

Тюленева Ю.В.,

канд. економ. наук

Національний технічний університет України «КПІ»

ОСОБЛИВОСТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ КАЗЕННИХ ПІДПРИЄМСТВ УКРАЇНИ

FEATURES OF FUNCTIONING OF PUBLIC ENTERPRISES OF UKRAINE

У поданій статті розглянуті особливості функціонування державних та приватних підприємств. Показано, що державні підприємства є унітарними та бувають двох форм: комерційні та казенні. У поданій статті визначено правові основи діяльності казенних підприємств. Проаналізовано основні міжнародні підходи до їх функціонування. Визначено перешкоди у діяльності державних підприємств, та відмічено необхідність правового регулювання діяльності казенних підприємств з метою зменшення їх збитковості.

В данной статье рассмотрены особенности функционирования государственных и частных предприятий. Показано, что государственные предприятия являются унитарными и бывают двух форм: коммерческие и казенные. В поданной статье определены правовые основы деятельности казенных предприятий. Проанализированы основные международные подходы к их функционированию. Определены препятствия в деятельности государственных предприятий, и отмечена необходимость правовой регуляции деятельности казенных предприятий с целью уменьшения их убыточности.

This article describes the features of the functioning of public and private enterprises. It was determined that private enterprises are based on the sole or collective ownership, with the exception of enterprises with state ownership and state-owned enterprises and related based on state ownership and collective ownership of the state share, respectively. It is shown that state-owned enterprises are unitary, and come in two forms: commercial and state-owned. The differences in the organizational, legal and managerial aspects of the functioning of state enterprises were established in contrast to private and public offices. The interesting form of functioning of a state ownership are the state enterprises, therefore, the legal bases of their activity were defined. The basic international approaches to the functioning of state-owned enterprises were analyzed in the article. European countries with developed economies, including Germany, Great

Britain and France were selected as a comparative base. The obstacles to the activities of state enterprises were identified, and the need for legal regulation of state-owned enterprises to reduce their losses was noted.

Ключові слова: державні унітарні підприємства, казенні підприємства, державні комерційні підприємства, державне регулювання.

Вступ. Дослідження різнопараметрових підприємств пов'язано з особливостями економічних і соціальних функцій підприємства в економічній системі, а саме функціями товаровиробника, що задовольняє потреби в продукції, роботах і послугах. Сучасна світова фінансова криза показала неспроможність самостійно вирішувати соціальні проблеми та обмеженість ринкового механізму регулювання економіки, довела необхідність державного втручання в економіку. Посилення ролі держави в регулювання економіки вимагає не просто встановлення жорстких чи регулятивних механізмів, у виді податків, субсидій та інших методів прямого регулювання держави. Державні органи повинні створити гнучку та економічно обґрунтовану систему державного підприємництва, яка б повною мірою відповідала міжнародному досвіду побудови ефективних ринкових відносин, регулюванню ринкового механізму з середини.

Існує значна кількість публікацій направлених на визначення та формування державного підприємництва як у зарубіжних науковців таких, як Дж. М. Кейнс, Дж. Коммонс, Р. Коуз, А. Маршал, Д. Норт, А. Сміт, так і вітчизняних – Б.В. Буркинського, В. Геєц, Б. Кваснюк, В. А. Мау, І. Михасюк, Л. Мельник, В. Супяна, М. Чечетова, Е. Ясина та ін.

Інша проблема, яка потребує вирішення є систематизація суб'єктів державного сектора економіки України. Основною перешкодою у визначенні оптимальних обсягів державного сектора економіки України є неоднозначність науково-методичних підходів щодо його 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.

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. Дорофєєвої, М.О. Камишанської, О.І. Ковтуна.

Постановка задачі. Таким чином, дослідження ролі та значення державних підприємств, а зокрема казенного підприємства постає нагальним питанням в сучасній економіці України, та обґрунтовує актуальність даного дослідження.

Мета даної роботи полягає в визначенні ролі казенних підприємств в державному секторі та в економіці України в цілому.

Методологія дослідження. Методологічною основою дослідження стали теоретико-методологічні основи методів систематизації, співставлення, аналізу та елімінування, що дозволили визначити місце казенних підприємств в економіці.

Результати дослідження. Відповідно до Господарського Кодексу [1] за формою власності виділяють підприємства державні, комунальні (їх частково можна віднести до державних), приватні (одноосібної або колективної власності) та змішані (на базі об'єднання майна різних форм власності).

