

Т. В. Семко,  
к. е. н., КДУ імені Михайла Остроградського  
І. В. Ховрак, асистент кафедри економічної теорії,  
КДУ імені Михайла Остроградського

# ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ КОРПОРАТИВНИМ СЕКТОРОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*У статті досліджено сферу державного управління корпоративним сектором, систематизовано існуючі методи державного управління, обґрунтовано доцільність застосування програмно-цільового підходу щодо державного управління корпоративним сектором з урахуванням сучасного стану національної економіки.*

*The field of state administration of a corporate sector has been investigated in the article, the existent methods of state administration were systematized. It is proved the expediency of application of programmed and goal-oriented in the state administration of a corporate sector taking into account the modern state of national economy.*

*Ключові слова: корпоративний сектор, державне управління, методи управління, програмно-цільовий підхід.*

## АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ ТА АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вітчизняний корпоративний сектор продукує три чверті ВВП країни, формує значні інвестиційні й інноваційні можливості, забезпечує високу гнучкість, динамізм і ефективність виробництва. Тому забезпечення ефективного функціонування корпоративного сектора національної економіки повинно стати стратегічним напрямом економічних реформ в Україні та потребує виваженого й послідовного регулювання з боку держави.

У процесі становлення теорії розвитку корпоративного сектора національної економіки були обґрунтовані необхідності та методологічні засади формування механізмів та інструментів державного управління. Так, А. Птащенко наголошує на необхідності державного управління корпоративним сектором, яке "повинно забезпечувати, з одного боку, необхідні умови для функціонування відповідних ринкових механізмів, а з іншого — прийнятні межі їх дії для всіх учасників ринкових відносин" [1, с. 20]. На необхідності формування дієвої організаційно-управлінської бази функціонування корпоративного сектора наголошує В. Євтушевський [2, с. 77—81]. А. Поважним визначено основні напрями вдосконалення державного управління в сфері корпоративних відносин [3, с. 179—235].

Значна увага вітчизняних науковців приділяється правовому аспекту державного впливу на корпоративний сектор національної еко-

номіки: О. Вінник, В. Щербина розкривають специфіку методів правового регулювання акціонерних правовідносин [4, с. 8—10]; Г. Козаченко, А. Воронкова досліджують нормативно-правового регулювання діяльності акціонерних товариств [5, с. 248—255]; Д. Задахайло, О. Кібенко, Г. Назарова аналізують особливості правового регулювання системи корпоративного управління в Україні [6, с. 20—28].

Утім, як доводить аналіз зазначених публікацій, необхідно визначити й систематизувати методи і засоби державного управління, встановити необхідні межі їх застосування відповідно до сучасних умов господарювання, а також окреслити найбільш перспективні напрями їх подальшого вдосконалення. Аналіз і узагальнення публікацій за даною проблематикою дозволяє зробити висновок про те, що існуючі методичні підходи щодо державного управління корпоративним сектором потребують подальшого доопрацювання та поглиблення як в науковому, так і практичному аспектах.

Актуальність теми дослідження пов'язана з виконанням Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, Програми економічних реформ України на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", що вимагає підвищення ефективності наявного державного управління корпоративним сектором.

Метою роботи є формування науково-методичних засад державного управління корпоративним сектором національної економіки.



