

Нецора Тетяна Георгіївна,
старший науковий співробітник,
Науково-дослідний економічний інститут
Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

МЕТОДИЧНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ОБСЯГУ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що в складні економічні часи для держави підвищується роль державного сектору як інструменту виконання нею своїх функцій. Саме тому адекватне визначення складових частин та обсягів державного сектору має важливе значення щодо виявлення наявного потенціалу держави. Метою статті є аналіз підходів щодо трактування поняття «державний сектор» з урахуванням іноземного досвіду, розроблення пропозицій щодо визначення його структури та розміру в економіці України. В статті розглядається трансформація поняття «державний сектор» в законодавчому полі України за часи незалежності та пов'язані з цим методологічні питання обліку його складових елементів як в економіці, так і за Системою національних рахунків згідно Класифікації інституційних секторів економіки (KICE). Наукова новизна дослідження полягає в тому, що автор вважає необхідним відновити відстеження показників діяльності державного сектору, зробити відповідні кроки для узгодження розрахунків стосовно державного сектору в економіці країни та у валовому внутрішньому продукті з урахуванням іноземного досвіду. Крім цього, в статті рекомендується розширення існуючого в українському законодавстві поняття «суб'єкти господарювання державного сектору» за рахунок віднесення до їх складу державних установ, що здійснюють господарську діяльність. Також доцільними є впровадження в практику господарювання поняття «суспільний сектор», котрий включав би як державний, так і комунальний сектори, а також здійснювати гнучке групування їх об'єктів в залежності від мети дослідження, об'єкта порівняння та методології обліку зазначених показників. Воодосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення та розкриття в межах, визначених законодавством (з урахуванням питань економічної безпеки), інформації щодо функціонування суб'єктів господарювання державного сектору сприятиме як підвищенню ефективності управління ними, посиленню контролю суспільства за процесами, що відбуваються в економіці, так і у залученні приватних інвесторів, що є зараз конче необхідним для подолання кризових явищ в економіці держави. Саме це і визначає перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: державний сектор, державна власність, державні підприємства, суб'єкти господарювання, державна корпорація, комунальний сектор, суспільний сектор.

ВСТУП

Вивчення досвіду багатьох країн світу свідчить, що державний сектор є ключовим елементом національної економіки та провідником державної політики у відповідних сферах, а його масштаби та структура в окремих країнах залежать від стану національного господарства, історичних і соціальних умов та традицій, а також є важливою характеристикою національної економічної моделі.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що в складні для держави економічні часи підвищується роль державного сектору як інструменту виконання нею своїх функцій. Адекватне визначення складових частин та обсягів державного сектору має важливе значення для виявлення наявного потенціалу держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку державного сектору є предметом дослідження багатьох сучасних як іноземних, так і вітчизняних вчених. Так, серед іноземних науковців слід відзначити дослідження Е. Атісона, Н. Зінгера, А. Іларіонова, Р. Масгрейва, Дж. Стігліца, Л. Якобсона, серед вітчизняних – Н. Гончарової, І. Жадан, О. Пасхавера, М. Шкільняка та деяких інших. Разом з тим, при всій значущості розробок вітчизняних і зарубіжних науковців на сьогоднішній день в Україні не вирішено питання

законодавчо закріпленого визначення поняття «державний сектор».

Мета статті (постановка завдання). Мета статті – аналіз підходів щодо трактування поняття «державний сектор» з урахуванням іноземного досвіду, а також розроблення пропозицій щодо визначення його структури та розміру в економіці України.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Головними державними документами, що регулюють питання визначення державного сектору і головним чином державної власності в Україні, є Конституція України, Цивільний та Господарський кодекси України. Так, згідно ст.13 Конституції України 1996 р. «...земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» [1]. Таким чином, власність українського народу (держави) одночасно управляється як державними, так і місцевими органами влади. Майже в усіх інших статтях Конституції

державна та комунальна форми власності згадуються паралельно, тобто за змістом та цілями застосування вони не мають особливих відмінностей, а основна різниця полягає у механізмі та органах управління.

За часи Радянського Союзу та ще декілька років потому державною статистикою державна форма власності обліковувалась як загальнодержавна разом з комунальною власністю у складі державної власності. Закон України «Про власність» розглядав суб'єктів права комунальної власності у складі суб'єктів права державної власності (ст. 31, 32) [2]. Після того, як на державному рівні було визначено шлях на підвищення значення місцевого самоуправління та місцевого самоврядування, комунальну власність було відокремлено від державної у самостійну форму.

