

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

Государственный сектор при любом общественном и политическом строе служит одной из ключевых экономических опор страны и составляет важнейшую область государственного управления. Масштабные изменения в отечественной экономике создали качественно новую ситуацию: центральным звеном украинских реформ явилась деэтизация собственности. Причем этот процесс характеризуется очень быстрыми темпами. Так, за период с 1992г. по 2000г. количество промышленных предприятий государственной формы собственности сократилось на 80,1%, а доля государственных предприятий в экономике Украины на 1.01.2001г. составила 12,1%, что на 58,1% меньше, чем в 1992г.

Существенное уменьшение масштабов государственного сектора во многом не способствовало положительным сдвигам в экономике Украины (рис. 1) [1].

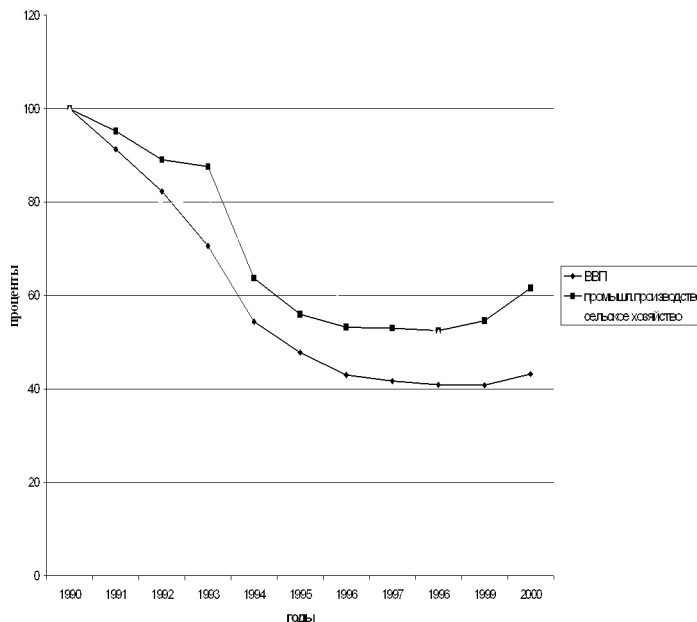


Рисунок 1. Валовой внутренний продукт (ВВП), промышленное и сельскохозяйственное производство Украины в годовых объемах по отношению к 1990 году (в %, в сопоставимых ценах)

Как видно по графику, снижение ВВП оказалось в 1990-2000 гг. более чем двукратным, а в 2000г. остается равным приблизительно 1996 г. Промышленное и сельскохозяйственное производство также сократилось почти в два раза и в 2000г. находилось на уровне, соответственно, 1994г. и 1998г.

Таким образом, в течение 90-х гг. в Украине наблюдался процесс падения объемов производства и, несмотря на то, что в 2000г. был отмечен рост показателей, все же для того, чтобы достичь уровня 1990г., потребуется немало усилий.

При анализе отечественного государственного сектора можно выделить следующие организационно-правовые формы, в которых могут функционировать объекты госсобственности.

1. Государственные бюджетные предприятия, не обладающие хозяйственной самостоятельностью, состоящие на бюджете центральных или местных государственных органов власти. Здесь государство осуществляет свои права собственника в полном объеме и подчиняет их деятельность общественным нуждам. Данные организационные структуры, как правило, являются неприбыльными, но они необходимы обществу.

В странах с развитой рыночной экономикой доля таких предприятий колеблется от 0 до 1,5-2,0% от общего числа предприятий (исключение: службы связи, верфи, арсеналы). Они лишены возможности «делать бизнес», не имеют ни юридической, ни экономической самостоятельности, не получают прибыли, не платят налоги.

2. Самостоятельные юридические лица, принадлежащие государству, но ведущие производственную деятельность на основе самоокупаемости и прибыльности, участвующие в конкурентной борьбе. Здесь государственный орган назначает директоров и управляющих. Государство определяет приоритеты их деятельности с точки зрения макроэкономической политики: регулирование конъюнктуры, размещения инвестиций, решение проблемы занятости.

3. Акционерные общества с участием государственной собственности. В настоящее время в Украине госдоля имеется в 1875 хозяйственных обществах, из них - 92 предприятия, в которых государство имеет 100% акций, 123 предприятия – от 75% до 100%, 157 предприятий – от 50% до 75%, 1503 предприятия – до 50% [2].