Рис. 1. Фактори впливу на формування та функціонування корпоративного сектора

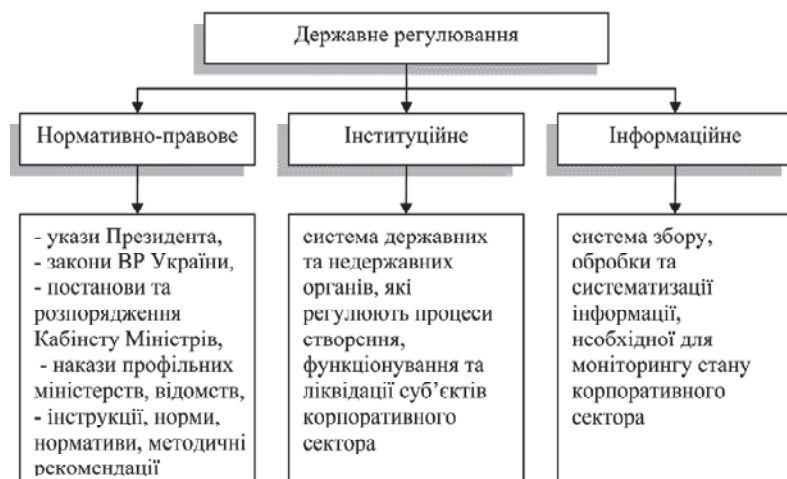


Рис. 2. Блок-схема державного регулювання корпоративним сектором

**ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ**

В Україні формування та функціонування корпоративного сектора відбувається в умовах суперечливості процесів зміни форми власності та нормативно-законодавчого забезпечення, недорозвинутої ринкової інфраструктури, тому важливо окреслити коло основних факторів, які мають вплив на цей процес, а саме: фактори зовнішнього та внутрішнього середовища (рис. 1).

Ефективне функціонування та розвиток корпоративного сектора забезпечується здатністю його суб'єктів до динамічної взаємодії із зовнішнім та внутрішнім середовищем, своєчасним коригуванням власних цілей розвитку та передбачає вирішення проблем (концептуальних; юридичних; економічних; організаційно-управлінських) у тісному взаємоз-

в'язку з державним регулюванням даних процесів (нормативно-правового, інституційного, інформаційного) (рис. 2).

Заслугове на увагу думка І.Теплиць, що у сучасній національній економіці не можна забезпечити розвиток корпоративного сектора у відриві від правового, адміністративного (адміністративний примус, адміністративно-організаційна перебудова, держконтракти, держзамовлення тощо), податкового (податкові важелі впливу), організаційного регулювання (створення, реформування та перебудова ринкової інфраструктури, загальних засад діяльності секторів, галузей, сфер, регіонів, суб'єктів економіки), а також створення регулюючої інфраструктури з боку держави [7, с. 166].

Тому державне управління корпоративним сектором передбачає фор-

мування таких механізмів та інструментів реалізації, які могли б забезпечити сталий розвиток національної економіки. Серед функцій держави, що забезпечують розвиток корпоративного сектора, можна виділити наступні:

- регулятивну (створення правових норм, правил та умов функціонування і розвитку корпоративного сектора);
- виконавчу (застосування встановлених норм у відносинах між суб'єктами корпоративного сектора, державою та суспільством);
- контролюючу (здійснення державними органами контролю за додержанням встановлених норм з метою захисту прав учасників корпоративних відносин).

У межах регулятивної функції державне управління корпоративним сектором має здійснюватись на основі програмно-цільового підходу, що є системою науково-методичних заходів, яка здатна реалізувати довгострокові цілі соціально-економічного розвитку країни шляхом використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб'єктів господарювання [8, с. 141]. Відмінність традиційного для сучасної України підходу державного забезпечення розвитку корпоративного сектора (постатейного підходу) від програмно-цільового підходу наведено у порівняльній табл. 1.

На нашу думку, для державного управління корпоративним сектором доцільно застосовувати програмно-цільовий підхід, оскільки він має наступні переваги:

- дозволяє комплексно вирішувати проблеми формування та функціонування корпоративного сектора;
- зосереджує увагу на досягненні пріоритетних цілей та завдань розвитку корпоративного сектора;
- координує напрями розвитку корпоративного сектора національної економіки, регіонів та окремих суб'єктів господарювання;
- підвищує бюджетну прозорість та заохочує громадськість до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань розробки та впровадження комплексних цільових програм;
- сприяє оптимізації використання обмежених ресурсів (фінансових, матеріальних, трудових, часових тощо) для реалізації поставлених завдань;
- посилює відповідальність посадових осіб та рівень контролю за результатами виконання програм.

