

Розділ 1

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

1. 1. Інституційне визначення поняття державного сектору економіки

Економіка (від грец. *oikonomiks*) — це в загальноприйнятому розумінні народне господарство, що охоплює галузі матеріального виробництва та невиробничої сфери [1]; система відносин між людьми, що пов'язані з використанням обмежених економічних ресурсів із метою найбільш повного задоволення потреб суспільства; сукупність економічних (виробничих) відносин певної суспільно-економічної формації, або економічний базис суспільства. Ефективне функціонування ринкової системи можливе лише за умови дійової структури економіки країни, але сама ринкова система не може цілеспрямовано її сформувати. Для створення ефективної структури економіки необхідним є концентрування важелів впливу в руках держави як єдиного центру управління. Основною метою державного регулювання економічної та соціальної ситуації в країні є стимулювання економічного зростання, тобто покращення якісних та кількісних характеристик ВВП України. Поліпшення якісних характеристик економічного зростання потребує максимізації зусиль для побудови оптимальної структури економіки України в усіх її аспектах. Більшість відомих зарубіжних економістів пов'язує структурні зрушення із циклічністю економічного розвитку країн (Й. Шумпетер, М. Кондратьєв, Г. Менш та ін.). На їх думку, сутність економічного зростання полягає не стільки в нагромадженні основного капіталу та залученні додаткової робочої сили (інтенсивних чинниках), скільки в перерозподілі наявного капіталу й робочої сили з менш ефективних сфер економічної діяльності до більш ефективних. Аналогічними є висновки більшості українських економістів, що визначають структурну перебудову як один із вагомих чинників поживлення економічної динаміки в країні та розв'язання багатьох соціальних проблем.

Структура (від латин. *structura* — побудова, порядок) — взаєморозташування й зв'язок складових частин чого-небудь, побудова [2]. Це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечує його цілісність і тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх та внутрішніх змінах [3]. Ефективна економічна структура повинна розв'язувати два основних завдання: 1) сприяти виготовленню широкого асортименту товарів та послуг відповідно до виробничих можливостей та споживчих потреб суспільства; 2) забезпечувати високі темпи економічного зростання. Національна система господарювання становить собою сукупність усіх суб'єктів господарювання України, які здійснюють виробництво й реалізацію продукції, виконання робіт, надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Структура національної системи господарювання залежно від форм власності поділяється на три сектори: державний, комунальний, приватний. Логіка побудови такої трисекторної моделі української економіки зумовлена представленими в економічному просторі формами власності. Це, у свою чергу, зумовлює, по-перше, необхідність інституційного закріплення в законодавстві України факту розподілу всіх суб'єктів національної системи виробництва на три сектори: державний, комунальний та приватний. По-друге, конструктивного визначення та законодавчого закріплення поняття державного та комунального секторів економіки. Приватний сектор економіки повинен бути виділений як залишок після віднімання від економіки України державного та комунального секторів. На основі трьох базових секторів мають визначитися суміжні поняття.

Методологічною основою визначення державного та комунального секторів є поняття організаційно-господарського управління юридичними особами — суб'єктами господарювання, під яким розуміється вплив з боку держави (територіальної громади) в особі уповноважених на це органів (осіб) на діяльність суб'єкта господарювання, спрямований на максимально швидке досягнення поставленої мети. На основі цього поняття легко дати визначення всіх секторів національної економіки. Так, під державним сектором економіки необхідно розуміти сукупність юридичних осіб (суб'єктів господарювання), організаційно-господарське управління якими здійснюється державою через органи влади. Організаційно-господарське управління юридичними особами (суб'єктами господарювання) державного сектору економіки здійснюється на основі державної власності на майно, яке закріплене за такими юридичними особами на праві го-

сподарського відання або оперативного управління. Комунальний сектор економіки необхідно визначити як сукупність юридичних осіб (суб'єктів господарювання), організаційно-господарське управління якими здійснюється на основі права власності територіальних громад, майно яких закріплене за такими суб'єктами господарювання на основі зобов'язального права. Державний і комунальний сектори економіки утворюють суспільний сегмент економіки країни. Основою таких визначень є те, що суб'єкт господарювання належить до державного або комунального секторів економіки тільки в тому разі, якщо держава або територіальна громада через своїх повноважних представників може здійснювати пряме управління їх діяльністю.

