

УДК 334.01.012.22

Олександр Рудченко¹, Михайло Шкільняк²

Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економічного розвитку і торгівлі України¹

Регіональне відділення Фонду державного майна України по Тернопільській області²

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ СЕКТОРОМ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. Розкрито окремі проблеми управління державним сектором економіки та сформульовано заходи щодо його удосконалення. Розглянуто особливості моделей управління державним сектором, проаналізовано його стан та основні недоліки.

Ключові слова: управління, об'єкти, суб'єкти, майно, державне підприємство, корпорація.

Александр Рудченко, Михаил Шкільняк

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Раскрыты отдельные проблемы управления государственным сектором экономики и определены меры по его усовершенствованию. Рассмотрены особенности моделей управления государственным сектором, проанализировано его состояние и основные недостатки.

Ключевые слова: управление, объекты, субъекты, имущество, государственное предприятие, корпорация.

Oleksandr Rudchenko, Mykhaylo Shkilnyak

ADMINISTRATION OF STATE SECTOR: PROBLEMS AND PROSPECTS

Abstract. Authors investigated separate problems of administration of economics state sector and settled steps concerning its improvement. In the article, were examined peculiarities of administration models of state sector, its condition and main drawbacks were analyzed.

Keywords: administration, objects, subjects, property, state enterprise, corporation.

Постановка проблеми. Створення системи управління державним сектором економіки є одним із основних завдань державної політики України. Проблема ефективності управління державним сектором економіки та пошук принципових напрямів його підвищення набувають стратегічного значення, визначають спосіб вирішення найважливіших загальнодержавних завдань.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Серед наукових праць, в яких досліджуються питання управління державним сектором економіки, його проблеми та розвиток в сучасних умовах, необхідно назвати дослідження таких вітчизняних вчених, як О. Амоша, А. Гальчинський, В. Геєць, С. Давимука, М. Козоріз, А. Мельник, О. Пасхавер, М. Чечетов, М. Чумаченко.

Разом з тим, окремі питання управління державним сектором економіки, особливо в частині оптимального співвідношення між державним і приватним сектором, проведення процесів приватизації та націоналізації, особливостей моделей управління держсектором, залишаються недостатньо розкритими і обґрунтованими і потребують подальшого вивчення.

Постановка завдання. Метою даного дослідження є з'ясування проблем та виявлення тенденцій в державному секторі економіки та заходів по удосконаленню управління ним.

Виклад основного матеріалу. Важливим аспектом економічної політики держави є забезпечення дієвої моделі управління державним сектором, котрий має здійснювати позитивний вплив на конкурентоспроможність національної економіки в цілому. При цьому в рамках загальної моделі управління державним сектором слід визначитися із застосуванням відповідних певних організаційно-правових форм господарювання (тобто, моделей управління залежно від типів суб'єктів господарювання).

Більшість країн світу з 70-х років минулого століття проводять політику оздоровлення національних економік шляхом пошуку оптимального співвідношення між державним та приватним секторами (воно у кожній країні специфічне, що пов'язано з традиціями та історичними чинниками розвитку), що знаходить відображення, зокрема у послідовному, взаємоузгодженому та системному проведенні процесів приватизації та націоналізації, вдосконаленні регуляторної політики, а в цілому – в еволюції моделей управління державним сектором. Тобто, зазначені процеси стосується як форм власності та організаційно-правових форм господарювання підприємств, умов їх функціонування на ринку, так і системи державного управління, механізмів та інструментів впливу на суб'єкти господарювання державного сектору та національну економіку в цілому.

Наявність державних підприємств вважається виправданим у наступних випадках, коли:

- в рамках приватного сектору не можуть бути досягнуті умови макроекономічного оптимуму (насамперед у випадках природних монополій), а також коли мова йде про необхідність містити низькорентабельні або капіталомісткі, але потрібні для суспільства виробництва й підприємства, куди приватний сектор іти не хоче (інфраструктура, екологічні підприємства, деякі види наукомістких виробництв тощо);

- держава прагне контролювати ті галузі, які воно вважає важливими для економіки або оборони країни, особливо якщо виникає загроза переходу відповідних фірм під повний контроль ТНК;

- держава хоче мати у своєму розпорядженні інструменти регулювання господарської діяльності або модернізації економіки через відповідні програми в сфері НДДКР;

- необхідно забезпечити міжгалузевий перерозподіл ресурсів, якщо приватні господарюючі суб'єкти не в змозі це зробити;

- потрібне проведення цілеспрямованої регіональної політики, пов'язаної з освоєнням нових територій і розвитком відсталих районів, створенням там нових виробництв, об'єктів інфраструктури й додаткових робочих місць [1, 2].

