

## РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО КОРПОРАТИВНОГО СЕКТОРУ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАСНОСТІ

*В. Т. Плакіда,*

*к. е. н., докторант,*

*Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

*Обґрунтовано комплекс заходів щодо перешкоджання захвату рейдерства. Розроблено самостійно регульовану систему, що виключає незаконний перерозподіл власності, гарантує захист прав меншитарних і мажоритарних акціонерів.*

*Led to complex of measures on the obstacle of delight. The independently managed system is developed, that eliminates the illegal redistribution of own, guarantees defence of rights for minority and majority shareholders.*

### ВСТУП

Реформування української економіки призвело до кардинальної зміни ролі державного сектору, який є інструментом держави для виконання його регулюючої функції як в масштабах всієї країни, так і окремих регіонів. Державний сектор вельми специфічний не тільки з погляду задач, що стоять перед ним, але і з погляду методів управління його функціонуванням і розвитком.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Прикладні аспекти управління власністю висвітлені у наукових працях А. Алчіана, А. Берлі, Т. Веблена, М. Гордона, С. Гроссмана, Г. Мінза, М. Міллера, Д. Норта, Р. Коуза, М. Портера, О. Ульямсона та ін. Окремі положення багатоаспектної проблематики розглядали у своїх наукових працях вітчизняні економісти, зокрема: О. Амоша, П. Бельський, Є. Бойко, С. Давимука, М. Долішній, В. Євтушевський, М. Єрмошенко, І. Жадан, М. Козоріз, О. Кузьмін, В. Павлов, Є. Палига, О. Поважний, О. Редькін, С. Румянцев, М. Сірош, М. Чечетов, М. Шкільняк та ін.

### МЕТОЮ СТАТТІ Є

— обґрунтувати комплекс заходів щодо перешкоджання рейдерства;  
— розробити саморегульовану систему, що виключає незаконний перерозподіл власності, гарантує захист прав меншитарних і мажоритарних акціонерів.

### ОСНОВНА ЧАСТИНА

В Україні управління державними підприємствами здійснюють Кабінет Міністрів України, міністерства і місцеві

органи виконавчої влади, Антимонопольний Комітет України, а державними підприємствами, що знаходяться в процесі приватизації, — Фонд державного майна України. Законодавчо забезпечує управлінський процес Верховна Рада України. Державні підприємства створюються, ліквідовуються і реорганізуються за рішенням органу управління. Механізм взаємодії між міністерствами як суб'єктом управління державним сектором економіки і підлеглими йому підприємствами — як об'єктом, залежить від організаційно-правової форми державного підприємства. Майно підприємств може знаходитися або в повному господарському віданні, коли реалізуються права володіння, користування і розпорядження, або на праві оперативного управління, коли підприємство володіє, користується, але не розпоряджається майном. Власником майна, що знаходиться як в господарському віданні, так і в оперативному управлінні, є держава, і вона вирішує питання створення підприємства, визначення предмет і мету його діяльності, реорганізації і ліквідації, затверджує статут, призначає директора (керівника), здійснює контроль за використанням за призначенням і збереженням переданого майна. Таким чином, право власника — доводити завдання, а обов'язок підприємства — його виконувати.

Фонд державного майна України (ФДМУ) покликаний грати важливу координуючу роль у функціонуючому механізмі взаємодії органів управління державним сектором. В структурі ФДМУ створений окремий підрозділ — Головне управління з питань державної корпоративної власності. На основі пропозицій ФДМУ Розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2001 р. № 467-р схвалена Концепція політики Кабінету Міністрів по управлінню об'єктами державної власності, відповідно до якої запропоновані наступні шляхи її реалізації [5, с.5]:

— законодавче визначення основ управління об'єктами державної власності;

— визначення оптимальної структури державного корпоративного сектору економіки;

— впровадження нової системи управління державним сектором економіки;

— забезпечення ефективного менеджменту в державному секторі економіки, у тому числі за рахунок недержавних менеджерів;

— упровадження фінансового планування державних підприємств;

— відмова від превалювання фіскальних чинників і здійснення активної інвестиційної політики;

— підвищення ефективності діяльності державних і холдингових компаній.

