

системи, забезпечуючи її цілісність, стійкий розвиток, і зв'язність між її елементами.

Використані джерела інформації:

1. Карлоф Б. Деловая стратегия / Б. Карлоф; пер. с англ; науч. ред. и авт. послесл. В. А. Приписнов. – М.: Экономика, 1991. – 239 с.
2. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем / А. И. Уемов. – М.: «Мысль», 1978. – 272 с.
3. Садовский В. Н. Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. – М.: Наука, 1974. – 277 с.
4. Акофф Р. Акофф о менеджменте / Рассел Л. Акофф; пер. с англ. под ред. Л. А. Волковой. – СПб.: Питер, 2002. – 448 с. – (Серия «теория и практика менеджмента»).

Рецензент: Бакуменко В. Д., д. держ. упр., професор.

УДК 349

Бачинська К. В.,
аспірант Одеського регіонального інституту
державного управління
НАДУ при Президентіві України

ІНСТИТУЦІЙНІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ : СВІТОВА ПРАКТИКА

Анотація. В статті розглянуто організаційні форми управління державною власністю в різних країнах, їх специфічні особливості. Наведені приклади управління державними компаніями у Італії, Швеції, Іспанії та ін..

Аннотация. В статье рассмотрены организационные формы управления государственной собственностью в различных странах, их специфические особенности. Приведены примеры управления государственными компаниями в Италии, Швеции, Испании и других странах.

Annotation. In the article concept organizational forms of state property management in different countries are considered. The examples of management state property in Italy, Sweden, Spain and other countries are resulted.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Одним з важливих факторів, який сприяє формуванню ефективної системи управління державною власністю є дослідження світового досвіду управління державною власністю. Світова практика формування інституційних систем управління має багато цікавих та корисних для вітчизняної науки прикладів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Основи теорії корпоративного управління закладено у працях видатних зарубіжних дослідників – Берлі А., Дракера П., Кейнса Дж. М., Маршалла А., Самуельсона П., Вішни Р., Мінза Г., Шляйфера А., Фрідмана Р. та багатьох інших видатних вчених. З середини 90-х набула актуальності тема корпоративного управління в Україні, що

зумовило зацікавленість з боку вітчизняних науковців, серед яких І. Жадан, С. Мочерний, Б. Пасхавер, А. Канов, Г. Дорофєєва, М. Камишанська, О. Амоша, А. Покритан, М. Чечетов, М. Чумаченко, Шкільняк М. та багато інших. Чимало фундаментальних досліджень зроблено російськими вченими у сфері корпоративного управління, зокрема Авдашевою С. Б., Долгопятовою Т. Г., Бандуриним А. М., Капелюшниковим Р. І., Радигіним А. Д., Храбровим І. А. та ін..

Формування мети (постановка завдання). Метою даної статті є дослідження основних моделей управління компаніями з державною часткою 100% та менше у зарубіжних країнах з масштабним державним сектором, визначення особливостей моделей різних держав.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження.

Проблема розвитку формування компаній з державною участю є предметом дискусій протягом останнього десятиріччя. Важливе місце у цих дискусіях займають компанії, в яких держава є домінуючим акціонером чи акціонером зі значною часткою у статутному капіталі. Багато хто з аналітиків вважає, що формування холдингів з компаній, які мають державну частку є одним з способів підвищення ефективності управління державними компаніями, у тому числі за рахунок зниження витрат управління завдяки скороченню кількості об'єктів управління, за рахунок централізації інвестиційних ресурсів та координації виробничих програм [1]. Переважно холдингові та акціонерні компанії створювались на базі галузевих вертикально інтегрованих структур шляхом передачі до їх статутних фондів контрольних пакетів акцій господарських товариств. Холдинг утворюється у випадку, коли одна компанія залежить від іншої (дочірня від материнської), остання контролює дочірню компанію та управляє нею на підставі участі однієї компанії у статутному капіталі іншої чи внаслідок особливих контрактних відносин між компаніями, незалежно від того, називають себе холдингами чи ні. Згідно українського законодавства, холдингові компанії можуть утворюватися: органами, уповноваженими управляти державним майном, державними органами приватизації самостійно або разом з іншими засновниками шляхом об'єднання у статутному фонді холдингових корпоративних пакетів акцій (часток, паїв); іншими суб'єктами на договірних засадах [2].

Створення холдингів у країнах, що розвиваються є одним із способів вирішення проблем низької ефективності та збитковості багатьох компаній, особливо державних. Утворення таких корпоративних структур має свої недоліки та переваги. На користь утворення холдингів говорить те, що по-перше, вони можуть зіграти на ефекті від масштабу (централізоване навчання персоналу, масові закупівлі), по-друге, на світових ринках капіталу та експорту можуть діяти ефективніше ніж менші фірми, третє, у випадку нерентабельності легше ліквідувати дочірнє підприємство чи збиткову структуру ніж всю компанію та,

четверте, холдинги та об'єднання можуть грати роль ефективного буферу, захищаючи підприємства від політичного втручання.

