

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Н.І. ОМЕЛЬЯНЧИК,
НДЕІ Мінекономрозвитку України,
Т.Г. НЕЦОРА,
НДЕІ Мінекономрозвитку України,
О.Ю. РУДЧЕНКО,
НДЕІ Мінекономрозвитку України,
М.Ф. ТЮТЮН,
НДЕІ Мінекономрозвитку України

Особливості управління об'єктами державної власності у ряді пострадянських країн

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних із формуванням державного сектору та розбудовою систем управління об'єктами державної власності у ряді країн колишнього СРСР.

Ключові слова: державний сектор, системи управління об'єктами державної власності.

Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с формированием государственного сектора и развитием систем управления объектами государственной собственности в ряде стран бывшего СССР.

Ключевые слова: государственный сектор, системы управления объектами государственной собственности.

The article deals with issues related to the formation of the public sector and the development of management systems of state property in several countries of the former USSR.

Постановка проблеми. Моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності в Україні свідчить, що воно є малоефективним та не відповідає сучасним вимогам. Це зумовлює необхідність розробки та реалізації комплексу заходів щодо його суттєвого поліпшення. У свою чергу, з по-

зицій розроблення рекомендацій щодо зміни системи управління об'єктами державної власності в Україні інтерес представляє зарубіжний досвід розбудови відповідних моделей управління.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Питання щодо розвитку державного сектору, визначення його ролі та призначення досліджуються у працях багатьох вітчизняних вчених та науковців, серед яких А. Гальчинський, О. Головінов, Н. Гончарова, І. Жадан, В. Кубліков, Л. Кузьменко, О. Пасхавер, М. Чечетов та ін. Водночас, незважаючи на очевидні ґрунтовні доробки в цій сфері, де головна увага приділялася вивченню моделей управління державним сектором у розвинутих країнах, не одержали достатнього висвітлення питання, пов'язані з сучасними тенденціями вдосконалення системи управління державним майном у країнах колишнього СРСР, що є важливим з позиції вдосконалення моделі управління в Україні.

Метою статті є оцінка практики діючих систем управління державного сектору у ряді пострадянських країн, зокрема Російській Федерації (РФ), Республіці Білорусь (РБ) та Республіці Казахстан (РК) з позиції можливості їх використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вивчення досвіду формування державного сектору та побудови систем управлін-

ня об'єктами державної власності у ряді пострадянських країн показало, що цей процес має багато спільних рис із практикою в Україні, хоча є і певні суттєві відмінності.

По-перше, якщо в Україні державна власність відокремлена від власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності), то у РК та РБ державна власність виступає у вигляді республіканської та комунальної власності. У РФ через її федеральний устрій державна власність – це федеральна власність та власність суб'єктів РФ.

По-друге, у РФ, РБ та РК політика і практика управління державним сектором щодо стратегії його розвитку підкріплені відповідними офіційними концепціями, в яких визначено основи державної політики у сфері управління держмайна, у той час як в Україні ще по цей час відсутні такі концептуальні підходи [6, 8, 9]. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» в цій ролі не може її замінити, адже у ньому відсутня детально пророблена правова регламентація процедур управління державним майном, наразі головна увага приділена визначенню повноважень уповноважених органів [4]. Слід зазначити, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності» було прийнято лише у вересні 2006 року, в той час як у РФ, РБ та РК відповідні концепції були прийняті у 1999–2000 роках. Також до цього часу в Україні не прийнято закон «Про Фонд державного майна», оновлену Державну програму приватизації, нормативний документ, який би регулював порядок повернення до державної власності безхазяйного та конфіскованого майна за рішенням суду.

По-третє, у РФ, РБ та РБ функціонування системи управління об'єктами державної власності більш детально регламентовано відповідними правовими актами. Так, на відміну від України для управління такими значущими об'єктами, як майно державних підприємств, у РФ, РБ та РБ прийнято відповідні закони¹, в яких досить чітко регламентовано їхній правовий статус, права та обов'язки власників, порядок створення, реорганізації, ліквідації, приватизації, реєстрації, прописано сфери діяльності, принципи ціноутворення, оплати праці керівництва та найманих працівників, відповідальність тощо.