Антимонопольний комітет України відповідно до покладених на нього задач контролює дотримання антимонопольного законодавства при створенні, реорганізації, ліквідації суб'єктів господарювання, створенні об'єднань підприємств, вступі одного або декількох суб'єктів господарювання до об'єднання, при перетворенні органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління і контролю в об'єднання суб'єктів господарювання, придбанні будь-яким іншим способом у власність, отриманні в управління (користування) часток (акцій, паїв), активів (майна) у вигляді цілісних майнових комплексів суб'єктів господарювання або їх структурних підрозділів, оренді цілісних майнових комплексів суб'єктів господарювання або їх структурних підрозділів, отриманні будь-яким іншим способом контролю господарської діяльності.

На регіональному рівні управління об'єктами державності покладено на місцеві держадміністрації. В їх повноваження входить:

— здійснення на відповідних територіях управління об'єктами, які знаходяться в державній власності і передані в сферу їх управління;

— ухвалення рішень про створення, реорганізації і ліквідації підприємств, установ і організацій, які належать до сфери їх управління;

— здійснення делегованих відповідним порадам функцій управління майном, яке знаходиться в сумісній власності територіальних общин;

— внесення пропозицій в проекти програм приватизації державного майна, організація їх виконання.

В існуючій системі управління державним сектором промисловості місцевим органам виконавчої влади відводиться дублююча другорядна роль в порівнянні з галузевими міністерствами. Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" в їх управлінні знаходяться об'єкти державної

власності, передані у встановленому законом порядку. Місцеві державні адміністрації здійснюють функцію управління майном вказаних об'єктів. Голови місцевих державних адміністрацій укладають і розривають контракти з їх керівниками. Керівники підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, призначаються і звільняються з посад за узгодженням з головою місцевої державної адміністрації.

Відповідно до статті 22 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання державного сектору економіки є суб'єкти, які діють тільки на основі державної власності, а також суб'єкти, державна частина в статутному фонді яких перевищує 50% або є величиною, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [1]. Таким чином, до складу державного сектору економіки України входять державні комерційні підприємства, акціонерні товариства з різною часткою участі в них держави, а також державне майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, але знаходиться на їх балансі. Ступінь втручання держави в справи підприємств державного сектору залежить від частки участі державної власності в цьому підприємстві.

В статті 73 Господарського кодексу України вказано, що в нашій державі діють державні унітарні підприємства. Вони створюються компетентними органами державної влади в розпорядковому порядку на базі відособленої частини державної власності, як правило, без розподілу її на частини і входять в сферу їх управління. Державні унітарні підприємства діють як державні комерційні підприємства [1].

Державні комерційні підприємства є самостійними юридичними особами, що належать державі, здійснюючи виробничу діяльність, на основі самоокупності і прибутковості беруть участь в конкурентній боротьбі. Джерелами формування майна державних підприємств є:

- майно, передане йому органами державного управління;
- доходи, отримані від реалізації продукції, надання платних послуг, а також від інших видів фінансово-господарської діяльності;
- кредити банків і інших кредиторів;
- доходи від цінних паперів;
- капітальні вкладення;
- безкоштовні або добродійні внески, пожертвування організацій, підприємств і громадян;
- придбання майна іншого підприємства, організації; інші джерела, не заборонені законодавством України.

Відчуження засобів виробництва, закріплених за державним підприємством, здійснюється за узгодженням з органом управління в порядку, встановленому чинним законодавством. Засоби, отримані в результаті відчуження майна, прямують на інвестиції підприємства

і є державною власністю.

Державні підприємства, наділені правом повного господарського відання, можуть здавати в оренду організаціям, установами і громадянам обладнання, транспортні засоби, інвентар і інші матеріальні цінності, які йому належать за згодою з міністерством.

