

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Анатолій СІРКО

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ КОРПОРАТИВНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

Оглядачі сьогодні розвинутий світ, можна констатувати, що економіка сучасного взірця в політико-економічному розумінні є складною і відкритою системою економічних відносин, де органічно поєднуються приватний і державний сектори (сфери, галузі, компанії), а вади стихійного ринкового саморегулювання (зазначимо: з погляду сучасного суспільства) необхідно та в міру можливого доповнюються свідомим державним і громадським регулюванням. Таку економіку прийнято називати змішаною.

Становлення змішаної економіки в сутності своїй визначає зміст трансформаційного процесу як періоду системних економічних та інституціональних перетворень у суспільстві, у підсумку яких держава перетворюється в потужного господарюючого і регулюючого суб'єкта. Та частина економіки, що перебуває у державній власності, формує державний сектор і характеризує державу як господарника. Розмір державного сектора визначається політичною ідеологією уряду, який перебуває при владі, а тому істотно вирізняється при порівнянні різних країн. Так, наприклад, у Великій Британії держава виробляє сталь, видобуває вугілля, утримує в основному галузь охорони здоров'я, тоді як у США ці галузі майже цілком є сферою приватного бізнесу.

Проблема сфер або меж впливу державного та приватного секторів у змішаній економіці залишається чи не найдискусійнішою у науці і політиці. Проте нині ніхто не заперечує необхідності в принципі економічної ролі держави як власника. Державна власність стала однією з невід'ємних форм державного регулювання національної економіки. Пошук меж і критеріїв оцінки її функціонування, а отже, і визначення перспектив щодо подальшого її збереження і розвитку не обмежується лише економічною ефективністю, а підпорядковується усій системі цілей державної економічної політики.

Потенціал державного підприємництва як комплексного регулюючого засобу спроможний сприяти досягненню таких цілей державної економічної політики, як:

- досягнення збалансованого економічного зростання шляхом організації виробництва "суспільних" благ (формування економічної, соціальної та адміністративної інфраструктури суспільства), заповнення економічних "ніш" з несприятливими для приватного капіталу умовами виробництва, здійснення державної структурної політики в частині усунення диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів тощо;
- підвищення ефективності національної економіки на основі стимулювання розвитку науко- і капіталомістких галузей виробництва, створення сфер підвищеної інвестиційної активності;
- забезпечення високого рівня зайнятості як за рахунок безпосередньо державного підприємництва, так і шляхом активної взаємодії його з приватним капіталом;
- стримування темпів інфляції завдяки участі у виробництві суспільного продукту, сприяння забезпеченню розрахункової і платіжної дисципліни в економіці;
- впровадження заходів щодо захисту довкілля і збереження еко-логічного балансу;

– досягнення соціальної справедливості;
– захист національної економічної безпеки шляхом стимулювання вітчизняного товаровиробника, підвищення конкурентоспроможності своїх товарів і послуг та стримування експансії іноземного капіталу.

Загальновідомо, що допустима різна варіантність реалізації цілей економічної політики держави унаслідок того, що, по-перше, не всі цілі мають кількісне визначення і, по-друге, ряд цілей є взаємосуперечливим. Тому-то виважений вибір варіантів економічної політики передбачає чітке визначення пріоритетів у постановці цілей, врахування не лише поточних результатів здійснюваної політики, а й віддалених її наслідків.

Становлення соціально-орієнтованої ринкової економіки як моделі змішаної системи в Україні потребує, з одного боку, роздержавлення відносин власності, а з іншого – визначення оптимальних пропорцій між приватним і державним секторами економіки.

Роздержавлення у широкому розумінні – це надання первинним господарюючим суб'єктам широкої господарської самостійності, відхід держави від оперативного керівництва ними. Роздержавлення у вузькому розумінні означає проведення приватизації державної власності, тобто обов'язкову зміну титулу власності. Саме приватизація передбачає реальну реструктуризацію економіки в плані змін відносин власності як основи ринкових перетворень.