Під приватними підприємствами розглядаються підприємства, що створені на основі одноосібної та колективної (за винятком підприємств з часткою державної власності) власності. У вітчизняній економіці частка державних, приватних і колективних підприємств на початок 2011 р. становлять 11%; 6% та 83% відповідно [2]. Тобто, як бачимо державні підприємства займають третє місце за формою власності, але їх значення значно не відрізняється від приватних.

За Господарським Кодексом [1] державні підприємства є унітарними підприємствами, які поділяються на державні комерційні і казенні підприємства. У той же час в процесі приватизації державного майна певні пакети акцій, паї, частки товариств, що залишилися у державній власності, утворюють державні акціонерні товариства або підприємства з державною часткою власності (товариства з обмеженою відповідальністю, національні акціонерні і державні холдингові компанії) [3, 4].

Формування в країні ринкової економіки призвело до зниження частки державної власності (табл. 1), яка до цього часу займала головну позицію. Але не дивлячись на це, підприємства державного сектора економіки продовжують відігравати важливу роль у національному виробництві.

Таблиця 1

Розподіл підприємств за організаційно-правовими формами

Організаційно-правові форми підприємництва	Кількість станом на			
	1 січня 2007 р.	1 січня 2008 р.	1 січня 2009 р.	1 січня 2010 р.
Всього	1070705	1133200	1187020	1228888
Державне підприємство	7562	7359	7213	6975
Казенне підприємство	50	50	43	44
Комунальне підприємство	16688	16755	16636	16336

Джерело: складено автором за даними [2]

Діяльність державних підприємств регламентується Господарським Кодексом України [2] та законодавчо-нормативними актами, що регламентують діяльність кожного окремого державного підприємства.

Державні підприємства відрізняються від бюджетних організацій (які забезпечують населення країни суспільно-необхідними товарами та послугами – освіта, охорона тощо) тим, що цілю їх створення та діяльності є, крім задоволення суспільних потреб, отримання прибутку.

Державні підприємства виконують такі ж самі функції як і підприємства, що функціонують на приватній формі власності (одноосібній чи колективній). Вони продукують, зазвичай, суспільно-необхідну продукцію: існує суспільна необхідність в продукції та послугах, виробництво яких по тим чи іншим причинам не може бути забезпечено приватним сектором чи довірено йому. Приватні підприємства первісно підпорядковані задачі отримання прибутку і по своїй суті не можуть бути безпосередньо орієнтованими на суспільні інтереси. Суспільна потреба приватного підприємця цікавить лиш по стільки, по скільки її задоволення приносить прибуток. Саме це і визначає необхідність функціонування державних та муніципальних підприємств, їх кількість, сферу функціонування та обсяги виробництва.

Державні підприємства відрізняються від інших організаційно-правових форм, тим, що вони володіють майном на праві володіння. Не дивлячись на специфічні відносини державного підприємства з власником майна та статусом цього майна, засоби індивідуалізації такі ж самі як і у решти організаційно-правових форм господарювання.

Порівняно з іншими формами державних підприємств, унітарні підприємства найбільш яскраво відображають особливості функціонування державних підприємств та управління ними.

Унітарне підприємство утворюється органом державної влади, до сфери управління якого воно входить після утворення, на базі відокремленої частини державної власності, яка закріплена за ним на праві господарського відання чи праві оперативного управління залежно від форми такого підприємства (державне комерційне та казенне підприємства відповідно). Такі права власності є одними з обмежувальних прав власності, що створюють межі для керівника.

Порівняємо дві форми державного унітарного підприємства, які можуть функціонувати на території України для визначення особливостей казенних підприємств. Комунальне унітарне підприємство функціонує аналогічно державному унітарному підприємству, за однією відмінністю – форми власності на якій воно функціонує (комунальна, власність місцевих органів самоврядування).

Державне комерційне підприємство може бути створене у будь-якій галузі економіки з метою отримання прибутку, а казенні підприємства з

метою реалізації державної політики лише в галузях народного господарства, в яких:

- законом дозволено здійснення господарської діяльності лише державним підприємствам;
- основним (понад п'ятдесят відсотків) споживачем продукції (робіт, послуг) виступає держава;
- за умовами господарювання неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів;
- переважаючим (понад п'ятдесят відсотків) є виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, як правило, не може бути рентабельним;
- приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом.