При цьому сектор державних підприємств можна вважати оптимальним не стільки внаслідок його економічної ефективності, скільки завдяки ефективному виконанню покладених на нього суспільно-корисних функцій.

Загальною світовою тенденцією є своєрідне дрейфування від децентралізованої моделі управління державним сектором (їй притаманна підпорядкованість підприємств галузевому міністерству з домінування цілей проведення промислової політики) до дуальної (в ній розмежовуються цілі щодо управління виробництвом та активами між галузевим органом управління та центральним), а також централізованої, якій властива підпорядкованість центральному органу управління з чіткою стратегією розвитку державного сектору, орієнтованою на його фінансову ефективність при високому рівні корпоратизації та інтеграції (консолідації) підприємств та їх корпоративного управління [3]. Особливості моделей управління держсектором наведено у таблиці 1. При цьому

обов'язковою умовою впровадження певної моделі управління державним сектором є забезпечення відповідних умов щодо кількості та стану його підприємств, застосування щодо них найбільш доцільних організаційно-правових форм господарювання та структуризації.

Дуальна модель, до якої зараз здійснюється еволюція моделі управління державним сектором в Україні, відрізняється від децентралізованої моделі, де різні галузеві секторні міністерства відповідальні за управління, а також від централізованої моделі з одним міністерством, котре більш чітко, ніж інші, забезпечує координацію й загальну економічну політику. Дуальна відповідальність часто також стосується ухвалення рішення й затвердження (узгодження) більшості тактичних і стратегічних планів і проектів.

У дуальній моделі поділ відповідальності досить чітко стосується функцій управління підприємствами. Зокрема, тут може бути спільна (дуальна) відповідальність у деяких специфічних аспектах, наприклад, коли обидва міністерства мають право делегувати своїх представників до керівних органів (ради директорів) державної або змішаної корпорації.

Центральне (або загальне) міністерство дуже часто відповідальне за деякі специфічні функції управління. Це може бути делегування своїх представників в керівні органи компанії (члени спостережної ради). Ця специфічна функція може проте здійснюватися в координації або при консультації з відповідним галузевим міністерством. У цьому випадку центральне міністерство буде виконувати координуючу або консолідууючу функцію.

З позиції впливу суб'єктів управління на державне підприємство заслуговує на увагу досвід Південної Кореї, де щонайменше три міністерства систематично залучаються у виконання прав власності, особливо в корпораціях, котрі за своїм характером є стратегічно важливими, а держава володіє звичайно більше 50% у статутному капіталі (табл. 1).

На даний час, на жаль, відсутній належний облік суб'єктів господарювання держсектору (перш за все органами державної статистики), що ускладнює процес управління та зумовлює наявність ведення відомчого переліку підприємств та моніторингу ефективності їх функціонування. Так, за даними ФДМУ (на основі Єдиного реєстру об'єктів держвласності) кількість суб'єктів господарювання складає станом на 01.01.2010р. 8506 од. (в тому числі визнана органами державного управління лише 4975 од, або 58,5%). При цьому лівова частка припадає на державні комерційні підприємства (6936 од., або 81,5%), що не відповідає сучасним світовим тенденціям орієнтації на господарські товариства, де забезпечується більш дієва система корпоративного управління.

Із загального обсягу суб'єктів господарювання державного сектору стратегічно важливими є понад 280 підприємств, підприємствами, що не підлягають приватизації – 1250 од, з них можуть бути корпоративізовані – 264 (21,1%); державними акціонерними (холдинговими) компаніями – 29.

Найбільш повне уявлення про функціонування державного сектору дає моніторинг Мінекономрозвитку, за даними якого (станом на 1.01.2010 р.) ефективним визнано управління лише щодо 16,1% підприємств, задовільним – 31,9, а неефективним – 52%.

