

ДЕРЖАВНЕ ГОСПОДАРЮВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Черненко О. А.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем підприємництва
НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

У статті розглянуто ознаки державного господарювання. На підставі проведеного аналізу запропоновано визначення досліджуваного правового явища.

Ключові слова: державна власність, господарська діяльність, державне господарювання, державне підприємство.

Відповідно до положень Конституції України *державна власність* є однією з форм власності в Україні. Стаття 15 Конституції України закріплює політичний, економічний та ідеологічний плюралізм як засади, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні. Стосовно економічного плюралізму ні Конституція, ні інші нормативно-правові акти не містять вказівки на пріоритети приватної власності в структурі речових прав на фактори та засоби виробництва, але чомусь саме таке сприйняття стало мало не аксіоматичним [1, с. 167]. З моменту розвалу СРСР і переходу до ринково-демократичних засад в Україні та інших постсоціалістичних державах активно поширюється думка про принципову неможливість побудови ефективної економіки на державній власності. Свідомо зміщуються акценти – природність приватної власності для ринково-демократичного суспільства трактується як необхідність негайного передання державного майна в приватні руки. З цього приводу слід вказати на відсутність будь-якої вагомої аргументації стосовно неефективності державної власності як такої [2, с. 29].

До цього часу на законодавчому рівні не визначено поняття державного господарювання, що зумовлює дискусію і можливість звернутися до обраної теми у нашій статті. Т. В. Кашаніна зазначає, що «не повинно бути державної монополії на господарювання, але й не може бути раціонального підприємництва без держави» [3, с. 275].

Окремі аспекти, пов'язані з державним господарюванням в Україні, розглядалися у працях таких вчених, як: О. М. Вінник, І. М. Кравець, Г. В. Пронська, В. С. Щербина та ін.

Запропоновану статтю присвячено дослідженню ознак державного господарювання та аргументів на користь державного господарювання, основними з яких вважаються природна монополія, провали ринку капіталів, зовнішні ефекти (екстерналії), справедливе задоволення суспільних потреб, та найпоширеніших теоретичних аргументів проти такого господарювання, якими є проблема принципала-агента та м'які бюджетні обмеження.

Метою дослідження у межах даної статті є аналіз основних ознак державного господарювання відповідно до законодавства України.

Існує низка теоретичних аргументів на користь державного господарювання [4, с. 12–14; 5, с. 20–21]. Так, *природна монополія* є найчастіше згадуваною підставою для створення державних підприємств. У разі існування природної монополії виробник/постачальник має змогу отримувати високий монопольний прибуток, завищуючи ціни. Наслідком такого становища буде не тільки нерівномірний розподіл економічних надлишків, а й економічна неефективність, оскільки підприємство-монополіст вироблятиме менше, ніж суспільно бажаний обсяг виробництва. За цих обставин існують вагомні підстави створення та регулювання діяльності державних підприємств з метою запобігання зловживання станом природної монополії.

Провали ринку капіталів виникають у зв'язку з небажанням інвесторів приватного сектора економіки фінансувати проекти, що характеризуються не лише високою віддачею у довгостроковій перспективі, а й високими ризиками у короткостроковій (яскравим їх прикладом є інноваційні проекти). Одним із очевидних шляхів вирішення цієї проблеми, альтернативним створенню державних підприємств, є надання державою фінансової підтримки недержавним суб'єктам господарювання, які реалізують відповідні проекти. Однак такий шлях має ряд обмежень, які особливо характерні для країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою, а саме: дефіцит бюджетних ресурсів; корупційний чинник у процесі конкурсного відбору претендентів на отримання фінансової підтримки; кількісна та якісна недостатність підприємницьких ініціатив, які походять із приватного сектора, для повномасштабної структурної перебудови економіки. У зв'язку з цим створення державних підприємств може бути більш ефективним засобом для вирішення проблеми провалів ринку капіталів.

Зовнішніми ефектами (екстерналіями) в економічній науці називають вплив будь-якої діяльності або угоди на третю сторону, яка не бере участі в даній діяльності або угоді. Цей вплив не враховується повною мірою в ринкових цінах, оскільки створює зовнішні ефекти одна сторона, а витрати (вигоди) несе інша сторона [6, с. 260]. Такий вплив може бути негативним або позитивним. Негативні екстерналії, створені одним економічним агентом (або їх групою), спричиняють витрати для багатьох інших, які є вищими, ніж витрати одного (прикладами є забруднення довкілля, вичерпання природних ресурсів в результаті дедалі більшого залучення їх до господарського обороту, диспропорції у виробництві та ін. [7]). У випадку позитивних екстерналії приватні витрати є вищими, ніж колективні. Суб'єкти господарювання приватного сектора схильні до здійснення видів діяльності, які генерують негативні екстерналії, і неохоче інвестують у галузі/сфери, що характеризуються позитивними екстерналіями (наприклад, базові сировинні галузі або здійснення фундаментальних наукових досліджень). Такі розбіжності між приватними та суспільними вигодами є ще одним аргументом на користь створення державних підприємств.