У більшості країн з розвинутою ринковою економікою управління державною власністю здійснюється за загальними принципами управління власністю: держава бере участь у органах управління та органах контролю діяльності компаній.

Організаційні форми управління державною власністю в різних країнах мають свої специфічні особливості. Однак, у сфері управління державними компаніями можна виділити дві основні моделі:

- управління державними підприємствами здійснюється органами виконавчої влади (міністерствами) у відповідно до профілю діяльності відповідних компаній;

- управління державними підприємствами здійснюється шляхом передачі пакетів акцій спеціально утвореним інститутам (наприклад, виконавчий орган чи управляючий холдинг);

Так, прикладом організаційної побудови другого типу є Італія, Австрія, Іспанія, Бразилія. Система управління державними та змішаними компаніями в Італії утворилась у процесі націоналізації у середині ХХ ст.. Утворений у 1933 році перший державний холдинг «Istituto per la Ricostruzione Industriale» мав на меті довгострокове кредитування компаній, які постраждали під час Великої депресії. Холдинг включав компанії енергетики, оборонної промисловості, чорної металургії, суднобудування.

Італійські холдинги, які утворені для управління підприємствами з державною часткою, мають складну організаційну структуру. Група «Finmeccanica» є яскравим прикладом організаційної побудови італійського державного холдингу, яка являє собою конгломерат компаній змішаної форми власності. Акції компанії розподіляються наступним чином: 32% акцій у володінні казначейства; 5% закріплено за Istituto per la Ricostruzione Industriale; 63% - обертаються на фондовому ринку. Компанії, які входять до складу групи мають свої дочірні компанії, утворюють спільні підприємства з іншими компаніями. Зважаючи на непрозорість системи корпоративного управління італійських державних холдингів інструменти корпоративного управління є менш вагомими ніж некорпоративні методи впливу на діяльність компаній (субсидування, надання пільг тощо).

На противагу непрозорій системі корпоративного управління італійськими державними холдингами, можна навести приклад організації управління державними компаніями у Швеції. Державними пакетами акцій у Швеції розпоряджається уряд, який має повноваження щодо продажу акцій компаній, частка яких становить менш 50% державної участі у капіталі. У цьому випадку не обов'язкова згода парламенту, який має повноваження схвалювати лише суттєві зміни у корпоративній структурі. Управління власністю відокремлено від управління діяльністю підприємств. Спеціально утворене міністерство – Міністерство

промисловості, зайнятості та зв'язку відповідає за управління акціями державних компаній. Відповідальність за управління діяльністю конкретної компанії розподілена між відповідними міністерствами, які оцінюють результати діяльності компанії.

Міністерство промисловості, зайнятості та зв'язку та Міністерство фінансів мають спеціально утворені структурні підрозділи, які відповідають за управління діяльністю державних компаній – корпоративні управління. Співробітники корпоративних управлінь міністерств досягають цілі, які стоять перед ними шляхом участі у раді директорів компанії, які належать державі.

Значну увагу надається інформаційній прозорості компаній та підзвітності менеджерів, зокрема, використовується практика незалежних директорів. Якщо у Італії державні холдинги мають складну організаційну структуру, то шведські державні холдинги побудовані на принципі максимального скорочення рівнів управління, тому шведські державні холдинги мають значно меншу кількість дочірніх та залежних компаній.

Важливим та принциповим питанням при виборі моделі управління компаніями є питання щодо цілей які ставить держава при утворенні певної компанії. Держава може переслідувати різноманітні цілі: стимулювання розвитку окремих галузей промисловості шляхом державних інвестицій, створення робочих місць та соціальне забезпечення, створення джерела поповнення бюджету, виробництво суспільно-необхідних товарів та послуг, виробництво яких є не вигідним ринку та інші. Деякі холдинги можуть розглядатися як спеціально утворений інструмент управління державною власністю. Світова практика стверджує, що для всіх країн питання визначення цілей функціонування компаній з державною участю є необхідною передумовою ефективності діяльності компанії та тільки у разі визначення цілей державою діяльність компанії може бути оцінена.

Компанії державного сектору Іспанії об'єднані у три холдинги. У цьому випадку холдинги Італії можна віднести до типу холдингів як інститутів приватизації. Вони об'єднані у три групи: перша – підприємства приватизацію яких заплановано у найближчий час; друга група – підприємства, приватизацію яких заплановано у середньостроковій перспективі; третя холдинги – господарюючи суб'єкти, які не підлягають приватизації.

Після завершення приватизації компанії можуть бути перетворені у холдинги, що стають інститутами централізації функцій держави як власника чи інститутами розвитку, задачами останніх було сприяння економічному розвитку певних галузей чи регіонів. Для вирішення проблем, пов'язаних з підвищенням ефективності роботи національної промисловості Іспанії було проведення ряд організаційних заходів, зокрема, зміна структури державного сектора промисловості та схеми управління їм; активізація процесу приватизації державних підприємств; проведення конверсії та реструктуризація оборонного сектора країни.

