

2. Підсумки діяльності страхових компаній за I півріччя 2010 року [Електронний ресурс] / Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України. - Режим доступу: http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/dpn/sk_2kv_2010.pdf

3. Податковий кодекс України : прийнятий 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 92. - Т. 1. - Ст. 3248.

4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України : прийнятий 1 лип. 2004 р. № 1952-IV (у редакції Закону України від 11 лют. 2010 р. № 1878-VI) // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 19. - Ст. 823.

5. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України : прийнятий 12 лип. 2001 р. № 2658-III // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 34. - Ст. 1577.

6. Про податок на додану вартість : Закон України : прийнятий 3 квіт. 1997 р. № 168/97-ВР (із змін. і допов.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

7. Про ріелторську діяльність : Указ Президента України : прийнятий 27 черв. 1999 р. № 733/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 27. - Ст. 79.

8. Цивільний кодекс України : прийнятий 16. січ. 2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

9. Шкільова Н. В. Державна політика регулювання ринку житла в Україні в умовах фінансово-економічної кризи / Н. В. Шкільова // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2009. - Вип. 2 (25).

10. Шкільова Н. В. Організаційно-правові засади ріелторської діяльності в контексті світового досвіду [Електронний ресурс] / Н. В. Шкільова // Держ. будівництво. - 2009. - № 2. - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/title.html>

Ольга Сафронова,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри економічної теорії та історії економіки НАДУ

Розвиток інституційних засад державного представництва в органах управління акціонерних товариств України

У статті проаналізована сучасна практика організації державного представництва в управлінських структурах вітчизняних акціонерних товариств. З огляду на необхідність підвищення ефективності державного регулювання ринку корпоративного контролю в Україні визначені провідні напрями розвитку інституційних засад відповідної державно-управлінської діяльності, окреслені доцільні засоби їх реалізації.

Ключові слова: ринок корпоративного контролю, державне регулювання корпоративного сектору економіки, акціонерні товариства, представники держави.

In the article it is analyzed the modern practice of state representative office's organization in the management structures of domestic joint-stock companies.

Taking into account the necessity to increase the efficiency of government regulation of market for corporate control in Ukraine it is identified the main directions of institutional grounds' development of this state activity and the appropriate methods of their realization are outlined.

Key words: market for corporate control, state regulation of corporate sector of economy, joint-stock company, representatives of the state.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Згідно із Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 р. передбачається створити Державне агентство з управління державними корпоративними правами та майном [1]. До недавнього часу функції з управління державними активами в корпоративному секторі національної економіки були досить хаотично, фрагментарно розподілені між КМУ, ФДМУ, галузевими міністерствами і відомствами. При цьому визначальні принципи організації цієї діяльності, закладені в Законі України "Про управління об'єктами державної власності" [2], часто не дотримувались. Приведення організаційної структури у відповідність із положеннями чинного законодавства актуалізує проблему знаходження адекватних механізмів реалізації зазначених управлінських функцій. Адже на сьогодні в Україні держава залишається чи не найбільшим акціонером: її частка зберігається у статутному капіталі 693 акціонерних товариств. При цьому в 300 компаніях держава володіє контрольним пакетом акцій. Держава також є акціонером 29 потужних холдингових (національних акціонерних) компаній. Володіння державою цими активами дає змогу більш цілеспрямовано, крапково впливати на господарську поведінку відповідних корпоративних структур через реалізацію власницьких правочинів. Це також створює необхідне підґрунтя для забезпечення належного регуляторного впливу на процеси функціонування й розвитку ринку корпоративного контролю. Однак нині такі можливості використовуються уповноваженими органами влади вкрай неефективно. Непоодинокими є випадки відпливу державного майна в тіньовий обіг, навмисного доведення до банкрутства державних компаній, проведення кримінальних, рейдерських схем перерозподілу власності акціонерних товариств із часткою держави в статутному капіталі. Такий стан справ багато в чому пояснюється тим, що застосовувані механізми управління державними активами в корпоративному секторі економіки є недосконалими. Йдеться насамперед про базовий механізм реалізації прав держави як акціонера - інститут державного представництва в органах управління акціонерних компаній.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі важливі аспекти запровадження інституту державного представництва в органах управління акціонерних товариств в умовах трансформаційної економіки розглянуті в роботах В.А.Галанова, О.А.Гришина, С.Р.Шибяєва [3], А.Г.Зельднера,