Підприємство самостійно планує свою діяльність, визначає стратегію і основні напрями свого розвитку, відповідно до галузевих науково-технічних прогнозів і пріоритетів, кон'юнктура ринку продукції, товарів, робот, послуг і економічної ситуації. Виготовлену продукцію (послуги) підприємство реалізує за цінами, які формуються відповідно до умов економічної діяльності, а в деяких випадках — за фіксованими цінами.

Орган управління призначає керівника державного підприємства, який, у свою чергу, самостійно визначає структуру управління і встановлює штати. Основним результатом господарської діяльності підприємств є прибуток. Чистий прибуток, який залишається від покриття матеріальних витрат, витрат на оплату праці, оплати відсотків по банківських кредитах, сплати передбачених законодавством податків і інших платежів до бюджету, відрахувань до інвестиційних фондів, залишається в повному його розпорядженні.

За ринкових умов господарювання державні підприємства необхідні для задоволення потреб держави у виробництві і споживанні окремих видів унікальної продукції. Такі виробництва виконують в основному державні замовлення на вироби або послуги особливої важливості. Тому економічною функцією казенних підприємств є безпосереднє задоволення суспільних потреб в продукції або послугах особливої призначення.

Вітчизняний державний сектор дозволяє виділити і такі організаційно-правові форми, в яких можуть функціонувати об'єкти державної власності як акціонерні товариства, в яких держава володіє певним пакетом акцій:

1. Підприємства, в яких держава має від 50%+1 акція до 100%. Володіння такими пакетами акцій дає державі можливість у разі потреби блокувати ухвалення рішень на загальних зборах акціонерів з усіх питань.

2. Підприємства, де держава має від 25% + 1 акція до 50%. В таких товариствах держава має право блокувати ухвалення рішень на загальних зборах акціонерів з питань:

- внесення змін в статут акціонерного товариства;
- створення і ліквідації дочірніх підприємств, філіалів і представництв;
- ухвалення рішень про припинення діяльності акціонерного товариства.

3. Підприємства, де держава володіє пакетом акцій від 0 до 25%. Володіння таким пакетом акцій дає можливість:

- блокувати ухвалення рішень на загальних зборах акціонерів з питань скликання позачергових зборів у будь-який час з будь-якого приводу;
- обов'язкового включення пропо-

нованих питань до порядку денного виконання вимоги, що стосуються проведення ревізійною комісією перевірки фінансово-господарської діяльності управління;

— призначення своїх представників для контролю за реєстрацією акціонерів для участі в загальних зборах.

Таким чином, участь держави в корпоративних утвореннях визначається перш за все обсягом прав держави в управлінні акціонерними товариствами через відповідну частку пакету акцій. Значні обсяги державних корпоративних прав перетворюють проблему управління ними на вельми важливу. Дану тезу підтверджує історія формування державного корпоративного управління в Україні, яка має декілька періодів. Коротко розглянемо їх.

Період 1991—1993 рр. характеризується тим, що міністерства перестали безпосередньо керувати державними підприємствами. Відповідно до ухвали Верховної Ради України від 14 лютого 1992 р. ФДМУ були надані повноваження по управлінню державним майном, що фактично призвело до дублювання функцій Кабінету Міністрів України, центральних органів державної виконавчої влади, підлеглих уряду України. Таке рішення було викликане прагненням керівництва країни зламати залишки колишньої командно-адміністративної системи, ослабити вплив міністерств, керівники яких наполегливо чинили опір процесу економічних реформ в цілому і процесу приватизації підприємств, що знаходилась під їх контролем, зокрема.

Не дивлячись на це, реальні важелі управління залишилися в руках міністерств, і останні робили все, щоб нести відповідчі їм підприємства в списки заборонених до приватизації. Фонд державного майна України був не зовсім готовий до виконання переданих йому повноважень. Для цього він не мав ні досвіду, ні нормативної бази, ні достатньої кількості кваліфікованих кадрів.

Така схема виявилася нежиттєздатною і призвела до втрати керівності державою підприємствами. Тому Кабінет Міністрів України 15 грудня 1992 р. прийняв Декрет "Про управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності", відповідно до якого повноваження по управлінню цим майном були покладені на міністерства.

