

Володимир ЯЦУРА, Ірина ЛЕХ

ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ АКЦІОНЕРНИМ КАПІТАЛОМ У ПРОМИСЛОВОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Розглянуто суть понять «державне управління», «державний сектор економіки» та доцільність їх використання у економіці ринкового типу. Проаналізовано ефективність управління державними корпоративними правами у промисловості України.

Ключові слова: *державне управління, державний сектор економіки, державний акціонерний капітал у промисловому секторі економіки, ефективність управління.*

Сьогодні, коли усі країни світу намагаються оговтатись після глобальної економічної кризи, питання державного управління набуває все більшої актуальності. Ми знову повертаємось до поглядів Кейнса та його прихильників і переглядаємо свою економічну доктрину. Як бачимо, реальність спростувала всемогутність ринкового механізму та привнесла свої корективи.

На даний час існує багато напрацювань у сфері державного управління економікою. Зокрема, проблеми необхідності державного управління були предметом досліджень таких *зарубіжних вчених* як: А. Сміт, Дж. М. Кейнс, А. Мюллер-Армак, В. Ойкен, В. Рьопке, В. Рюстов, М. Фрідмен, Дж. Сакс, П. Самуельсон та багатьох інших вчених-економістів. Серед сучасних *вітчизняних науковців*, які займаються дослідженням ефективності управління державними корпоративними правами, – В. Євтушевський, І. Жадан, М. Камишанська, О. Кузьмін, В. Магера, Є. Палига, В. Плакіда, О. Рекретюк, І. Устянчук, М. Чечетов, М. Шашина та ін.

Проведений авторами науковий аналіз літературних джерел вказує на те, що в теорії державного управління проблематика державного корпоративного сектору, зокрема у промисловості, є мало дослідженою.

У зв'язку з цим, *завданням даної статті* є визначення поняття державний сектор економіки, принципів та критеріїв його формування, висвітлення власного розуміння цих понять, здійснення аналізу управління державними корпоративними правами у промисловості України та подання власних висновків.

Визначальною рисою змішаної економіки є активне втручання уряду в усі сфери громадського життя. Такий тип економіки притаманний більшості країн світу. Економічний енциклопедичний словник дає таке визначення цього поняття [1, 181]: змішана економіка – модель соціально-економічного розвитку, яка передбачає поєднання приватної, колективної і державної форм власності, державного регулювання, монополістичної плановірності і ринкового саморегулювання, проведення інституціонально-соціальних реформ для побудови прогресивнішого ладу.

Роль держави у процесі функціонування економіки змінювалась протягом усього періоду існування людства. Так, наприклад, класики економічної теорії вважали, що втручання держави у функціонування ринку завдає лише шкоди господарській діяльності та гальмує економічне зростання. Відомий англійський економіст А. Сміт розглядав економічну систему як співтовариство товаровиробників, кожен з яких діє самостійно, але під управлінням «невидимої руки». У такий спосіб, тиск ринку скеровує егоїстичні

дії людей у суспільно необхідному напрямі. Система ринкової конкуренції дає змогу отримати корисні для суспільства наслідки навіть від егоїстичної поведінки людей. А. Сміт сповідував ідею «природної гармонії» (рівноваги), яка встановлюється в економіці стихійно під впливом законів ринку та за відсутності державного втручання, і є оптимальним режимом функціонування економічної системи [2, 23].

Погляди видатного економіста є, безперечно, важливим внеском у розвиток економічної науки, однак на практиці описана модель економіки мала місце лише у період зародження ринкових відносин. Світовий досвід показує, що не всі проблеми можна вирішити за принципом «невидимої руки» і «laissez-fair».

Дебати з приводу втручання держави у функціонування економічної системи поділили науковців на два табори: прихильники державного регулювання (течія кейнсіанство) та противники (течія неолібералізму).