І.Ю.Ваславської [4], Г.М.Мальгінова, О.Д.Радигіна [5], О.Й.Пасхавера, Л.Т.Верховодової [6] та інших науковців. У цих дослідженнях описані алгоритми становлення цього інституту в різних країнах, обґрунтовані доцільні засоби впливу на діяльність представників держави з боку уповноважених органів влади. При цьому в згаданих публікаціях підкреслюється, що необхідність у використанні такого роду систем характерна саме для початкового етапу ринкових перетворень, коли через недосконалість приватизаційних процедур виникає потреба імплементації спеціальних інститутів з управління недопроданими державними активами. У цьому ж руслі автором цієї роботи свого часу була опублікована стаття, присвячена визначенню перспективних напрямів удосконалення інституту державного представництва в Україні [7]. Проте виявилось, що застосування такої практики безпосередньо не залежить від швидкості або масштабів здійснення приватизаційних заходів. У довгостроковій перспективі інститут державних представників стає невід'ємним елементом системи управління об'єктами державної власності в корпоративному секторі на будь-якому етапі ринкової трансформації національної економіки. Відповідно до пріоритетів кожного з цих етапів вносяться корективи до завдань діяльності представників держави, модифікуються засоби їх реалізації. Це дає змогу вирішувати низку важливих господарських проблем, зокрема щодо організації і розвитку ефективного, легального ринку корпоративного контролю (ринку власності корпорацій).

З огляду на це *метою* статті є визначення принципів та пріоритетних напрямів удосконалення інституційних засад державного представництва в органах управління акціонерних компаній у контексті реалізації завдань держави з регулювання ринку корпоративного контролю в сучасних умовах України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових досліджень. В основу функціонування системи державного представництва в органах управління акціонерних компаній в Україні покладено розмежування двох різновидів управляючих державними корпоративними правами [2; 7, с. 252; 8]. Це, по-перше, уповноважені особи - громадяни або юридичні особи, які визначаються центральними органами виконавчої влади за результатами проведення конкурсу. Критерієм визначення переможця конкурсу є фінансово-економічні показники діяльності товариства, які мають бути досягнуті шляхом реалізації запропонованої претендентом програми управління (програми розвитку).

По-друге, це відповідальні представники держави - державні службовці, які призначаються з числа членів спостережної ради відповідного господарського товариства рішенням центрального органу виконавчої влади, що виконує функції з управління державними корпоративними правами. У разі закріплення у власності держави пакета акцій у розмірі 50% плюс одна акція головою спостережної ради такого господарського товариства

обирається відповідальний представник, який виконуватиме функції з управління пакетом акцій, що належить державі.

У випадку, коли йдеться про відкриті акціонерні товариства, створені в процесі приватизації та корпоратизації, в яких ще не були проведені перші загальні збори акціонерів, а також ВАТ, холдингові компанії та державні акціонерні компанії, в яких держава володіє контрольним пакетом акцій, функції державного представництва також виконує керівник виконавчого органу (голова правління або директор) [9].