Обмежений характер діяльності підприємств проявляється і в їх правах власності. Державні комерційні підприємства (право господарського відання) обмежені лише в правах відчуження майна, на відміну від казенних підприємств.

Рішенням Кабінету Міністрів України, за яким створюється казенне підприємство, визначаються обсяг і характер основної діяльності підприємства, а також орган, до сфери управління якого воно входить. Даний орган, в свою чергу, визначає види продукції (робіт, послуг), які підприємство може виробляти на основі отриманого дозволу. Таким чином, казенне підприємство обмежене в своїй діяльності не лише майновими правами, а й рамками своєї діяльності.

Державні підприємства мають зобов'язання перед державою, власницею цих підприємств. Такі зобов'язання державних комерційних підприємств полягають в тому, що вони повинні приймати та виконувати державні замовлення, враховувати їх при формуванні виробничої програми, визначенні перспектив свого економічного і соціального розвитку та виборі контрагентів, а також складати і виконувати річний та з поквартальною розбивкою фінансовий план на кожен наступний рік.

Казенні підприємства ж здійснюють господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу виконавчої влади. Такі підприємства реалізують вироблену продукцію за цінами (тарифами), що визначаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, але все ж таки така реалізація організовується самостійно, як і виробництво цієї продукції (робіт, послуг).

По зобов'язанням, які виникають у державного комерційного підприємства перед іншими контрагентами, підприємство відповідає самостійно. Держава та орган, до сфери управління якого воно входить, не

несуть відповідальність за нього. Але збитки, завдані державному комерційному підприємству внаслідок виконання рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, які було визнано судом неконституційними або недійсними, підлягають відшкодуванню зазначеними органами. Підприємствам державної форми власності надаються на умовах повернення кошти із державного бюджету для погашення заборгованості з заробітної плати (наприклад, Закон України «Про державний бюджет України на 2009 рік» [5]).

Державні комерційні підприємства у своїй діяльності менш обмежені ніж казенні. Таке відмінність закладається і в законопроектах «Про державні унітарні підприємства» (№ 3254) [6] та «Про казенні підприємства України» (№ 8374) [7]. Необхідно відмітити, що державні підприємства можуть перетворитися на казенні підприємства. Рішення про перетворення державного підприємства на казенне приймається за наявності однієї з таких умов:

- підприємство провадить виробничу або іншу діяльність, яка відповідно до законодавства може здійснюватись тільки державним підприємством;
- головним споживачем продукції підприємства (більше ніж 50 %) є держава;
- підприємство є суб'єктом природних монополій.

Будь-які дії підприємств з майном, що знаходяться у їх власності на праві оперативного управління чи господарського відання, повинні бути узгоджені з органом, до сфери управління якого вони входять, чи в деяких випадках з Фондом державного майна України. також існує мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств. В результаті реалізації майна, якщо такий дозвіл отримано, кошти використовуються відповідно до затвердженого фінансового плану.

Також, списання з балансу неповністю амортизованих основних фондів, а також використання методу прискореної амортизації основних фондів державного комерційного підприємства можуть проводитися лише за згодою органу, до сфери управління якого входить дане підприємство.

Але не дивлячись, на встановлені жорсткі рамки відслідковується низький контроль за використанням, збереженням державного майна [3]. Інша не менш важлива проблема – це застарілі принципи управління об'єктами державної власності та відсутність ефективного правового забезпечення запровадження нових підходів до здійснення процесів управління.

Органом управління державного унітарного підприємства є керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу. Законом можуть бути визначені особливості статусу керівника державного унітарного підприємства,

в тому числі встановлено підвищену відповідальність керівника за результати роботи підприємства. Керівник такого підприємства обирається за організаційними здібностями без урахування його професійних якостей у сфері функціонування даного підприємства, не зважаючи на існування основ для проведення атестації керівників державних підприємств [8], підписання ними контрактів, які були введені для посилення їх відповідальності.

Оскільки, державне комерційне підприємство є власністю держави і діє на праві господарського відання, деякі рішення керівник даного підприємства повинен приймати лише після отримання згоди від органу державної влади, якому воно підпорядковується, і, які не лише відносяться до майнових питань. Так, наприклад, порядок використання спеціальних (цільових) фондів, які утворені за рахунок прибутку (доходів), визначається відповідно до фінансового плану затвердженого державним органом влади.