Після прийняття закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» [3] Закон України «Про власність» втратив чинність. Наслідком цього стало, з одного боку, більше узгодження між окремими законодавчими актами, а з другого – державні статистичні органи взагалі припинили планові статистичні спостереження в розрізі форм власності, хоча Цивільним кодексом України не заперечується (відповідно до Конституції) існування форм власності. Ст. 326 та ст. 327 Цивільного кодексу України: розмежовують права державної та комунальної власності [4]. Управління майном, що належить державі, здійснюють органи державної влади, а майно, що відноситься до права комунальної власності, вже належать територіальним громадам. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [5] управління майном, що є в комунальній власності, від імені і в інтересах територіальних громад здійснюють відповідні ради місцевого самоврядування.

Крім того, постійна зміна у методичних підходах до визначення обсягів державного сектору та обліку підприємств зробила достатньо проблематичним серйозний аналіз його розвитку на основі існуючих статистичних даних, оскільки було відмінено статистичні спостереження за формами власності.

До затвердження нової редакції Методики визначення частки державного сектору у складі економіки (далі – Методика) [6] інформацію про деякі показники роботи суб'єктів господарювання державного сектору (далі – СГДС) за період 2005-2011 рр. за видами економічної діяльності можна було отримати у якості вхідної інформації для розрахунку питомої ваги державного сектору, що публікувалася на офіційному сайті Мінекономрозвитку України. За 2012 р. офіційна інформація щодо показників роботи СГДС та його питомої ваги у складі економіки в зв'язку з переходом на нову Методику взагалі відсутня. За період 2013-2014 рр. для широкого загалу, не зважаючи на проголошений урядом курс на відкритість та прозорість, відкритою є лише інформація щодо питомої ваги СГДС по п'яти основних показниках, на підставі яких згідно останньої редакції Методики, визначається частка державного сектору у складі економіки.

Слід відзначити, що Цивільним кодексом юридичні особи поділяються на суб'єктів приватного та публічного права (ст. 81, п. 2). Зазначений у статті порядок створення юридичних осіб публічного права говорить про те, що сюди відносяться як об'єкти державної, так і об'єкти комунальної власності. Це свідчить про те, що діяльність юридичних осіб цих двох форм власності лежить в однаковому правовому полі. Але, на жаль, в інших основних державних законодавчих актах не зустрічається будь-якого застосування понять «публічний сектор» або «публічне право». Законодавчо визначеним є лише поняття «СГДС економіки», що надається у ст. 22 (п. 2) Господарського кодексу [7], згідно якого до них відносяться 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.

До суб'єктів комунального сектору економіки згідно ст. 24 (п. 3) цього ж Кодексу відносяться суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Управління господарською діяльністю, як у державному (ст. 22, п. 5), так і у комунальному секторі (ст. 24, п. 1) здійснюється на основі права господарського відання або права оперативного управління. Тобто, не існує особливих відмінностей у підходах до управління суб'єктами господарювання обох секторів.

Методика визначення частки державного сектору у складі економіки не враховує об'єктів комунальної форми власності, які також варто відносити до державного сектору. Певним кроком вперед стало те, що в останньому її варіанті, що був затверджений наказом Мінекономрозвитку України 20.12.2012 р., передбачено довідкове обстеження показників діяльності суб'єктів господарювання комунального сектору економіки. Але слід зауважити, що без ведення відповідного реєстру ця ініціатива не має особливої перспективи, сьогодні існує можливість обстеження лише суб'єктів господарювання комунальної власності, що повністю належать до комунальної власності (комунальне підприємство).

Склад державного сектору у Методиці закріплений згідно визначення, що міститься у Господарському кодексі України (рис. 1).

Слід відзначити, що проблеми визначення обсягів державного сектору є близькими для країн пострадянського простору. Так, І. В. Васильєв зазначає, що можна виділити дві характерні особливості муніципального (комунального) управління. По-перше, органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади, адміністративно незалежні від них і існують автономно. По-друге, органи місцевого управління знаходяться в тісній взаємодії з державою [8].

Доцільність розгляду муніципального сегменту (комунального сектору) разом із державним сектором зумовлено тим, що, з одного боку, місцевим органам

влади дозволено самостійно вирішувати суспільні справи, але, з іншого боку, держава покладає на нього виконання частину своїх повноважень.

