

*Помогайбог Б. В., аспірант НУЦЗУ, м. Харків*

*Pomogaibog B., post-graduate student of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **РОЗВИТОК ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН БІЗНЕСУ І ВЛАДИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД**

### **DEVELOPMENT OF PARTNERSHIP RELATIONS OF BUSINESS AND AUTHORITIES: WORLD EXPERIENCE**

*Досліджено досвід діяльності державних підприємств, що пов'язана з формуванням і рухом позабюджетних доходів. Зроблено висновок, що поряд з певним підвищенням ефективності істотно зменшується керованість бюджетної системи та створюються загрози для неконтрольованого використання бюджетних коштів. Наголошено на проблемі делегування повноважень держави на рівень агентств і спеціальних державних установ. Встановлено, що у багатьох країнах світу існує тенденція делегування функцій комерціалізації агентств шляхом формування стійких форм партнерства держави і приватних підприємств.*

**Ключові слова:** *бізнес, влада, державні підприємства, партнерські відносини, фонди.*

*The experience of state-owned enterprises is investigated, which is related to the formation and movement of extrabudgetary incomes. It is concluded that along with a certain increase in efficiency, the manageability of the budget system dramatically decreases and threats to uncontrolled use of budget funds are created. The issue of delegation of state powers to the level of agencies and special state institutions is emphasized. It is established that in many countries of the world there is a tendency to delegate the functions of commercialization of agencies by forming stable forms of partnership between the state and private enterprises.*

**Keywords:** *business, government, state enterprises, partnership relations, foundations.*

**Постановка проблеми.** В умовах посилення міжнародних економічних зв'язків кожен суспільний інститут відіграє певну роль в обміні інформацією та створенні передумов для формування економічних і соціальних комунікацій. Держава в особі своїх представників вирішує соціально-економічні та політичні питання; бізнес як сукупність підприємницьких структур зосереджений на формуванні фінансових, маркетингових, технологічних та інших взаємозв'язків. Тому ефективна взаємодія державних органів та бізнесу має дати поштовх до зростання економіки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз ступеня розробленості проблеми спирається як на дослідження змісту, структури, моделей партнерських відносин держави та бізнесу (роботи В. Албеди, А. Андрущенко, Т. Ляшенко, Б. Максимова, Л. Міляєвої, В. Мітрохіна, В. Міхеєва, Д. Неліпи, В. Якимця, В. Якуніна та ін.), так і на широке коло наукових праць, присвячених методологічним, організаційним, нормативно-правовим, аксіологічним, праксеологічним аспектам державного управління, зокрема Б. Адамова, В. Альохіна, Л. Альохіної, В. Бабіна, В. Бакуменка, З. Баумана, Л. Беззубко, У. Бека, Д. Белла, В. Горника, В. Гошовської, Г. Губерної, Б. Данилишина, Р. Дарендорфа, А. Дегтяра, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, В. Огаренка, Ю. Шарова, П. Штомпки, Й. Шумпетера, О. Якубовського та ін. Незважаючи на різноплановість підходів до висвітлення цієї тематики, у наукових виданнях недостатньо вивченою залишається проблема застосування кращих світових практик у сфері партнерських відносин держави та бізнесу.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду в сфері розвитку партнерських відносин бізнесу і влади.

**Виклад основного матеріалу.** Як впливає з досвіду більшості країн світу при реформуванні системи державного управління економікою особлива увага повинна приділятися оцінці державних заходів і пошуку форм та шляхів впливу на економіку, альтернативних прямому впливу. Однією з таких альтернатив є інноваційні форми приватного і державного партнерства, в рамках якого держава відіграє роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність професійним менеджерам.

Ідея партнерства держави і бізнесу, коріниться в загальному усвідомленні урядами багатьох держав необхідності делегування відповідальності щодо прийняття управлінських рішень та управління пов'язаних з цим ресурсами професійним менеджерам. Таке делегування у багатьох країнах починалося зі створення спеціальних інститутів, організаційно відокремлених від держави. Подібні інститути в залежності від законодавства різних країн існують в різних формах: агентства (наприклад, в США, Швейцарії, Нідерландах, Великобританії); державні підприємства (особливо велике їх значення в скандинавських країнах, наприклад у Швеції); акціоновані організації або державні корпорації (Італія, Нова Зеландія). У Великобританії понад 2/3 державних службовців працює в агентствах [1].

Разом з тим така форма делегування управлінських повноважень не позбавлена суперечностей і недоліків. Перш за все «децентралізація» державних функцій шляхом створення незалежних агентств ставить питання про їх підзвітність платникам податків, про прозорість всієї бюджетної системи.

