяються на підприємства приватного (комерційного) та публічного права. До державних підприємств приватного права, як правило, відносяться акціонерні товариства, в яких державі належать всі акції або їх частина. Якщо держава володіє лише частиною акцій, то це змішані підприємства, що представляють симбіоз державної і приватної власності, їх ще називають державно-приватні підприємства. Державні підприємства публічного права представлені юридично- та господарсько-автономними підприємствами, створеними спеціальними актами державного органу, їхній капітал поділений на акції і повністю належить державі. Самостійними підприємствами, що діють в рамках публічного права є пошта, залізниця, державні холдинги, державні корпорації.

Розглядаючи класифікацію державного сектора економіки, доцільно враховувати і рівень впливу державних органів на діяльність даних інституційних одиниць. Управління суб'єктами державного сектора економіки здійснюють Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, профільні Міністерства та відомства. Ступінь контролю держави за господарськими товариствами, створеними в процесі корпоратизації та приватизації державного майна, залежить від розміру її корпоративних прав, які відповідно поділяються на такі, що забезпечують повний контроль держави за прийняттям товариством рішень щодо його діяльності, і такі, що неповною мірою забезпечують здійснення контролю, а саме:

- якщо частка держави становить 50 % + 1 акція і більше, то держава повністю контролює діяльність даного суб'єкта господарювання;
- якщо частка держави становить 25–50 %, то держава володіє блокуючим пакетом акцій, що дає їй право блокувати певні рішення загальних зборів акціонерів;
- володіння значним пакетом акцій, обсяг якого має складати більше 10 %, дає право державі приймати участь у зборах акціонерів, ініціювати загальні збори та перевірку фінансово-господарської діяльності підприємства.

Відповідно до чинного законодавства держава може створювати підприємства різних організаційно-правових форм: державні установи, організації, державні підприємства, акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, державні господарські об'єднання [4].

На сьогоднішній день, чинне законодавство України передбачає передачу державного майна на праві господарського відання та оперативного управління. Так до підприємств, що мають право здійснювати лише оперативне управління державним майном належать державні комерційні та казенні підприємства, а також акціонерні товариства. Державним установам та організаціям, а також державним унітарним підприємствам майно передано на праві господарського відання для здійснення необхідної господарської діяльності.

Що стосується методів фінансування, то суб'єкти державного сектора економіки поділяються на підприємства, що функціонують на основі бюджетного (кошторисного) фінансування і фінансово незалежні підприємства, тобто принципом побудови їхньої діяльності є комерційний розрахунок.

За способом утворення виділяють унітарні та корпоративні підприємства. Унітарне підприємство створюється одним засновником – державою, а власниками чи то засновниками корпоративного підприємства виступають як держава, так і інші комерційні структури та приватні особи. Державні унітарні підприємства представлені державними комерційними, казенними підприємствами та державними акціонерними компаніями, в яких державі належить 100 % акцій. До числа корпоративних відносяться державні акціонерні компанії з часткою менше 100 % та державні господарські об'єднання [4].

Також слід відмітити, що в зв'язку з трансформаційними процесами – корпоратизацією, приватизацією, роздержавленням – набув широкого розвитку державний корпоративний сектор, який також є складовою державного сектора економіки. Таким чином, на нашу думку, підприємства, що функціонують суто на державній формі власності можна поєднати у державний унітарний сектор. Виходячи з вищевикладеного, державний сектор економіки можна представити як сукупність державного унітарного та державного корпоративного секторів (рис. 5).

Отже, на основі дослідженого матеріалу нами пропонується наступне визначення державного унітарного сектора, як сукупності підприємств, установ та організацій, статутний капітал яких повністю належить державі, а їх діяльність регламентується державними органами, що створили дані суб'єкти. В свою чергу, державний корпоративний сектор можна представити як сукупність підприємств, створених за участю держави шляхом об'єднання державного, колективного та приватного майна, в яких державі на

основі державних корпоративних прав належить вирішальний вплив щодо прийняття стратегічних рішень, розподілу доходів та ризиків підприємства.