Однак накопичений післяприватизаційний досвід України та інших країн з перехідною економікою переконує у тому, що, по-перше, політико-правова форма приватизації (сертифікація як український варіант) лише започатковує дійсну тривалу й вкрай суперечливу трансформацію економічних відносин, ломку стереотипів, формування нових цінностей і мотивів поведінки лідерів; по-друге, торіована грошова приватизація державної власності не завжди приводить до посилення конкурентності економіки і підвищення на цій основі економічної ефективності діяльності її суб'єктів, зате провокує реальні загрози національній економічній безпеці; по-третє, самоусунення держави від управління державною корпоративною власністю при відсутності ефективного корпоративного менеджменту позбавляє; її важливих інструментів впливу на економіку та реальних можливостей виконання об'єктивно відведених їй функцій.

Проблема управління державною корпоративною власністю дедалі частіше наголошується і самим керівництвом країни. "Випадає поки що з поля зору корпоративний сегмент економіки... Дуже слабкою ланкою виявилось й управління державною часткою власності... Це серйозні упущення уряду" [1].

Таким чином, практика реформ в Україні потребує суттєвого перегляду діючого нині підходу до питань приватизації і створення ефективної моделі управління державною власністю. Для суспільства доцільно зберегти на певний період державний контроль за крупними підприємствами, діяльність яких має стратегічне значення для країни. До таких належать:

– по-перше, підприємства так званих базових галузей, котрі своєю діяльністю здійснюють пряме забезпечення національної економіки ресурсами (передусім, паливно-сировинними), що є основою для виготовлення первинної і проміжної продукції;

– по-друге, підприємства експортноорієнтованих галузей, які сприяють перерозподілу ресурсів із зовнішніх ринків для потреб вітчизняної економіки.

У сфері державної власності* за правовим режимом функціонування можна виділити дві групи підприємств:

– підприємства, які функціонують на основі норм публічного майнового права – некорпоративовані, так звані публічні або казенні підприємства;

– підприємства, які функціонують на основі норм приватного права – корпоративовані з повністю державним або зі змішаним капіталом, де переважає державна частка, тобто, по суті своїй, державні корпорації.

* У рамках даної статті державна власність розглядається у вузькому розумінні, а саме як основа підприємницької діяльності держави, тобто власність на виробничі ресурси. За розширеного підходу, поширеного в економічній науці Заходу, масштаби державного сектора кореспондуються з усіма бюджетними витратами.

Некорпоратизовані (неакціоновані) державні підприємства створюються і належать державі, яка несе пряму і повну відповідальність перед суспільством за ефективність їхньої діяльності. Особливість таких підприємств у тому, що комерційна функція господарської діяльності, а саме – отримання прибутку, не є для них обов'язковою чи першочерговою. Цілі, які переслідує держава щодо організації діяльності казенних підприємств, можуть стосуватись:

- проведення наукових досліджень і розвитку перспективних науко- і капіталомістких галузей (авіакосмічної, суднобудівної, енергетичної тощо);
- обслуговування оборонних потреб країни;
- підтримування відносно низького рівня цін на продукцію чи послуги в розрахунку на цільове субсидювання заходів структурної чи іншої політики;
- збереження існуючих і створення нових робочих місць;
- проведення робіт щодо захисту довкілля та ін.

Казенні підприємства працюють здебільшого у режимі держзамовлень, що, однак, не виключає можливостей часткової комерціалізації їхньої діяльності. У разі виникнення у таких підприємств фінансових проблем держава як власник і водночас господар зобов'язана надати їм пільгові кредити, дотації чи субсидії за рахунок бюджетних коштів, але за умови забезпечення у визначеній перспективі зниження розміру збитків. Отриманий же ними прибуток може у тій чи іншій мірі вилучатись державою для інших цілей. Певна річ, кількість казенних підприємств має бути дуже обмеженою з мотивів їх виняткового статусу та врахування критерію економічної доцільності втручання держави у господарське життя суспільства.