Отже, програмно-цільовий підхід — це система заходів, здатна забезпечити координацію цілей і задач всіх рівнів управління (макро-, мезо- та мікрорівня) в різних періодах реалізації (коротко-, середньо- та довгостроковому) за допомогою програмного вирішення проблем функціонування корпоративного сектора, що дозволяє узгоджувати інтереси суб'єктів корпоративних відносин, виявляти проблеми, що потребують першочергового вивчен-

Таблиця 1. Основні відмінності між постатейним та програмно-цільовим підходом

Постатейний (традиційний) підхід	Програмно-цільовий підхід
Бюджет складається у розрізі бюджетних функцій та статей економічної класифікації видатків	Бюджет складається у розрізі бюджетних програм
Бюджет спрямовано на утримання бюджетних організацій, не аналізується кінцевий результат і доцільність існуючої мережі державних органів	Замкнутість циклу на кінцеві результати, спрямованість на підвищення ефективності використання бюджетних видатків
Можливість вирішення питань розвитку корпоративного сектора на короткостроковий період – 1 рік	Можливість вирішення питань розвитку корпоративного сектора на середньо- та довгострокову перспективу – 3–5 років
Обґрунтування видатків на базі звітних даних без оцінки їх діяльності	Обґрунтування видатків бюджету на основі фактичних та планових результативних показників
Номінальна відповідальність за результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються	Посилення персональної відповідальності керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм
Непрозорість витрачання бюджетних коштів	Прозорість витрачання бюджетних коштів
Спрямованість на прогнозування стану корпоративного сектора	Дозволяє не лише прогнозувати стан корпоративного сектора, але й впливати на досягнення запланованого рівня результативних показників
Відсутність градації пріоритетності напрямів розвитку корпоративного сектора	Можливість визначення пріоритетних напрямів розвитку, черговості їх реалізації з урахуванням можливостей фінансування програмних заходів на макро-, мезо- та мікрорівнях

\* Джерело: розроблено на основі [9, с. 191; 10, с. 7].



ня і вирішення, розробляти програми вирішення окреслених проблем, ефективно використовувати обмежені бюджетні ресурси, а також забезпечувати прозорість розподілу ресурсів і прийняття адекватних управлінських рішень.

Для забезпечення системності при використанні програмно-цільового підходу необхідно комплексно використовувати існуючі методи (рис. 3) та дотримуватись наступних принципів:

— принцип розвитку (державне управління повинне забезпечити умови для змін у корпоративному секторі відповідно до закономірностей розвитку);

— принцип постійного вдосконалення державного управління (зміна методів державного управління відповідно до змін у корпоративному секторі);

— принцип збалансування інтересів учасників корпоративних відносин (врахування інтересів зовнішніх та внутрішніх учасників та їх узгодження з метою зменшення соціальної напруги в країні);

— принцип наукової обґрунтованості (врахування законів і тенденцій науково-технічного й економічного розвитку, об'єктивних умов і специфічних рис функціонування корпоративного сектора);

— принцип системності та комплексності (державне управління повинно мати системний характер, охоплювати всі аспекти функціонування корпоративного сектора);

— принцип прозорості (наявність і доступність інформації щодо порядку, термінів, результатів та відповідальних за виконання законодавчих та регуляторних актів);

— принцип послідовності (узгодження цільових програм з існуючими законодавчими та регуляторними актами, приведення у відповідність мети та завдань національної, регіональної, галузевих програм тощо).

Спрямованість і дієвість державного управління корпоративним сектором національної економіки залежить, перш за все, від обґрунтованості та комплексності національної цільової програми, адекватної умовам конкретної існуючої соціально-економічної та політичної ситуації з метою реалізації положень про роль і місце корпоративного сектора в національній економіці. Законом України "Про державні цільові програми" державна цільова програма визначається як "комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням" [11].