Діяльність державних підприємств буде пов'язана з формуванням і рухом позабюджетних доходів, при цьому поряд з певним підвищенням ефективності істотно зменшується керованість бюджетної системи та створюються загрози для неконтрольованого використання бюджетних коштів. Саме

тому значної уваги необхідно приділяти встановленню важелів дієвого фінансового контролю. У багатьох країнах, що мають абсолютно різний рівень розвитку та структуру державного управління (США, Фінляндія, Мексика, Туреччина), проводяться реформи у сфері фінансової звітності та забезпечення прозорості всієї фінансової системи [2].

Іншою проблемою делегування повноважень держави на рівень агентств і спеціальних державних установ є їх «прив'язаність» до бюджетних ресурсів. Здавалося б, створюючи такі агентства, держава модернізує і робить більш ефективним процес управління тієї чи іншої важливою для держави галуззю. Проте часто виявляється, що типові управлінські функції вимагають менших фінансових коштів, ніж контроль і нагляд за результатами делегування цих функцій різним, навіть державним, агентствам.

Як варіант вирішення даних проблем у багатьох країнах світу тенденція делегування функцій держави агентствам поступово трансформується в тенденцію їх комерціалізації шляхом формування стійких форм партнерства держави і приватних підприємств.

Комерціалізація виконуваних державою функцій привносить в процес державного управління принципи ринкової економіки. Комерціалізація окремих державних функцій може бути результатом загальної зміни концепції державного управління (Великобританія, Нова Зеландія), а може бути якимось додатковим елементом до вже сформованої системи, що дозволяє фрагментарно підвищити ефективність державного управління.

Однією з найбільш поширених форм комерціалізації є контракти і підряди для бізнесу з боку держави. У зарубіжних країнах види контрактів дуже різноманітні: від прибирання приміщень, друкування документів, утримання будівель і обладнання, до більш складних і стратегічних форм послуг, таких як надання інформації, аудит і навіть тренування льотного складу в авіації. З 1992 р. у Великобританії здійснюється дослідження результатів підряду комерційних організацій для державних потреб, подібні підряди дозволяють заощаджувати до 15-20 % державних витрат [2, с. 52–54].

У Новій Зеландії набув поширення інший вид комерціалізації державних функцій, а саме «корпоратизація» цілих департаментів уряду, які відповідають за виробництво товарів і послуг в галузі електроенергетики, лісового господарства, поштових послуг. В багатьох країнах найбільш поширеною формою комерціалізації функцій держави стала приватизація державних підприємств. Проте аж ніяк в не меншій кількості країн, навіть у тих, які пройшли через масову приватизацію, зростає кількість форм спільних підприємств держави і бізнесу, причому орієнтованих не просто на делегування або передачу тих чи інших функцій від держави бізнесу, а на залучення довгострокових інвестицій в економіку в цілому, заради довгострокового зростання вартості активів та ефективності їх використання.

Дослідники масової приватизації називають як один з її недоліків – ризик формування підприємств без ефективного власника [1]. Це мотивується

тим, що наявність масового дрібного акціонера фактично означає відсутність реального господаря на підприємстві.

За допомогою менеджменту окремі власники намагаються перерозподілити на свою користь контроль над підприємством, використовуючи при цьому виведення активів, різні уявні операції з акціями, форми довіреностей і навіть вплив на реєстраторів, які ведуть реєстр акціонерів. У кінцевому рахунку, правила корпоративного управління дотримується не менеджмент, а ті великі акціонери, які й визначають обрання та призначення менеджменту. Саме тому порушення прав акціонерів відбувається, перш за все, там, де немає чіткого сталого центру впливу на менеджмент, як немає і стійкого центру власності. Те, що це сторони одного процесу, наочно демонструють зусилля багатьох країн світу (де існують підприємства змішаної власності) щодо включення держави в процес корпоративного управління. Наприклад, на конференції «Корпоративне управління державних підприємств у Китаї» (2003 р.) представник Грецької телекомунікаційної компанії, наводячи приклад структури власності цієї організації (51% належить приватним інвесторам, а 49% - державі), фактично зазначив випадок ефективного функціонування спільного державного та приватного холдингу [3]. Участь держави в корпоративному управлінні на базі свого партнерства з приватним бізнесом і дає в результаті саме консолідовану бізнес-організацію, здатну не просто функціонувати, але розвиватися і залучати інвестиції.

На сьогодні в різних країнах світу можна знайти безліч прикладів такого роду спільних холдингів та спільних підприємств. Спроба ж розглянути дані підприємства в динаміці відразу ж виводить на проблему саме партнерських відносин, тобто проблему розвитку, еволюції приватизованого підприємства зі змішаною структурою власності до спільного підприємства, до партнерства, до динамічного холдингу.