Крім нормативних актів, що регламентують правовий статус державних унітарних підприємств, у РК прийнято і спеціальний закон «Про державний моніторинг власності у галузях економіки, що мають стратегічне значення», який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державного моніторингу власності у цих галузях, а також визначає підстави та умови його проведення [4]. Також заслуговує на увагу і прийнятий на початку 2011 року у РК Закон «Про державне майно», в якому вперше на пострадянському просторі зроблено спроба систематизувати правову базу щодо держвласності, закріпити правові засади, принципи і положення, що регулюють відносини, які складаються в процесі здійснення державою прав на майно, а також відносини з контролю за його ефективним використанням [3].

По-четверте, якщо у РФ, РБ та РК державні установи включено до складу суб'єктів господарювання державного сектору, то в Україні згідно з п. 2. ст. 22 Господарського кодексу суб'єктами господарювання є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

По-п'яте, у РФ та РК держсектор характеризується застосуванням більш широкого спектру організаційно-правових форм господарювання. Так, у РК поряд із такими звичними для України формами, як «національний холдинг» та національна/державна компанія, функціонують такі специфічні утворення, як «національний керуючий холдинг», «соціально-підприємницька корпорація», «національний інститут розвитку». У свою чергу, в РФ держпідприємства зазвичай зареєстровані у вигляді однієї з таких форм: акціонерні товариства (відкриті та закриті), унітарні підприємства (на праві господарського відання або оперативного управління), держкорпорації та державні установи (бюджетні та автономні).

По-шосте, Україну від РФ, РБ та РК відрізняє і система державних органів, які опікуються здійсненням державної політики у сфері управління державною власністю, їх підпорядкованість, повноваження та вид (тобто чи є вони організаційно-самостійними або є структурними підрозділами інших органів). Зокрема, якщо ФДМУ є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який у своїй діяльності підпорядкований і підзвітний Верховній Раді, то Комітет державного майна та приватизації РК є відомством Міністерства фінансів, Федеральне агентство з управління державним майном знаходиться у віданні Міністерства економічного розвитку РФ. У свою чергу, Державний комітет з майна РБ є республіканським органом державного управління, який підпорядкований уряду РБ. Крім цього, Державний комітет з майна РБ має у своєму складі спеціальний структурний підрозділ – Фонд державного майна, який також наділений повноваженнями та здійснює спеціальні функції (виконавчі, контрольні, регулюючі та інші) у сфері управління розпорядження, приватизації, оцінки та обліку майна, що перебуває у власності РБ.

Аналіз основних повноважень зазначених органів у сфері управління державною власністю свідчить, що чи не найголовнішою різницею у повноваженнях, покладених на ФДМУ, є те, що на відміну від Федерального агентства з управління державним майном РФ та Державного комітету з майна РБ він не є уповноваженим органом щодо проведення єдиної державної політики у галузі земельних відносин, геодезії, картографії, забезпечення ведення моніторингу земель,

¹ У РФ – Федеральний закон РФ «Про державні та муніципальні унітарні підприємства, у РК – Закон «Про державне підприємство», у РБ – постанова Ради Міністрів РБ «Про порядок створення унітарних підприємств, установ, майно яких знаходиться у республіканській власності, їх реорганізації та ліквідації».

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

державного земельного кадастру. Також на відміну від Федерального агентства з управління державним майном РФ на ФДМУ не здійснює повноваження по роботі з арештованим та беззащитним майном і державною власністю.

По-сьоме, слід відзначити, що мережа суб'єктів управління у країнах, що розглядаються, виникла не як результат цілеспрямованого вибору тієї чи іншої схеми управління, а вона є похідною від фактичного розподілу державних об'єктів між органами управління або господарськими структурами.

По-восьме, у РФ, РБ та РК, як і в Україні, немає єдиного державного органу, який би здійснював повноваження з управління державною власністю (рис.1–3). На сьогодні функції щодо управління державною власністю розподілені між цілим рядом спеціалізованих та галузевих органів (міністерствами, комітетами, агентствами тощо). Крім цього, частина державних регуляторних функцій та функцій з управління державним майном (корпоративними правами) у країнах, що розглядаються, покладено на такі спеціальні утворення як «національні холдинги», «національні компанії (в тому числі соціально-підприємницькі)», «національні інститути розвитку» (РК), державні корпорації (РФ), державні об'єднання (РБ). Наразі така невизначеність інституційного середовища управління державною власністю призводить до значних втрат державного майна, його нецільовому використанню, корупції.