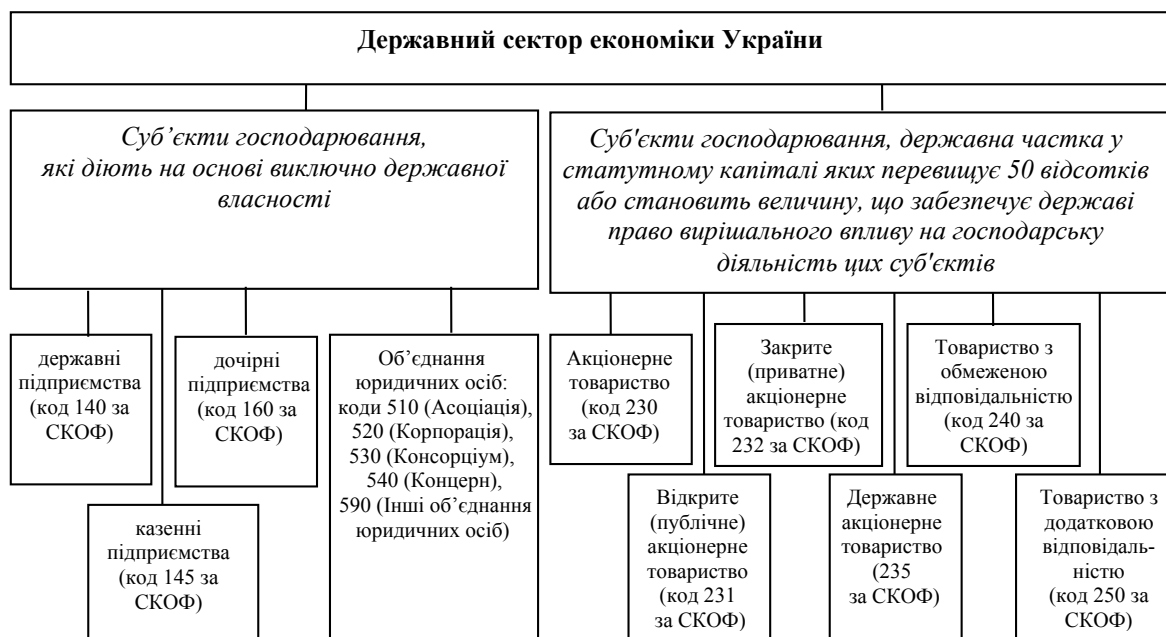


Рис. 1. Державний сектор економіки України у методології Господарського кодексу України
Джерело: побудовано згідно [6], [7] та [11]

Як вже зазначалося вище, при визначенні «державного сектору» у Господарському кодексі йде мова про «СГДС». Окремо слід зупинитися на понятті «суб'єкт господарювання». У Господарському кодексі відсутнє пряме визначення цього поняття. Держстат, спираючись на Господарський кодекс, у своєму класифікаторі «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» [9] надає визначення суб'єктів господарювання як учасників господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством. До них серед інших відносяться господарські організації, які визначаються, як юридичні особи, державні, комунальні та інші підприємства, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку.

Згідно Господарського кодексу (ст. 3) господарською діяльністю вважається діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Господарська діяльність буває як комерційною, так і некомерційною (спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку). В цьому контексті доцільно, на наш погляд, згадати ще одну достатньо спірну та недостатньо законодавчо врегульовану проблему врахування бюджетних установ у складі державного сектору.

Цивільний кодекс (ст. 83, п. 3) визначає установу як організацію, створену однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Очевидно, що створення державних установ здійснюється державою за рахунок державного майна. А тому, самі державні установи (в першу чергу ті, що здійснюють господарську діяльність), на наш погляд, можуть бути віднесені до державної власності.

Згідно ст. 86 Цивільного кодексу установи можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і, якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню. Здійснюючи господарську діяльність вони, виходячи зі ст. 3 Господарського кодексу, можуть вважатися суб'єктами господарювання, а саме, СГДС.

Продовжуючи дослідження законодавчої та методичної бази стосовно державного сектору в Україні, слід звернути увагу на те, що у Класифікації інституційних секторів економіки (KICE) України [10], що була розроблена Держстатом з урахуванням іноземного досвіду, застосовується зовсім інше розуміння складових частин державного сектору. Так, до його складу включаються всі інституційні одиниці-резиденти, які: контролюються одиницями-резидентами сектору загального державного управління; віднесені до сектору загального державного управління; віднесені до державних нефінансових корпорацій; віднесені до державних фінансових корпорацій (рис. 2).