На тех объектах, где государству принадлежит часть акций, свобода реализации прав его собственности ограничена, так как государству приходится считаться с интересами других акционеров. В Украине государство осуществляет реальный контроль над 372 акционерными обществами, где госдоля составляет от 50% до 100%. Следует отметить, что отечественное законодательство не дает конкретного нормативного определения государственной доли в предприятии со смешанной формой собственности, при которой оно может считаться государственным. В то же время процессы интернационализации предпринимательства и интеграции требуют, чтобы такое определение было выработано в соответствии с общими подходами [3].

Принципы и порядок закрепления в государственной собственности пакетов акций ОАО определены «Государственной программой приватизации на 2000-2002 годы». Согласно п.28 этой программы закрепление в госсобственности пакета акций в размере 25 или 50 процентов уставного фонда ОАО может осуществляться исключительно относительно ОАО, созданных на базе объектов группы Г (целостные имущественные объекты, занимающие монопольное положение на общегосударственном рынке соответствующих товаров и услуг или имеющие стратегическое значение для экономики и безопасности государства). Процедура закрепления происходит по инициативе органов исполнительной власти, уполномоченных управлять госимуществом. Решение о закреплении пакета акций в госсобственности на срок до трех лет принимает Кабинет Министров Украины отдельно по каждому ОАО. После окончания срока закрепления пакета акций Кабинет Министров Украины может принять решение о продлении срока закрепления, но не более чем на три года [4].

Следует обратить внимание на то, что в том случае, если в ОАО, в котором 50 процентов уставного фонда плюс одна акция закреплены в государственной собственности, за шесть месяцев до завершения срока закрепления ухудшились результаты работы (снизилась рентабельность, объемы производства, появилась или увеличилась задолженность предприятия по заработной плате, платежам в бюджет, государственные целевые фонды, уменьшилась стоимость собственного капитала акционерного общества), пакет акций, закрепленный в государственной собственности, подлежит обязательной продаже.

Отрицательным моментом этого положения является то, что оно может стать препятствием в достижении целей развития предприятий, требующих долгосрочных вложений. «Короткие деньги» никогда не решали вопросов развития экономики будущего, поэтому решения о повторных закреплениях должны приниматься с учетом тщательного анализа деятельности и стратегии развития предприятия [5].

4. Казенные предприятия, которые не подлежат приватизации. Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О предприятиях в Украине» от 4.02.98 г. определен порядок действия казенных предприятий:

предприятие проводит производственную или другую деятельность, которая в соответствии с законодательством может осуществляться только государственным предприятием;

основным потребителем продукции предприятия (более 50%) является государство;

предприятие является субъектом природных монополий [6].

Управление казенными предприятиями осуществляют министерства и другие центральные органы исполнительной власти.

Основная цель создания казенных предприятий – удовлетворение потребностей общества, обеспечение государственных нужд. Существование ряда таких предприятий изначально подразумевается как убыточных. Дело в том, что в соответствии с Типовым уставом казенного предприятия орган управления обязательно заключает с ним государственный контракт на поставку продукции (выполнение работ, предоставление услуг) для государственных потребностей, а казенное предприятие обязано обеспечить производство и поставку продукции в соответствии с госконтрактом. В силу этого продукция должна быть произведена независимо от того, покрывает ли полученная прибыль затраты на ее производство или нет.

Приватизация внесла значительные изменения в структуру госсектора. В ряде отраслей промышленности она практически завершена. Наименьший удельный вес в 2000 г. государственная собственность занимала в легкой промышленности – 4%, стекольной и фарфорофаянсовой – 6,3%, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности – 5,5% (рис.2) [7].