Джон Мейнард Кейнс – відомий англійський економіст, державний та політичний діяч, прізвище якого й дало назву одній із провідних течій сучасної економічної теорії. Він досліджував негативні прояви капіталізму в економіці – наявність масового безробіття, депресивно-кризовий характер розвитку економіки, нестійкість відтворення, інфляцію, хронічне недовантаження виробничих потужностей. Дж. М. Кейнс відзначав, що «держава повинна здійснювати свій управлінський вплив на схильність до споживання шляхом відповідної системи податків, частково формуванням норми відсотка і, можливо, іншими способами» [3, 452], тому що «саме у визначенні обсягу зайнятості, а не в розподілі тих, хто вже працює, існуюча система виявилася непридатною» [3, 454]. З цієї причини Дж. М. Кейнс вважає, що «встановлення централізованого контролю, необхідного для забезпечення повної зайнятості, вимагає, звичайно, значного розширення традиційних функцій уряду. Але все-таки залишаються широкі можливості для приватної ініціативи і відповідальності» [3, 454].

В умовах гострої соціально-економічної кризи наприкінці 20-х, початку 30-х років ХХ століття рекомендації кейнсіанців щодо необхідності державного регулювання економіки мали велике практичне значення.

Одна із сучасних течій економічної думки, неолібералізм, відстоює обмежене втручання держави в економіку, приватну власність та вільну конкуренцію як рушійні сили соціального ринкового господарства. Її представники (А. Мюллер-Армак, В. Ойкен, В. Рюпке, А. Рюстов та ін.) визнають обмежений вплив держави на економіку з метою забезпечення умов вільної конкуренції.

«Соціальне ринкове господарство» трактується як суспільство, засноване на засадах вільного ціноутворення, конкуренції без монополій, приватної власності, обмеженого втручання держави, економічної самостійності та відповідальності підприємців. До обов'язків держави входить проведення активної антимонопольної політики з метою нейтралізації недоліків монополізму, а також вживання заходів на підтримку малого і середнього бізнесу, не допускаючи при цьому прямого втручання.

Отже, є два протилежні підходи, які заслуговують на увагу науковців. Проте аналіз їх життєвості варто здійснювати з точки зору виникнення певних проблем і криз.

У другій половині ХХ століття обидві фундаментальні економічні теорії – А. Сміта і Дж. М. Кейнса – поповнили лави своїх прихильників найвідомішими у світі економістами. Це пов'язано із актуальністю досліджуваних проблем. Так, ідеї Сміта поділяли Мілтон Фрідмен та Джефрі Сакс, великий внесок у поширення теорії Кейнса зробив Пол Самуельсон. В цей період роль держави поступово зростала. Теоретичним фундаментом послужив кейнсіанський підхід, який обґрунтовував необхідність втручання держави у економічне життя з метою стабілізації економіки та підтримки доходів громадян у періоди циклічних коливань.

П. Самуельсон виділив особливі товари і послуги – «суспільні блага», які неефективно як виробляти, так і розподіляти через механізми вільного ринку. Важливою особливістю цих «суспільних благ» є те, що вони мають колективний характер і не можуть бути привласненими для індивідуального споживання, а використання однією особою приносить вигоду іншій (так званий «зовнішній ефект»). Це порушує один з фундаментальних принципів вільного ринку: користуватися товарами і послугами може лише той, хто за них заплатив. Як наслідок, на ринку «суспільних благ» неможлива рівновага між попитом та пропозицією. Для того, щоб суспільство мало можливість користуватися суспільними благами і послугами, забезпечити їх повинен державний сектор, а фінансувати їх виробництво необхідно за допомогою системи примусових стягнень у формі податків. Таким чином, теоретично доводиться необхідність існування державного сектору економіки [4, 48–49].

Нобелівський лауреат Дж. Бьюкенен і Г. Туллок у книзі «Підрахунок інтересу» заклали основи теорії «суспільного вибору». Відповідно до цієї теорії державний сектор – це ринок, на якому, як і на приватнокапіталістичному ринку, відбувається взаємодія попиту і пропозиції індивідуумів у рамках політичної системи [5, 104].

Протягом 70-80-х років минулого сторіччя відбувався процес зближення теорій «суспільних благ» та «суспільного вибору», в результаті якого виник новий напрям у західній економічній науці – «економіка державного сектору». У межах цього напрямку досліджуються державне управління, державні фінанси та доповнюються у міру свого розвитку теорії «суспільних благ» і «суспільного вибору».

