



Ukraine

## Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки

Проект фінансується ЄС, співфінансується та виконується ПРООН

# Управління державною власністю в Україні: аналіз і рекомендації з удосконалення

Автор:

**Олександр Пасхавер**

Президент Центру економічного розвитку, кандидат економічних наук,  
Заслужений економіст України

Аналітична записка підготовлена в рамках аналізу виконання та оновлення «Рекомендацій щодо економічних та інституційних реформ», виданих Аналітично-дорадчим центром «Блакитної стрічки ПРООН у 2007 році».

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу. Думки, висновки та рекомендації належать автору матеріалу та не обов'язково відображають погляди ЄС і ПРООН.

Жовтень 2008

# Зміст

ВСТУП .....	3
РЕЗЮМЕ .....	4
1. ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ .....	6
1.1. Межі державного сектора і його частка в економіці .....	6
1.2. Склад об'єктів державного сектора .....	6
1.3. Особливі вимоги до розпорядження майном і умов господарювання .....	8
2. СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ І СТРУКТУРИ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА .....	9
3. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ .....	10
4.1. Суб'єкти управління і їх функції .....	10
4.2. Виконання державою функцій акціонера .....	11
4.3. Моніторинг і контроль .....	12
4.4. Системи стимулювання та відповідальності .....	13
4. ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ .....	14
4.1. Забезпечення стратегічних цілей управління .....	14
4.2. Ефективність діяльності державних об'єктів .....	15
4.3. Дохідність управління власністю .....	15
4.4. Контроль розпорядження майном і розподілу прибутків .....	16
5. СВІТОВИЙ ДОСВІД: ВИМОГИ ДО ПОБУДОВИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ .....	16
5.1. Рекомендації ОЕСР (загальні стандарти) .....	16
5.2. Світовий досвід побудови інституційних систем управління .....	17
6. СТРАТЕГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	19

## Вступ

Проблема удосконалення системи управління об'єктів державної власності є надзвичайно актуальною для України.

Держава продовжує виступати власником значної частини економічних активів і здійснює масштабну комерційну діяльність. Проте існуюча система управління не забезпечує ефективного функціонування державного сектора. Державний сектор значно поступається приватному сектору по рівню ефективності господарської діяльності. В ньому одержали широке розповсюдження тіньові процеси – неконтрольоване відчуження державного майна і привласнення прибутків. При досить високому рівні витрат (адміністративних та фінансових) управління державною власністю не приносить до державного бюджету відповідних доходів.

В цьому аналітичному звіті наданий ретроспективний аналіз процесу формування державного сектора і системи його управління в Україні, що дозволило визначити специфічні фактори, які необхідно враховувати при розробці рекомендацій.

Проведена паралель українського формату з світовою раціональною практикою. Світові стандарти використані як орієнтири при виборі напрямків удосконалення існуючої системи управління об'єктами державної власності. В сучасних умовах головною метою управління стає формування конкурентоспроможного державного сектора, який може повноцінно реагувати на нові глобальні виклики.

Специфічні вимоги до удосконалення управління державною власністю породжує фінансова криза, яка почала стрімко поширюватися на реальну економіку. Тому частина рекомендацій визначає вимоги до способів проведення антикризових заходів у державному секторі.

## РЕЗЮМЕ

Формування державного сектора в українській економіці здійснюється стихійно під впливом двох факторів: приватизації, яка має за мету створення приватного сектора, та пануючих у суспільстві уявлень про необхідність збереження у державній власності стратегічних і соціально важливих об'єктів. Спад темпів приватизації з кінця 1990-х років, а з 2005 р. встановлення повного мораторію на продаж стратегічних об'єктів значно затягнули процес ринкової трансформації державного сектора.

В результаті в Україні держава продовжує вести масштабну економічну діяльність, яка значно перевищує потреби виконання притаманних їй функцій. Державна власність повністю домінує у таких важливих сферах, як військово-промисловий та паливно-енергетичний комплекси, інфраструктурні галузі (залізниця, пошта, телекомунікації, житлово-комунальне господарство тощо), сфера соціальних послуг, наука.

Серед суб'єктів господарювання у державному секторі головні позиції (95%) займає релікт радянської економічної системи – державне (комерційне) підприємство (7064 од.). Це створює в українській економіці обширну зону зі зниженою відповідальністю суб'єктів господарювання за результати діяльності та слабким контролем держави.

На частку нових типів суб'єктів господарювання приходить лише 5% (375 од.). Це – казенні підприємства, господарські товариства, де держава має понад 50% статутного фонду, державні холдингові та акціонерні компанії, які створені без попередньої реструктуризації, що утруднює їх управління. Окрім цього, держава є власником великого масиву корпоративних прав розміром менш 50% статутного фонду (422 од.). Перевантажений портфель корпоративних прав нерационально поглинає управлінський потенціал держави.

Інституційна система управління об'єктами державної власності значною мірою також сформувалася стихійно.

На сьогодні в Україні відсутній спеціалізований орган з управління об'єктами державної власності. Від імені держави цю функцію здійснює Кабінет Міністрів України. Решта органів виконавчої влади виконують роль уповноважених органів. Функція управління об'єктами державної власності для них не є основною, що знижує контроль і відповідальність за їх виконання.

Головним суб'єктом у системі управління корпоративними правами держави виступає Фонд державного майна України (ФДМУ), під управлінням якого знаходяться 84,6% пакетів акцій (часток, паїв). Для ФДМУ ця функція є основною і тому вона має більш високий рівень організаційного і нормативного забезпечення, ніж у інших уповноважених органах. Але вона вступає у протиріччя з іншою основною функцією ФДМУ – приватизацією.

Об'єкти державної власності з метою управління розподілені між відповідними уповноваженими органами, включаючи Кабінет Міністрів України, та ФДМУ.

Таким чином, в Україні виникла інституційна система, яка складається з множини фактично автономних центрів управління, що не спроможні реалізувати єдину системну політику управління державною власністю. Відповідність за реалізацію інтересів держави як власника (одержання максимального прибутку) і представника загальних інтересів країни (економічна і соціальна політика, запобігання зовнішнім та внутрішнім ризикам, екологія тощо) інституційно не розділені, що призводить до домінування в управлінні відомчих оперативних цілей.

У початковому стані знаходиться процес формування системи управління корпоративними правами держави, яка повинна в перспективі стати домінуючою інституційною системою управління об'єктами державної власності. Про низьку ефективність управління свідчать результати діяльності господарських товариств, де держава має корпоративні права понад 50%. На 01.07.2008 р. 80 товариств або 24% знаходилися на різних стадіях банкрутства. Ще 43 товариства або близько 13% за 1 півріччя 2008 р. отримали збиток<sup>1</sup>. Управління не приносить відповідних

<sup>1</sup> [http://www.spfu.gov.ua/ukr/report/analit/2008\\_06k.pdf](http://www.spfu.gov.ua/ukr/report/analit/2008_06k.pdf)

доходів у державний бюджет. За попередній 2007 р. річна дохідність корпоративних прав склала 0,77% (відношення суми дивідендів до номінальної вартості корпоративних прав).

Для управління корпоративними правами держави характерні непрозорість і слабкий публічний контроль. Механізм стимулювання і відповідальності представників держави не забезпечує їх зацікавленості у результатах управління державними об'єктами. Затягується формування системи моніторингу та оцінки ефективності управління.

Нові моменти в управлінні об'єктами державної власності відмічаються у зв'язку з проведенням активної антикризової політики у реальному секторі економіки. При використанні антикризових заходів виникають ризики, які можуть мати негативні наслідки як для розвитку державного сектора, так і економіки в цілому.

Приватизація визнана важливим джерелом формування Стабілізаційного фонду. Це може викликати масштабний продаж стратегічних підприємств, які відбиратимуться за фіскальними мотивами. В результаті появляється ризик безсистемної трансформації державного сектора.

Перевага приватизації як більш швидкого та порівняно дешевого способу забезпечення доходів Стабілізаційного фонду може відтіснити пошук засобів капіталізації ресурсів державного сектора іншими способами – за рахунок розвитку концесій та державно-приватного партнерства.