Виникає питання щодо належності орендних підприємств або підприємств, які передані в довірче управління до державного чи комунального секторів економіки. В основі лежить критерій організаційно-господарських повноважень власника майна та організаційно-господарського управління. У разі збереження права держави або територіальної громади на повернення всіх організаційно-господарських повноважень, а також повноважень на управління такими підприємствами, то вони не вибувають із державного сектору. Отже, основою поділу державного, комунального та приватного секторів економіки є організаційно-господарські повноваження власника майна в поєднанні з принципом неприпустимості зміни в початковому статусі підприємства.

Державне підприємництво в економічно високорозвинених країнах Заходу всупереч розповсюдженій в Україні деякими економістами, політиками, підприємцями думки про його неефективність і нежиттєздатність виконує важливі економічні та соціальні функції. Роль державного сектору економіки, за словами Р. Барра [4], полягає в тому, щоб сприяти функціонуванню національної економіки в умовах, близьких до економічного оптимуму: він має забезпечувати можливість більш ефективного використання ресурсів країни і збільшення сукупного продукту. Ці результати повинні досягатися при рівних або більш низьких затратах виробництва, ніж на підприємствах приватного сектору. Державний сектор економіки має подвійне значення. По-перше, він є компенсаційним щодо приватного сектору. В період депресії, наприклад, інвестиції в державний сектор замінюють недостатні приватні капіталовкладення. По-друге, він є ініціатором щодо приватного сектору. Державний сектор здійснює автономні дії, впливаючи на формування собівартості виробництва, установлення

більш низьких цін на окремі блага і викликаючи цим мультиплікаційний ефект у всій економіці країни. Таким чином, шляхом розвитку державного сектору економіки держава отримує інструмент управління національною економікою.

В умовах глобалізації виокремлюються суперечності, які впливають на державний сектор національної економіки: між процесами автономізації та інтеграції; визначеним світовим порядком й активними позиціями держави в захисті національних інтересів; між цілями провідних та ведених країн; інтересами ТНК та інших суб'єктів глобального ринку. Ці суперечності є похідними від суперечностей між потребами інтернаціоналізації виробництва й господарським життям у формі національно-державної організації. У таких умовах розмір державного сектору має забезпечувати економічний суверенітет на основі досягнення конкурентоспроможності й зовнішньоекономічної безпеки національної економіки; державний сектор повинен створювати умови для розвитку національної економіки, відкритої для міжнародного співробітництва й самодостатньої для забезпечення економічної безпеки; забезпечення технологічної конкурентоспроможності на базі структурно-технологічної перебудови національної економіки й переходу до інноваційного розширеного відтворення, розвитку внутрішньої інтеграції та внутрішнього ринку на основі створення ядра вертикально інтегрованих корпорацій, оптимізації галузевої структури національної економіки. У зв'язку із цим постає питання про законодавче закріплення функцій та завдань державного сектору економіки, принципів визначення питомої ваги державного сектору в господарській системі країни.

Правову основу в сфері національної безпеки України становлять Конституція, Закон України «Про основи національної безпеки» [5], міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки» розробляються й затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України, інші доктрини, концепції, стратегії та програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою вчасного виявлення, відвернення й нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктри-

на Україні є документами, обов'язковими для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки. Проте ні Закон України «Про основи національної безпеки», ні Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012 [6], не закріплюють завдань та функцій державного сектору економіки. Тільки абзацом 3 п 28 «Воєнної доктрини», затвердженої Указом Президента України від 15 червня 2004 року № 648 (у редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 390/2012) [7], передбачається залишення в державній власності стратегічно важливих для забезпечення обороноздатності держави підприємств.

Державний сектор економіки у цілому та його складові — суб'єкти господарювання — є специфічним об'єктом державного управління, які передбачають особливості відносин між ними та іншими учасниками господарських відносин. Ці особливості зумовлюються виконанням державою таких завдань, як управління, забезпечення обороноздатності, охорона громадського порядку, вирішення соціальних проблем; розвиток освіти, науки й охорони здоров'я; забезпечення екологічної безпеки, макроекономічного розвитку та структурних перетворень в економіці. Законом можуть бути визначені види господарської діяльності, яку дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Проте правове регулювання функціонування державного сектору економіки на сьогодні є фрагментарним. Розуміння державного сектору економіки традиційно зводиться до сукупності об'єктів державної власності, що й зумовлює основу законодавчого регулювання (норми Цивільного кодексу України [8], Господарського кодексу України [9], стаття 4 Закону України «Про підприємництво» [10], Закон України «Про приватизацію державного майна» [11], Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [12], Декрет Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1992 року № 24-92 «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» [13], постанова Верховної Ради України «Про управління майном підприємств, установ та організацій, що є у загальнодержавній власності» [14] тощо). Такий підхід не відображає всієї сукупності суспільних відносин як цілісної системи, які базуються на державній власності, які виникають із приводу виробництва, розподілу, обміну, споживання матеріальних і нематеріальних благ і послуг із метою задоволення загальнонаціональних потреб і за-