В економічній літературі існує багато різних трактувань поняття «державний сектор», проте єдиного визначення не існує.

У Словнику сучасної економіки МАКМІЛЛАНА під державним сектором розуміють «частину економіки, яка перебуває в державній власності, на відміну від тієї її частини, що перебуває в приватній власності» [6, 116].

В «Економіксі» подано інше тлумачення: «державний сектор – частина економіки країни, цілком контрольована державою» [7, 385].

Інші автори (Мочерний С., Ларіна Я., Устенко О., Юрій С.) [1, 158] розглядають державний сектор як сукупність державних підприємств, компаній, організацій та установ, які займаються господарською діяльністю і якими керують державні органи або призначені і найняті ними особи.

Дещо по-іншому трактує це поняття М. О. Камишанська [4, 50]. Зокрема, під державним сектором економіки вона розуміє ті структури держави, які безпосередньо зайняті виробництвом, розподілом і перерозподілом кінцевого продукту між усіма членами суспільства.

У зв'язку з цим, називаються різні причини виникнення державного сектору. Так, Дж. Ю. Стігліц вважає, що вирішальним фактором існування державного сектору є: незадоволення конкретними діями фірм, такими як забруднення навколишнього середовища; занепокоєння монопольним становищем деяких фірм; групи, які мають певні інтереси, можуть переконати конгрес, що вони заслуговують на допомогу; приватний сектор може бути нездатним виробити певні товари та послуги, які є важливими для населення [8, 32].

Б. Сорде, виникнення і становлення державного сектору обумовлює двома факторами. Перший з них полягає в реалізації великомасштабних проектів капіталовкладень, що ініціювалися органом управління з використанням бюджетного фінансування і державних кредитів. Реалізація таких проектів підштовхнула до створення державних емансипованих підприємств, які самостійно здійснюють бухгалтерський облік, мають власну адміністративну раду, і як наслідок – можливість розробки стратегічних

напрямок отримання кредитів (не лише від держави). Другим фактором є націоналізація вже існуючих підприємств, як це було після другої світової війни [9, 68].

К. Р. Макконнелл і С. Л. Брю [7, 119] вбачають основну причину виникнення державного сектору у прагненні населення країни усунути або пом'якшити нестійкість, неефективність та нерівність, притаманних ринковій економіці. До конкретних факторів, що пояснюють історичне зростання і сучасні масштаби державного сектору (зростання витрат і податків), вони відносять такі: збільшення витрат на національну оборону; зростання населення країни, урбанізація і як наслідок – підвищення попиту на суспільні блага; необхідність вирішення державою проблем навколишнього середовища; фінансування програм подолання бідності та скорочення нерівності у доходах.

Підсумовуючи вищенаведене, можна виділити такі функції державного сектору:

- 1) підтримка тих видів господарської діяльності, що вимагають вкладення значного стартового капіталу, де строки окупності капіталовкладень тривалі, а рівень рентабельності низький – так звані базові галузі виробництва;
- 2) зрівноваження економічної і соціальної політики держави;
- 3) забезпечення зайнятості більшої частини населення країни;
- 4) соціалізація економічної і суспільної систем.

З першої функції випливає, що існування державного сектору не є самоціллю, а логічним наслідком існування приватного сектору. Більшість базових галузей виробництва є низькорентабельними, а отже не привабливими для приватних підприємців. Як наслідок, сфера державної економіки займає частину економічного простору, незайняту приватним сектором, і при цьому регулює діяльність останнього.

Державний сектор виступає як вагомий важіль економічної і соціальної політики держави. Він створює умови для прогресивного структурного перетворення національної економіки шляхом заснування передових науково-технічних підприємств. Ці підприємства, при належній їх організації, успішно конкурують на вітчизняному і зарубіжному ринках, проводять науково-дослідні роботи, сприяють розвитку НТП.