Спільні холдингові компанії охоплюють різні галузі. Цікавий досвід структурування партнерств держави і бізнесу в галузі, що виробляє фосфати і фосфатні добрива. Так, в Йорданії компанії з виробництва фосфатів не підлягають приватизації, однак закони ринку і поточна економічна кон'юнктура змушують державу йти на створення альянсів з приватним капіталом. Наприкінці 2000 р. було оголошено про створення спільного підприємства між найбільшими норвезькими концернами «Норск Гідро», «Джордан Фосфейт Майні» і «Ерабі Поташ Кампаніз». Норвезька сторона набуває 60% акцій спільного підприємства, а компанії Йорданії - 40%, при цьому одночасно учасники проекту створюють міжнародну фірму по виробництву і експорту добрив. Інший проект - продаж концерну з Саудівської Аравії «Сауді Бейзік Індастріз Компані» іншій йорданській компанії в сфері виробництва фосфатів «Джорданіан фосфорік есід меньюфекчурінг фекторі». При цьому слід зауважити, що у всіх згаданих йорданських компаніях держава бере участь через «головний холдинг» «Джорданіан Фосфейт Компані» [3].

У результаті таких угод «піраміда» корпоративних зв'язків, що вклю-

чають партнерства з приватним бізнесом, у тому числі з іноземними партнерами, виявляється досить гнучкою, держава може йти шляхом створення спільних підприємств на самому нижньому рівні участі, може частково приватизувати компанії «другого рівня». Приватизація холдингу першого рівня також можлива, хоч і залежить від політичних рішень.

У Мексиці, в іншій не менш важливій галузі хімічної промисловості - нафтохімії, ще в 1998 р. було визнано доцільним перевести 11 державних нафтохімічних комплексів під управління змішаного «партнерства», де державна частка становила 51%, а частка приватних партнерів - 49% [2, с. 34].

Формою об'єднання державних і приватних майнових прав та капіталу можуть бути спеціальні інвестиційні фонди, що створюються державою. У такі фонди спочатку передаються акції, що належать державі, потім акції самого такого фонду розміщуються серед міжнародних інституційних і приватних інвесторів. Фонд передається в управління професійним менеджером. Особливо зручно застосування такої схеми в умовах, коли державі належать міноритарні пакети акцій.

Механізм інвестиційних фондів, які об'єднують державні майнові права, приватні інвестиції і професійний менеджмент, також застосовується в Сінгапурі та Таїланді [1, с. 47]. Досить складна і змішана схема партнерства держави та бізнесу, що включає як спільну державну участь у холдингових компаніях, так і в окремих проектах, а також передачу такої участі в управління змішаним компаніям, набула поширення в нафтогазовій галузі в Норвегії. З метою розробки родовищ нафти і газу на прибережному шельфі ще в 1972 р. в Норвегії був створений нафтовий холдинг «Статойл», з тих пір бере участь практично у всіх проектах з розробки родовищ нафти і газу. З 1985 р. рішенням парламенту уряд отримує право на пряму фінансову участь у нових нафтових проектах, створюється особлива управлінська схема - «Державна пряма фінансова участь». Одночасно держава володіє 51% акцій іншого промислового концерну «Норск Гідро».

З 1985 р. вся пряма участь держави в нових проектах, за винятком Норск Гідро та ряду інших великих компаній, передається в управління Статойл, тобто Статойл одночасно стає і державним холдингом, і керуючим державною власністю. В грудні 2000 р. було прийнято рішення не тільки передати безпосередньо у власність активи, що знаходяться в управлінні Статойл і Норск Гідро, а й частково приватизувати Статойл, дозволивши компанії утворювати партнерства з іншими компаніями. Одночасно з цим планується створення нової керуючої компанії, яка управлятиме частинами в нафтогазових розробках, що залишилися у власності держави. Така нова компанія зосередить свої зусилля на управлінні технологічними системами нафтогазовидобування, на адмініструванні ліцензіями на родовища, на загальному контролі і нагляді за транспортною інфраструктурою. Фінансова участь держави в спільних підприємствах також має свої варіації. Наприклад, в Мексиці, Чилі, Колумбії держава надавала акціонерам таких підприємств

додаткові гарантії з повернення певної частки мінімального доходу [1, с. 52]. У Східній Азії в проектах, пов'язаних з будівництвом платних доріг, держава ставала безпосереднім акціонером, надавала позики, субсидії [1, с. 51].

У цілому ряді країн спільні підприємства створювалися в процесі реструктуризації енергетичної галузі, особливо в процесі виділення та створення незалежних генеруючих підприємств. У 1990-1999 рр. в країнах, що розвиваються в сфері генерації електроенергії було ініційовано близько 700 проектів за участю приватного капіталу, із загальним обсягом приватних інвестицій 187 млрд. дол. У Болівії форми подібного партнерства створювалися безпосередньо на етапі приватизації державної власності. Болівійський досвід приватизації відомий як «приватизації за допомогою капіталізації». Сенс його полягає в тому, що спочатку держава визначає для себе стратегічного приватного партнера, який інвестує кошти безпосередньо у розвиток підприємства, що приватизується. У результаті на першому етапі приватизації підприємство стає фактично спільним підприємством держави і приватного інвестора з розподілом власності 50 на 50%. Після того як інвестиції приватного інвестора призводять до зростання капіталізації підприємства, а саме підприємство починає розвиватися, держава продає свої 50% за звичайною схемою приватизаційної масового акціонера. Так, дрібні інвестори отримують акції підприємства з великим рівнем капіталізації, ніж до залучення приватного інвестора.