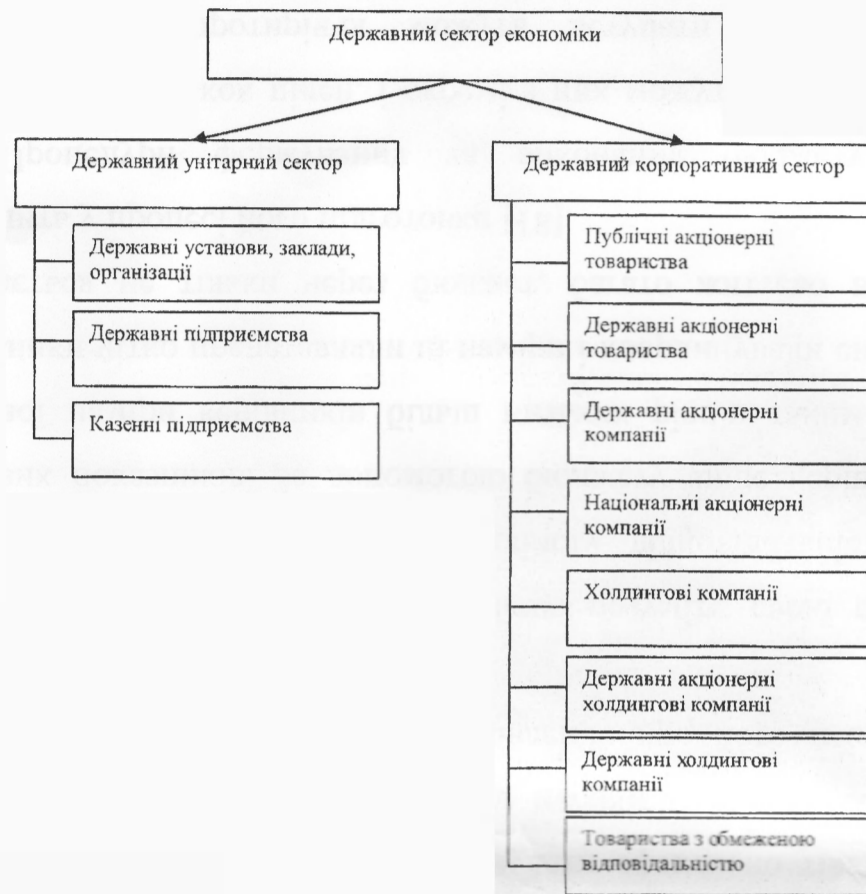


Рис. 5. Склад державного сектора економіки

Таким чином, дослідження законодавчих і нормативних актів, методичних документів та наукових праць вітчизняних економістів з питань інституціонального забезпечення державного сектора економіки України свідчить про недосконалість існуючої класифікації, в якій, на наш погляд, не враховано можливість функціонування даних суб'єктів на основі змішаної форми власності, особливості їхнього функціонування, можливість виділення державного унітарного сектора. Запропонований нами підхід до класифікації суб'єктів державного сектора економіки та виділення державного унітарного сектора дозволить більш об'єктивно визначити внесок державного сектора у формування фінансових ресурсів держави на сучасному етапі, дослідити його соціальну значимість та внесок державних структур у збереження виробничого потенціалу країни в розрізі державних підприємств, установ, організацій та державних корпоративних структур.

Література

1. Білик М. Д. Управління фінансами державних підприємств / М. Д. Білик. – К. : Знання, 1999. – 312 с.
2. Головінов О. М. Загальнотеоретичні засади функціонування державного сектора / О. М. Головінов // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 1. – С. 5–18.
3. Гончарова Н. Г. Теоретичні питання визначення змісту та структурних складових державного сектору економіки / Н. Г. Гончарова // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – № 8. – С. 9–17.
4. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектора : навчальний посібник / О. В. Длугопольський. – К. : «ВД «Професіонал», 2007. – 592 с.
6. Дорофеева А. А. Государственный сектор промышленности Украины в условиях трансформационной экономики / А. А. Дорофеева // Управление экономикой переходного периода. – Донецк : ИЭП НАН Украины, – 2001. – С. 103–110.

7. Камышанская М. А. Экономическое состояние государственного сектора экономики Украины / М.А. Камышанская // Экономика Крыма. – 2002. – № 4. – С. 32–36.
8. Класифікація інституційних секторів економіки України : Наказ Державного комітету статистики України від 18.04.2005 № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uaprvp.net/data/base20/ukr20879.htm>.
9. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки : навчальний посібник / О. І. Ковтун. – Львів : Новий Світ, 2007. – 432 с. – (Вища освіта в Україні).
10. Методика визначення питомої ваги державного сектору в економіці : Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державного комітету статистики України, Фонду державного майна України від 04.11.2003 № 307/375/1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart84/idx84599.htm>.
11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15&p=1243409023593168>.

Надійшла 28.12.2010

УДК 658.8.012.2(045)

С. Є. РАМЕНСЬКА, І. М. САБІРОВА
Національний авіаційний університет