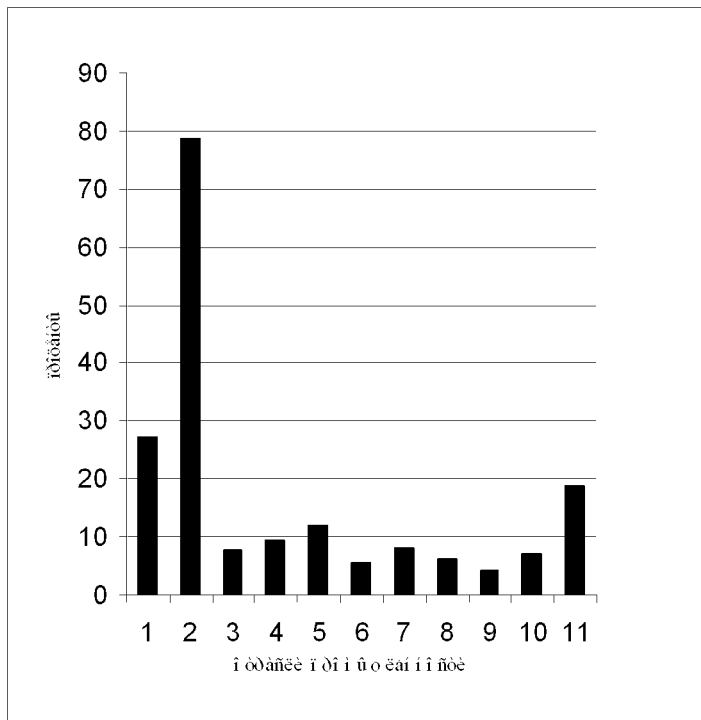


Рисунок 2.
Распределение государственных предприятий по отраслям промышленности Украины по состоянию на 1.01.2001 г.

1 – электроэнергетика;
2 – топливная промышленность;
3 – черная металлургия;
4 – химическая и нефтехимическая промышленность;
5 – машиностроение и металлообработка;
6 – деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность;
7 – промышленность стройматериалов;
8 – стекольная и фарфорофаянсовая промышленность;
9 – легкая промышленность;
10 – пищевая промышленность;
11 – мукомольно-крупяная промышленность.

Самые сильные позиции госсектора остаются в топливной промышленности – 78,8%, электроэнергетике – 27,1%, мукомольно-крупяной промышленности – 18,9%, машиностроении и металлообработке – 12,0%.

Распределение государственных предприятий по регионам Украины крайне неравномерно (рис. 3) [7]. Наибольший удельный вес в общем числе государственных предприятий в Украине занимает Луганская и Донецкая области, соответственно – 26,1% и 23,9%, наименьший – Запорожская область – 6,8%. Николаевская – 6,9%, Черниговская и Полтавская – 7,0%. Масштабы и размеры государственного сектора в каждом регионе зависят от следующих факторов:

- специфики структуры ведущих отраслей региона;
- уровня экономического и социального развития;
- степени развития производственной и социальной инфраструктуры.

Исходя из этого, можно объяснить существование достаточно большого количества государственных предприятий в Луганской и Донецкой областях. Так, в структуре производства Луганской области доля топливной промышленности составляет 30,7% (в том числе угольной – около 28,0%), черной металлургии – 28,8%, машиностроения – 7%, электроэнергетики – 5,9% [8]. Как уже отмечалось, именно в этих отраслях удельный вес государственных предприятий Украины в общем объеме промышленных предприятий наиболее высокий.

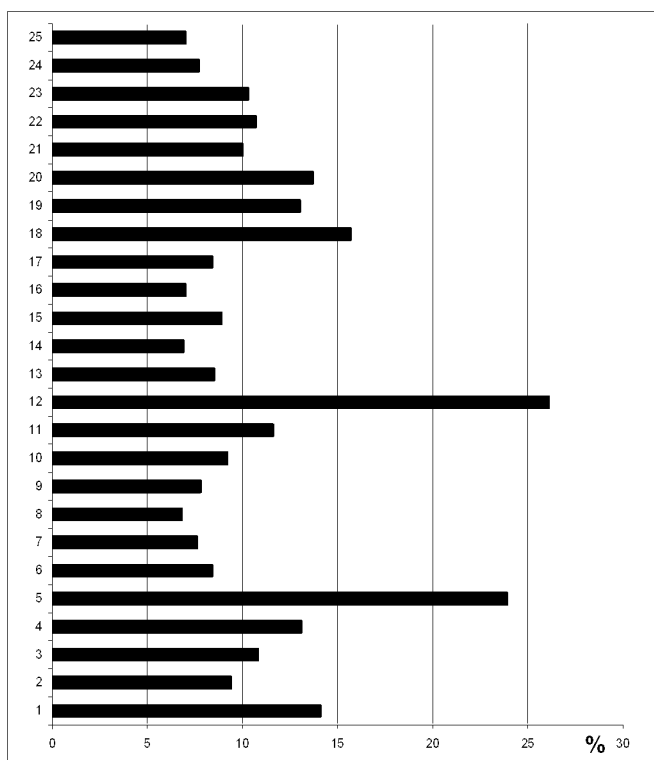


Рисунок 3. Распределение государственных предприятий по регионам Украины по состоянию на 1.01.2001 г.