Таким чином, в цілому державний сектор в Україні можна охарактеризувати як такий, що достатньо великий за обсягом (його частка у ВВП країни складає, за оцінкою Євростату (з урахуванням комунального сектору) – 37%)(довідково: у Канаді, Англії, Італії – близько 15%, у США й Німеччині – близько 20%, у Польщі – 25%), різноманітний за організаційно-правовими формами господарювання (при домінуванні державних комерційних підприємств та недостатньому розповсюдженні господарських товариств), а за результативністю – низькоефективний.

Протягом тривалого часу (до грудня 2010 р.) управління державним сектором здійснювалося в рамках децентралізованої моделі. В цілому в Україні склалась досить детально розроблена нормативно-правова база щодо управління суб'єктами господарювання державного сектору, хоча, на жаль, не всі її принципово важливі положення фактично були реалізовані на практиці [3]. Крім того, недостатньо уваги приділялося ефективності використання державних активів, а превалювало вирішення поточних питань часто при відсутності належної стратегії їх розвитку. Це призвело до того, що управління об'єктами

державної власності органами влади здійснюється на недостатньому рівні і діюча система управління ними є малоефективною.

Таблиця 1

Особливості моделей управління державним сектором (ДС)

	Децентралізована	Дуальна	Централізована
Особливості	Державні підприємства підзвітні відповідному міністерству чи органу державного управління. Характерна для країн з потужним держсектором	Два міністерства (загальне та галузеве) або навіть три (Південна Корея) ділять відповідальність щодо управління державними підприємствами	Централізація функцій управління в одному державному органі. Характерна для розвинутих країн з інтегрованими (консолідованими) корпоративними структурами з високим рівнем корпоративного управління та при наявності чітких регулятивних норм
Переваги	Здатність проведення органом управління промислової політики у відповідній сфері	Компромісне узгодження інтересів використання активів (дозволяє підвищити рівень корпоративного управління) та проведення стратегії розвитку відповідної сфери	Дозволяє залучити висококваліфікованих менеджерів. Ясність з точки зору цілей, завдань і очікувань держави-акціонера; орієнтація на ефективність, прибутковість капіталу
Недоліки	Недостатнє врахування вимог функціонування підприємств у ринковому середовищі, зокрема ефективність використання державних активів	Певний конфлікт інтересів між суспільними виробничими потребами та інтересами держави як акціонера. Можливості галузевого міністерства використовувати держпідприємства для реалізації своїх інтересів (програм)	Занадто велика орієнтація на фінансові питання. Недостатність врахування соціально-економічної ефективності та значущості діяльності підприємств.

Державний сектор в Україні характеризується такими рисами як:

– недосконалістю структури та організаційно-правових форм господарювання (зокрема, переобтяженість державними комерційними підприємствами та недостатній рівень в держсекторі корпоративних інтегрованих структур, що є важливою передумовою дієвого управління);

– розпорошеністю і неузгодженістю функцій управління між окремими органами;

– низькими показниками ефективності функціонування суб'єктів господарювання та доходності активів;

– недостатньо високою якістю управління як щодо уповноважених органів управління, так і менеджменту суб'єктів господарювання;

– відсутністю належної прозорості при прийнятті стратегічних рішень, наявністю проявів корупції та рейдерства.

В кінцевому підсумку найбільш принциповим проявом сучасного стану держсектору є загрози в сфері національної та економічної безпеки держави, занепад інвестиційної та інноваційної діяльності, незацікавленість приватного капіталу у співпраці з державою у

стратегічних для економіки країни сферах, що особливо актуально в умовах відсутності належних інвестиційних ресурсів у держави. Саме тому зміна діючої моделі управління держсектором зумовлена необхідністю перегляду пріоритетів в цій сфері, посилення державного контролю й регулювання в державному секторі, що повинно здійснюватися в комплексі із заходами щодо підвищення рівня стратегічного управління, активізації інвестиційно-інноваційної діяльності та вдосконалення корпоративного управління.