По-дев'яте, у державному секторі РФ, РК, як і в Україні, домінує така організаційно-правова форма господарювання, як «державне підприємство». Проте якщо в Україні та РФ лівову частину по цьому колу становлять державні підприємства за-

сновані на праві господарського відання, то у РК – державні підприємства на праві оперативного управління (тобто, казенні підприємства), більшість з яких перебуває у комунальній власності². Зі свого боку у держсекторі РБ питома вага держпідприємств станом на початок 2011 року становила 47,7%, у той час як господарських товариств – 52,3%.

По-десяте, ефективність функціонування державного сектора у РФ, РБ та РК, як і в Україні, в цілому не відповідає розміру економічного потенціалу, який він має. Аналіз головних недоліків у сфері функціонування господарюючих суб'єктів з державною участю у країнах, що розглядаються, показує, що вони практично такі самі, як і в Україні: корумпованість керівників; слабкий контроль за діяльністю менеджменту; протистояння державних інтересів та інтересів приватних акціонерів в АТ; загроза втрати важелів для дотримання і захисту своїх інтересів в АТ; непрозорість проведення тендерів; розкрадання державних коштів; недостатня прозорість політики працевлаштування; неефективний розподіл державних коштів; проблеми рентабельності в державних підприємствах; невідповідність виплат до бюджету у вигляді дивідендів і податків у порівнянні з результатами діяльності; відсутність досто-

² Довідково: станом на 01.01.2011 р. у державній власності Казахстану нараховується 4693 держпідприємств, в тому числі на праві господарського відання – 802 (або 17,1% від загальної їх кількості) та оперативного управління – 3891 (або 82,9%). У свою чергу у республіканській власності функціонує 329 держпідприємств (в тому числі на праві господарського відання – 122 або 37,1%, на праві оперативного управління – 207 або 62,9%), у комунальній власності – 4364 (в тому числі на праві господарського відання – 680 або 15,6%, на праві оперативного управління – 3684 або 84,4%).