Представники держави реалізують від імені держави права і обов'язки акціонера, використовуючи корпоративні механізми прийняття і погодження управлінських рішень. Так, залежно від розміру пакета акцій, що належить державі, її представники беруть участь у роботі вищого органу управління відповідних акціонерних товариств - загальних зборах акціонерів, контрольного і регулюючого органу - наглядової (спостережній) раді і виконавчого органу - правління через призначення голови правління/директора [10]. Як правило, представники держави здійснюють моніторинг і контроль над діяльністю акціонерного товариства, вносять до порядку денного засідань наглядової ради ключові питання стосовно досягнення показників, доведених фінансовими планами, та забезпечення необхідних обсягів платежів до бюджетів усіх рівнів тощо [2; 8].

Аналіз практики управління державними активами в корпоративному секторі національної економіки доводить, що нині інститут державного представництва використовується переважно у форматі діяльності відповідальних представників - державних службовців. Хоча законодавством і передбачені можливості передачі управлінських функцій уповноваженим особам - приватним структурам або громадянам, проте останніми роками органи виконавчої влади фактично їх не використовують. За цих обставин інститут державного представництва в нинішньому варіанті втілення характеризується численними внутрішніми конфліктами, які пов'язані з існуванням так званої "агентської проблеми". Суть цієї проблеми - високий ступінь ймовірності розбіжності інтересів держави як власника та чиновників, яким делегуються функції з реалізації цих інтересів внаслідок обіймання певної посади в структурі органів влади [4, с. 85-86; 5, с. 94; 6, с. 58-59]. Зменшення ризиків загострення агентської проблеми потребує спеціальних систем адміністративного контролю та стимулювання діяльності відповідальних представників держави [3, с. 77; 5, с. 95]. Проте такі вимоги щодо запровадження інституту державного представництва в нинішній системі управління державними корпоративними правами не дотримуються.

Так, наявна система стимулювання відповідальних представників держави має надмірно вузький набір засобів заохочення і не створює реальної внутрішньої мотивації для ефективного управління державними активами.

При цьому щільне регламентування діяльності представників держави не сприяє підвищенню їх ініціативності. Голосуючи на загальних зборах акціонерів або беручи участь в обговоренні рішень стосовно стратегії розвитку компанії у наглядових (спостережних радах), ці представники у кращому разі відіграють роль координаторів, ніж активних управляючих. Управлінські ресурси розпорошуються, а контроль уповноважених органів влади в цій сфері відносин залишається суто формальним.

Засоби заохочення керівника виконавчого органу господарського товариства з контрольним державним пакетом акцій визначаються умовами контракту і обмежуються, як правило, рівнем основної заробітної плати та додатковими формами - преміями, надбавками. Однак безпосереднього зв'язку між винагородою такого керівника та фінансово-економічними результатами діяльності очолюваної ним компанії не існує. Це зумовлено тим, що рішення про застосування тих чи інших засобів заохочення приймаються на основі результатів атестації, за рішенням уповноваженого органу і пропозиціями відповідальних представників держави. Проте ефективність такої системи контролю є вкрай низькою через притаманний їй внутрішньовідомчий, закритий характер. Це породжує суб'єктивізм і волонтаризм в оцінках і прийнятті рішень щодо стимулювання діяльності відповідних керівників.

Внаслідок невідпрацьованості механізмів стимулювання і контролю за діяльністю відповідальних представників виникають численні підстави для зловживання ними своїм службовим становищем, а відтак - поширення корупції, лобіювання приватних цілей на шкоду інтересів держави. Це негативно впливає на можливості забезпечення регулюючого впливу держави на функціонування і розвиток ринку корпоративного контролю. Потурання з боку відповідальних представників органів влади сприяє криміналізації процесів перерозподілу корпоративної власності, які часто поєднуються з різноманітними позаприватизаційними схемами привласнення державних активів, незаконного відчуження об'єктів державної власності. Це свідчить про те, що держава нині не виконує належним чином свої функції регулятора в цій сфері відносин.