Галузеві програми державної підтримки породжують ризики поглиблення нерівності позицій на ринку приватних і державних компаній.

### **Рекомендації**

Рекомендації враховують необхідність системної перебудови управління об'єктами державної власності за світовими стандартами і оперативної реакції на виклики, які породжує сучасна криза:

1. В рамках антикризової та системної політики приступитися до послідовного скорочення обсягів комерційної діяльності держави за рахунок приватизації, партнерства з недержавними інвесторами, передачі в оренду або концесію державного майна.

2. При реалізації антикризових заходів виключити застосування таких, які призводять до нерівності позицій приватних і державних компаній на ринку, штучно підтримують неплатоспроможні державні компанії із застарілими видами виробництва.

3. Приступитися до системної трансформації суб'єктів господарювання: перетворити державні (комерційні) підприємства у казенні підприємства та господарські товариства, провести публічний захист необхідності подальшого збереження державних холдингових і акціонерних компаній з наступною їх реструктуризацією (приватизацією) або ліквідацією, здійснити продаж корпоративних прав розміром менше 50% статутного фонду.

4. Удосконалити інституційну систему управління корпоративними правами держави: створити спеціальний орган з управління корпоративними правами держави та інституційно розділити функції держави як акціонера (одержання доходу) і представника інтересів суспільства ("корекція" ринкової поведінки).

5. Визначити коло господарських товариств, до яких впроваджується обов'язкова публічна звітність і громадський контроль шляхом участі в наглядових радах представників громадськості, які мають довіру суспільства.

6. Завершити створення системи моніторингу та оцінки ефективності управління об'єктами державної власності.

## 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ

### 1.1. Межі державного сектора і його частка в економіці

Історично формування державного сектора в українській економіці здійснювалося стихійно під впливом двох полярних за характером факторів: політики приватизації, спрямованої на забезпечення стратегічних позицій приватної власності, та домінуючих у суспільстві уявлень про необхідність збереження державної власності на стратегічні і соціально важливі об'єкти.

Після завершення малої та масової приватизації у 1998 р. приватизаційний процес в Україні почав утрачати темпи, а з 2005 р. настав повний його параліч. Країна так і не реалізувала завдання переходу до приватизації у нових важливих для національних інтересів і масового споживача сферах.

В результаті в Україні державний і комунальний сектори продовжують домінувати в розподіленні економічних активів, зберігають стратегічний вплив на економіку і безпеку країни, відіграють велику роль у забезпеченні соціально важливих і масових потреб населення.

В українській економіці державна і комунальна власність за кількістю об'єктів займає незначну частку – 11,7%, але у вартості основних фондів на їх частку приходиться понад половини – 54,8% (державна власність – 31,5%, комунальна власність – 23,3%)<sup>2</sup>. Державна власність продовжує домінувати у таких економічних сферах:

Стратегічні галузі: військово-промисловий (літакобудування, точне приладобудування тощо), оборонний, паливно-енергетичний комплекси.

Природні монополії: залізниця, зв'язок, житлово-комунальне господарство (водо-, енерго-, газопостачання).

Науково-дослідна діяльність.

Соціальна сфера (охорона здоров'я, освіта, культура тощо).

Крім цього, помітну частину державного сектора продовжують становити стандартні об'єкти, які в силу різних причин не були залучені до малої та масової приватизації. Це – інвестиційно непривабливі об'єкти та об'єкти, які входять до складу великих вертикально інтегрованих структур (державні холдингові та акціонерні компанії) та підприємств, які не підлягають приватизації.

Таким чином, в Україні зберігається великий обсяг функцій держави з управління комерційною діяльністю суб'єктів господарювання. Причиною цього стало затягування процесу трансформації державної власності у приватну. Україна й дотепер не має офіційно визнаної та підтриманої суспільством концепції визначення меж державної та приватної власності як раціонального співвідношення державного і приватного секторів у складі національної економіки.

### 1.2. Склад об'єктів державного сектора

Склад державних об'єктів і їх організаційно-правові форми є наслідком тривалого процесу пристосування державного сектора до вимог ринкового середовища. Причому цей процес в Україні не мав системного характеру і до цих пір не завершений.

За оцінками, на 01.07.2008 р. державний сектор економіки включає 7439 суб'єктів господарювання<sup>3</sup>. Суб'єкти господарювання державного сектора економіки розподіляються за типами об'єктів таким чином<sup>4</sup>:

<sup>2</sup> Статистичний щорічник України за 2005 рік. Київ: Видавництво "Консультант", 2006. – С.309 Останні дані, які надає офіційна статистика. Оскільки в наступні роки приватизація йшла медленими темпами, то ці дані більш-менш достовірно відображають реальний стан в розподілі кількості об'єктів і активів між різними формами власності.

<sup>3</sup> До державного сектору відносяться державні (комерційні) підприємства, казенні підприємства, державні холдингові і акціонерні компанії, господарські товариства, де держава має більш 50% статутного капіталу.

<sup>4</sup> За даними Державного комітету статистики України і Фонду державного майна України (<http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/200806k.pdf>)

державні (комерційні) підприємства – 7064;

казенні підприємства – 43;

державні холдингові та акціонерні компанії – 30;

господарські товариства, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 % – 302.

Крім цього, держава управляє корпоративними правами розміром менше 50% статутного фонду у 422 господарських товариствах.

Таким чином, у державному секторі економіки продовжує абсолютно домінувати тип суб'єкта господарювання, притаманний радянській економіці – державне (комерційне) підприємство (95%).

#### *Державне (комерційне) підприємство*

Державне підприємство здійснює діяльність на умовах повного господарського відання. Цей формат господарювання, з одного боку, створює невизначену і мало контрольовану державою систему розпорядження державним майном і доходами, де головну роль відіграють керівники підприємства; з другого – не запобігає втручанню державних органів управління в оперативну діяльність підприємства. Для цього типу характерний найменший ступінь відповідальності. Підприємство не відповідає за своїми зобов'язаннями майном. Держава не відповідає за зобов'язаннями підприємства. Підприємство обмежене у своїх діях. Воно не має права брати участь у створенні господарських товариств. Серед державних підприємств є величезні об'єкти, наприклад "Укрзалізниця", "Укрпошта", вугледобувні шахти та інші.

На частку нових типів суб'єктів господарювання, що виникли у процесі ринкової трансформації української економіки, приходиться лише 5%.

#### *Казенне підприємство.*

Згідно з українським законодавством, казенні підприємства створюються у видах діяльності: а) які дозволено виконувати тільки державним підприємствам; б) де основним споживачем (понад 50%) продукції є держава; в) в яких неможлива вільна конкуренція; г) де переважаючим (понад 50%) є виробництво суспільно необхідної продукції. Порівняно з державним (комерційним) підприємством тип казенного підприємства має більш чіткий правовий регламент розпорядження майном (оперативне управління) і умов здійснення господарської діяльності. Фінансування діяльності здійснюється за рахунок бюджетних коштів, відповідальність за зобов'язаннями підприємства несе держава. Основну частину казенних підприємств становлять спеціалізовані науково-дослідні та конструкторські організації (12 об'єктів), протезно-ортопедичні підприємства (10 об'єктів), геологічні підприємства (3 об'єкта).

#### *Державні холдингові та акціонерні компанії*

Державні холдингові та акціонерні компанії, в основному, створювалися на базі галузевих вертикально інтегрованих структур шляхом передачі до їх статутних фондів контрольних пакетів акцій господарських товариств. Більшість з них – це великі конгломерати, де помітну частину становлять непрофільні виробництва, які можуть бути приватизовані. У статутних капіталах компаній державна частка складає 100% або близько 100%. Тільки у 3-х компаніях державна частка дорівнює 50-51% статутного капіталу. Компанії виконують функції управління державними корпоративними правами, що передані до їх статутних фондів, та одночасно виступають активними господарюючими суб'єктами на ринку. За номінальною вартістю корпоративні права держави у державних холдингових і акціонерних компаніях становлять 60% вартості всіх корпоративних прав, що належать державі.