Держава як підприємець є одним із найбільших роботодавців. На державних, або підприємствах, які в тій чи іншій мірі фінансуються державою, зайнята велика кількість людей.

Важлива роль відводиться державному сектору у сфері соціалізації економічної і суспільної систем. Впровадження різного роду соціальних програм на державних підприємствах, у свою чергу, спричинює аналогічні поступки і в приватному секторі.

Таким чином, правовою основою державного втручання служить сама природа переважно державної організації соціального життя суспільства, у тому числі економіки. Однак, завжди існувала і матеріальна основа такого втручання. Тут держава як підприємець має відмінні риси від інших суб'єктів економічної діяльності, чий доходи, як правило, формуються за рахунок використання належних йому факторів виробництва. Альтернативний шлях формування доходів – безоплатні надходження з боку, але цей шлях для більшості суб'єктів не характерний. Як зазначає М. О. Камишанська [4, 52], на відміну від приватних суб'єктів економічної діяльності, держава має законне право примусу, що дозволяє їй безоплатно одержувати переважну частину засобів, необхідних для фінансування державного сектору. Це досягається за допомогою податків, обов'язкових платежів, що регулярно надходять у консолідований бюджет.

Ресурсний потенціал держсектора, сформований на базі доходів, реалізується за допомогою державних витрат, що здійснюються у грошових і натуральних формах. Л. І. Якобсон виділяє три групи задач у сфері витрат державних засобів. Перша – це надання соціальної допомоги тим членам суспільства, що не мають можливості самостійно себе забезпечити. Друга – це забезпечення обов'язкового соціального

страхування на випадок хвороби чи безробіття. Третя – виробництво і придбання благ (послуг), відповідальність за задоволення потреб яких бере на себе держава [10, 262–263].

Ефективність функціонування державного сектору та економіки країни в цілому залежить від масштабів першого та їх ролі у реалізації соціально-економічних завдань.

В Україні досі не існує єдиного розробленого та затвердженого на державному рівні документа, який би містив чіткі, однозначні принципи та критерії формування державного сектору. Так, у Програмі «Власність народу» від 3 червня 2005 р. №413 [11], що розроблена відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» до суб'єктів господарювання державного сектору економіки відносять державні казенні та комерційні підприємства, у тому числі підприємства, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на їх господарську діяльність.

Державний сектор – це важлива складова економіки, функціонування якої спрямоване на вирішення ключових соціальних та економічних завдань, що і потрібно враховувати при формуванні його структури. В українському законодавстві, зокрема у Господарському кодексі, для поділу економіки на сектори використовується критерій власності. При цьому він виступає визначальним щодо структурування економіки в цілому, проте не визначає функціональної структури державного сектору. М. В. Шашина [12, 51] пропонує при формуванні державного сектору використовувати два критерії: власності і адміністративно-господарського управління. Останній, на її думку, визначає вплив з боку управління на діяльність юридичної особи, спрямованої на максимально швидке досягнення поставленої мети. Тоді під державним сектором економіки варто розуміти сукупність юридичних осіб (господарських суб'єктів), адміністративно-господарське управління якими здійснюється державою через центральні органи влади. Дане управління здійснюється на основі права державної власності на майно юридичних осіб та обов'язкового права.

Ми вважаємо таку пропозицію недоцільною, тому що право власності включає право володіння, користування і розпорядження майном.

Ще одним важливим завданням державного управління є визначення оптимального розміру державного корпоративного сектору, який би відповідав стану рівноваги економіки та сприяв її розвитку в цілому. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1394 [13] статті 62 частка державного сектору економіки України повинна скоротитися до 8–10% протягом 2002–2011 років. Проте, на основі проведених досліджень, Шашина М. В. [12, 52] стверджує, що рекомендований розмір державного сектору становить не менше 19–20% для економіки України.

На нашу думку, така частка державного сектору сприятиме зміцненню молодого ринкового господарства України з його обмеженою інфраструктурою. Сучасні тенденції формування масштабів державного сектору економіки України в основному характеризуються приватизаційними процесами. Питання полягає в тому, чи буде здійснюватися оптимізація розмірів державного сектору шляхом його розширення, яка точка рівноваги між приватним та державним секторами сприятиме розвитку економіки України.