Казенні підприємства також підпорядковуються органам державної влади. Але таке підпорядкування більш суворе ніж для державних комерційних підприємств. Так, орган, до сфери управління якого входить казенне підприємство, здійснює контроль за використанням та збереженням належного підприємству майна, і має право вилучити у казенного підприємства майно, яке не використовується або використовується не за призначенням, та розпорядитися ним у межах своїх повноважень. Адже, джерелами формування майна казенного підприємства є:

- державне майно, передане підприємству відповідно до рішення про його створення;
- кошти та інше майно, одержані від реалізації продукції (робіт, послуг) підприємства;
- цільові кошти, виділені з Державного бюджету України;
- кредити банків;
- частина доходів підприємства, одержаних ним за результатами господарської діяльності, передбачена статутом;
- інші джерела, не заборонені законом.

Казенне підприємство одержує кредити для виконання статутних завдань під гарантію керівного органу.

Казенне підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів держава, в особі органу, до сфери управління якого входить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства.

Розподіл прибутку (доходу) державних підприємств здійснюється відповідно до затвердженого фінансового плану. Даний підхід спрямований для забезпечення контролю за фінансовою діяльністю державних підприємств.

Оскільки державні підприємства створені на державній власності, то вони як «орендарі» повинні сплачувати «орендну плату». Тобто, щороку відраховувати до державного бюджету України визначенні суми коштів, що зафіксовані у фінансовому плані такого підприємства.

Необхідно також відмітити, що у разі зміни керівника державного комерційного підприємства обов'язковим є проведення ревізії фінансово-господарської діяльності підприємства.

Крім зазначених законодавчих особливостей, державні підприємства підпорядковані різним органам влади [4], що обумовлено різною галузевою приналежністю та створює свої особливості управління та підкреслює наявність особливих ризиків підприємства.

Державні підприємства знаходяться під прямим державним управлінням з питань виробництва (директивне планування, визначенням політики цін, фінансів, матеріальним стимулюванням персоналу). Державні підприємства не можуть відмовитися від виконання державних контрактів, замовлень на поставку товарів для задоволення державних потреб. Вони вимушені заключати визначенні договори з організаціями, що виробляють та споживають певні товари та послуги. Одночасно, держава приймає на себе відповідальність за дані контракти та договори та надає фінансову допомогу, захищає від банкрутства, надає пільги та держзамовлення. Крім того, даним підприємствам притаманна жорстка дисципліна відповідальності, при цьому вона не претендує на високу економічну ефективність (частина прибутку відходить до держбюджету) і витрати по їх утриманню складають значну частку державного бюджету.

В силу свого статусу, такі підприємства підпадають під постійний контроль держави, відносно їх діяльності постійно приймаються закони України та інші нормативно-правові акти, в яких визначаються правові основи та принципи управління ними, процеси використання об'єктів державної власності. Для казенних підприємств держава визначає і типовий статут [10].

Відсутність адаптованих до ринкових умов відносин між підприємствами та державою є суттєвим чинником регресивної роботи державних підприємств. Поєднання функцій державного управління та невластивих для владних структур функцій господарської діяльності не забезпечує відповідного контролю за діяльністю підвідомчих підприємств та повноцінного дієвого впливу на результати цієї діяльності [9].

Фіксованість доходів державних службовців і їх незацікавленість у результатах діяльності підпорядкованих підприємств не сприяє добору кваліфікованих кадрів, потрібних для професійного управління діяльністю. До того ж, керівники органів виконавчої влади об'єктивно не можуть в достатній мірі перейматися проблемами підприємств, здійснювати ефективний контроль

за їх діяльністю та забезпечувати адекватний вплив на формування стратегії підприємств та її реалізацію.

Контроль за діяльністю підприємств з боку міністерств та відомств є неефективний, а нерідко і відсутній. Юридична конструкція права господарського відання надає суб'єкту цього права широке коло повноважень щодо володіння, користування та розпорядження майном, тобто, практично дозволяє концентрувати керівникам підприємств повноваження власника (за винятком продажу майна), включаючи і розпорядження прибутком. При цьому, взаємовідносини із дійсним власником регулюються трудовим законодавством. Останнє, в свою чергу, створює значні труднощі для застосування до керівників заходів відповідальності за результати діяльності.