В цілому слід зазначити, що, незважаючи на наявні приклади фінансової державної участі в спільних проектах, в більшості країн світу основне фінансове навантаження лягає на приватний капітал, а держава лише зберігає свої майнові права на власність або на деяку її частку. Це означає, що в процесі розвитку форм партнерства бізнесу і держави остання залишається акціонером, і ця роль також передбачає певні дії з боку держави, як і певні партнерські зобов'язання.

Найбільш відомою формою розподілу прав власників у спільних підприємствах, де змішаний державний і приватний капітал, є «золота акція». Вона дозволяє приватному бізнесу володіти значною часткою власності, але при цьому зберігає за державою право контролювати процес управління цією власністю. «Золота акція» широко використовується урядами Бельгії, Бразилії, Франції, Малайзії, Новій Зеландії, Іспанії, Туреччини, Великобританії.

Іншою формою встановлення балансу майнових прав між державою та бізнесом в рамках спільного підприємства є визначення і виконання переважних прав акціонерів на придбання пакетів акцій, що продаються одним з партнерів. У цій ситуації держава має обмежені можливості щодо продажу своєї частки. Приклади цього можна знайти в Аргентині, Бразилії, Кенії, Марокко, Філіппінах. Часто, коли жоден з акціонерів не має контрольного пакета, в тому числі й держава, використовується метод створення «голосуючих блоків акціонерів», які необхідні для спільного прийняття рішень. Такі блоки оформляються договорами, але в принципі можуть носити форму спільних підприємств з консолідованим пакетом голосів різних партнерів. Практика

формування голосуючих блоків великих акціонерів, у тому числі й держави, використовується в Австрії, Франції, Німеччині. Необхідність формування таких блоків останнім часом стає все більш актуальною і для України.

**Висновки.** Отже, держава повинна якось розпоряджатися цими пакетами і ефективно управляти тією власністю, якою вона частково володіє. Видється, що досвід створення спільних підприємств з відділенням функцій оперативного управління власністю, як і формування блоків голосуючих акцій, може виявитися вельми корисним. Таким чином, в сучасних рамках світової економіки структури власності, де держава, незважаючи на приватизацію, залишається одним із власників, виникає об'єктивна необхідність переосмислення державою не тільки своїх основних функцій в цілому, але й підходів до власної ролі як власника.

Держава ніколи не зможе відтворити культуру акціонерного контролю і управління, яка сформувалася в приватному секторі. Держава завжди буде або тяжіти до диктату, або поступово ставати пасивним власником, при якому власність швидше руйнується, ніж розвивається і примножується. Однак далеко не завжди легко вирішити цю проблему на основі суто короткострокового підходу – приватизації власності. Від держави потрібен інший підхід, перш за все, заснований на зацікавленості в довгостроковому збільшенні вартості активів. Домогтися цього можливо шляхом формування альянсів і партнерств з приватним бізнесом. Враховуючи досвід Великобританії в процесі приватизації, а також той факт, що це одна з країн з класичною ринковою економікою, слід уважно поставитися до цього висновку і, можливо, постаратися взяти його на озброєння з метою підвищення ефективності управління державною власністю в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Демидова Л. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада) / Демидова Л. // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 4. – С.40-60.
2. Мартин Г.П. Западная глобализация : атака на процветание и демократию / Мартин Ганс-Питер, Шуманн Харальд : Пер. с нем. Г.Р.Контарева. – М. : Изд. дом «АЛЬПИНА», 2001. – 335 с.
3. Братута О.Г. Реформування державної регіональної політики в Україні з урахуванням досвіду економічно розвинутих країн/ О.Г. Братута // Регіональна економіка. – 2002. – №1. – С. 57 – 65.

#### **References:**

1. Demydova, L. "Ways to improve the efficiency of the public sector (experience of the Western countries)." *Problemy teoryy u praktyky upravleniya*. 4 (1998): 40-60. Print.
2. Martyn, H.P. *Western Globalization: Attack on Prosperity and Democracy*. Moscow: AL'PYNA, 2001. Print.
3. Bratuta, O.H. "Reforming the state regional policy in Ukraine taking into account the experience of economically developed countries." *Rehional'na ekonomika* 4 (2002): 57 – 65. Print.