Більшість акціонерних товариств із часткою державної власності у статутному фонді є збитковими, що гальмує процеси їх інноваційного оновлення та реструктуризації, ускладнює інтеграцію національної економічної системи в глобальний економічний простір. Станом на 1.10.2009 року 200 підприємств із часткою державного акціонерного капіталу знаходяться на тій чи іншій стадії банкрутства [14].

Найбільшою проблемою, на нашу думку, є поспіх із приватизацією об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави. Держава втрачає контроль над важливими галузями виробництва та можливість впливати на їх розвиток. Прикладом є приватизація підприємств нафтопереробної галузі, електроенергетики, хімічної промисловості, металургії, окремих об'єктів зв'язку. Зазвичай, ці підприємства є основним джерелом надходження значних податкових коштів до бюджету.

Щорічно діяльність з управління державними корпоративними правами визнається неефективною. Частка державного корпоративного сектору невпинно скорочується. Так, наприклад, станом на 1.10.2009 року налічується 235 підприємств із часткою державного акціонерного капіталу, які працюють у промисловості, тоді як у 2007 році їх було 282 [14]. В управлінні держави залишається переважна більшість розпорошених пакетів акцій, які не дозволяють здійснювати будь-який вплив на розвиток підприємств, не говорячи вже про галузі.

Ефективність економіки та державного сектору зокрема прямо пропорційно залежить від ефективності управління, що, в свою чергу, залежить від компетентності кадрів. Проте, на ефективність управління державним сектором економіки впливає держава, місцеві органи влади і менеджмент кожного конкретного підприємства. З цього приводу, варто навести дані Інституту економіки промисловості НАН України, отримані в результаті опитування керівників промислових підприємств Південно-Східного регіону, а також Чернігівської, Київської і Миколаївської областей [15].

У галузевому розрізі ці підприємства представляють такі галузі промисловості: машинобудування (43,0%); чорна металургія (21,4%); вугільна промисловість (14,3%); хімічна і нафтохімічна промисловість (7,1%); кольорова металургія (7,1%); легка промисловість (7,1%). Частка державної власності на опитаних підприємствах складає від 0,004 до 100%.

Необхідно зазначити, що лише 7,1% керівників оцінюють результати своєї діяльності як добрі, більше половини (57,2%) – як задовільні та 35,7% вважають їх незадовільними. Як «добре» оцінили результати своєї діяльності лише підприємства із часткою державної власності 25–50%. «Незадовільною» визнали свою роботу акціонерні товариства із часткою державного акціонерного капіталу від 50–99%. Решта підприємств оцінюють свою діяльність як задовільну.

Чіткого, однозначного зв'язку між часткою державної власності та оцінкою результатів діяльності не прослідковується. Проте варто зазначити, що, на думку керівників, діяльність підприємств із великою часткою державних корпоративних прав недостатньо ефективна.

Одним із інструментів управління ефективністю діяльності акціонерних товариств із часткою державної власності є держзамовлення. Відповідно до Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року [16], держзамовлення являє собою засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній основі складу й обсягів продукції, необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на її постачання між підприємствами, організаціями й іншими суб'єктами господарської діяльності усіх форм власності.

Аналіз відповідей респондентів свідчить, що держава практично не забезпечує держзамовленням державні підприємства. Така ситуація є ненормальною, оскільки у більшості випадків тільки у такий спосіб гарантується задоволення низки суспільних та державних потреб.

Керівники підприємств незадоволені роботою представників держави на їх підприємствах, вважаючи її неефективною. Причини неефективності роботи різні: часта

змінюваність представників держави, малий розмір державного пакету акцій, що не дозволяє впливати на політику підприємства, а також некомпетентність представників держави. Погіршує ситуацію відсутність чіткої, законодавчо затвердженої політики держави у сфері корпоративного управління. Ефективною роботою представників держави у спостережній раді акціонерного товариства вважають лише керівники, що представляють підприємства із часткою державної власності понад 75%.