Державні акціонерні товариства функціонують у ринково-конкурентному режимі й отримання прибутку для них як суб'єктів ринкових відносин стає цільовою функцією. Держава як власник в даному випадку здійснює управлінську функцію за допомогою державних корпоративних прав – володіння пакетом акцій. Наявність у неї 100%-ного пакета акцій на даному етапі реформ (за відсутності фактів повторної націоналізації) вказує на здійснювану підготовку конкретного підприємства до приватизації.

Державна власність, в тому числі і корпоративна, як ми уже з'ясували, за своєю природою повинна слугувати суспільним потребам, бути знаряддям у виконанні економічних і соціальних функцій держави. Корпоративна власність як така з асоційованою формою власності, якій імманентний акціонерний спосіб об'єднання капіталів різних власників з метою максимізації прибутку, від спільної підприємницької діяльності. Звідси взаємна суперечливість не лише цілей управління державними корпоративними правами, а й цілей та мотивів участі в управлінні держави стосовно цілей і мотивів інших акціонерів корпорації, адже акціонером комерційно структури є держава, вона мусить реалізувати у такий спосіб свою політику, піклуючись про суспільний стан, добробут нації; водночас держава з партнером у бізнесі, вона зобов'язана діяти як приватний власник згідно з чинним законодавством та повноваженнями, визначеними розміром і видом конкретних корпоративних прав.

Пріоритетною і головною метою участі держави в управлінні корпораціями змішаної форми власності, без сумніву, може бути лише забезпечення належних умов для реалізації цілей її економічної політики. Тільки виходячи з сутності та інституціональних завдань державної власності, теоретично і практично можна визначитись з цілями, умовами та засадами корпоративного підприємництва держави. На цій підставі можна стверджувати, що визначальним критерієм ефективності державного підприємництва є ступінь досягнення цілей, які відповідають основним засадам державної політики на макро- і мікрорівнях, Чи ефективно з корпоративна власність сучасної української держави?

Сегмент державної корпоративної власності, за станом на I.01.2000 р., налічував 2588 відкритих акціонерних товариств (без підприємств комунальної власності). Серед них:

- 514 корпорацій, державний пакет акцій у статутному фонді яких становив понад 50%, що дає можливість власнику блокувати прийняття загальними зборами акціонерів рішень з будь-яких питань;

– 1162 корпорації з державним пакетом акцій від 25 до 50%, що уможлиблює блокування прийняття рішень зборів акціонерів з питань внесення змін до статуту товариства; створення і ліквідації дочірніх підприємств, філій і представництв; прийняття рішень про призупинення діяльності корпорацій;

– 912 корпорацій з державною часткою у статутному фонді менше 25%, що дає можливість державі-власнику блокувати прийняття акціонерними зборами рішень з питань скликання позачергових зборів будь-коли і з будь-якого приводу; добиватись обов'язкового включення пропонованих питань до порядку денного зборів, обов'язкового виконання вимог щодо проведення ревізійною комісією перевірки фінансово-господарської діяльності правління, призначення своїх представників для контролю за реєстрацією акціонерів-учасників загальних зборів.

Перелік підприємств з державною часткою власності доповнюють 34 холдингові компанії, створені в процесі копоратизації і приватизації. Також до складу ще 27 корпорацій, створених у цьому ж процесі, передбачається передати понад 400 пакетів акцій відкритих акціонерних товариств[2].

Перехідний характер української економіки, глибина та масштабність ринкових трансформацій у суспільстві обумовлюють певні функціональні особливості державної корпоративної власності, проблеми ефективного управління нею, які в цілому відображають суперечливість процесів копоратизації економіки. Про це свідчать результати фінансово-господарської діяльності підприємств за участю державної власності. За даними бухгалтерської звітності за 1999 р. лише 495 корпорацій мали прибуток, що становить тільки 19,1% від загальної кількості підприємств з державними корпоративними правами.

