

УДК 351.82:332.3 (477)

Базарко Іван Михайлович

докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом
кандидат наук з державного управління

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ ТА МАЙНОМ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Анотація. Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат механізмів державного управління через призму можливості застосування в роботі державних підприємств. Досліджено системність діяльності центральних органів державної влади щодо управління майном національного і місцевого значення в Україні. З'ясовано актуальний стан функціонування підприємств з часткою державної власності у статутному фонді з погляду ефективності участі владних органів у процесі управління ними. Запропоновано шляхи підвищення ефективності формування та реалізації державної політики управління майном та підприємствами в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: державні підприємства, механізми управління, ефективність, органи державної влади, державне майно, формування, статутний фонд, реалізація, власність.

Базарко И.М. Эффективность формирования и реализации механизмов управления государственными предприятиями и имуществом в Украине на современном этапе

Аннотация. Проанализированы понятийно-категориальный аппарат механизмов государственного управления через призму возможности применения в работе государственных предприятий. Исследована системность деятельности центральных органов государственной власти по управлению имуществом национального и местного значения в Украине. Выяснено актуальное состояние функционирования предприятий с долей государственной собственности в уставном фонде с точки зрения эффективности участия органов власти в процессе управления ими. Предложены пути повышения эффективности формирования и реализации государственной политики управления имуществом и предприятиями в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: государственные предприятия, механизмы управления, эффективность, органы государственной власти, государственное имущество, формирование, уставный фонд, реализация, собственность.

Bazarko I.M. The effectiveness of formation and implementation of mechanisms of management of state enterprises and properties in Ukraine at the modern stage

Annotation. The conceptual-categorical apparatus of mechanisms of public administration through the prism of the possibility of application in the work of state enterprises is analyzed. The systemic activity of central state authorities in managing property of national and local significance in Ukraine was investigated. The actual state of functioning of enterprises with a share of state property in the statutory fund is determined in terms of the effectiveness of the participation of the authorities in the process of managing them. The ways of increasing the

effectiveness of the formation and implementation of the state policy of property management and enterprises in Ukraine at the present stage are proposed.

Key words: *state enterprises, management mechanisms, efficiency, bodies of state power, state property, formation, statutory fund, realization, ownership.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Переосмислення ролі держави як регулятора процесу управління майном зростає разом із невизначеністю перспектив сучасної економіки. Децентралізація не обов'язково має бути загальною політикою управління державною власністю – вона автоматично не призводить до появи стабільних підприємств, адже економічна ефективність набагато більше залежить від особливостей конкуренції. З іншого боку, не існує абсолютних аргументів щодо збереження в державній власності низки найбільших підприємств, але існують аргументи на користь зниження порогів контролю, рівних умов конкуренції, прозорості та модифікації державного управління в цій галузі.

На сьогодні склалася ситуація, коли якість наявних у розпорядженні механізмів управління державною власністю досягло критичної межі для дальшої оптимізації. Ризик консервації чинної моделі державного управління залишається досить вагомим, а це може стати значним чинником зниження ефективності. Ідеться про гарантії прав власності держави щодо стимулювання внутрішніх довгострокових джерел інвестування, залучення інститутів спільного інвестування і біржових технологій.

Забезпечення ефективного функціонування та використання всієї сукупності об'єктів державної власності в загальнонаціональних інтересах не суперечить завданням структурних перетворень у процесі становлення ринкових відносин. Поряд із наповненням державного бюджету за рахунок коштів, одержуваних від продажу державного майна, головною метою інституційних перетворень є підвищення ефективності функціонування підприємств і всього господарського комплексу держави незалежно від форм власності [8]. Державна політика з управління державним майном не передбачає продажу як чинних об'єктів, так і невикористаного майна,

як саомету – кінцевою метою має бути підвищення ефективності використання державного майна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Детальний аналіз соціально-економічного стану в Україні показав, що без пріоритетів державної політики в цій галузі, без розроблення нових принципів і механізмів управління неможливо забезпечити підвищення ефективності роботи вітчизняних підприємств [5]. Створюючи правові та організаційні механізми реалізації управління майном, органи державної влади мають удосконалювати виконання поставлених завдань, проведення єдиної державної політики в галузі управління державним майном та координацію зусиль усіх органів державної влади в Україні.