Міркування *справедливого задоволення суспільних потреб* у зв'язку зі створенням державних підприємств полягають у тому, що лише завдяки таким підприємствам можна забезпечити повноцінне надання життєво необхідних товарів і послуг усім групам населення, включаючи найбільш соціально вразливі (малозабезпечені особи; особи, що проживають у важкодоступних місцевостях; особи з обмеженими можливостями тощо). Теоретично усі вищеперераховані проблеми можуть вирішити і підприємства приватного сектора економіки за умови надання їм спеціального стимулюючого регуляторного режиму, який урівноважував би приватні та суспільні вигоди/витрати. Наприклад, держава може надавати підтримку недержавним суб'єктам господарювання, що здійснюють види господарської діяльності зі значними позитивними екстерналіями, або «уповноважувати» недержавних суб'єктів господарювання на виробництво/надання соціально чутливих товарів/послуг (комунальних, поштових послуг та ін.) за умови забезпечення загального доступу до таких послуг. У силу цього може видатися, що без державних підприємств можна обійтися. Разом із тим, слід враховувати, що адміністрування стимулюючих режимів пов'язане зі значними транзакційними витратами держави. На момент надання відповідного режиму неможливо передбачити усі ситуації, які в майбутньому вимагатимуть зміни параметрів такого режиму (наприклад, зміни рівня регульованої ціни або обсягів субсидій, що надаються). У разі коли надання стимулюючого режиму передбачає використання договірних механізмів, законодавство може встановлювати спеціальні гарантії незмінності договірних умов. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. одним з основних принципів здійснення державно-приватного партнерства є незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, переданих приватному партнеру. Таким чином, будь-яка зміна стимулюючого режиму ймовірно передбачатиме великий обсяг переговорів, а, можливо, навіть судові спори. Тобто, у багатьох випадках створення підприємства і безпосереднє управління ним на основі відносин власності обійдеться державі дешевше, аніж надання стимулюючих режимів.

Для всебічного висвітлення проблеми доцільності державного господарювання слід розглянути й найпоширеніші теоретичні аргументи проти такого господарювання, якими є проблема принципала-агента та «м'які бюджетні обмеження» [4, с. 14–15]. Проблема забезпечення власниками майна фірми (принципалами) того, що активи фірми використовуються ефективно та в найкращих їхніх інтересах менеджерами фірми (агентами), виникає завжди, коли власники не бажають або не в змозі управляти фірмою безпосередньо. Ця проблема, вперше описана американськими економістами А. Алчіаном та Г. Демсетцем [8], має назву *проблеми принципала-агента*: власники перебувають в умовах інформаційної асиметрії, коли вони володіють меншим обсягом інформації про фірму, аніж менеджери, уповноважені ними на здійснення повсякденних операційних повноважень. Відтак, для забезпечення власних інтересів власники потребують ефективної системи нагляду/контролю над менеджерами, що підтримується ефективними заохоченнями для останніх.

Вважається, що державні підприємства репрезентують класичний випадок проблеми принципала-агента. У той час як проблема принципала-агента є реальною і важливою проблемою функціонування державних підприємств, вона так само стосується і великих недержавних підприємств з розпорошеною структурою прав власності. Коли чисельні власники (наприклад, акціонери) володіють незначними частками капіталу підприємства, а управління підприємством здійснюють наймані менеджери, останні так само ймовірно докладатимуть недостатніх (з точки зору інтересів власників) зусиль щодо досягнення максимальної продуктивності підприємства [4, с. 14].

«М'які бюджетні обмеження» є іншою характерною рисою державних підприємств, яка нібито обумовлює нижчу ефективність їх порівняно з недержавними підприємствами. Йдеться про те, що такі підприємства мають змогу отримати державну підтримку в разі збиткової діяльності і бути врятованими за рахунок державних коштів у разі виникнення загрози банкрутства. У силу цього державні підприємства можуть поводитися так, ніби обмеження їхніх бюджетів є гнучкими, або «м'якими». Термін «м'які бюджетні обмеження» ввів у науковий обіг видатний угорський економіст Янош Корнаї для пояснення поведінки соціалістичних підприємств в умовах централізованого планування, але він може застосовуватися і до державних підприємств в капіталістичних економіках.