#### *Господарські товариства у статутних фондах яких держава має понад 50%*

Корпоративна система надає найбільш чіткий регламент прав власності на майно та умов управління діяльністю суб'єкта господарювання. Пакет акцій понад 50% забезпечує повний контроль держави, і тому такі господарські товариства віднесені до державних об'єктів. Але кількість цих пакетів акцій значно перевищує потреби в збереженні контрольного впливу держави на діяльність державного об'єкта. Із 302 пакетів акцій лише п'ять офіційно закріплені у державній власності, 38 є часткою держави у господарських товариствах, створених за участю ФДМУ з недержавними інвесторами. Решта – це пакети акцій, які залишені у державній власності при

приватизації підприємств, підвідомчих Міністерству оборони України<sup>5</sup>, акції господарських товариств, які пройшли процедуру корпоратизації, але не були включені до процесу приватизації, а також недоприватизовані об'єкти.

*Господарські товариства, у статутних капіталах яких держава має менше 50%*

Корпоративні права менше 50% статутного капіталу не гарантують необхідного реального впливу держави на діяльність об'єктів; але затримують їх ринкову трансформацію. Збереження їх у державній власності нераціонально збільшує державні витрати на здійснення управлінських функцій. Ця частина корпоративних прав держави складається з пакетів акцій розміром 25% + 1 акція, які залишені у державній власності при приватизації підприємств агропромислового комплексу<sup>6</sup>, а також залишки акцій від приватизації об'єктів – дрібні пакети акцій, більшість з яких не приваблюють інвесторів.

Таким чином, державний сектор економіки має нераціональну структуру суб'єктів господарювання, що суттєво утруднює умови управління державною власністю:

по-перше, в ньому зберігається беззаперечне домінування суб'єктів господарювання, які мають організаційно-правову форму державного (комерційного) підприємства. Масове використання такої форми створює у державному секторі велику зону, де знижений рівень відповідальності суб'єктів господарювання і обмежені можливості управлінського впливу держави;

по-друге, існуючий портфель корпоративних прав держави переобтяжений, що призводить до нераціонального використання управлінського потенціалу держави;

по-третє, створення державних холдингових і акціонерних компаній здійснювалося без попередньої реструктуризації. Вони перетворилися у потужні конгломерати, якими важко управляти. В них зосередилися значні активи, що можуть бути приватизовані.

### **1.3. Особливі вимоги до розпорядження майном і умов господарювання**

Спеціальні вимоги до розпорядження майном і умов господарювання державних об'єктів встановлюються, починаючи з розміру частки держави у статутному капіталі понад 25%, і особливо посилюються, починаючи з розміру корпоративних прав понад 50%. Спеціальні вимоги встановлені з метою запобігання тіньовому відчуженню державного майна і гарантування надходження доходів до державного бюджету. Проте в реальних умовах вони призводять до нерівних конкурентних позицій державних і приватних компаній.

З одного боку, спеціальні вимоги помітно обмежують умови господарювання державних об'єктів:

Відчуження майна в процедурі банкрутства здійснюється відповідно до законодавства про приватизацію. Це обмежує можливості державних об'єктів одержати кредити під заставу майна.

Державні об'єкти зобов'язані перерахувати до державного бюджету дивіденди і обов'язкові платежі від чистого прибутку за встановленими нормативами, що утруднює для них проведення політики реінвестування прибутку на технічну модернізацію виробництва.

Державні підприємства не мають права вносити майно, а господарські товариства, в статутному капіталі яких держава має понад 50%, корпоративні права до статутних фондів господарських товариств, що обмежує їх можливості у залученні недержавних інвестицій.

З другого боку, за рахунок цього рівень відповідальності державних суб'єктів господарювання порівняно з приватними знижений, оскільки вони:

мають гарантований захист проти поглинання (тільки через процедуру приватизації),

можуть використовувати ресурси бюджетної підтримки,

<sup>5</sup> Ст.3, 9 Закону України від 18.05.2000 р. №1741-III "Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України"

<sup>6</sup> Ст.9, 25 Закону України від 10.07.1996 р. №290-96-ВР "Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі"

для них утруднена процедура відчуження майна у випадку неплатоспроможності; можуть використовувати адміністративну підтримку з боку органів виконавчої влади.

## **2. СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ І СТРУКТУРИ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА**

Проблема визначення меж державної власності виникла в країнах з розвинутою ринковою економікою десь у 70-х роках минулого століття. Уряди цих країн приступили до масштабної приватизації державного сектора економіки, що збільшився завдяки націоналізації стратегічних галузей після другої світової війни і розвитку галузей, які забезпечували реалізацію нових цілей, пов'язаних з проведенням політики "якості життя". Країни почали відчувати тягар фінансової підтримки державного сектора і вдалися до політики його скорочення шляхом приватизації.

У цей період на уявлення про межі державної власності дуже впливали конкретні соціальні, економічні та політичні інтереси, що панували в суспільстві у тій або іншій країні. Фактором, на який повинні були зважати уряди при визначенні обсягів приватизації, виступали навіть менталітет населення і традиції, що мали історичні корені.

В останні два десятиліття процеси глобалізації економіки та багаторічна практика дерегуляції ринків призвели до уніфікації в підходах у визначенні меж державної та приватної власності у складі національних економік.

Сучасна світова економіка характеризується збільшенням ролі конкурентної боротьби на міждержавному рівні, що потребує від кожної країни максимальної оптимізації національної економічної моделі. Одним із важливих напрямків її оптимізації є встановлення раціонального співвідношення між державним і приватним секторами.

Приватний сектор надає економіці динамізм розвитку, оскільки порівняно з державним є більш ефективним, легше справляється з ризиками. І тому раціональна модель національної економіки має передбачати максимальний простір для його розвитку.

Державний сектор покликаний забезпечувати захист економіки, визначальних умов життя і безпеку громадян від несприятливого впливу як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. З позицій оптимізації моделі національної економіки держава повинна мінімізувати обсяг економічної діяльності, спрямованої на ці цілі, оскільки державна власність має менший потенціал ефективного господарювання і протидії ризикам.

У державному секторі використовуються різні типи господарюючих суб'єктів:

по-перше, державна власність є одним з інструментів виконання владою своїх функцій, покладених на неї відповідно до законодавства країни. Склад таких функцій, в основному, визначається завданнями, суспільна значимість яких визнається особливо високою і не допускає значених ризиків, характерних для приватного сектора. Це – обсяг діяльності, який виконується неринковими типами господарюючих суб'єктів – казенними підприємствами;

по-друге, завдяки збереженню власності на об'єкти держава забезпечує джерела накопичення доходів для всіх рівнів бюджету і контроль над виробництвом, яке має вирішальний вплив на розвиток економіки та оборони держави, життєзабезпечення населення. Це – обсяг діяльності, який виконується державними комерційними компаніями.

З точки зору конкурентоспроможності національної економіки, визнається нераціональним організація державою власної комерційної діяльності. Перерозподіл суспільного продукту через систему податків і зборів менш витратний (характеризується меншими трансакційними витратами), ніж через одержання державою прибутку від власної комерційної діяльності з наступним розподілом її між членами суспільства.

Крім цього, функції контролю держава може здійснювати не тільки через механізм управління власністю, а використовуючи інші інструменти – регулювання господарської діяльності, встановлення договірних відносин, застосування системи пільг і відповідальності, надання

державних інвестицій та замовлень на виробництво товарів (робіт, послуг). Тому при виборі раціональної моделі національної економіки, насамперед, підлягають мінімізації обсяги комерційної діяльності держави.

### 3. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

#### 4.1. Суб'єкти управління і їх функції

На сьогодні в Україні відсутній спеціалізований орган з управління об'єктами державної власності. Існує множина фактично автономних центрів управління (табл.1), які в силу інституційних підстав не спроможні реалізовувати єдину системну політику.