Численні дослідження вітчизняних науковців, проведені останнім часом, засвідчують, що підприємства з державною і змішаною формою власності значно менш ефективні порівняно з приватними компаніями. Більше того, у багатьох випадках застарілий підхід може завдати шкоди та призвести до згорання інноваційних програм; досвід проведення цієї політики в низці країн трансформаційного періоду свідчить, наскільки складним і тривалим може виявитися цей процес. Державна політика в цій галузі має бути спрямованою на кардинальне підвищення ефективності функціонування державних підприємств.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сформовані останнім часом умови, з одного боку, створили значні проблеми для розвитку економіки, а з іншого – дають унікальний шанс переглянути ставлення до ролі держави як до найбільшого власника, кардинально підвищити ефективність управління державною власністю [12]. Основні проблеми державного управління майном і власністю полягають у тому, що функції органів державної влади з управління державними підприємствами виявилися розпорощеними між державними органами з управління майном.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідити процеси формування та реалізації механізмів управління державними підприємствами й майном на сучасному етапі та з'ясувати їх ефективність.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних проблем, що виникають в управлінні державним майном, є ефективність його використання, під якою насамперед розуміється збільшення вартості майна і принесеного ним доходу. Це пов'язано з потребою оптимізації процесів використання майна, що перебуває в державній власності, з його комерційним використанням з метою отримання надходжень до державного бюджету. Вирішенню проблеми збільшення доходів від використання державного майна має сприяти отримання прибутку від здавання в оренду [4]. Орендна плата, доходи від продажу прав на укладення договорів оренди мають надходити до державного бюджету.

У секторах з високою управлінською участю держави недостатньо розвинуто умови для справедливої конкуренції, обмежено мотивації до розвитку приватної ініціативи, оскільки в системі державного управління обмежені стимули до розвитку галузевого впливу за наявності прямих механізмів. Підприємства з переважною державною участю головним чином орієнтовані суто на державну підтримку і преференції та демонструють, як правило, більш низьку ефективність ініціатив господарської діяльності [10]. Адміністративний ресурс державного сектору може деформувати ринки, а роздержавлення в різних сегментах державної власності не завжди приносить додатковий прибуток.

Підвищення ефективності управління в державному секторі та ліквідація корупційних проявів обмежуються суб'єктною розмірністю держсектору, надмірністю активів, наявністю кризових об'єктів, недостатнім рівнем прозорості, нечіткістю інтересів держави й недосконалістю механізмів державного управління [3]. Замість реального залучення ефективних власників і позабюджетних коштів, поліпшення умов здорової конкуренції

часто відбувається перерозподіл активів у цій сфері та їх дальша концентрація на рівні окремих компаній і банків з державною участю.

Щодо управління державними підприємствами й установами, пакетами акцій публічних акціонерних товариств, які перебувають у державній власності, то це питання має бути націлене на оптимізацію їх кількісного та якісного складу, підвищення ефекту від використання державної власності. Крім цього, доцільно в межах розвитку системи управління державним майном розглядати її основну мету не лише в контексті забезпечення збереження й підвищення, але й оптимізації державного управління за допомогою впровадження в практику механізмів і процедур, що регламентують розпорядження державним майном [14]. Пропоновані пріоритетні цілі державної політики присутності держави на ринках сприятимуть розвитку механізмів фінансового ринку, стимулюванню участі потенційних інвесторів, максимізації залучення в комерційне використання неліквідного державного майна.

Підвищення ефективності управління майном, зокрема розвиток конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості компаній з державною участю, має визначати короткострокові цілі та завдання управління, підвищення рівня їх корпоративного управління та інформаційної прозорості [11]. Обмеження розширення державного сектору економіки, зокрема шляхом установаження і дотримання системи адекватних заборон і обмежень, має бути дотриманням плановірності, стійкості та гарантій довгостроковості реалізації заявлених цілей і завдань.