Аналіз норм чинного законодавства України та спеціальної літератури з проблематики, що досліджується, дає можливість виділити такі *ознаки державного господарювання*:

1. *Зміст*. Чинне законодавство України не дає визначення господарювання. За смисловим тлумаченням, слово «господарювати» означає, перш за все, «займатися господарською діяльністю, вести господарство, керувати ним за власним розсудом» [9, с. 9]. З абз. 1 Преамбули ГК України впливає синонімічність понять господарювання та господарської діяльності (ГК України встановлює «правові основи господарської діяльності (господарювання)»). У свою чергу, під *господарською діяльністю* розуміється 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 (ч. 1 ст. 3 ГК). Критеріями відмежування одного різновиду господарської діяльності від іншого можуть бути: сфера, галузь, у яких здійснюється ця діяльність, мета діяльності, суб'єкт діяльності, обсяг саме господарської діяльності у більш широкій за змістом діяльності того чи іншого суб'єкта [9, с. 12].

2. *Суб'єктний склад*. Господарська діяльність (господарювання) здійснюється на професійних засадах особливими суб'єктами – суб'єктами господарювання. Згідно зі ст. 55 ГК України суб'єктами господарювання є учасники 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. Безпосереднє здійснення господарської діяльності (виготовлення та реалізація продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру) відрізняє суб'єктів господарювання від суб'єктів організаційно-господарських повноважень щодо регулювання та управління господарською діяльністю, хоч можливе здійснення одним і тим самим суб'єктом як господарської діяльності, так і організаційно-господарських повноважень (приклад становлять державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, державні (національні) акціонерні компанії). Відповідно до ч. 1, 3 ст. 8 ГК України держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. Суб'єктами державного господарювання є не держава або державні органи, а суб'єкти господарювання державного сектора економіки, чільне місце серед останніх належить державним підприємствам.

3. *Здійснення у публічних інтересах.* Суб'єкти державного господарювання виражають суспільний, публічний інтерес, хоч і здійснюють його звичайними цивільно-правовими (господарсько-правовими) способами (з обмеженнями щодо порядку та процедури їх реалізації). Виражаючи суспільний інтерес, держава-власник при цьому виконує певну соціальну функцію, оскільки передусім здійснює не право, а обов'язок, покладений на неї в інтересах усього суспільства [10, с. 37]. *Публічні інтереси* вичерпно визначені О. М. Вінник як відображені в праві відгармонізовані, збалансовані певним чином інтереси держави як організації політичної влади, а також інтереси всього суспільства, значної його частини, в тому числі територіальних громад, соціальних груп, особливо тих з них, які власними силами за допомогою правових засобів не спроможні захистити свої інтереси, і тому потребують державної підтримки, за відсутності якої велика імовірність виникнення кризових явищ у суспільстві [11, с. 23]. Задоволення публічних інтересів слід визначити загальною підставою державного господарювання, яка синтезує конкретні чинники, що визначають доцільність здійснення державного господарювання.

Правове регулювання сфери господарювання вимагає забезпечення оптимального поєднання приватних і публічних інтересів, певного компромісу між ними [11, с. 30]. Може скластися враження, що державні підприємства не мають приватного інтересу, оскільки повинні діяти в інтересах держави (суспільства), однак насправді це не так. Будь-яке державне підприємство заінтересоване в ефективному функціонуванні як господарська організація, причому дії органу, до сфери управління якого належить підприємство, можуть як сприяти, так і перешкоджати цьому. У зв'язку з цим, наприклад, ч. 3 ст. 136 ГК України встановлює, що суб'єкт підприємництва, який здійснює господарську діяльність на основі права господарського відання, має право на захист своїх майнових прав також від власника.

До приватного інтересу державного підприємства входять також інтереси його трудового колективу та керівника. Такі інтереси можуть бути матеріальними – щодо участі в розподілі частини прибутку, яка залишається в розпорядженні підприємства після відрахувань до державного бюджету, та нематеріальними. Працівники підприємства керуються не лише «егоїстичними» мотивами як заробітна плата та влада, а й лояльністю щодо підприємства, відчуттям обов'язку перед колегами, робочою етикою та багатьма іншими моральними чинниками. Коли йдеться про державні підприємства, можуть з'являтися додаткові мотиви, а саме: економічний націоналізм, відданість публічній службі, стурбованість соціальною справедливістю, гордість у зв'язку з роботою на компанію-лідера тощо [4, с. 15].