Низька матеріальна винагорода не створює умов для приходу на державні підприємства висококваліфікованих та сумлінних керівників, сприяє їх відтоку до інших секторів економіки і, до того ж, є неадекватною розмірам фінансових та майнових потоків, що ними контролюються. Вона не тільки не стимулює підвищення ефективності діяльності підприємств, але й об'єктивно обумовлює намагання керівників підприємств задовольняти свої майнові потреби за рахунок інших джерел, що є в їх розпорядженні.

Таким чином, казенні та комунальні підприємства мають досить багато спільного, але їх різниця обумовлена цілями створення і, відповідно, на них покладено різні права власності.

Казенні підприємства мало поширені в західноєвропейських країнах. Їх кількість і економічне значення дуже невелике. У Франції – це порохові заводи, гобеленові майстерні, пошта, телеграф і телефон, поліграфічні підприємства і інші. У Німеччині у розпорядженні федерації знаходяться державна військова монополія, друкарня федерального уряду; у розпорядженні земель – пивоварні заводи, підприємства з видобутку солі і торфу, деякі виноградарські господарства. У Англії сюди відносяться порохові заводи і королівські доки.

Казенні підприємства не мають ні юридичної, ні господарської, ні фінансової самостійності. Вони не платять податків, всі їх доходи і витрати проходять через державний бюджет. І згідно із законом, та фактично вони входять в систему державного управління і безпосередньо управляються яким-небудь міністерством, відомством або органом місцевої самоврядуності [12].

У обороті вони виступають не від свого імені, а від імені держави або тієї її частини, у веденні якої вони знаходяться (земля, община). Всяке майно, виокремлено державою для діяльності таких підприємств, може бути використане по розпорядженню компетентних органів для будь-яких інших цілей, безпосередньо не пов'язаних з діяльністю даного підприємства. Наприклад, особливості функціонування державних підприємств Франції

залежить від питомої ваги соціальних функцій в їх діяльності. Комерційні функції у зв'язку з цим пригнічуються соціальними і як би відступають на запасні позиції. Залежно від об'єму соціальних функцій знаходиться і об'єм їх господарської самостійності. Чим більший об'єм соціальних функцій здійснюють державні підприємства, тим менше юридичних прав у сфері господарської самостійності надає їм державу [12].

Як бачимо, закордонний досвід майже не відрізняє значення казенних підприємств від українського. Єдина різниця – закордонні казенні підприємства повністю лежать на відповідальності уряду, на відміну від українських.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки, які містять наукову новизну та створюють основу для подальшого дослідження.

Зокрема, аналіз законодавчих і нормативних актів, методичних документів та наукових праць вітчизняних економістів з питань становлення та функціонування казенних підприємств України свідчить про недосконалість існуючої системи їх державного регулювання.

Наукова новизна дослідження полягає у визначенні місця казенного підприємства у економіці України з метою виявлення ролі держави в непрямому регулюванні економіки.

Література

1. Господарський кодекс України : Кодекс України, прийнятий ВРУ від 16 січня 2003 р. №436-IV ; поточна редакція від 02.10.2011. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>.
2. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс] — Режим доступу до сайту : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Система управління об'єктами державної власності [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://www.un.kiev.ua>.
4. Фонд державного майна [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : http://www.spfu.gov.ua/ukr/sub_gosp.php.
5. Про державний бюджет України на 2009 рік : Закон України, прийнятий ВРУ від 26 грудня 2008р. № 835-VI. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17>
6. Про державні унітарні підприємства: Законопроект від 02.03.2007 р. №3254. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JE2IE00I.html
7. Про казенні підприємства України : Законопроект від 01.11.2005 р. №8374. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2005_11_01/JD6GM00A.html#
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін і доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 24 серпня 1999 р. № 1571» : за станом на 6 вересня 2000 року [Електронний ресурс] // Кабінет міністрів України. — Режим доступу до сайту : <http://zakon1.rada.gov.ua/1388.html>.
9. Проблема реформування відносин власності [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://www.un.kiev.ua/esdp/disks/disk1/0102122ukr.htm#vverh>.

10. Про Типовий статут казенного підприємства: Закон України, прийнятий ВРУ від 16 липня 1998 р. № 914. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=914-98-%EF>

11. Савицкий К. Тенденции и пути развития унитарных предприятий / Савицкий К. // Вопросы экономики. – 2004. – №9. – С. 53–64.

12. Грудницкая С.Н. Опыт регулирования хозяйственной правосубъектности государственных предприятий в западных странах / С.Н. Грудницкая // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 201-213.