Забезпечення балансу інтересів у цій сфері досягається шляхом ухвалення обґрунтованих рішень з погляду економічної ефективності та соціальної відповідальності, обліку коротко- та довгострокових цілей і завдань через неперервне здійснення контролю за суб'єктами управління щодо показників їх досягнення, а також за дотриманням принципів і механізмів державного управління [2, с. 168]. З урахуванням пріоритетів

економічного розвитку та вдосконалення системи державного управління майном має бути однозначно визначено і сформовано «критичну масу» майна для виконання функцій органами державної влади ефективною системою державного управління майном. Вона має забезпечуватися відповідно до функцій органів державної влади з формування механізмів управління.

Ефективний перерозподіл майна, затребуваного в комерційному використанні, має відбуватися через створення ефективною системою обліку й контролю майна в єдиній системі управління державним майном і макрорівні та мікрорівні в інтересах забезпечення стійких передумов для економічного зростання держави [7]. Водночас реалізація цілей і завдань державного управління сприятиме підвищенню рівня державних інституцій щодо забезпечення стійких передумов для економічного зростання, а також формування економіко-господарської бази діяльності публічних акціонерних товариств з розвитку конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості компаній з державною участю.

Управління кожним об'єктом державного майна має передбачати стратегічне використання об'єктів державного майна із залученням інвестицій та розвитку майнових комплексів для найбільш ефективного державного управління. Формування та затвердження єдиних переліків, що обов'язково підлягають збереженню у власності компаній з переважаючою державною участю, є обов'язковою складовою управління в цій сфері [9]. Для забезпечення сталого і планомірного процесу участі органів державної влади слід здійснити перехід від продажу майна або об'єктів майна до продажу його бізнес-одиниць; підвищувати ефективність продажу акцій публічних акціонерних товариств з метою створення умов для залучення інвестицій, стимулювання розвитку фондового ринку, а також модернізації та технологічного розвитку.

Удосконалення заходів залучення об'єктів майна в комерційне використання передбачає реформування системи роздержавлення;

удосконалення нормативно-правового забезпечення продажу державного майна, удосконалення механізмів залучення об'єктів державного майна в підприємницьку сферу. Реалізація зазначених положень має забезпечуватися диференційованим підходом з урахуванням попереднього аналізу інвестиційних можливостей, ринків, попиту і потреб інвесторів, регуляторного середовища, а також проведення заходів щодо підвищення інвестиційної привабливості.

Організація проведення процедур перевірки відповідності зазначеним критеріям дозволить більш чітко сформулювати позицію щодо об'єктів майна, що може підпадати під реорганізацію. Важливими є впровадження уповноваженими органами центральної виконавчої влади спільно з громадськими об'єднаннями механізмів оцінювання якості управління компаній з державною участю, заснованих на принципах відкритості, незалежності проведення [6, с. 58]. Забезпечення публічності обов'язково має бути збережене шляхом залучення інвестицій, зокрема для фінансування інвестиційних програм, для реалізації конкурсної моделі.

Аналіз діяльності державних підприємств незалежно від галузевого спрямування центральних органів виконавчої влади показує, що орендарі на цих підприємствах часто не мають належним чином оформлених договорів і не перераховують коштів від здавання приміщень в оренду до бюджету. Виявленням і припиненням цих фактів, що приносять державі відчутний збиток, поки займаються недостатньо, а багато з центральних органів влади не займаються взагалі. Характерно, що балансоутримувачі площ або загалом не розголошують фактів їх здавання в оренду, або приховують її під виглядом договорів про спільну діяльність чи надання послуг.

Відсутність механізму ринкового оцінювання об'єктів нерухомості державного значення є питанням першочерговим, вирішення цієї проблеми має кількаразово збільшити доходи державного бюджету від використання державного майна. Водночас, системне заниження вартості об'єктів

нерухомості, невідповідність ставок орендної плати ринковому рівню є реаліями сьогодення. Повноваження держави як власника державного майна здійснюються центральними органами державної влади, діяльність яких часто не пов'язана єдиними принципами у цій сфері [13].