безпечення національної безпеки. Державний сектор економіки — це частина національної економіки, що ґрунтується на державній власності, матеріальна основа виконання державою своїх завдань (таких як управління, забезпечення обороноздатності, охорона громадського порядку, вирішення соціальних проблем, розвиток освіти, науки та охорони здоров'я, екологічна безпека, макроекономічний розвиток і структурні перетворення в економіці). Однією з основних переваг державного сектору є те, що завдяки його регулювальній функції зазвичай вдавалося запобігти кризових явищ в економіці (наприклад, за допомогою державних інтервенцій, захиститися від несподіванок стихії ринку).

Для забезпечення ефективного управління державним сектором економіки необхідно насамперед чітко визначити його як специфічний об'єкт державного регулювання. Без розмежування приватного, комунального та державного секторів економіки неможливий правильний вибір і застосування адекватних заходів впливу на їх функціонування. Із цією метою необхідно з'ясувати сутність державного сектору як особливого елемента економіки, а також визначити та проаналізувати його склад з урахуванням усіх господарських одиниць, які його утворюють. Чинне законодавство України не протиставляє державну і приватну власність, а розглядає їх як рівні форми власності, як дві складові економічних відносин власності, що не мають політичного забарвлення. Розвиток приватної власності під державним контролем, як і примноження державної власності, може й повинно бути вигідно всьому суспільству.

Зарубіжний досвід формування й розвитку державного сектору дав змогу виявити те, що його частка в економіці — величина динамічна, зумовлена фазою економічного циклу і стратегією соціально-економічного розвитку країни. У кожній країні вона має свої особливості, які визначені підходом до формування системи державного управління в цілому і коригуються у відповідь на зовнішні виклики. У кризові етапи розвитку економіки є тенденція до збільшення частки державної власності в економіці, що зумовлено функцією держави із забезпечення стійкості національної економічної системи.

Державна Програма приватизації на 2012–2014 роки, затверджена Законом України від 13 січня 2012 року № 4335-VI [15], формально ставить за мету сприяння оптимізації частки державного сектору економіки в умовах ринку, підвищення ефективності економіки та посилення її конкурентоспроможності. Але тільки в цій програмі пос-

тавлене завдання розроблення методики для визначення частки державного сектору в складі економіки, організації постійного моніторингу відповідних показників за результатами квартальної звітності. Здійснення процесу роздержавлення і приватизації власності дійсно зумовлює потребу визначення пропорції (співвідношення) між формами власності, особливо між державною і приватною. Але приватизація — це похідна причина визначення частки державного сектору в економіці. Основні причини визначення частки державного сектору в економіці зумовлені функціями держави, завданнями держави, і не тільки управління, а й забезпечення державного суверенітету, обороноздатності, продовольчої безпеки, соціальних гарантій малозахищених верств населення, інфраструктурне забезпечення макроекономічних процесів, проблеми довкілля забезпечення конкурентного середовища в економічному просторі.

Держава реалізує право власності в державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, які належать до цього сектору й здійснюють свою діяльність на основі права повного господарського відання або права оперативного управління.

Повноваження суб'єктів управління державним сектором економіки визначаються виключно законом. Відповідно до частини 3 статті 22 ГК України повноваження суб'єктів управління в державному секторі економіки визначаються Конституцією України (ст. 116), Законами України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України» [16], від 21 вересня 2006 р. «Про управління об'єктами державної власності», від 4 березня 1992 р. «Про приватизацію державного майна», від 3 березня 1998 р. «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», від 10 квітня 1992 р. «Про оренду державного та комунального майна», від 7 лютого 2002 р. «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу», Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. [17], іншими нормативно-правовими актами. Суб'єктами управління в державному секторі економіки є: Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, міністерства та інші органи виконавчої влади, органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами, державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії,

інші державні господарські організації, юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави, Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Органам управління, які здійснюють організаційно-господарські повноваження стосовно суб'єктів господарювання державного сектору економіки, забороняється делегувати іншим суб'єктам повноваження щодо розпорядження державною власністю та управління діяльністю суб'єктів господарювання, за винятком делегування згаданих повноважень відповідно до закону органам місцевого самоврядування та інших випадків, передбачених Господарським кодексом України.