- 1 – Автономная республика Крым;
 2 – Винницкая; 3 – Волинская;
 4 – Днепропетровская; 5 – Донецкая;
 6 – Житомирская; 7 – Закарпатская;
 8 – Запорожская;
 9 – Ивано-Франковская;
 10 – Киевская; 11 – Кировоградская;
 12 – Тернопольская; 13 – Львовская;
 14 – Николаевская; 15 – Одесская;
 16 – Полтавская; 17 – Ровенская;
 18 – Сумская; 19 – Харьковская;
 20 – Харьковская; 21 – Херсонская;
 22 – Хмельницкая; 23 – Черкасская;
 24 – Черновицкая; 25 – Черниговская.

По данным Главного управления по вопросам экономической политики Администрации Президента Украины, там, где государство имеет контрольные пакеты акций, убыточность на 20% больше, чем в среднем по Украине, на 15-20% больше дебиторская и кредиторская задолженность, больше налоговая задолженность и долги по социальным выплатам [9]. Ни для кого не секрет, что среди государственных предприятий, а также акционерных и холдинговых компаний с долей государственной собственности выше процент банкротств, чем в других секторах экономики. Факты, как известно, упрямая вещь и с ними приходится считаться. Но рассматривать их нужно с двух позиций. Первая заключается в том, что причина неэффективности функционирования государственного сектора кроется в отсутствии четкого механизма управления этим сектором экономики. То, что до сих пор не принят закон об управлении объектами государственной собственности, а действующий Закон «Об акционерных обществах» не соответствует реалиям нашего времени, не может положительно сказаться на результатах работы государственных предприятий.

Вторая позиция заключается в том, что госсектор создан и существует не по критериям рыночной рентабельности. Дело в том, что сохранение государственной собственности на многие объекты обусловлено тем, что только в этом случае гарантируется удовлетворение ряда общественных потребностей. Зачастую прибыль не является первостепенной целью деятельности государственного сектора в инфраструктуре, энергетике, сырьевых отраслях, области научных исследований, подготовки кадров, охраны окружающей среды. Поэтому он становится поставщиком дешевых услуг. В обратном случае рентабельность частного сектора стала бы ниже, так как повысились бы его издержки. По справедливому замечанию Л. Абалкина, государственная собственность неэффективна не потому, что она государственная, а наоборот, она государственная, потому что неэффективна и передана государству для выполнения неких важных общих функций [10].

Таким образом, в процессе управления государственной собственностью Украины необходимо осуществлять взвешенную политику.

1. Необходимо отказаться от представления о государственной собственности как о факторе, препятствующем функционированию рыночной экономики.

2. Следует принять закон об управлении объектами государственной собственности.
3. Законодательно отрегулировать, четко разделить и распределить сферы хозяйственной ответственности между органами управления государственным сектором промышленности.
4. Политика управления госсобственностью должна сводиться не к приватизации, а к обеспечению условий для эффективного функционирования предприятий государственной формы собственности с учетом направления развития отраслей, регионов путем применения взвешенного дифференцированного подхода к вопросам инвестирования и реинвестирования, налогового давления и дивидендной политики.

Литература:

1. Зеркало недели. – 2001. - №32-33. – С.14.
2. Украинская Инвестиционная Газета. – 2002. – 26 февраля. – С.9.
3. Чечетов М., Жадан И. Государственное регулирование и государственное предпринимательство: мифы и реальность // Экономика Украины. – 2001. - №12. – С.17.
4. Закон України "Про Державну програму приватизації" // Урядовий кур'єр. – 2000. - №112. 22 червня. – С.4-9.
5. Чечетов М., Жадан И. Совершенствование управления государственными корпоративными правами – стратегическое направление рыночных преобразований в Украине // Экономика Украины. – 2001. - №2. – С.8.
6. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про підприємства в Україні" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №24. – Ст.138.
7. Статистичний щорічник України за 2000 рік / Держкомстат України: За ред. О.Г.Осауленка. – К.: Техніка. 2001. – 598с.
8. Спецвыпуск «Регионы Украины». – 2001. - №24-25. – С.32.
9. Украинская Инвестиционная Газета. – 2001. – 14 августа. – С.14.
10. Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании в рыночной экономике // Вопросы экономики. – 1997. №6. – С. 9.