У практиці державного управління розвитком корпоративного сектора можуть використовувати

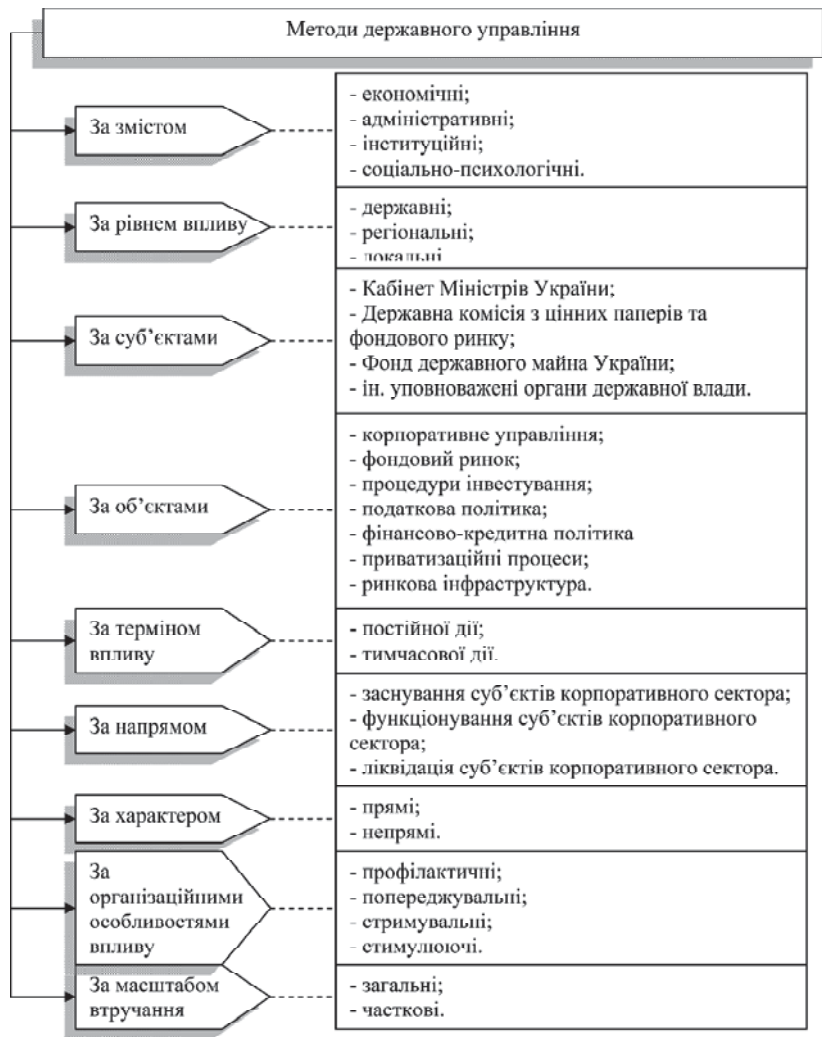


Рис. 3. Класифікація методів державного управління корпоративним сектором в рамках програмно-цільового підходу

\* джерело: розроблено на основі [2—6].

тись різні види програм: програма-прогноз, програма-напрямок, програма-проблема та програма-проект (рис. 4).

З цих позицій достатньо важливим та першочерговим є створення національної та регіональних стратегічних програм розвитку корпоративного сектора (рис. 5), що дозволять конкретизувати інтереси розвитку корпоративного сектора у довготерміновій перспективі, адже головне призначення програмно-цільового підходу "полягає у можливості для керівного органу домогтись значної концентрації ресурсів саме в рамках програмного вирішення окремої проблеми" [13].

Згідно Закону України "Про державні цільові програми" державні цільові програми за своєю спрямованістю розподіляються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні тощо. Певний досвід формування цільових програм у сфері корпоративних відносин, в межах економічних державних цільових програм, в Україні вже напрацьовано. Необхідно зазначити, що серед державних

цільових програм, які планується фінансувати в 2010 р., програми економічного спрямування займають 22,50% [14] (табл. 2).