Проведені спеціалістами розрахунки фінансових показників (платоспроможності, ліквідності, рентабельності, автономії) виявили, що майже по всіх підприємствах їх значення нижчі проти нормативних. Такий стан свідчить про неспроможність цих ринкових суб'єктів вчасно погасити свої боргові зобов'язання і поповнити нестачу власних обігових коштів [3]. Додамо, що низька ефективність функціонування державної корпоративної власності на мікрорівні обмежує реальні можливості виконання державою своїх макроекономічних функцій,

Виходячи з актуальності державного регулювання економіки та розуміння природи державної корпоративної власності, сформулюємо основні завдання управління державними корпоративними правами:

– забезпечення збереження, ефективного використання і примноження державної власності, інтегрованої до статутних фондів корпоративних структур;

– контроль за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності з корпоративною власністю чинного законодавства, установчих документів і планів копоратизації (для підприємств, що копоратизуються);

– організація дієвого контролю за своєчасним і повним надходженням дивідендів державі як власнику корпоративних прав при розподілі прибутку корпорацій;

– здійснення фінансового контролю за рухом грошових потоків у корпораціях зі змішаною формою власності, за використанням інвестицій, за виконанням зобов'язань перед державою і органами місцевого самоврядування;

– сприяння впровадженню стратегічного корпоративного менеджменту як визначального чинника забезпечення ефективності виробничо-господарської діяльності корпорацій, їх конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках;

– застосування як механізму мотивації і фінансового контролю прозорої та ефективної системи банкрутства підприємств (передусім у тих компаніях, де держава володіє контрольним пакетом акцій);

– забезпечення доступності акціонерам та інвесторам інформації щодо фінансово-господарської діяльності акціонерних товариств.

В Україні ще не створено більш-менш ефективної системи управління державними корпоративними правами. Управління державною корпоративною власністю і досі не має належного нормативно-правового та організаційного забезпечення.

Правове поле, у якому здійснюється тепер управління державною корпоративною власністю, регулюється нормами Конституції, законами України, постановами Верховної Ради України, постановами і розпорядженнями уряду, відомчими нормативними актами. Щодо корпоративного сектора в цілому, то діє єдиний спеціальний за спрямуванням Закон України "Про промислово-фінансові групи в Україні". Тому, на жаль, навіть нагальні і значні за обсягом проблеми управління державними корпоративними правами регулюються загальними за характером Законами України "Про власність", "Про підприємства в Україні", "Про підприємництво", "Про господарські товариства". Детальніше організаційні засади управління державною корпоративною власністю у нас визначаються періодично затверджуваними Верховною Радою чи Президентом України Державними програмами приватизації.

Унаслідок відсутності виваженої стратегії економічного розвитку держави вже тривалий час бракує чіткої визначеності щодо підприємств, які мають стратегічне значення для держави і які повинні залишатися у державній власності. Тому приватизація навіть стратегічних об'єктів нерідко перетворюється фактично у самоціль, стає звичайним фіскальним засобом держави. Інституціональна невизначеність та слабка правова захищеність власника поглиблюють некерованість та тінізацію економіки. "Привертає до себе увагу той факт, – зазначив Президент України Л. Д. Кучма, – що серед покупців важливих українських підприємств немає жодної транснаціональної корпорації. ... Чому приватизаційні пропозиції України не викликають інтересу у лідерів світового бізнесу?" [4].

Триває пошук організаційної структури, спроможної належним чином реалізувати державні корпоративні права. Створене в кінці 1998 р. за прикладом деяких країн Національне агентство України з управління державними корпоративними правами так і не змогло реалізувати свій статус і через протиріччя у розподілі повноважень між ним та Фондом державного майна України було невдовзі ліквідоване.

Практика також показала, що діючий тапер у країні інститут державного представництва неефективний. Управлінська схема побудована таким чином, що державний представник займається складанням звітності, постійним узгодженням своїх дій на зборах акціонерів з апаратними чиновниками міністерства чи відомства і практично не відповідає за результати корпоративної діяльності. Тож, по суті, така схема відтворює одну з головних вад віджилої адміністративної системи управління; доленосні рішення щодо підприємства приймає чиновник, який за них не відповідає і перебуває взагалі поза контролем. Цей принцип потрібно змінити: представник держави повинен мати широкі узаконені повноваження і нести реальну відповідальність за фінансово-господарську діяльність контрольованого ним товариства.