На сьогодні ефективність функціонування інституту представників державної влади в органах управління публічних акціонерних товариств низька. Кількість представників держави в наглядових радах публічних акціонерних товариств пропорційно не відповідає власності держави в пакеті акцій. Через інститут представників держави потрібно вирішувати проблему заборгованості публічних акціонерних товариств перед бюджетами всіх рівнів [1]. Слід ставити питання про те, що державні частки в публічних акціонерних товариствах обов'язково мають приносити прибуток державі.

Мають місце факти, коли в окремих центральних органах виконавчої влади практично відсутній затверджений перелік підвідомчих їм підприємств. Потрібно ввести на підприємствах, що виробляють продукцію стратегічного призначення, практику інституту спеціальних представників органів державної влади. Держава як власник має вміло і з високою ефективністю використовувати своє майно. Ще одна важлива проблема – це неприпустимо низький рівень кваліфікації значної частини керівників державних підприємств; дуже важливо впродовж найближчого часу провести атестацію всіх керівників державних підприємств.

Висновки з даного дослідження. Визначеність в управлінні державним майном має полягати у формуванні щодо кожного об'єкта управління мети, для досягнення якої служить об'єкт, способів її досягнення, відповідальності за результати управління, порядку ухвалення управлінських рішень і подання звітності й інших механізмів контролю. Прозорість у державному управлінні має забезпечуватися відкритістю та доступністю інформації про суб'єкти та об'єкти управління, неперервності процесів управління і контролю, виявлення і облік даних про об'єкти управління.

Послідовна, планомірна й системна реалізація механізмів у галузі управління державним майном є передумовою якісного поліпшення інвестиційного клімату в державі. Невід’ємними елементами в подальшому мають стати диференційований підхід до діяльності підприємств залежно від їх ліквідності. У результаті аналізу роботи державних підприємств для дальшої їх діяльності має бути ухвалено рішення або залишити підприємство в колишній формі, у разі потреби модернізувати його діяльність або порушити питання про його реорганізацію через трансформацію в публічне акціонерне товариство.

Перспективи подальших розвідок. Пропоновані пріоритетні цілі державної політики забезпечення стійкості та планомірності процесу скорочення прямої участі держави – це насамперед гарантії довгостроковості планів, нормативне обмеження розростання держсектору в економіці, скорочення масштабів прямої участі держави в системі господарювання. Це має відбуватися через перерозподіл повноважень і передання нерухомого майна, залучення приватних інвестицій у соціальну сферу і на ринки послуг, залучення бюджетними установами інвесторів без зміни форми власності держпідприємств шляхом розвитку концесійних механізмів з укладенням довгострокових державних контрактів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головінов О. М. Загальнотеоретичні засади функціонування державного сектору / О.М. Головінов // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 1. – С. 5-17.
2. Дєєва Н. Е. Корпоративне управління і фінансовий ринок: проблеми теорії та практики: моногр. / Н.Е. Дєєва / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2011. – 524 с.
3. Лелюк М. П. Удосконалення системи управління комунальною власністю в органах місцевого самоврядування / Лелюк М. П. // Теорія і практика державного управління. Вип. 6. Нові механізми раціонального розвитку: Матеріали науково-практичної конференції 12 грудня 2003 р. – Х.: Вид-во Хар РІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 102-105.
4. Майстер А. Ефективне управління державними корпоративними правами в Україні: проблеми та шляхи вирішення / А. Майстер // Ринок цінних паперів України. – 2014. – № 1-2. – С. 47-54.

5. Мельниченко О. С. Деякі аспекти управління корпоративними правами у державному управлінні / О.С. Мельниченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 2. – С. 245-252.
6. Муха Р. А. Державна власність як об'єкт управління в ринковій економіці / Р.А. Муха // Наука й економіка. – 2009. – № 3. – С. 256.
7. Нема О. С. Комунальна власність: специфіка реформування системи управління / О. С. Нема // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2004. – Вип. 5. – С. 404-411.
8. Організатори електронних аукціонів: Меморандум про співпрацю Фонду державного майна України № 96 від 23 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spfprivatization-auctions-Organizatori-elektronnih-aukcioniiv.html>
9. Парубчак І. О. Публічний діалог як системотворчий феномен новітньої державної політики в Україні / Радченко О.В., Крутій О.М., Парубчак І.О. // Публічне управління: теорія і практика: збірник наукових праць Асоціація докторів наук з державного управління. – Х.: В-во «ДокНаукДержУпр». – Вип. 4 (20). – 2014. – С. 158-165.
10. Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 19 червня 2007 року № 832 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/832-2007-%D0%BF>
11. Про затвердження Методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 березня 2013 року №253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=09TDL10DCF>
12. Радева М. М. Інституціональні компоненти корпоративного сектору економіки / М.М. Радева // Економіка та держава. – 2008. – №5. – С. 36-38.
13. Супрун Н. А. Особливості формування елементів корпоративного управління у вітчизняній господарській практиці (20-і роки ХХ ст.) / Н.А. Супрун // Історія нар. госп-ва та екон. думки України. – 2009. –Вип. 42. – С. 74-88.
14. Шкільняк М. М. Теоретичні засади формування системи управління державною власністю / М. М. Шкільняк // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 2. – С. 45-50.