Незважаючи на те, що багато керівників підприємств вважають недоцільною і неефективною участь держави в управлінні підприємствами, дві третини опитаних вважають, що частку держави у статутному фонді їх підприємств доцільно зберегти в існуючому розмірі. Інші вважають, що частку держави доцільно зменшити, у тому числі 25% опитаних пропонують її ліквідувати, а 8,3% – скоротити до 10–20%. Проте жоден з керівників не вважає, що частку держави необхідно збільшити.

Це свідчить про те, що керівники не вірять у можливість ефективного управління з боку держави акціонерними товариствами із часткою державних корпоративних прав. Незадовільна діяльність таких підприємств, відсутність чіткої державної політики у цій сфері наводить на висновок, що без реформування державного управління корпоративними правами, держава не може ефективно управляти державним сектором економіки.

Незважаючи на те, що більшість респондентів вважають державу менш ефективним власником і дуже низько оцінюють якість роботи державних органів влади, усе-таки багато керівників відзначають необхідність повернути державі майновий контроль над більшістю стратегічних підприємств.

Таким чином, аналізуючи усе вищесказане, можна зробити висновок, що державне управління необхідне для економіки країни, як насамперед соціальної системи. Потрібно лише визначити розумні межі його здійснення, які б дозволяли задовольнити потреби населення країни та не створювали перешкод ринковому механізму регулювання економіки. Ці вимоги враховані у державному секторі економіки, підвищення ефективності управління підприємствами якого дозволить відновити і навіть підвищити авторитет держави як власника, створюючи при цьому передумови реального економічного зростання.

Література

1. Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І. Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. Т. 1 / За ред. С. В. Мочерного. – Львів: Світ, 2005. – 616 с.
2. Економічна теорія: макро- і мікроекономіка. За ред. З. Ватаманюка та С. Панчишина. Навч. посібник. – К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2001. – 606 с.
3. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Прогрес, 1978. – 494 с.
4. Камишанська М. О. Державна власність на сучасному етапі розвитку економіки України / НАН України. Інститут економіки промисловості. – Донецьк, 2003. – 144 с.
5. Руденський П. О. Теоретические проблемы функционирования государственного сектора экономики // Общество и экономика. – 1994. – № 7–8. – С. 103–123.
6. Словник сучасної економіки МАКМІЛЛАНА / Пер. з англ. – К.: «АртЕк», 2000. – 640 с.
7. Макконнелл Кэмпбелл Р., Брю Стэнли Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. – В 2 т.: Пер. с англ. 11-го изд. – Т. 2. – М.: Республика, 1992. – 400 с.

8. Стиглиць Дж. Ю. *Економіка державного сектора*. – М.: ИНФРА – М, 1997. – 718 с.
9. Сорде Б. *Розвиток взаємовідносин між державою та підприємствами у Франції* // *Економіка України*. – 1995. – № 3. – С. 67–71.
10. Якобсон Л. И. *Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для вузов*. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 367 с.
11. Програмі «Власність народу» від 3 червня 2005 р. № 413. *Електронний ресурс*. Доступно з: <http://search.ligazakon.ua>.
12. Шашина М. В. *Управління державним сектором економіки України в сучасних умовах* // *Економіка та держава*, 2009. – № 9. – С. 51–52.
13. Про виконання завдань, що впливають з посилань Президента України до Верховної Ради України: *Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2002 р. № 1394*. *Електронний ресурс*. Доступно з: <http://www.kmi.gov.ua>.
14. *Звіт про результати управління корпоративними правами держави в господарських товариствах за 9 місяців 2009 року*. *Електронний ресурс*. Доступно з: <http://www.spfu.gov.ua>.
15. Червова Л. Г., Кузьменко Л. М., Васильченко Е. Р., Камышанская М. А. *Анализ эффективности госсектора промышленности* // *Управление экономикой переходного периода*. – Донецк: ИЭП НАН Украины. – 2002. – С. 3–34.
16. *Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року*. *Електронний ресурс*. Доступно з: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Редакція отримала матеріал 17 листопада 2009 р.