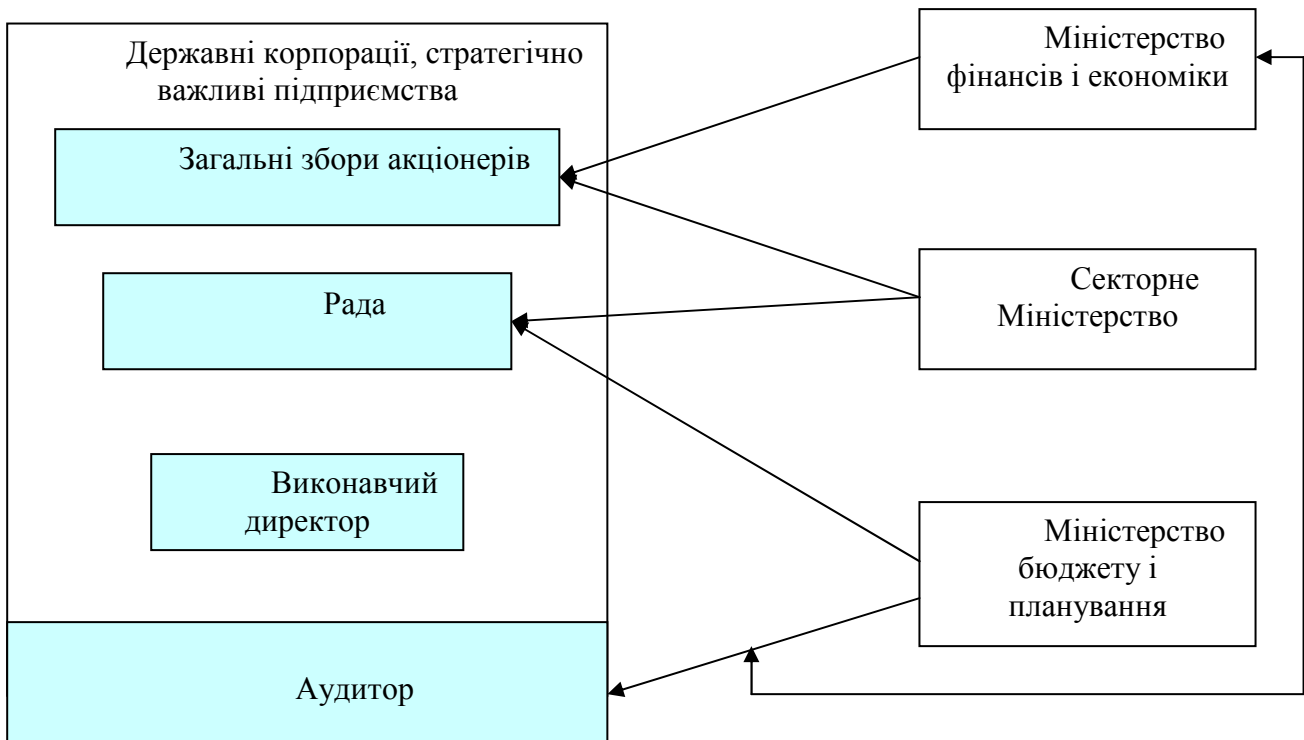


Рис. 1. Корейська модель управління державним підприємством
(джерело: [4, с. 56])

Основні недоліки в управлінні державним сектором полягають у відсутності:

- системних стратегій, програм ринкової трансформації та розвитку як окремих галузей та сфер діяльності в цілому, так і реформування державного сектору зокрема;
- системності та наявності неврегульованих елементів у правовому полі щодо органів державного управління та їх повноважень;
- належної прозорості при прийнятті стратегічних рішень, наявності проявів корупції та рейдерства.

Зазначені недоліки зумовлені тим, що протягом тривалого часу питанням управління державним сектором не приділялося належної уваги. До цього часу немає чітко сформованої стратегії його реформування та функціонування. Саме тому доцільним є визначення в якості основної стратегічної мети державного сектору – формування раціонального його розміру та забезпечення конкурентоспроможності, що можливо лише шляхом зміни чинної моделі управління з врахуванням як світового досвіду, так і особливостей та стану національної економіки.

На даному етапі розвитку національної економіки реформування суб'єктів господарювання держсектору повинно відповідати положенням адміністративної реформи та змінам в моделі його управління. Зокрема, це стосується, по-перше, посилення ролі Мінекономрозвитку в якості органу, що визначає стратегію розвитку держсектору та проведення промислової політики у відповідній сфері; по-друге, орієнтація в рамках дуальної моделі на формування потужного державного корпоративного сектору. При цьому в якості базової моделі функціонування суб'єктів господарювання держсектору доцільно визнати господарські товариства (як правило у вигляді акціонерних товариств) з подальшою

можливою їх консолідацією у інтегровані корпоративні структури (холдингові компанії – ХК).