Необхідність запровадження легального, цивілізованого ринку корпоративного контролю зумовлює потребу суттєвого реформування інституційних засад державного представництва в органах управління акціонерних компаній. Йдеться насамперед про запровадження інституту професійних управляючих державними активами - фізичних осіб, для яких здійснення функцій державного представництва в органах управління акціонерних компаній буде виключною діяльністю. Такий представник має відповідати таким вимогам: по-перше, він повинен мати спеціальну освіту та необхідну кваліфікацію; по-друге, виконання функцій з управління акціями господарського товариства, які перебувають у державній власності, для нього має бути

основною діяльністю - жодних інших службових обов'язків в нього не повинно бути. Досвід багатьох країн з трансформаційною економікою (Російської Федерації, Естонії, Литви, Казахстану) доводить, що саме переведення інституту державного державництва в органи управління акціонерних компаній на професійну основу дає змогу подолати найбільш відчутні вади цієї системи, пов'язані з існуванням агентської проблеми.

Основою діяльності професійного державного представника, як правило, є підприємницький проект (бізнес-план), зміст якого визначається потребами створення конкурентоспроможного бізнесу на базі реструктуризації та реконструкції відповідної компанії. Держава передає такому представнику свій пакет акцій у довірче управління (траст) під заставу або необмежену майнову відповідальність на строк, визначений у бізнес-плані. Передача цих функцій відбувається на конкурсних засадах. Головними критеріями відбору кандидатів є якість і реалістичність представлених ними підприємницьких проектів стосовно використання майнового комплексу підприємства. Умовами конкурсу може передбачатися не тільки здійснення стратегічного плану перебудови виробництва, пожевлення бізнесу, технічного переобладнання, але й необхідність мобілізації певних коштів для реалізації цього проекту. З метою мінімізації зловживань і корупції порядок проведення конкурсів та процедури прийняття рішень щодо їх переможців повинні бути максимально прозорими, отже, формалізованими.

З переможцем конкурсу у строгій відповідності із позиціями його підприємницького проекту укладається контракт від імені загальних зборів акціонерів відповідної компанії. У цьому контракті визначаються зобов'язання представника держави, межі його повноважень як довірчого управляючого державними корпоративними правами, параметри поточної оплати праці, форми відповідальності за невиконання або неналежне виконання прийнятих зобов'язань тощо.

Визначальні ознаки представників держави на професійній основі - конкурсний відбір та контрактна система організації праці - зумовлюють схожість цього інституту зі схемою, яка передбачена чинним законодавством щодо уповноважених осіб - громадян та приватних юридичних осіб. Однак існують і суттєві розбіжності між ними. Це стосується визначення умов стимулювання та забезпечення контролю результатів відповідного державництва. Знаходження адекватних способів вирішення такого роду проблем, на нашу думку, є пріоритетними напрямками розвитку інституційних засад державного представництва в органах управління акціонерних компаній у сучасних умовах нашої країни.

Зокрема, вихідною передумовою забезпечення ефективності діяльності представників держави на професійній основі є встановлення безпосереднього зв'язку між розміром їх винагороди та результатами діяльності відпо-

відних компаній. З огляду на це пропонується запровадити кілька альтернативних варіантів оцінки результативності діяльності відповідних представників - залежно від ціни приватизаційного продажу державного пакета акцій, обсягів дивідендних виплат до державного бюджету, виконання зобов'язань, передбачених укладеними державними контрактами тощо. У кожному конкретному випадку можна обрати найбільш прийнятну схему, яка б дала змогу оцінити реальний внесок управляючого державними активами в діяльність відповідного акціонерного товариства.