Другий період (1994—1997 рр.) характеризується тим, що з метою поліпшення ситуації в питаннях управління корпоративними правами держави в 1995 р. була створена кредитно-інвестиційна компанія "Держінвест". Указом Президента України була створена також Державна комісія по цінних паперах і фондовому ринку (далі — комісія). Повноваження Комісії активно використовувалися для втручання в механізми корпоративного управління шляхом внесення розпорядження про усунення порушень законодавства в діяльності акціонерних товариств і прав акціонерів. У зв'язку з цим контроль за проведенням перевірок територіальними управліннями з боку Комісії постійно поси-



лювався, а кількість громадян і професійних учасників ринку за фактом порушення їх прав на ринку цінних паперів постійно зростала [2; 3, с. 48].

Під час вказаного періоду ФДМУ здійснював управління корпоративними правами шляхом передачі державних пакетів акцій в управління уповноваженим особам або до статутних фондів державних холдингових або акціонерних компаній. Уряд ухвалював рішення по найважливішим стратегічних об'єктах з урахуванням пропозицій міністерств і ФДМУ. Часто саме профільні галузеві міністерства ставали головними суб'єктами управління державними пакетами акціонерних товариств.

Початок третього періоду (1998—1999 рр.) відзначений сплеском ділової активності на ринку компанії "Держінвест". Згідно з урядовою ухвалою від 1995 р., розмір його статутного фонду був визначений у розмірі 400 млн грн. Окрім акцій, він повинен був бути сформований за рахунок передачі векселів підприємств, що мають бюджетну заборгованість і за рахунок грошових коштів. За станом на початок 1998 р. у статутному фонді "Держінвесту" грошові кошти були накопичені лише в сумі 3 млн грн. В цьому ж році були передані акції декількох нафтопереробних заводів, машинобудівних і автомобілебудівних підприємств (в цілому близько 10 підприємств). Найціннішим виявилось придбання 56,4% пакет акцій Національної акціонерної компанії "Оранта".

Не дивлячись на вказані спроби реформувати управління державною власністю, уваги цьому питанню було приділено недостатньо. Часто воно відкладалося на другий план. Не дивлячись на всі зусилля ФДМУ, такий важливий напрям, як управління корпоративними правами держави, залишався слабким місцем в його роботі. Деякі експерти нерідко висловлювали думку про те, що ФДМУ не може ефективно займатися управлінням державною власністю, оскільки не можна об'єднати задачі реалізації майна і управління ним в одному органі.

У зв'язку з цим Указом Президента України "Про Національне Агентство України по управлінню державними корпоративними правами" (від 7 липня 1998 р.) і Указом Президента України "Про Положення про Національне агентство України по управлінню державними корпоративними правами" (від 2 вересня 1998 р.), а також ухвалою Кабінету Міністрів України "Про управління державними корпоративними правами" (від 4 листопада 1998 р.) було створено Національне Агентство України з управління державними корпоративними правами. Згідно з цим нормативно-законодавчим актом Національне Агентство було визнано центральним органом виконавчої влади, незалежним від ФДМУ і мало той же ранг, що і ФДМУ. Для передачі повноважень по управлінню державними корпоративними правами від ФДМУ Агентству була створена постійно діюча комісія. Сумісним розпорядженням ФДМУ і Агент-

ства був встановлений конкретний порядок проведення цього процесу.

Проте проблема корпоративного управління не була вирішена. ФДМУ був не в змозі забезпечити належну реалізацію майнових інтересів держави. Рішенням цих складних питань займалася невелика чисельність (при величезній загальній чисельності) співробітників ФДМУ, а сумішати функції реалізації ухвалюваних рішень по приватизації і управлінню державними корпоративними правами досить складно.

Починаючи з 2000 року, можна відраховувати четвертий період формування корпоративного сектору, протягом якого, виходячи з ситуації, що склалася, держава започатковує наступну низку заходів щодо вдосконалення управління корпоративними правами держави. Так, 15 травня 2000 р. прийнята Ухвала Кабінету Міністрів України "Про управління державними корпоративними правами". В ньому був визначений порядок призначення і повноваження представника органу, уповноваженого управліними правами в органах управління господарських товариств.