Таблиця 1

#### Склад суб'єктів і розподіл повноважень у сфері управління державною власністю\*

Суб'єкт управління	Основні повноваження
Кабінет Міністрів України	<ol style="list-style-type: none"> <li>Головний суб'єкт, якій здійснює від імені держави управління державними об'єктами.</li> <li>Загальні повноваження: <ul style="list-style-type: none"> <li>формування нормативної бази</li> <li>визначення об'єктів та уповноважених органів з управління ними</li> <li>прийняття рішень з відчуження державного майна</li> <li>узгодження рішень уповноважених органів стосовно підприємств, які мають стратегічне значення або не підлягають приватизації;</li> <li>забезпечення контролю за ефективністю управління;</li> <li>затвердження річних фінансових планів державних підприємств, що є суб'єктами природних монополій, та державних підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 мільйонів гривень;</li> </ul> </li> <li>Повноваження з управління об'єктами, які йому підпорядковані</li> </ol>
Міністерства та інші органи виконавчої влади (уповноважені органи)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Окремі загальні повноваження: <ul style="list-style-type: none"> <li>розробка стратегії розвитку підприємств і господарських товариств,</li> <li>надання згоди на передачу державного майна,</li> <li>здійснення екологічного аудиту;</li> <li>забезпечення збереження виробничих потужностей мобілізаційного призначення і матеріальних носіїв секретної інформації та інші.</li> </ul> </li> <li>Повноваження з управління об'єктами, які ним підпорядковані</li> </ol>
ФДМУ	<ol style="list-style-type: none"> <li>Загальні повноваження: <ul style="list-style-type: none"> <li>головної суб'єкт у системі управління корпоративними правами держави</li> <li>орендодавець цілісних майнових комплексів,</li> <li>засновник господарських товариств, до статутних фондів яких передається державне майно,</li> <li>продавець державного майна;</li> <li>розпорядник Єдиного реєстру об'єктів державної власності;</li> <li>у межах компетенції відчуження і передача майна у заставу;</li> <li>захист майнових прав держави.</li> </ul> </li> <li>Повноваження з управління об'єктами, які йому підпорядковані.</li> </ol>
Національна академія наук України, галузеві академії наук	<ol style="list-style-type: none"> <li>Повноваження з управління державним майном, переданим у безстрокове безоплатне користування.</li> </ol>
Господарські структури	<ol style="list-style-type: none"> <li>Повноваження з управління корпоративними правами, які надають зазначені корпоративні права.</li> </ol>
Уповноважені особи	<ol style="list-style-type: none"> <li>Повноваження з управління корпоративними правами, які надають зазначені корпоративні права.</li> </ol>

\*Згідно із Законом України "Про управління об'єктами державної власності".

Головним суб'єктом, що здійснює управління об'єктами державної власності від імені держави, є Кабінет Міністрів України. Решта органів виконавчої влади виступають як уповноважені органи. Для органів виконавчої влади функції з управління державними об'єктами є неосновними. Їх виконання покладено на структурні підрозділи, що створені в їх складі і не мають додаткових повноважень.

ФДМУ виконує функцію головного органу з управління корпоративними правами держави. Для ФДМУ ця функція є основною і тому вона має більш високий рівень організаційного і нормативного забезпечення, ніж в інших уповноважених органах. Але вона вступає у протиріччя з іншою основною функцією ФДМУ – приватизацією.

Окрім державних органів до суб'єктів управління віднесені Національна і галузеві академії наук, яким державне майно передано в оперативне управління, а також господарюючі суб'єкти (державні холдингові та акціонерні компанії), до статутних фондів яких внесені корпоративні права держави, та уповноважені особи – юридичні або фізичні, яким в управління передаються корпоративні права держави.

Державні об'єкти розпорошені між зазначеними суб'єктами управління. Наприклад, за даними Єдиного реєстру об'єктів державної власності про управління майном держави у 2008 р. прозвітували 126 органів виконавчої влади. Державні (комерційні) і казенні підприємства переважно знаходяться під управлінням міністерств, відомств, територіальних органів управління. Основна маса корпоративних прав держави зосереджена в управлінні ФДМУ – 84,6%, решта – 15,4% – в управлінні інших виконавчих органів.

Державні органи наділені повноваженнями у загальній системі управління і в процесі безпосереднього управління об'єктами, які їм підвідомчі. Інституційне суміщення повноважень призводить до паралелізму і перехрещенню функцій, що знижує контроль, а значить і відповідальність за ефективність управління.

У процесі безпосереднього управління об'єктами, які їм підвідомчі, державні органи суміщають дві полярно різні функції:

- з одного боку, виконують повноваження власника, що зацікавлений у максимізації доходів та ефективній поведінці суб'єкта господарювання на ринку;
- з іншого – здійснюють "корекцію" ринкової поведінки суб'єкта господарювання з урахуванням інтересів суспільства (забезпечення інвестиційно-інноваційної політики, гарантії постачання продукції для держави, соціальні гарантії працівникам тощо).

Це породжує конфлікт інтересів, і в результаті державні органи реалізують в управлінні, як правило, оперативні відомчі інтереси. В останні роки серед оперативних завдань превалюють фіскальні – забезпечення максимальних доходів до державного бюджету.

## **4.2. Виконання державою функцій акціонера**

Держава реалізує свою функцію акціонера через механізм корпоративного управління: бере участь у роботі органів управління господарського товариства та здійснює голосування. Позиції держави в органах управління і кількість голосів визначаються розміром корпоративних прав (табл. 3).

Державні органи реалізують свої функції у вищих і контрольних органах управління господарського товариства через *відповідальних представників держави*. Вони призначаються зі складу державних службовців уповноважених органів і ФДМУ. Представники держави зобов'язані пройти навчання за спеціальною програмою, скласти кваліфікаційні іспити й одержати за їх результатом сертифікат на право управління корпоративними правами (компетенція ФДМУ). Відповідальний представник здійснює моніторинг і контроль над діяльністю господарського товариства і голосує за прийняття рішень за дорученням уповноваженого органу і ФДМУ.

Участь у виконавчих органах управління господарського товариства державні органи реалізують через призначення на конкурсних засадах керівників (голова правління, директор) господарських товариств.

Таблиця 3

**Участь держави в роботі органів управління господарського товариства<sup>7</sup>**

<b>Розмір корпоративних прав</b>	<b>Функції відповідальних представників</b>
Понад 10%	Участь у загальних зборах акціонерів
Понад 25%	Обов'язково входять до складу Наглядової ради та Ревізійної комісії
Понад 50%	Представник уповноваженого органу обирається головою наглядової ради; до складу ревізійної комісії, крім представника уповноваженого органу, включається представник Головного контрольно-ревізійного управління України або Державної податкової адміністрації України; уповноважений орган призначає керівника господарського товариства
100%	Функції та повноваження загальних зборів акціонерів виконує уповноважений орган

Представництво інтересів держави в органах управління господарського товариства реалізується як відомча функція, яка не має необхідного рівня прозорості. В Україні не розвинутий публічний контроль. Передбачений лише нагляд з боку трудового колективу, представники якого мають в органах управління господарських товариств дорадчий голос.

#### **4.3. Моніторинг і контроль**

Починаючи з 2000 р., в Україні почала формуватися система моніторингу, яка охоплює господарські товариства, де держава має корпоративні права понад 50% статутного фонду. Впроваджена система постійних звітів, які надаються:

- господарськими товариствами до уповноваженого державного органу – щоквартальна податкова і статистична звітність, щорічний звіт про виконання річного фінансового плану господарського товариства та умов контракту керівника підприємства;
- представниками уповноважених органів виконавчої влади до ФДМУ – щоквартальні звіти, в яких відображаються показники діяльності товариства, дані про діяльність відповідального представника в органах управління товариства, дані про наявність ознак банкрутства<sup>8</sup>;
- уповноваженими органами виконавчої влади до центрального органу влади з питань економіки – зведена інформація щодо показників фінансового плану державних підприємств до 1 серпня року, що передуює плановому, та щодо виконання – до 1 квітня року, що настає за звітним.

Звітність часто порушується, особливо великими державними монополіями.

Для громадськості доступна лише узагальнена інформація про результати господарської діяльності державних об'єктів. На сайті Міністерства економіки періодично надається інформація в цілому по державному сектору, на сайті ФДМУ – в цілому по господарських товариствах, де держава має понад 50% статутного капіталу.