Statement of the problem. The process of enhancing the efficiency of asset management, including the development of the competitiveness and investment attractiveness of publicly owned companies, should determine short-term management objectives and tasks, increase their corporate governance and information transparency; restriction of the expansion of the state sector of the economy, including by establishing and adhering to a system of adequate prohibitions and restrictions, as well as compliance with the planning,

sustainability and guarantees of long-term implementation of the stated goals and objectives.

Urgency. The balance of interests is achieved by making decisions in terms of economic efficiency and social responsibility, recording short and long-term goals and objectives by means of continuity of control over achievements by the entities of the management of goals and objectives, indicators of their achievement, and also observance of the principles and mechanisms of management.

The purpose of the article – to study the ways of increasing the effectiveness of the formation and implementation of the state policy of property management and enterprises in Ukraine at the present stage are proposed.

Our task was to study the conceptual-categorical apparatus of mechanisms of public administration through the prism of the possibility of application in the work of state enterprises is analyzed.

Summary. The realization of the goals and objectives of public administration will contribute to raising the level of state institutions in terms of ensuring stable conditions for economic growth, as well as formation of the economic and economic basis of the activities of public joint-stock companies for the development of competitiveness and investment attractiveness of companies with state participation; provision of proceeds from the use and sale of property to the state budget. This is ensured in accordance with the functions of public authorities for the establishment of management mechanisms, as well as regulations for their inclusion and exclusion from the management system.

In order to ensure a sustainable and systematic process of reducing the direct involvement of public authorities, it is necessary to make a transition from the sale of property or property to the sale of its business units; increasing the effectiveness of the sale of shares of large joint stock companies in order to create conditions for attracting investment, stimulating the development of the stock market, as well as modernization and technological development. Important is the introduction by the authorized central executive authorities, together with public associations, of

mechanisms for assessing the quality of management of companies with state participation, based on the principles of openness and independence of conduct.

An analysis of the activities of state enterprises, regardless of the sectoral direction of the central executive authorities, shows that tenants at these enterprises often do not have properly executed contracts and do not transfer funds from the lease of premises to the budget. Detection and termination of these facts, which bring a significant damage to the state, are still underdeveloped, and many of the sectoral authorities do not deal at all.

The absence of a mechanism for market valuation of state-owned real estate objects is a matter of priority, and the solution to this problem should increase the state budget revenues from the use of state property several times. Unfortunately, the systematic understatement of the value of real estate objects, the discrepancy of rental rates to the market level are realities of the present. The powers of the state, as the owner of state property, are exercised by the central authorities of the state, whose activities are often not linked by the common principles in this field.

The necessity lies in the introduction of enterprises that produce products of strategic designation of the Institute of special representatives of state authorities. The state, as the owner, must skillfully use its property with high efficiency. At present, the efficiency of the functioning of the institute of representatives of state power in the governing bodies of public joint stock companies is low.

Conclusions and outcomes. The number of representatives of the state in the supervisory boards of public joint stock companies does not correspond proportionally with the ownership of the state in the block of shares. Through the institution of state representatives it is necessary to solve the problem of debt of public joint stock companies to the budgets of all levels. In case of its increase, as well as other unsatisfactory performance of enterprises, it is necessary to raise the question that state shares in public joint-stock companies must bring income to the state.