Враховуючи проблемні питання було ліквідовано два основних державних холдинги - Національний інститут промисловості (INI) та Національний інститут нафти та газу (INH). Замість них іспанським урядом у 1996 році було утворено дві нові державні структури – Державна організація по управлінню пакетом державних акцій у промисловості (SEPI) та Державне промислове агентство (AIE). Утворений іспанським урядом холдинг SEPI, на який було покладено виконання функцій інституту розвитку накопичив великі борги. Такі проблеми виникають у зв'язку з тим, що більшість підприємств, які входять до структури холдингу не в змозі конкурувати на ринку та виживають за рахунок державних субсидій. Отже, при утворенні 100% державних компаній чи компаній, де держава є одним з акціонерів пріоритетним питанням для влади є визначення цілей функціонування кожної компанії.

У країнах ОЕСР простежується тенденція до зосередження виконання державою функцій власника у спеціальному агентстві. Така централізація виконання державою функцій власника забезпечує застосування до управління державними компаніями єдиних принципів управління. Прикладом такої централізації є Бельгія, Данія, Іспанія, Нідерланди та деякі інші країни ОЕСР.

Характерною для Греції, Італії, Мексиці, Новій Зеландії, Туреччині, Швейцарії та Південної Кореї є змішана модель управління компаніями з державною часткою. Змішана модель ґрунтується на розмежуванні повноважень між галузевим міністерством та спеціалізованим агентством.

Приклади існуючих моделей управління пакетами акцій та діяльністю державних підприємств мають свої недоліки та переваги. Модель управління, при якій об'єкти передаються в управління спеціально утвореному інституту має перевагу у концентрації та спеціалізації управлінських ресурсів на рівні керівництва холдингу. Інша система, яка передбачає передачу об'єктів під управління різним органам виконавчої влади (міністерствам) відповідно до профілю діяльності компанії має перевагу у зниженні агентських витрат (витрат на моніторинг, та забезпечення виконання угод на нижчому за ієрархією рівні).

Висновки. Зважаючи на той факт, що одні моделі демонструють свої переваги перед іншими, це не означає, що досконаліша за певними ознаками модель буде ефективно працювати у будь-якій країні. У світовій практиці не існує будь-яких форм організації господарської діяльності, будь-яких структур власності, які б мали абсолютні переваги перед всіма іншими. Для різних фірм, різних типів економік, різних історичних періодів найбільш ефективними можуть бути різні моделі корпоративного управління.[3, 32]. При переносі з однієї суспільної системи в іншу інститути можуть органічно приживатися, відторгатися або матувати [4]. Отже, важливу роль при виборі моделі управління компаніями з боку держави відіграють існуючі умови, обставини, тобто те середовище, в

яке імплантується модель. Зміна обставин примушує переглядати принципи функціонування систем, якщо вони неефективні. Стосовно корпоративного управління науковці стверджують, що у сучасних умовах найбільшу економічну ефективність забезпечує не просто той чи інший стаціонарний режим корпоративного управління, а можливість в залежності від специфічних обставин, часу та місця, вільно з мінімальними витратами переключатися з одного режиму в інший [3, 33]. Так, принципи корпоративного управління ОЕСР зразка 1999 року були переглянуті Спеціалізованою робочою групою, яка дійшла висновку про необхідність перегляду Принципів в редакції 1999 року з метою врахування розвитку подій та проблем. Було досягнуто згоди стосовно проведення перегляду з утримання підходу щодо добровільного застосування принципів, із визнанням потреби у адаптуванні принципів до конкретних правових, економічних та культурних обставин.

Використані джерела інформації:

1. Государственные холдинги как механизм управления предприятиями государственного сектора / Кузнецов П., Муравьев А. // Вопросы экономики. - 2000. - №9. С. 25-34.
2. Закон України «Про холдингові компанії в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 2006, №34, ст.291.
3. Капелюшников Р. И. Концентрация собственности и корпоративное управление / Капелюшников Р. И. – Москва : Гос. Ун-т ВШЭ, 2005. – 40 с. (Препринт / WP1/2005/03).
4. Corporate governance institutions in Russia: import and mutation. Vernikov A. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15379/>

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.

УДК 35:328.18

Бобро А. Ю.,
завідуючий сектором опрацювання
письмових звернень громадян,
Секретаріат Кабінету Міністрів України

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН ДО УРЯДУ

Анотація. Визначено основні правові засади регулювання роботи зі зверненнями громадян, роль та місце звернень громадян до Уряду і особливості забезпечення цієї роботи. Комплексно проаналізовано державно-управлінські механізми роботи зі зверненнями громадян до Уряду. Систематизовано зазначені механізми та запропоновано нові. Розроблено елементи стратегії подальшого їх вдосконалення.

Ключові слова: звернення громадян, державно-управлінські механізми, державне управління, Уряд, Секретаріат Кабінету Міністрів України, стратегія вдосконалення.