Рис. 2. Структура державного сектору економіки

Джерело: побудовано згідно KICE [10]

При цьому державною корпорацією вважається корпорація, що контролюється органом державного управління або іншою державною корпорацією. Більш детальний аналіз дозволяє стверджувати, що розглянуте вище поняття «СГДС» та «державні нефінансові корпорації» є майже тотожними. Слід відзначити, що згідно KICE до складу державних нефінансових корпорацій (тому і державного сектору загалом) відносяться некомерційні організації (НКО), що є юридичними особами, що створені у формі непідприємницьких товариств або організацій, діяльність яких спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками.

Таким чином, можна зробити висновок, що визначення СГДС, що надається у Господарському кодексі, стосується лише форми існування об'єктів, які входять до його складу (суб'єкти господарювання), та відображає державний сектор «в вузькому значенні». Своєю чергою визначення державного сектору згідно KICE відповідає існуючому в літературі визначенню державного сектору «в широкому значенні», хоча і не враховує землі та інші природні ресурси, що знаходяться у власності народу України.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зараз в Україні не існує законодавчо закріпленого загальнозвживаного поняття «державний

сектор», яке б повністю відображало його сутність та мету існування, а також співпадало з міжнародним розумінням цього поняття. Вивчення іноземного досвіду свідчить, що у більшості країн взагалі не існує поняття так званого «державного сектору». Частіше ми зустрічаємо «суспільний (public) сектор». До його складу включаються, як муніципальні (федеральні) підприємства, так і державні установи.

Вибір методичних підходів до визначення обсягу державного сектору має достатньо важливе не тільки суто теоретичне, але й практичне значення. Так, за період, коли об'єкти комунальної власності перестали відносити до державного сектору, держава фактично припинила облік та контроль за їх діяльністю. Визначення дійсних обсягів об'єктів, на які держава може мати реальний вплив, та справедливе визначення потенціалу, яким володіє держава, може полегшити вирішення соціально-економічних проблем, що існують в країні.

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки та пропозиції:

- існуючі в Україні методичні підходи щодо визначення обсягів (питомої ваги) державного сектору не дозволяють коректно порівнювати отримані дані з іншими країнами у зв'язку із наявністю відмінностей у здійсненні розрахунків;

- постійні зміни у законодавстві та у здійсненні статистичних спостережень роблять неможливим обстеження динаміки показників функціонування як об'єктів державного сектору, так і співвідношення ефективності державного та

недержавного секторів;

– на сьогоднішньому етапі в рамках існуючого українського законодавства реальні зміни в підходах до визначення обсягів державного сектору є достатньо сумнівними. Виняток, на наш погляд, складає лише можливий облік у складі державного сектору державних установ, що здійснюють господарську діяльність;

– органам державної статистики необхідно відновити відстеження показників діяльності державного сектору, зробити відповідні кроки для узгодження розрахунків стосовно державного сектору в економіці країни та у ВВП з урахуванням іноземного досвіду;

– доцільними є впровадження в практику

господарювання поняття «суспільний сектор», котрий включав би як державний, так і комунальний сектори, а також здійснювати гнучке групування їх об'єктів в залежності від мети дослідження, об'єкта порівняння та методології обліку зазначених показників.

Вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення та розкриття в межах, визначених законодавством (з урахуванням питань економічної безпеки), інформації щодо функціонування СГДС сприятиме як підвищенню ефективності управління ними, посиленню контролю суспільства за процесами, що відбуваються в економіці, так і у залученні приватних інвесторів, що є сьогодні конче необхідним для відбудови економіки держави. Саме це і визначає перспективи подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України (Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. №697-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=697-12>.
3. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України: Закон України від 27.04.2007 р. №997-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-16>.
4. Цивільний кодекс України №435-IV від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
6. Методика визначення частки державного сектору у складі економіки: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1466 від 20.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0110-13/page>.
7. Господарський Кодекс України №436-IV від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
8. Васильев И. В. Исторические предпосылки возникновения общественного сектора экономики (ретроспектива) / И. В. Васильев // Балтийский экономический журнал. – 2009. – №2(2). – С. 44-58.
9. Класифікація організаційно-правових форм господарювання (КОПФГ): Наказ Держспоживстандарту України від 28 травня 2004 р. № 97, зі змінами внесеними наказами Держспоживстандарту України від 30.05.2005 № 133, від 05.11.2007 № 297 та від 27.04.2009 № 167, наказом Мінекономрозвитку України від 19.06.2015 № 615 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.
10. Класифікація інституційних секторів економіки (KICE) (чинна від 01. 01. 2015 р.): Наказ Державної служби статистики України №378 від 03.12.2014 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.
11. Статистичний класифікатор організаційних форм суб'єктів економіки (СКОФ): Наказ Державної служби статистики України № 271 від 29.09.2014 р.