Згідно з Конституцією (ст. 113) КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, він забезпечує рівні умови розвитку суб'єктів господарювання всіх форм власності й здійснює управління в державному секторі економіки. Крім того, КМУ забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Держава здійснює контроль за суб'єктами господарювання державного сектору економіки: у сфері планування — шляхом складання Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, а також інших державних програм із питань економічного й соціального розвитку; у сфері збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин — за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності; у сфері фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин — за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, дотриманням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни; у сфері цін і ціноутворення — за додержанням суб'єктами господарювання державної дисципліни цін на продукцію та послуги; у сфері монополізму та конкуренції — за додержанням антімонопольного законодавства та законодавства про природні монополії; у сфері земельних відносин — за використанням та охороною земель; у сфері водних відносин і лісового господарства — за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів; у сфері виробництва і праці — за безпекою виробництва і праці,

додержанням законодавства про працю, за протипожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності; у сфері споживання — за якістю й безпечністю продукції та послуг тощо.

Так, на сьогодні прийняті і є чинними програми: 1) Загальнонаціональна державна цільової програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (Верховна Рада України; Закон, Програма, Паспорт, Заходи від 24 квітня 2012 р. № 4836-VI); 2) Державна програма приватизації (Верховна Рада України; Закон, Програма від 13 січня 2012 р. № 4335-VI); 3) Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року (Верховна Рада України; Закон, Програма, Паспорт, Заходи від 21 квітня 2011 р. № 3268-VI); 4) Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року (Верховна Рада України; Закон, Програма, Заходи від 23 грудня 2009 р. № 1794-VI); 5) Загальнодержавна програма імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб на 2009–2015 роки (Верховна Рада України; Закон, Програма, Паспорт, Заходи від 21 жовтня 2009 р. № 1658-VI); 6) Загальнодержавна цільова економічна програма проведення моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також у харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі на 2010–2015 роки (Верховна Рада України; Закон, Програма, Паспорт, Заходи від 4 червня 2009 р. № 1446-VI); 7) Загальнодержавна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року (Верховна Рада України; Закон, Програма від 5 березня 2009 р. № 1065-VI); 8) Загальнодержавна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки (Верховна Рада України; Закон, Програма, Заходи від 19 лютого 2009 р. № 1026-VI); 9) Загальнодержавна програма зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему (Верховна Рада України; Закон, Програма, Заходи від 15 січня 2009 р. № 886-VI); 10) Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008–2012 роки (Верховна Рада України; Закон, Програма, Заходи від 30 вересня 2008 р. № 608-VI); 11) Загальнодержавна цільова екологічна програма пово-

дження з радіоактивними відходами (Верховна Рада України; Закон, Програма, Паспорт, Заходи від 17 вересня 2008 р. № 516-VI); 12) Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки (Верховна Рада України; Закон, Програма, Паспорт, Заходи від 3 березня 2005 р. № 2455-IV); 13) Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки (Верховна Рада України; Закон, Програма від 24 червня 2004 р. № 1869-IV); 14) Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій (Верховна Рада України; Закон, Програма від 9 квітня 2004 р. № 1676-IV); 15) Загальнодержавна програма розвитку малих міст (Верховна Рада України; Закон, Програма, Перелік від 4 березня 2004 р. № 1580-IV); 16) Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації (Верховна Рада України; Закон, Програма від 20 лютого 2003 р. № 545-IV); 17) Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні (Верховна Рада України; Закон, Програма, Заходи від 21 грудня 2000 № 2157-III); 18) Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки (Верховна Рада України; Закон, Програма від 21 вересня 2000 р. № 1989-III); 19) Національна програма інформатизації (Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР); 20) Концепція Національної програми інформатизації (Закон України від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР) та ін.

Але вказані нормативні програмні документи не містять положень щодо функціонування та інноваційного розвитку державного сектору економіки.

1.2. Склад державного сектору економіки

Державна власність є основою державного сектору економіки. У державній власності знаходиться майно, в тому числі кошти, які належать державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади (ст. 326 ЦК України). Державна власність становить собою форму власності, що має на меті загальнонародне привласнення майна, відокремленого від майна інших організацій і фізичних осіб. Єдність загальнонародних і державних інтересів у сфері привласнення матеріальних благ ґрунтується на конституційному положенні, згідно з яким носієм і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України). Право державної власності в об'єктивному сенсі є сукупність право-