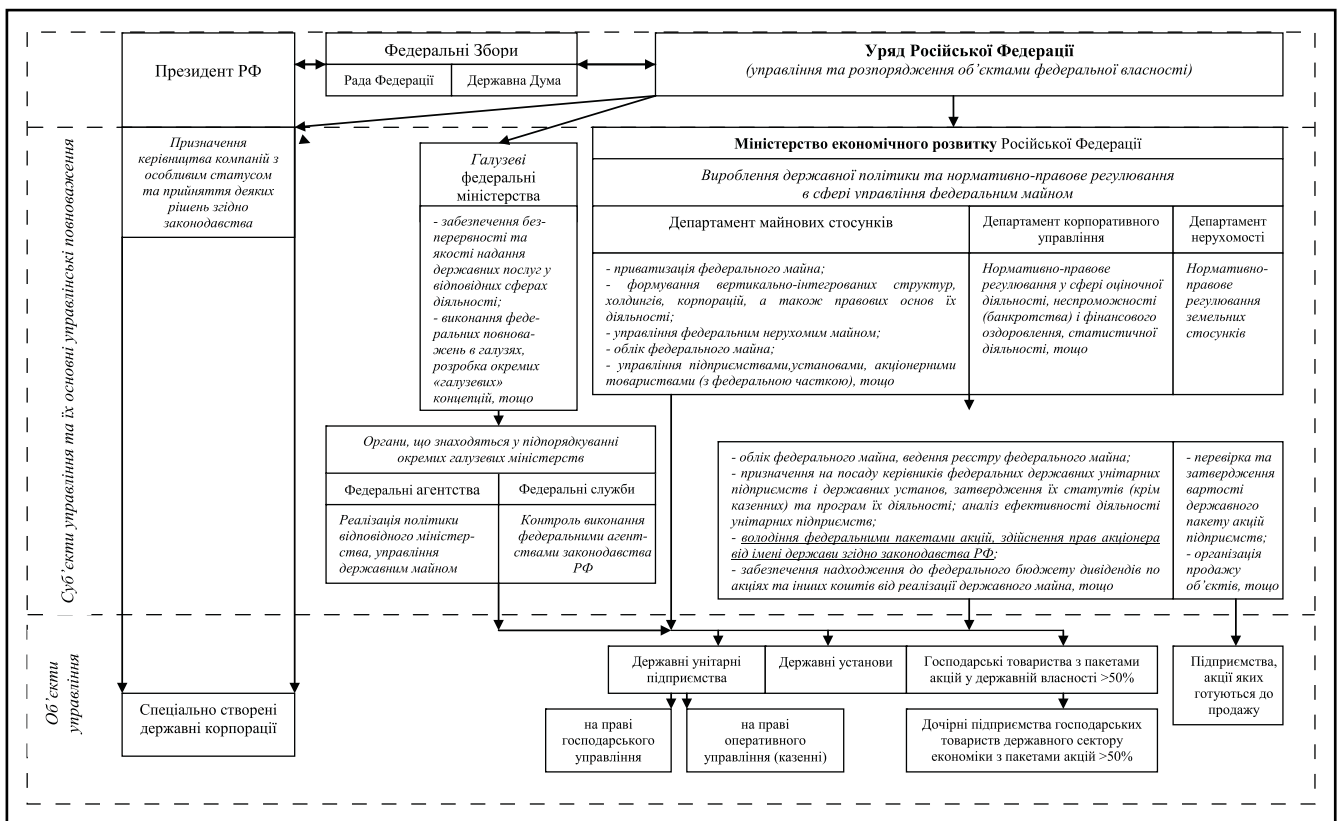


Рисунок 1. Діюча модель управління державним сектором Російської Федерації

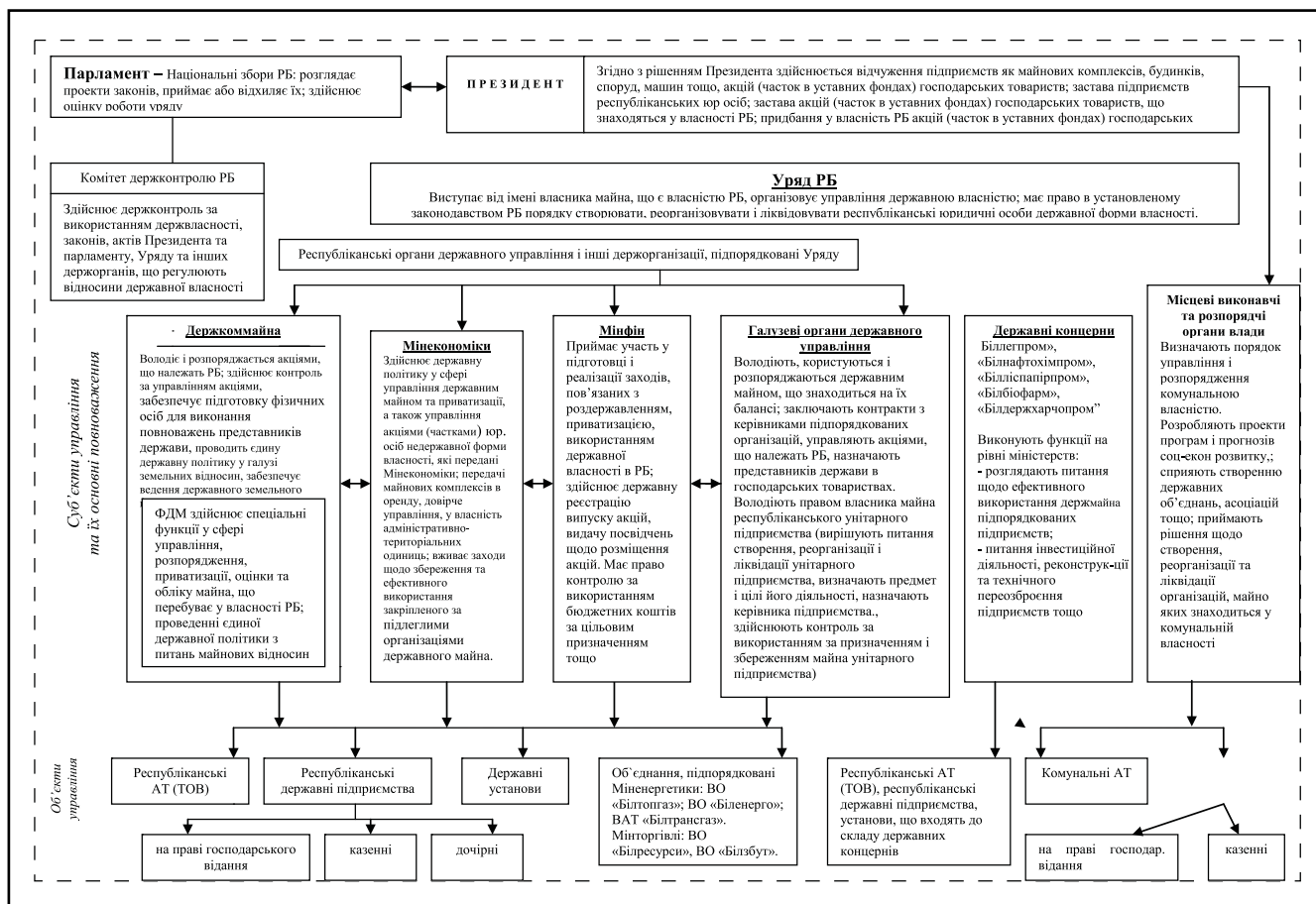


Рисунок 2. Діюча модель управління державним сектором в Республіці Білорусь (РБ)