Нецора Татьяна Георгиевна

МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЪЕМА И СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в сложные экономические времена для государства повышается роль государственного сектора как инструмента выполнения им своих функций. Именно поэтому адекватное определение составных частей и масштабов государственного сектора имеет важное значение для выявления имеющегося потенциала государства. Целью статьи является анализ подходов к трактовке понятия «государственный сектор» с учетом зарубежного опыта, разработка предложений по определению его структуры и размера в экономике Украины. В статье рассматриваются трансформация понятия «государственный сектор» в законодательном поле Украины за время независимости и связанные с этим методологические вопросы учета его составляющих элементов как в экономике, так и по Системе национальных счетов согласно Классификации институциональных секторов экономики (КИСЭ). Научная новизна исследования заключается в том, что автор считает необходимым восстановить обследование показателей деятельности государственного сектора, сделать соответствующие шаги для согласования расчетов относительно государственного сектора в экономике страны и в валовом внутреннем продукте с учетом зарубежного опыта. Кроме этого, в статье рекомендуется расширить существующее в украинском

законодательстве понятие «субъекты хозяйствования государственного сектора» за счет отнесения в их состав государственных учреждений, осуществляющих хозяйственную деятельность. Также целесообразными является внедрение в практику хозяйствования понятие «общественный сектор», который включал бы как государственный, так и коммунальный сектора, а также осуществлять гибкую группировку их объектов в зависимости от цели исследования, объекта сравнения и методологии учета указанных показателей. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения и раскрытие в пределах, определенных законодательством (с учетом вопросов экономической безопасности), информации о функционировании субъектов хозяйствования государственного сектора, будет способствовать как повышению эффективности управления ими, так и усилению контроля общества за процессами, происходящими в экономике, так и в привлечению частных инвесторов, что сейчас крайне необходимо для преодоления кризисных явлений в экономике государства. Именно это и определяет перспективы дальнейших исследований.

Ключевые слова: государственный сектор, государственная собственность, государственные предприятия, коммунальный сектор, общественный сектор.

Netsora T.

METHODICAL ISSUES OF DETERMINING THE VOLUME AND STRUCTURE OF THE PUBLIC SECTOR IN THE ECONOMY OF UKRAINE

The importance of the subject is based on the fact that in difficult economic times the role of the public sector for government as a tool for performing its functions increases. Therefore an adequate definition of parts and volume of public sector is crucial for identifying the existing potential of the government. The object of an article is an analysis of approaches to the interpretation of the term «public sector» based on the foreign experience, and also development proposals on evaluation it's structure in the economy of Ukraine. The article deals with the transformation of the concept «public sector» in the legislative field of Ukraine in the days of independence and linked methodological issues of accounting it's constituent elements in economy as well as in the System of National Accounts according to Classifier of Economic Institutional Sectors (CEIS). The scientific novelty of the research is that the author considers important to reestablish the tracking of public sector activity indexes, make corresponding steps for coordinating settlements on public sector in country's economy and in the gross domestic product on the basis of foreign experience. Furthermore, the article recommends the extension of existing concept of «economic entities in public sector» due to classifying them as governmental institutions which perform economical activity. It is also expedient to put into economical management practice the concept of «communal sector» which would involve both public and residential sectors and also perform a flexible grouping of their objects in accordance with a purpose of the study, object of comparison and a methodology of accounting the defined indexes. The improvement of information and analytical support within the framework specified in law (taking into account economic security issues), information about economic public sector entities will contribute to both increasing their management effectiveness, strengthening public control over the processes that are taking place in economy and in attracting private investors that is essential now for overcoming the crisis in the economy. This determines the perspectives of further researches.

Keywords: public sector, governmental property, government enterprises, economic entities, government corporation, residential sector, communal sector.

Одержано 15.02.2016 р.