Теоретично можна говорити про пріоритет публічного інтересу над приватним інтересом державного підприємства, однак це не означає можливість ігнорування останнього у правовому регулюванні. Забезпечення публічного інтересу в певній галузі/сфері є чинником, що обґрунтовує необхідність створення державного підприємства. Забезпечення приватного інтересу державного підприємства є умовою його успішного функціонування, без якого, у свою чергу, неможливе забезпечення публічного інтересу.

4. *Метою* державного господарювання є задоволення суспільних потреб у товарах, роботах, послугах, які не можуть ефективно надаватися суб'єктами господарювання приватного сектора економіки. Теоретично будь-які потреби суспільства можуть задовольнятися і приватним сектором, у тому числі й у разі, коли це буде пов'язано з веденням низькорентабельного або збиткового виробництва. Однак розміри матеріальних та організаційних втрат держави, що виникатимуть у зв'язку з наданням нею відповідного регуляторного режиму, обумовлюють більшу економічну доцільність створення державних підприємств.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 ГК України господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва – підприємцями. Господарська діяльність може здійснюватися і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність). Згідно з законодавством України державні підприємства можуть бути як суб'єктами підприємництва (державні комерційні підприємства, державні акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю, державні (національні) акціонерні компанії), так і суб'єктами некомерційного господарювання (казенні підприємства). У випадку з державними підприємствами, що є підприємцями, виникає проблема співвідношення мети задоволення відповідних суспільних потреб та мети отримання прибутку. Категоричне визнання пріоритету першої мети означає фактичну підтримку тези щодо нижчої економічної ефективності державних підприємств порівняно з приватними як їх іманентну рису, тим часом як існують достатні емпіричні свідчення високоефективного функціонування державних підприємств. У зв'язку з цим вважаємо, що задоволення суспільних потреб та отримання прибутку слід розглядати як рівнозначні цілі діяльності державних підприємств-підприємців.

5. *Державне господарювання здійснюється суб'єктами господарювання різних організаційно-правових форм.* Першим критерієм вибору організаційно-правової форми державного підприємства є наявність чи відсутність мети отримання прибутку від діяльності підприємства.

На підставі викладеного уявляється можливим сформулювати таке визначення *державного господарювання* – це діяльність суб'єктів господарювання державного сектора економіки різних організаційно-правових форм (суб'єктів державного господарювання), що здійснюється з метою ефективного задоволення суспільних потреб у товарах, роботах, послугах та отримання прибутку (державне підприємництво) або без мети отримання прибутку (державне некомерційне господарювання) і передбачає реалізацію публічних інтересів з урахуванням інтересів суб'єктів державного господарювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Задихайло Д.* Мобілізаційна стратегія розвитку в контексті правового господарського порядку: постановка питання / Д. Задихайло // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1. – С. 158–168.
2. *Ковальчук А.* Законодавче забезпечення управління державною власністю / А. Ковальчук // Право України. – 2005. – № 12. – С. 29–32.
3. *Кашанина Т. В.* Корпоративное право (право хозяйственных товариществ и обществ): учебник для вузов / Т. В. Кашанина. – М.: НОРМА–ИНФРА. – М, 1999. – 815 с.
4. *Chang H.-Y.* State-owned enterprise reform / H.-Y. Chang; United Nations Department for economic and social affairs. – NY., 2007. – 47 p.
5. *Corporate governance of state-owned enterprises: a survey of OECD countries* / OECD; OECD publishing, 2005. – 228 p.
6. *Одинцова М. И.* Экономика права / М. И. Одинцова. – М.: ГУ ВЭШ, 2007. – 432 с.
7. *Асаул А. Н.* Роль государства в смешанной системе хозяйствования / А. Н. Асаул // Регион: экономика и социология. – 2002. – №1–2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finansy.ru/publ/macro/001asaul.htm>.
8. *Alchian A., Demsetz H.* Production, information costs, and economic organization / A. Alchian, H. Demsetz. – American economic review. – 1972. – № 62(5). – P. 777–795.
9. *Науково-практичний коментар Господарського кодексу України* / за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 720 с.
10. *Кантор Н.* Цели и принципы создания юридических лиц публично-правовыми образованиями / Н. Кантор // Хозяйство и право. – 2004. – № 5. – С. 36–43.
11. *Вінник О. М.* Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення: монографія / О. М. Вінник. – К.: Атіка, 2003. – 352 с.

In this article discusses the features of state economic management. On the basis of the analysis proposed a definition of the studied legal phenomenon.

В статье рассмотрены признаки государственного хозяйствования. На основании проведенного анализа предложено определение исследуемого правового явления.