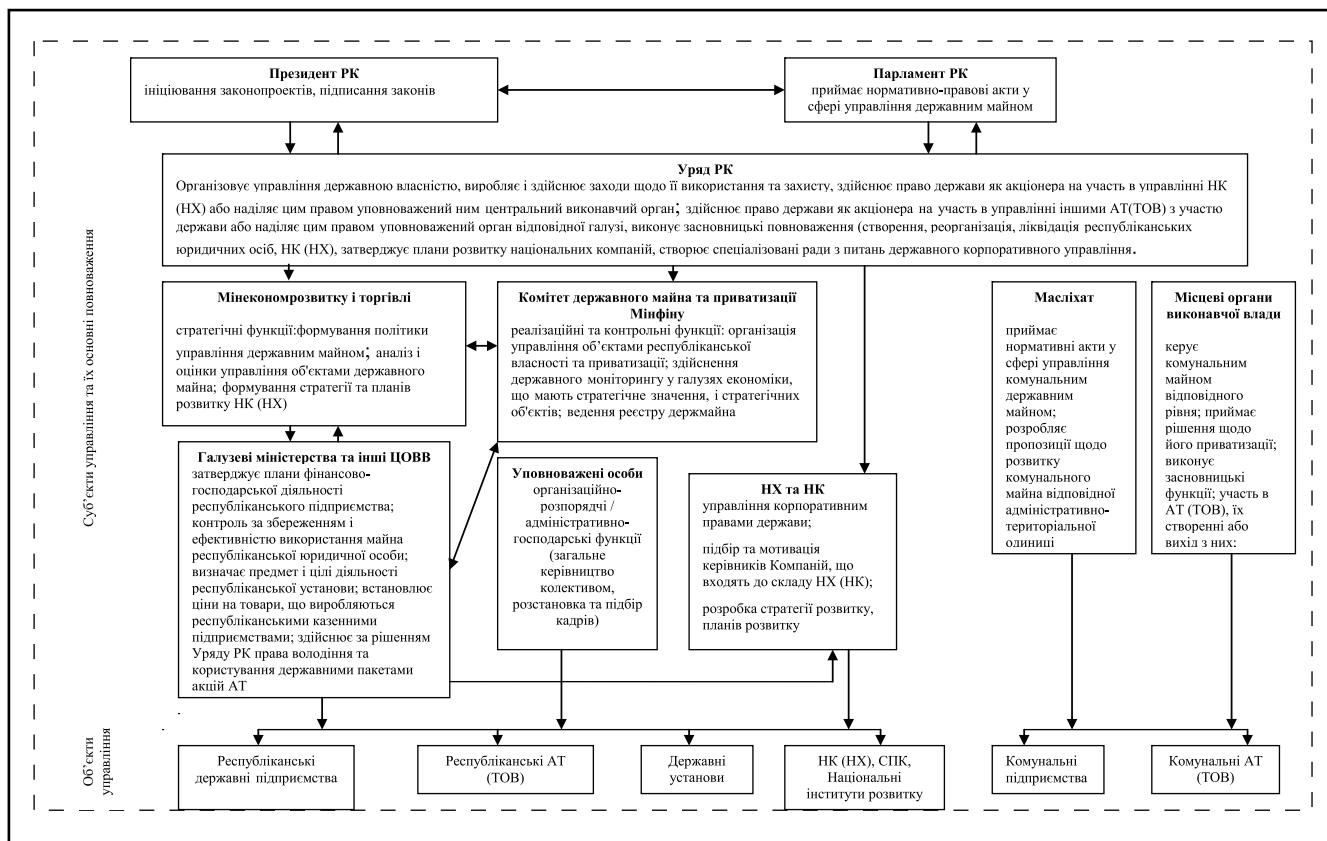


Рисунок 3. Діюча модель управління державним сектором у Республіці Казахстан (РК)