Для вдосконалення управління державним сектором доцільно здійснення таких заходів:

- упорядкування обліку підприємств держсектору та їх підпорядкування;
- визначення пріоритетних видів економічної діяльності для забезпечення стратегічного розвитку з позиції виконання державою притаманних їй функцій щодо підвищення конкурентоспроможності національної економіки; розробка програм їх реформування та розвитку;
- актуалізація переліку підприємств, що не підлягають приватизації, та тих, котрі можуть бути корпоративізовані;
- ініціювання корпоратизації державних підприємств, формування об'єднань та інтегрованих (насамперед вертикально – за технологічними ланцюгами) корпоративних структур як важливої передумови здійснення дієвого управління;
- забезпечення розробки для провідних підприємств держсектору стратегічних планів розвитку та інвестиційних проектів, які мали б стати основою для визначення їх перспектив, обґрунтування та прийняття рішень щодо зміни організаційно-правової форми;
- забезпечення ефективного менеджменту (за рахунок перепідготовки держслужбовців та залучення консалтингових фірм), підвищення рівня стратегічного управління з орієнтацією на активізацію інноваційно-інвестиційної діяльності.

З позиції вдосконалення моделі управління державними комерційними підприємствами (як найбільш крупної проблемної групи підприємств держсектору) їх доцільно виокремити у наступні групи:

- державні підприємства, що мають статус стратегічно-важливих (як правило, високотехнологічні підприємства) та обмеження щодо їх реформування (не підлягають приватизації чи не підлягають приватизації, але можуть бути корпоративізовані);
- державні підприємства, що мають статус стратегічно-важливих, що мають статус стратегічно-важливих та підлягають приватизації;
- підприємства, що не мають особливого статусу та виробляють невисокотехнологічну продукцію.

Висновки. Підсумовуючі викладене, вважаємо за необхідне, для подальшого розвитку державних підприємств різних груп рекомендувати наступні напрями щодо їх подальшої долі:

- для першої групи підприємств – розгляд можливості щодо включення до переліку підприємств, що можуть бути корпоративізовані; включення до складу інтегрованих ХК у відповідній сфері (наприклад, радіоелектронної промисловості та приладобудування; літакобудування тощо). При цьому в якості основного структуроутворюючого елементу (ядра) ХК можуть виступити стратегічно важливі підприємства. Зокрема, якщо підприємство включено до переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, то виключення його із зазначеного переліку дозволить, по-перше, здійснити корпоратизацію з набуттям притаманних господарським товариствам переваг та бути інвестиційно привабливим для інвесторів; по-друге, може приватизувати певний пакет акцій на фондовому ринку чи за конкурсом, залучивши ресурси для фінансування розвитку товариства (не втрачаючи при цьому вирішальний вплив держави завдяки інструментів корпоративного управління, зокрема формування спостережної ради з представників держави);
- для другої групи підприємств – реструктуризація (з можливими санаційними заходами), корпоратизація з включенням до складу ХК у відповідній сфері; можлива приватизація частки державного пакету акцій розміром до 50%;
- для третьої групи підприємств – санація, перетворення у казенне підприємство чи приватизація [3].

Для існуючих господарських товариств доцільним є виокремлення несуттєвих пакетів акцій (менше 25%), що можуть бути приватизовані, а для ХК – перегляд їх кількості та складу виходячи із стратегічних цілей розвитку державного сектору та національної економіки в цілому.

Використана література:

1. Авдашева С. Б. Холдинги с участием государственных и смешанных компаний: оценка российской практики в контексте мирового опыта / С. Б. Авдашева. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 36 с.
2. Чечетов М. В. Приватизація: теорія, методологія, практика / М. В. Чечетов. – К.: ІВЦ ДКСУ, 2005. – 645 с.
3. Космідайло І. В. Механізм управління державними підприємствами (на прикладі машинобудування): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.04 / Космідайло. – К.: НДЕІ, 2011. – 19с.
4. Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD Countries, OECD, 2005.

Статтю отримано 6 жовтня 2011 року