Узагальнення проблем функціонування державної корпоративної власності та управління державними корпоративними правами дає нам достатні підстави для наступних висновків і пропозицій.

1. В Україні, де взято курс на створення соціально-орієнтованої ринкової економіки, державна корпоративна власність має стати дієвим інструментом макроекономічного регулювання національної економіки.

2. Досвід України та інших країн з перехідною економікою щодо формування механізму ефективного управління державною корпоративною власністю не дає готових моделей (схем) управління, а виявляє чимало проблем, які потребують як законодавчо-нормативного, так і організаційного вирішення.

3. Необхідність забезпечення реалізації інтересів держави у сфері корпоративного управління, з одного боку, та складність і різноаспектність функціональних проблем державної корпоративної власності, з іншого, актуалізують потребу у розробці і прийнятті Концепції управління державною корпоративною власністю, яка б визначала економічні і соціальні критерії щодо встановлення і збереження розмірів державної корпоративної власності, критеріїв оцінки ефективності управління нею.

4. Нам уявляється, що реальної альтернативи інституту державних представників у корпораціях з державною часткою майна немає. Тому підвищення ефективності управління державними

пакетами акцій слід пов'язувати, передусім, зі скороченням кількості останніх шляхом передачі у довірче управління, органам місцевого самоврядування, а також продажу. Головною метою передачі державних корпоративних прав у довірче управління слід розглядати підготовку підприємства до наступного продажу, яка передбачає проведення заходів щодо поліпшення фінансових показників підприємства, а в підсумку – підвищення курсової вартості і ліквідності його акцій.

5. Перспективним напрямком удосконалення управління державними корпоративними правами є також консолідація державних пакетів акцій шляхом створення потужних холдингових компаній і фінансово-промислових груп у масштабі галузі (оборонної промисловості, машинобудування, будівництва тощо).

6. Актуального значення набуває організація та удосконалення системи підготовки і сертифікації спеціалістів з питань корпоративного управління і фондового ринку.

7. Для посилення мотивації державних представників у корпоративному секторі доцільно запровадити конкурсно-договірну систему, згідно з якою відбір уповноважених осіб здійснювався б на конкурсній основі. З переможцем конкурсу (фізичною чи юридичною особою) Фондом держмайна укладається договір на виконання функцій з управління державними корпоративними правами.

8. Необхідною умовою вирішення проблем ефективного функціонування державної власності, в тому числі і корпоративної, є створення відповідної нормативно-правової бази.

Таким чином, змістом ринкової трансформації перехідної економіки країни є не лише реальні приватизаційні процеси, які є дійсно визначальними, а й зміни стосовно місця й ролі держави в соціально-економічному житті суспільства. Успіх економічних перетворень значною мірою залежить від умілого використання державою такого важеля, як її корпоративна власність.

Література

1. Кучма Л. Д. Вірю в український народ. – К.: Альтернативи, 2000. – С. 501.
2. Четов М. В., Жадан І. О. Удосконалення управління державними корпоративними правами – стратегічний напрямок ринкових перетворень в Україні // Стратегія економічного розвитку України: Наук. збірник. – Вип. 2 – 3. – К.: КНЕУ, 2000. – С. 46.
3. Там само.
4. Закріпити і розвинути позитивні тенденції в економіці та соціальній сфері: 3 виступу Президента України Л. Д. Кучми на ІХ з'їзді Українського союзу промисловців і підприємців 29 березня 2001 року // Урядовий кур'єр. – 31 березня 2001 р. – С. 5.
5. Державне регулювання економіки / За ред. І. Р. Михасюка. – Львів: "Українські технології", 1999. – 640 с.
6. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора. – К.: Основи, 1998. – 854 с.