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Систематизація основних порушень і недоліків, оцінка наслідків і заходи нейтралізації у сфері функціонування державних підприємств

Зміст порушень і недоліків	Оцінка наслідків	Заходи щодо нейтралізації порушень
Розкрадання державної власності, нецільове використання державного майна	Загроза економічній безпеці, матеріальний збиток, зростання тіньової економіки	Надання боротьби з корупцією системного характеру, ефективності, реальності й невідворотності; чітке визначення функцій та компетенції усіх суб'єктів управління об'єктами державної власності
Проблема рентабельності господарюючих суб'єктів з державною участю	Корупція, неефективне витрачання державних коштів	Глибокий моніторинг діяльності підприємств
Нецільове освоєння або недостатнє освоєння державних коштів	Зниження можливостей держави у вирішенні стратегічних проблем розвитку економіки	Коригування законодавства про неплатоспроможність, банкрутство
Відсутність глибокого моніторингу діяльності господарюючих суб'єктів з державною участю	Активізація рейдерства, криміналу, корупції, нанесення збитків державі	Активізація контролю ефективності державної власності, надходження коштів від використання державного майна до бюджету, управління державною власністю
Відсутність гарантій захисту прав держави як власника	Корупція, кримінал, завдання шкоди бюджету і населенню країни	Прийняття законів «Про державні активи», «Про націоналізацію», «Про Фонд державного майна» та відповідну до вимог часу оновлену Державну програму приватизації

вірного і повного розміру ринкової вартості активів державних підприємств, відсутність механізму ринкової оцінки об'єктів, що належать державі; халатність службовців по відношенню до своїх обов'язків; низька кваліфікація керівників підприємств (див. табл.). Це свідчить про необхідність подальшого здійснення комплексу заходів щодо підвищення рівня прозорості, кваліфікації менеджерів та їх відповідальності за використання державних активів.

Висновки

Таким чином, стосовно країн колишнього СРСР слід зазначити, що для них характерним є незавершеність адаптації цього сектора до ринкових умов господарювання, тобто їх моделі управління можна визначити як такі, що знаходяться в стадії трансформації. При цьому моделі управління держсектором в цих країнах еволюціонізують в основному у напрямі дуальної моделі, а в окремих випадках (наприклад, у РФ щодо державних корпорацій, стратегічно важливих підприємств) – з елементами централізованої моделі (про значному ступені консолідації господарських структур). Крім того, характерним для них є те, що, по-перше, все ще значну частку складають державні підприємства, котрі функціонують на правах повного господарського ведення, а по-друге, з точки зору консолідації та реструктуризації державного сектору заслуговує на увагу досвід Казахстану, де здійснені заходи щодо корпоратизації та інтегрування господарських структур, а також РФ із впровадження систем та інструментів корпоративного управління (зокрема, механізм «золотої акції»). В той же час аналіз свідчить, що ефективність використання державних активів в країнах пострадянського простору все ще залишається на недостатньо високому рівні, що вимагає необхідності подальшого здійснення комплексу заходів щодо підвищення рівня прозорості, кваліфікації менеджерів та їх відповідальності.

Література

1. Балацкий Е.В., Коньшев В.А. Российская модель государственного сектора экономики. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 390. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.kapital-rus.ru/articles/article/181135.
2. Державний сектор і функції держави у період кризи / О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова, О.М. Кошик, К.М. Агеева, Д.П. Згортюк. – Режим доступа: c-e-d.info/doc/monograph/DerSector.doc
3. Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» от 01.03.2011 n 413-iv.: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04800&ogl=all>
4. Закон Республики Казахстан «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02907&all=all>
5. Закон України «Про управління об'єктами державної власності». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=185-16
6. Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ в ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2000 №903. – base.consultant.ru/cons/cgi/online
7. Кузык М.Г., Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д., Симачев Ю.В. Государственный сектор и новая приватизационная политика. Документ экспертной группы по обновлению Стратегии-2020 «Управление государственной собственностью и приватизация». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/16943>
8. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 2000 года №1095 «Об одобрении Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан». – Режим доступа: <http://www.kgip.kz/aspectZFP>.
9. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10.08.2000 г. №1240 «О концепции управления государственным имуществом в Республике Беларусь на 2001 – 2005 годы». – Режим доступа: <http://www.lawbelarus.com/repub2008/sub34/text34072.htm>.