Актуальним завданням є забезпечення належного рівня відповідальності державних представників за виконання покладених на них функцій. Щільною регламентацією виконання ними всіх завдань з управління державними активами досягти такого результату досить важко. Більш прийнятним варіантом вирішення цієї проблеми є встановлення чітких критеріїв оцінки роботи представників держави за основними напрямками їх діяльності. До складу таких напрямків, на наш погляд, повинно входити принаймні п'ять основних: виконання зобов'язань акціонерного товариства перед бюджетами всіх рівнів і відсутність заборгованості із заробітної плати; зростання курсової вартості акцій; виплата дивідендів по акціях (або інший узгоджений з уповноваженими органами виконавчої влади варіант втілення корпоративно-дивідендної політики держави); показники збереження частки держави в акціонерному капіталі (якщо інших рішень не прийнято урядом); специфічні галузеві показники, які будуть враховувати належність компанії до тієї чи іншої галузі економіки, сфери господарювання тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Система управління державними активами в корпоративному секторі економіки України сьогодні базується на запровадженні інституту державного представництва в органах управління акціонерних компаній. Практика засвідчує, що діяльність відповідальних представників органів влади - державних службовців у цій сфері відносин нині є недостатньо ефективною. Присутність цих представників у наглядових радах або навіть виконавчих структурах акціонерних компаній не гарантує додержання інтересів держави як власника відповідних пакетів акцій, не дозволяє уповноваженим органам влади своєчасно і цілеспрямовано впливати на перебіг подій на ринку корпоративного контролю. У сучасних умовах господарювання це стає одним із найважливіших чинників поширення рейдерських, кримінальних схем перерозподілу власності корпорацій. Для розв'язання цієї проблеми необхідно змінити підходи до інституційного забезпечення діяльності представників держави в органах управління компаній. Пріоритетами мають стати: переведення інституту державних представників на професійну основу, суттєве оновлення принципів і механізмів стимулювання діяльності цих осіб, підвищення дієвості контролю за її результата-

ми. При визначенні сфери компетенції і конкретизації функцій нового органу центральної виконавчої влади - Державного агентства з управління державними корпоративними правами та майном - доцільно врахувати ці положення.

Перспективними напрямками подальших досліджень автор статті вважає виокремлення найбільш актуальних завдань і напрямів реалізації державної політики у сфері регулювання ринку корпоративного контролю за окремими його сегментами та оцінку можливостей їх втілення в сучасних умовах України.

Список використаних джерел

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=243908352
2. Закон України про управління об'єктами державної власності (із змінами і доповненнями). - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=185-16>
3. *Галанов В. А.* Управление государственной собственностью на акции : учебник / В. А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибаев ; под ред. В. А. Галанова ; Рос. экон. акад. им. Г. В. Плеханова. - М. : Финансы и статистика, 2004. - 347 с.
4. Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики : монография / [А. Г. Зельднер, Р. И. Ширяева, И. Ю. Ваславская, Г. Н. Чубаков и др.], отв. ред. А. Г. Зельднер, И. Ю. Ваславская ; Ин-т экономики РАН. - М. : Наука, 2006. - 261 с.
5. *Мальгинов Г. Н.* Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование : монография / Г. Н. Мальгинов, А. Д. Радыгин; Консорциум по вопр. приклад. экон. исследований, Канад. Агентство по междунар. развитию. - М. : ИЭПП, 2007. - 636 с.
6. Державний сектор і функції держави у період кризи : монографія / [О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, О. М. Кошик, К. М. Агеєва, Д. П. Згортюк]. - К. : Міленіум, 2009. - 129 с.
7. *Сафронова О. М.* Напрями вдосконалення інституту державного представництва в органах управління господарських товариств в Україні / О. М. Сафронова // Зб. наук. пр. УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - Вип. 2. - С. 252-260.
8. Про управління державними корпоративними правами : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2000 р. № 791 (із змінами і доповненнями). - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=791-2000-%EF>
9. Про затвердження Положення про порядок укладання або переукладання контракту з керівником виконавчого органу відкритого акціонерного товариства, холдингової компанії та державної акціонерної компанії і Типової форми контракту з керівником виконавчого органу відкритого акціонерного товариства : Наказ Фонду державного майна України від 5 квіт. 2004 р. № 662. - Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/law/spfu_662.html
10. Закон України про акціонерні товариства (із змінами і доповненнями). - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-17>