Проте й дотепер не забезпечується публічність інформації про результати діяльності окремих господарських товариств, зокрема потужних державних холдингових та акціонерних

<sup>7</sup> Закон України №185-V від 21.09.2006 р. "Про управління об'єктами державної власності"

<sup>8</sup> Порядок звітності представників органів, уповноважених управляти відповідними корпоративними правами держави в органах управління господарських товариств, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2000 р. №791

компаній. Це породжує непрозорість ведення господарської діяльності державними об'єктами та обмежує публічний контроль.

Робляться перші спроби здійснювати оцінку ефективності управління корпоративними правами держави на основі періодичної звітності. У складі ФДМУ створена спеціальна Комісія з проведення фінансово-економічного аналізу господарської діяльності відкритих акціонерних товариств. Кожний уповноважений орган створює атестаційні комісії для проведення атестації керівників господарських товариств, які їм підвідомчі.

У 2005 р. впроваджені критерії для оцінки виконання представниками держави функцій з управління корпоративними правами<sup>9</sup>. Оцінка здійснюється за результатами виконання функцій за квартал та рік. Як критерії оцінки застосовуються результати аналізу виконання показників: фінансового плану господарського товариства, умов контракту керівника виконавчого органу товариства, договору доручення з представником держави. Значення оцінок: "ефективно", "задовільно" і "неефективно".

Проте оцінка проводиться вибірково. За перше півріччя 2008 р. Комісія ФДМУ провела оцінку результатів діяльності лише 66 господарських товариств<sup>10</sup>.

Критерії оцінок діяльності господарських товариств і їх керівників, а також представників держави не узгоджені між собою і не завжди відображають реальний стан. Відомства підходять до оцінки роботи своїх представників невинувато лояльно. Так, за результатами 2007 р. ФДМУ провів оцінку виконання посадовими особами центрального апарату і регіональних відділень функцій представників держави у наглядових радах. Оцінювалася робота по 77 господарських товариствах, зокрема оцінку "ефективно" одержали 48, "задовільно" – 26, неефективно – лише 3 посадові особи. І це незважаючи на масове невиконання господарськими товариствами своїх фінансових планів.

Періодично – один раз у три роки – проводиться атестація керівників виконавчих органів господарських товариств<sup>11</sup>.

Органи державної контрольно-ревізійної служби проводять вибірково аудит діяльності об'єктів державної власності. Залучення незалежних аудиторських фірм є винятком. Це знижує об'єктивність контролю.

Законодавством передбачено ведення таких реєстрів: Єдиного реєстру об'єктів державної власності, Реєстру корпоративних прав держави, Реєстру уповноважених осіб, Реєстру представників держави. На сьогодні відсутні Реєстри уповноважених осіб і представників держави.

#### **4.4. Системи стимулювання та відповідальності**

Існуюча система стимулювання представників держави має вузький набір засобів заохочення і не створює дієвих стимулів для забезпечення ефективного управління державною власністю. Вона побудована на стандартах стимулювання, що застосовуються для державних службовців.

Стимулювання представників держави здійснюється на основі оцінки ефективності виконання функцій з управління корпоративними правами. При оцінці "ефективно" можуть застосовуватися такі заходи заохочення: пріоритет при вирішенні соціальних питань (надання путівок на оздоровлення, оплата соціальних потреб тощо); збільшення розміру посадового окладу до 50%, щоквартальна надбавка – до 100%; враховується під час присвоєння чергового рангу і переведення на вищу посаду та інше. У випадку "задовільного" управління більше трьох періодів поспіль приймається рішення про можливість подальшого виконання зазначеним державним службовцем функцій відповідального представника держави. Виконання функцій "незадовільно" за

<sup>9</sup> Додаток №1 "Основні критерії оцінки виконання державними службовцями функцій з управління корпоративними правами держави у господарських товариствах, у статутних фондах яких є державна частка", затверджені наказом ФДМУ від 12.12.2005 р. №3147.

<sup>10</sup> [http://www/spfu.gov.ua/ukr/report/analit/2008\\_06k.pdf](http://www/spfu.gov.ua/ukr/report/analit/2008_06k.pdf)

<sup>11</sup> Положення про проведення атестації керівників виконавчих органів акціонерних товариств, у тому числі державних холдингових компаній, у статутному фонді яких державна частка перевищує 50%, затвердженого Наказом ФДМУ від 23 квітня 2004 р. №558.

результатами двох звітних періодів поспіль приймається рішення щодо позбавлення представника держави додаткових винагород, усунення цієї особи від виконання функцій відповідального представника.

Умови оплати і відповідальності керівника виконавчих органів господарських товариств і холдингових компаній визначаються контрактом. Засоби заохочення обмежуються рівнем основної заробітної плати та додатковими формами – преміями, надбавками. Рішення про застосування тих чи інших засобів заохочення приймаються на основі результатів атестації, за рішенням уповноваженого органу і пропозиціями відповідальних представників держави.

Для представників держави та керівників виконавчих органів господарського товариства в основному застосовуються заходи адміністративної відповідальності – попередження і відсторонення від виконання обов'язків (розірвання контракту). Законом "Про управління об'єктами державної власності" при завданні матеріального збитку передбачається кримінальна відповідальність.

#### **4. ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ**

Про ефективність системи управління державним майном можна судити по її спроможності реалізовувати стратегічні цілі управління, забезпечувати ефективність господарювання державних об'єктів, відповідний рівень дохідності прав власності держави та гарантувати збереження державного майна.

##### **4.1. Забезпечення стратегічних цілей управління**

Перші концептуальні документи, в яких викладалися підходи до побудови системи управління об'єктами державної власності в Україні, появилися лише в останні роки:

2004 р. – Кабінет Міністрів України ухвалив Основні концептуальні підходи до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави<sup>12</sup>.

2006 р. – за поданням народних депутатів із фракції Соціалістична партія України Парламент прийняв Закон "Про управління об'єктами державної власності"<sup>13</sup>.

Фактично ці документи закріпили систему управління державними об'єктами, яка історично виникла в країні, тільки доповнили її окремими регламентами, що до цього не мали правового оформлення. В них відсутня стратегія формування конкурентоспроможного державного сектора, що може відповідно реагувати на нові глобальні виклики. При розробці Концептуальних підходів і Закону не були враховані стандарти, які виробила світова практика.

У зв'язку з активним упровадженням антикризових заходів у реальному секторі економіки появляється ризик подальшої деформації у підходах до визначення меж державного сектора і політики управління державними об'єктами.

Приватизація визнана важливим джерелом формування Стабілізаційного фонду і способом залучення недержавних інвестицій в економіку. Це може спровокувати масштабний продаж стратегічних підприємств, які відбиратимуться за фіскальними мотивами. В результаті виникає ризик продовження політики безсистемної трансформації державного сектора.

Перевага приватизації як більш швидкого та порівняно дешевого способу забезпечення доходів Стабілізаційного фонду може відтіснити пошук засобів капіталізації ресурсів державного сектора іншими способами – за рахунок розвитку концесій та державно-приватного партнерства.

Програми державної підтримки породжують ризики поглиблення нерівності позицій на ринку приватних і державних компаній.

<sup>12</sup> Постанова Кабінету Міністрів України №155 від 11.02.2004 р. "Про затвердження Основних концептуальних підходів до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави"

<sup>13</sup> Закон України №185-V від 21.09.2006 р. "Про управління об'єктами державної власності"

## 4.2. Ефективність діяльності державних об'єктів

Аналіз ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектора зроблений по колу підприємств, які враховує Міністерство економіки<sup>14</sup>.

Ефективність діяльності суб'єктів господарювання державного сектора менша не тільки порівняно з приватним сектором, але і в цілому по економіці. За перше півріччя 2008 р. при частці у залишковій вартості основних засобів 19,5% державний сектор займає в обсязі реалізованої продукції і чистому прибутку лише 8,5%<sup>15</sup>.

В основному прибутки у державному секторі забезпечують суб'єкти природних монополій – 99,8%, невелику частку – 1,2% – вносять господарські товариства, у статутних фонді яких держава має понад 50%, решта державних підприємств збиткова.