Відповідно до цієї ухвали керівник органу, уповноваженого управляти відповідними державними корпоративними правами, відповідальні представники в органах управління господарського товариства щорічно подають ФДМУ річний звіт про фінансово-господарську діяльність і пояснювальну записку. ФДМУ контролює і аналізує найважливіші показники роботи господарських товариств, такі як обсяг реалізації продукції, балансовий прибуток, заборгованість: перед бюджетом, державними цільовими фондами, по виплаті заробітної плати, кредиторської заборгованості.

Достатньо уваги з питань управління державними корпоративними правами було приділено в розділі IV "Принципи і порядок закріплення в державній власності пакетів акцій відкритих акціонерних товариств (ВАТ)" Державної програми приватизації на 2000—2002 рр. [6, с.8] Згідно з п. 28 цієї програми закріплення в держвласності пакету акцій у розмірі 25 або 50% статутного фонду ВАТ може здійснюватися виключно щодо ВАТ, створених на базі об'єктів групи Г (це цілісні майнові об'єкти, що займають монопольне положення на загальнодержавному ринку відповідних товарів і послуг або мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави). Процедура закріплення відбувається за ініціативою органів виконавчої влади, уповноважених управляти державним майном. Рішення про закріплення пакету акцій в державній власності на строк до трьох років приймає Кабінет Міністрів України окремо по кожному ВАТ. Після закінчення терміну закріплення пакету акцій Кабінет Міністрів України може ухвалити рішення про продовження терміну закріплення, але не більш ніж на три роки.

Слід звернути увагу на те, що в тому випадку, якщо у ВАТ (в якому 50% статутного фонду плюс одна акція зак-

ріплені в державній власності) за шість місяців до завершення терміну закріплення погіршилися результати роботи (знизилися рентабельність, обсяги виробництва, з'явилась або збільшилась заборгованість підприємства по заробітній платі, платежам до бюджету, державних цільових фондів, зменшилася вартість власного капіталу акціонерного товариства), пакет акцій, закріплений в державній власності, підлягає обов'язковому продажу.

Негативним моментом цього положення є те, що воно може стати перешкодою в досягненні мети розвитку підприємств, вимагаючи довгострокових вкладень. Так звані "короткі гроші" ніколи не вирішували питань економіки розвитку, тому рішення про повторні закріплення повинні прийматися з урахуванням ретельного аналізу діяльності і стратегії розвитку підприємства.

## ВИСНОВКИ

Для визначення способу управління залучаються аналітичні висновки інвентаризаційних комісій про результати інвентаризації державного майна, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, але що знаходиться на їх балансі. Пріоритетність обрання способу управління державним майном визначається черговістю викладених вище способів управління державним майном.

Але наведені факти та деякі законодавчі акти на сьогодні мають здебільшого пізнавально-історичну цінність, ніж науково-практичну. До того ж слід мати на увазі, що саме сьогодні органи законодавчої і виконавчої влади приймають кроки щодо впорядкування порядку управління державним майном та відповідними корпоративними утвореннями. І все ж можна зробити певне узагальнення — результатом реформування форм власності в Україні стала розгалужена структура державного сектору. Управління об'єктами державної власності залежить від організаційно-правових форм, в яких вони діють.

## Література:

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18.
2. Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30 жовтня 1996 р. — № 448/96-ВР.
3. Козаченко Г.В., Воронкова А.Е. Корпоративне управління: Підручник для ВУЗів. — К.: Лібра, 2004. — 368 с.
4. Козаченко Г.В., Воронкова А.Е., Коренев Е.Н. Основи корпоративного управління: Навч. посібник. — Луганськ: Видавництво СНУ, 2001. — 480 с.
5. Концепція управління державними корпоративними правами (від 13.06.2000). Департамент корпоративного управління // Відомчі нормативні акти. — Юридичний вісник України. — 2000. — № 28 (264). — 13—19 липня. — С. 5—6.
6. Принципи корпоративного управління України. — К.: ДКЦПФР, 2004. — 36 с.