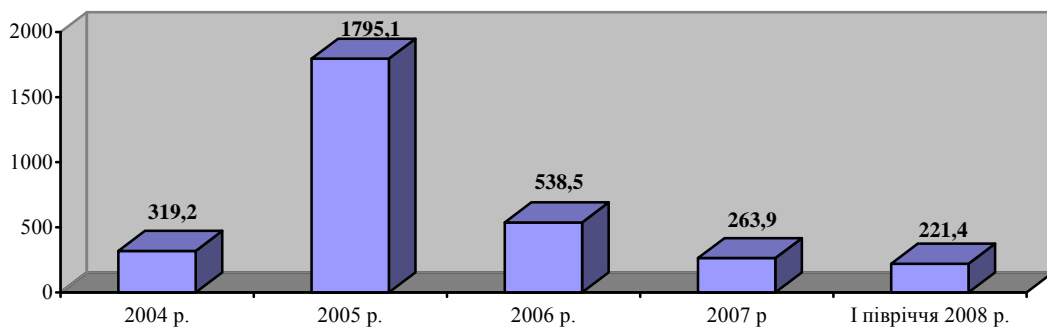
На 1 липня 2008 р. серед господарських товариств, де держава має понад 50% статутного фонду, 80 або 24% їх загальної кількості знаходяться у тій чи іншій стадії банкрутства<sup>16</sup>. Решта господарських товариств проти 2007 р. погіршили фінансово-економічні показники діяльності (додаток 5).

## 4.3. Дохідність управління власністю

Доходи від управління об'єктами державної власності складаються з дивідендів і орендної плати за використання державного майна.

Тривалий час уряди не приділяли уваги забезпеченню бюджетних доходів за рахунок управління об'єктами державної власності. Лише у 2005 р. перший післяреволюційний уряд Ю.Тимошенко поставив перед ФДМУ завдання суттєво збільшити надходження до бюджету у вигляді дивідендів і орендних платежів. Завдяки жорстким заходам до бюджету були перераховані безпрецедентні за обсягами дивіденди – 1,79 млрд. грн. Зросли і суми одержаної орендної плати – 271,1 млн. грн. Однак після послаблення урядового тиску обсяги дивідендних надходжень різко скоротилися.

**Рисунок 1. Динаміка обсягів дивідендів, одержаних від управління корпоративними правами держави за 2004-2008 рр., млн. грн.<sup>17</sup>**



Дохідність управління державними корпоративними правами зостається досить низькою. Максимальна річна дохідність у 2005 р. склала 6,3% (відношення дивідендів до номінальної вартості корпоративних прав). Потім вона стала падати і у 2007 р. становила менше одиниці – 0,77%.

<sup>14</sup> Без малих підприємств, банків і бюджетних установ

<sup>15</sup> [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=111681&cat\\_id=36252](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=111681&cat_id=36252)

<sup>16</sup> [http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/2008\\_06k.pdf](http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/2008_06k.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.spfu.gov.ua>

#### 4.4. Контроль над розпорядженням майном і розподілом прибутків

Для України характерний слабкий контроль над процесами розпорядження державним майном і розподілом прибутків.

В Україні особливо в останні роки зруйнована адміністративна процедура надання згоди на відчуження державного майна. При розпорошенні державних компаній і підприємств між численними органами виконавчої влади реально здійснити контроль за рухом державного майна вкрай важко. Безконтрольний процес відчуження майна продовжує здійснюватися в процедурах фіктивного банкрутства і застави, при проведенні додаткової емісії акцій, в рамках державних холдингових і акціонерних компаній.

В державному секторі поширення має тіньовий перерозподіл прибутків. Про це наочно свідчать результати дій першого Уряду Ю.Тимошенко стосовно детінізації державного сектора у 2005 р. Під тиском контролюючих органів маса одержаних дивідендів за рік збільшилася у 5,6 раза. А після послаблення контролю у 2007 р. обсяг дивідендів впав нижче рівня 2004 р (82,7%), коли тіньові процеси в українській економіці були широко розповсюджені.

### 5. СВІТОВИЙ ДОСВІД: ВИМОГИ ДО ПОБУДОВИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ

В цьому розділі наведено світовий досвід побудови систем управління державними компаніями, які здійснюють діяльність на комерційній основі.

#### 5.1. Рекомендації ОЕСР (загальні стандарти)

Ліберальні підходи до побудови системи управління об'єктами державної власності знайшли відображення у Рекомендаціях ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами (2005 р.)<sup>18</sup>. Рекомендації орієнтовані на проблеми, які є специфічними для державного сектора і надають перспективу державі як власнику сфокусуватися на політиці, що забезпечує побудову ефективної системи управління.

Рекомендації ОЕСР:

1. *Забезпечити дієві законодавчі та регуляторні рамки для державних компаній (ДК):*
  - A. Чітко розділити функцію держави як власника та інші функції, які можуть впливати на умови роботи ДК (зокрема, ринкове регулювання).
  - B. Всі зобов'язання і відповідальність, які ДК несе стосовно суспільних послуг, мають бути чітко визначені законами та нормативними актами.
  - C. ДК не повинні бути виключеними із сфери застосування загальних законів. Всі пов'язані особи повинні одержувати компенсацію за порушення їх прав.
  - D. Законодавство має забезпечувати гнучкість в удосконаленні структури капіталу ДК, якщо це необхідно для досягнення цілей компанії (передача частки власності іншій державній компанії, реінвестиції дивідендів тощо).
  - E. ДК повинні діяти в умовах конкуренції при доступі до фінансів. Їх відносини з державними банками та іншими державними компаніями мають будуватися на чисто комерційній основі.
2. *Дії держави як власника*

Держава повинна діяти як інформований та активний власник і встановлювати ясну політику власності, забезпечуючи здійснення управління ДК прозорими та відповідальними способами.

<sup>18</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises - <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>

- A. Уряд повинен розробити стратегію реалізації прав власності, яка визначає цілі володіння власністю, роль держави в корпоративному управлінні ДК, а також визначити, як він здійснюватиме цю стратегію.
  - B. Уряд не повинен втручатися в оперативне управління ДК, дозволяючи їм повну операційну автономію при досягненні своїх цілей.
  - C. Держава повинна дозволити правлінням ДК виконувати їхні зобов'язання і поважати їх незалежність.
  - D. Реалізація прав власності повинно чітко визначатися у державному адмініструванні. Це завдання може бути забезпечено шляхом заснування координуючого агентства або, що прийнятніше, централізацією функцій власника.
  - E. Координуюче агентство повинно бути підзвітним представницьким органам влади, наприклад парламенту.
3. *Держава як активний власник повинна реалізовувати права власності у відповідності з юридичною структурою кожної компанії.*

Основні зобов'язання держави як активного власника:

- A. Брати участь у загальних зборах акціонерів і голосувати за державні акції.
- B. Впровадити структуровані та прозорі процеси виборів правління у компаніях, які повністю належать державі або в яких вона володіє мажоритарним пакетом, і активно брати участь у висуванні кандидатів.
- C. Впровадити звітну систему, яка дозволяє регулярно здійснювати моніторинг і оцінку управління ДК.
- D. Якщо дозволено законодавчою системою і рівнем власності держави, підтримувати постійний діалог із зовнішніми аудиторами і державними контролюючими органами.
- E. Забезпечити схеми винагороди членів правління ДК для підтримки довготривалої зацікавленості та залучення і мотивації професіоналів.

## **5.2. Світовий досвід побудови інституційних систем управління<sup>19</sup>**

Історія формування інституційних систем управління державною власністю у різних країнах надає різноманітні приклади. Інституційні системи управління об'єктами державної власності формувалися під прямим впливом характеру загальної адміністративної системи та практики корпоративного управління, притаманних конкретній країні.

У країнах є суттєві відмінності у складі суб'єктів управління. Поряд з уповноваженими державними органами роль суб'єктів управління можуть виконувати фінансові структури (банки, інвестиційні компанії), управлінські холдинги, спеціалізовані управлінські компанії тощо.

Система уповноважених органів влади, яка здійснює управління об'єктами державної власності, будується за двома типами: а) об'єкти передаються під управління різним органами виконавчої влади (міністерствам) відповідно до профілю діяльності компаній. Системна єдність забезпечується наявністю законодавчо визначеної політики управління власністю; б) об'єкти передаються в управління спеціально створеного інституту. Це може бути виконавчий орган або управляючий холдинг.

Широкий спектр прикладів надає світова практика і в форматах участі держави в управлінських органах державних компаній. Формати мають декілька варіантів. Функція держави як акціонера досить часто реалізується через представників держави, які беруть участь у роботі: а) тільки вищих органів компаній, виконавчі функції передаються найманим менеджерам (коли рада

<sup>19</sup> Авдашева С.Б. Холдинги с участием государственных и смешанных компаний: оценка российской практики в контексте мирового опыта. Препринт WPI/2003/04 – ГУ ВШЭ, 2003. – 36 с. – <http://www.hse.ru/science/preprint>

директорів і виконавчі органи відокремлені); б) вищих і виконавчих органів компаній (рада директорів суміщає ці функції).

При відмінностях зовнішніх форматів інституційні системи різних країн будуються з огляду на досягнення таких цілей:

проведення єдиної державної політики власності;

забезпечення балансу між інтересами держави як акціонера (одержання максимального прибутку) і представника загальних інтересів країни (економічна і соціальна політика, запобігання зовнішнім та внутрішнім ризикам, екологія тощо);

нейтралізація опортунізму агентів управління, оскільки вони мають свої автономні короткострокові інтереси (державний орган – збереження об'єкта управління, представник держави – оплата, робоче місце, довірче управління – доходи);

досягнення ефективного управління при мінімізації витрат держави на виконання цих функцій (контроль, зокрема публічний, залучення професійних управлінців, скорочення ланцюга управління).

Організація управління державними компаніями використовує стандартний набір інструментів корпоративного управління.

*Швеція.* Державними активами розпоряджається Уряд. Він має повноваження на прийняття рішень про продаж пакетів акцій розміром менше 50%, ліквідування компаній і виплату дивідендів. Ухвала парламенту необхідна для суттєвих змін корпоративної структури, купівлі та продажу великих пакетів акцій.

Управління власністю відокремлено від управління діяльністю компаній. За управління власністю відповідає Міністерство промисловості, зайнятості та зв'язку, в якому створено спеціальний підрозділ. Співробітники реалізують свої функції через участь у раді директорів. Відповідальність за управління діяльністю конкретних компаній розподілена між відповідними міністерствами. Ці міністерства оцінюють результати діяльності компаній за критеріями: а) господарські результати (базуються на показнику доданої вартості та вартості самої компанії), б) відповідність діяльності компанії суспільним інтересам (для тих компаній, які вважаються підприємствами суспільного використання).

Постійно збільшуються повноваження і відповідальності ради директорів і наглядової ради (прийняття рішень по визначених важливих питаннях, розв'язання конфліктів, визначення політики і стратегічних планів, схвалення бюджету, найм і звільнення виконавчого директора компанії тощо).

Здійснюються заходи щодо забезпечення прозорості діяльності компаній та підзвітності менеджерів. Для директорів компаній розроблені спеціальні вказівки щодо основних критеріїв діяльності та оцінки її результатів. Управління державними компаніями перетворюється в окремий від діяльності. Все частіше починають залучатися незалежні директори.

В окремих випадках (на період до завершення приватизації) для управління корпоративними правами держави використовується форма управлінського холдингу. Приклад управлінського холдингу – Institute for Research and Competence Holding AB (IRECO). В ньому об'єднані компанії, які здійснюють прикладні дослідження. Холдингу передана частина функцій, які відповідають функціям державних органів управління галузевими дослідженнями. Таким чином, холдинг як інструмент державного управління використовувався щодо тих компаній, діяльність яких неможливо було оцінювати, виходячи з показників прибутковості або доданої вартості.

*Туреччина.* Управління здійснюється різними державними органами, включаючи Управління приватизації, Міністерство енергетики і Комісію з організації тендерів у сфері телекомунікації. Контроль діяльності цих органів здійснює Рада з приватизації.

*Австрія.* До 1970 р. функцію управління державними компаніями здійснювало Міністерство транспорту і суспільного господарства. У 1970 р. створений державний холдинг "Австрійський промисловий холдинг – акціонерне товариство" (OIAG). Це призвело до розділу відповідальності: за фінансові (комерційні) результати діяльності компаній почала відповідати OIAG, за вплив на

економіку в цілому – Міністерство. В ході реформування державного сектора OIAG почав виконувати функцію приватизації.

*Італія.* Має складну систему управління корпоративними правами держави, в якій широко використовується форма управлінського холдингу. На чолі системи стоїть Міністерство державного майна, рівень нижче займають державні холдингові компанії (Instituti per la Ricostruzione Industriale, "EFIM", "EGAM" тощо). Холдинги контролюють виробничі компанії або безпосередньо, або через субхолдинги ("Finsider", "Fincantieri", "Finmeccanica"). Складна структура з довгим ланцюгом управління і розмитими межами призводить до непрозорості управління. На відміну від Австрії та Швеції в італійських холдингах корпоративні важелі відіграють меншу роль у прийнятті рішень. Надзвичайно висока роль відведена некорпоративним методам впливу на поведінку державних компаній (субсидіювання, надання пільг, сприяння в одержанні замовлень, особливо експортних, тощо).

*Іспанія.* У 1995 р. компанії державного сектора з метою управління були об'єднані у три холдинги: а) компанії, приватизація яких запланована в короткостроковій перспективі, б) плануються до приватизації в середньостроковій перспективі, в) не підлягають приватизації.

*Бразилія.* Функції управління державними компаніями розподілені між відповідними міністерствами. Управління переважної частки державних корпоративних прав передано державному Національному банку розвитку (BNDES). Для виконання цих функцій зі складу банку відокремлена дочірня компанія (100% акцій належить банку) – інвестиційна корпорація BNDESPAR.

## **6. СТРАТЕГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Рекомендації щодо удосконалення управління об'єктами державної власності враховують необхідність системної перебудови за світовими стандартами і оперативної реакції на виклики, які породжує сучасна криза:

1. В рамках антикризової та системної політики приступитися до послідовного скорочення обсягів комерційної діяльності держави за рахунок приватизації, партнерства з недержавними інвесторами, різних видів оренди, концесій тощо.
2. При реалізації антикризових заходів виключити застосування таких, які призводять до нерівності позицій приватних і державних компаній на ринку, штучно підтримують неплатоспроможні державні компанії із застарілими видами виробництва.
3. Розпочати системну трансформацію суб'єктів господарювання: перетворити державні (комерційні) підприємства у казенні підприємства і господарські товариства, провести публічний захист необхідності подальшого збереження державних холдингових і акціонерних компаній з наступною їх реструктуризацією (приватизацією) або ліквідацією, здійснити продаж корпоративних прав розміром менше 50% статутного фонду.
4. Удосконалити інституційну систему управління корпоративними правами держави: створити спеціальний орган з управління корпоративними правами держави та інституційно розділити функції держави як акціонера (одержання доходу) і представника інтересів суспільства ("корекція" ринкової поведінки).
5. Визначити коло господарських товариств, до яких упроваджується обов'язкова публічна звітність і громадський контроль шляхом участі в наглядових радах представників громадськості, які мають довіру суспільства.
6. Завершити створення системи моніторингу та оцінки ефективності управління об'єктами державної власності.

**Кількість та питома вага державних і казенних підприємств у загальній кількості суб'єктів ЄДРПОУ в розрізі видів економічної діяльності на 01.10.2008 р.<sup>20</sup>**

№ п/п	Перелік за видами економічної діяльності	Кількість суб'єктів ЄДРПОУ (за даними Державного комітету статистики)		Питома вага, %
		Усього	у т.ч. державні та казенні підприємства	
	<b>Усього по економіці</b> у тому числі:	1222634	7071	0,6
1	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	88447	985	1,1
2	Промисловість	124815	1257	1,0
2.1	добувна промисловість	4751	150	3,2
2.2	переробна промисловість	114491	1066	0,9
2.3	виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	5573	41	0,7
3	Будівництво	89715	574	0,6
4	Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	307243	473	0,2
5	Діяльність готелів та ресторанів	22083	136	0,6
6	Діяльність транспорту та зв'язку	38896	286	0,7
7	Фінансова діяльність	19064	23	0,1
8	Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	154967	1886	1,2
9	Освіта	43596	121	0,3
10	Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	30181	162	0,5
11	Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	158812	216	0,1
12	Державне управління	51293	133	0,3

<sup>20</sup> [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=120171&cat\\_id=36252](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=120171&cat_id=36252)

**Розподіл корпоративних прав держави між виконавчими органами  
(ВАТ, ЗАТ, ТОВ, державні холдингові компанії)<sup>21</sup>**

Орган управління	Державна частка у статутному фонді, %		
	0-25	25-50	50-100
Фонд державного майна України	213	242	216
Міністерство вугільної промисловості		1	70
Міністерство транспорту та зв'язку інформації			7
Кабінет Міністрів України			6
Міністерство палива та енергетики			3
Міністерство промислової політики			3
Інші органи управління			23
<b>Загалом</b>	<b>213</b>	<b>243</b>	<b>335</b>

**Кількість і структура корпоративних прав держави в господарських товариствах, управління якими здійснює Фонд державного майна України станом на 01.07.2008 р<sup>22</sup>.**

№ п/п	Перелік за видами економічної діяльності	Кількість об'єктів	Питома вага, %
	<b>Усього по економіці</b>	751	100
	у тому числі:		
1	Промисловість	260	34,6
2	Сільське господарство	92	12,24
3	Транспорт і зв'язок	71	9,5
4	Торгівля і громадське харчування	60	8
5	Будівництво	42	5,6
6	Наука і наукове обслуговування	42	5,6
7	Житлово-комунальне господарство	13	1,7
8	Рибне господарство	8	1,06
9	Управління	12	1,6
10	Інше	151	20,1

<sup>21</sup> [http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg\\_jsc.php](http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg_jsc.php)

<sup>22</sup> <http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/200806k.pdf>

Державні холдингові та акціонерні компанії<sup>23</sup>

№ п/п	Назва	Місце-знаходження	Орган, уповноважений управляти корпоративними правами держави	Державна частка	
				номінальна вартість, млн. грн	відсоток у статутному фонді
1	АХК "Укрнафтопродукт"	м. Київ	Фонд державного майна України	18,3	50,0
2	ДАК "Укрресурси"	м. Київ	Державний комітет з державного матеріального резерву	7,7	100,0
3	ДХК "Укрвуглепромтранс"	м. Донецьк	Регіональне відділення Фонду державного майна України по Донецькій області	3,3	100,0
4	ВАТ "ДАК Титан"	м. Армянськ	Фонд державного майна України	0,43	100,0
5	ВАТ "ХК "Краян"	м. Одеса	Фонд державного майна України	6,7	100,0
6	ДАХК "АРТЕМ"	м. Київ	Міністерство промислової політики України	41,2	100,0
7	ДАХК "Укрпапірпром"	м. Київ	Фонд державного майна України	10,2	100,0
8	ДАК "Хліб України"	м. Київ	Кабінет Міністрів України	1384,6	100,0
9	ДАК "Національна мережа аукціонних центрів"	м. Київ	Фонд державного майна України	6,6	100,0
10	Національна Акціонерна Компанія "Нафтогаз України"	м. Київ	Міністерство палива та енергетики України	5564,7	100,0
11	ДАК "Ліки України"	м. Київ	Кабінет Міністрів України	2,1	100,0
12	ВАТ "ЛК "Украгроماشінвест"	м. Київ	Фонд державного майна України	29,2	50,1
13	ДАК "Українське видавничо-поліграфічне об'єднання"	м. Київ	Державний комітет телебачення і радіомовлення України	20,0	100,0
14	ХК "Укркомунмаш"	м. Київ	Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України	0,4	100,0
15	ДАХК "Енергобуд"	м. Київ	Фонд державного майна України	1,1	94,5
16	УПАХК "Укрпромавтошиноремонт"	м. Київ	Фонд державного майна України	0,8	97,9
17	ДАХК "Дніпровський машинобудівний"	м. Дніпропетровськ	Фонд державного майна України	18,7	100,0

<sup>23</sup> [http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg\\_hold.php](http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg_hold.php); скорочення: А – акціонерне, В – відкрите, З – закрите, Д – державне, К – компанія, Н – національна, П – промислова, Т – товариство, Х – холдингова

№ п/п	Назва	Місце-знаходження	Орган, уповноважений управляти корпоративними правами держави	Державна частка	
				номінальна вартість, млн. грн	відсоток у статутному фонді
	завод"				
18	ДАХК "Київський радіозавод"	м. Київ	Національне космічне агентство України	3,2	100,0
19	НАК "Укragenrolіzing"	м. Київ	Кабінет Міністрів України	276,1	100,0
20	ДАК "Україна Туристична"	м. Київ	Фонд державного майна України	89,6	100,0
21	ДАХК "Каскад"	м. Київ	Фонд державного майна України	7,4	100,0
22	ДАК "Укрмедпром"	м. Київ	Міністерство охорони здоров'я України	131,9	100,0
23	НАК "Надра України"	м. Київ	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України	612,4	100,0
24	ДАК "Автомобільні дороги України"	м. Київ	Державна служба автомобільних доріг України	1257,4	100,0
25	НАК "Енергетична компанія України"	м. Київ	Міністерство палива та енергетики України	9831,2	100,0
26	НАК "Вугілля України"	м. Київ	Кабінет Міністрів України	1,2	100,0
27	ДАТ "Будівельна компанія "Укрбуд"	м. Київ	Українська державна будівельна корпорація "Укрбуд"	193,1	100,0
28	ДАХК "Топаз"	м. Донецьк	Міністерство промислової політики України	6,2	10,0
29	ДАК "Українські Поліметали"	м. Київ	Міністерство промислової політики України	629,0	100,0
30	ЗАТ "Спеціалізована Акціонерна Страхова Компанія "Спецексімстрах"	м. Київ	Фонд державного майна України	1,3	51,0

**Фінансові результати діяльності підприємств державного сектора економіки  
за 2005 - I півріччя 2008 р., млн. грн.<sup>24</sup>**

Фінансові результати від звичайної діяльності до оподаткування	Період			
	2005 р.	2006 р.	2007 р.	I півріччя 2008 р.
Всі підприємства	64370	76253,4	135897,9	76088,2
Підприємства державного сектора економіки	9935,5	9480	9512,3	9603,5
у т.ч. суб'єкти природних монополій	6471,8	10304,9	9693,8	9584
господарські товариства, у статутному фонді яких частка держави перевищує 50%	1507,6	-40,1	553,1	117,8
інші державні підприємства	1956,1	-784,8	-734,6	-98,3

**Фінансово-економічні показники діяльності господарських товариств у статутному фонді яких частка держави становить понад 50%, млн. грн.<sup>25</sup>**

Показники	1 півріччя 2007	1 півріччя 2008
Чистий дохід	6059,9	8049,2
Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування	663,5	339,8
Чистий прибуток (сальдо)	322,3	166,0
Кредиторська заборгованість	3267,5	4476,7
Дебіторська заборгованість	2290,8	2543,6
Заборгованість із заробітної плати	11,2	20,0
Заборгованість перед бюджетом	67,3.	91,4
Залишкова вартість основних фондів	10914,0	12410,2
Зобов'язання	7430,2	8610,6
Власний капітал	12237,8	13083,7
Оборотні активи	5382,9	5816,7
Довгострокові фінансові інвестиції	1293,4	1347,3

<sup>24</sup> [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=50336](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=50336); по об'єктах державного сектора, окрім малих підприємств, банків і бюджетних організацій

<sup>25</sup> [http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/2008\\_06k.pdf](http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/2008_06k.pdf); господарські товариства, управління якими здійснює ФДМУ і які не знаходяться у стадії санації та ліквідації