Проте, на сьогодні відсутня єдина національна цільова програма розвитку корпоративного сектора в цілому, власні програми розвитку мають лише окремі регіони, існує значна кількість розрізнених пріоритетів розвитку, що постійно змінюються в залежності від політичної ситуації в країні.

Саме тому пропонується універсальний алгоритм розвитку корпоративного сектора національної економіки на основі програмно-цільового підходу державного управління (рис. 6), який дає можливість зосередити зусилля держави на вирішенні пріоритетних завдань.

На першому етапі відбувається ініціація процесу створення НЦП. Питаннями розробки і формування концептуальних засад НЦП, мети і завдань, способів і етапів реалізації, а також оцінки її результатів має займатись Комітет з економічних реформ (консультативно-дорадчий орган при Президентові України, створений 17 березня 2010 року).



Рис. 4. Види програм, які можуть використовуватись в процесі державного управління корпоративним сектором

\* джерело: розроблено на основі [12, с. 170].

Серед пріоритетних на сучасному етапі завдань, що вимагають першочергового вирішення, необхідно виділити наступні: 1) концептуальні (відсутність чітко сформульованої стратегії держави по відношенню до процесу розвитку корпоративного сектора); 2) юридичні (порушення прав акціонерів; недосконалість норм законодавства; недотримання вимог нормативних актів; зловживання посадових осіб); 3) економічні (нерозвиненість фондового ринку; незадовільний стан ринкової інфраструктури; суперечливі цілі економічної політики; обмеженість кредитних ресурсів; відсутність привабливого інвестиційного клімату; необхідність реформування валютно-фінансової, податкової, митної політики тощо); 4) організаційно-уп-

равлінські (низька якість корпоративного управління; низький рівень корпоративної культури та прозорості функціонування суб'єктів корпоративного сектора; відсутність національної ділової культури, корпоративної етики та соціальної відповідальності).

З огляду на необхідність запровадження прозорого і відкритого державного управління, пропонується формування НЦП на основі поєднання зусиль влади і суспільства, що дозволить врахувати не лише інтереси держави, а й інтереси суб'єктів корпоративного сектора. На даному етапі доцільно проводити розрахунок основних показників і ресурсного забезпечення програми (фінансових, матеріальних, трудових, часових тощо) та розробити за-

ходи, здатні забезпечити розвиток корпоративного сектора в межах НЦП, а саме:

— за напрямом взаємодії з інвесторами (сприяння інвестиційній активності, робота з іноземними та вітчизняними інвесторами, формування власності топ-менеджерів і працівників, застосування лістингу та рейтингів суб'єктів корпоративного сектора);

— за напрямом взаємодії з суб'єктами корпоративного сектора (стимулювання емісійної діяльності, розвиток вторинного ринку цінних паперів, підвищення якості корпоративного управління, розвиток системи навчання кадрів);

— за напрямом створення ринкової інфраструктури (формування системи фінансових та небанківських фінансово-кредитних установ, фондового ринку, торговельно-інформаційних систем та бірж).

На другому етапі здійснюється оцінка відповідності розробленої НЦП засадам розвитку національної економіки. Даний етап пов'язаний із формуванням програмних документів, узгодженням та затвердженням програми. Структура НЦП включає в себе: 1) загальні положення (окреслення основних передумов розробки та визначення спрямованості програми); 2) формулювання мети та етапів реалізації програми; 3) визначення напрямів розвитку корпоративного сектора (розробка заходів; визначення основних виконавців, механізмів їх взаємодії); 4) ресурсне забезпечення програми (характеристика основних ресурсів програми); 5) очікувана ефективність виконання програми (прогноз позитивних і негативних шляхів реалізації програми); 6) механізм управління та контролю за ходом виконання програми (засоби і механізми контролю за реалізацією програми).

На третьому етапі здійснюється реалізація НЦП та контроль над відповідальними особами, а також забезпечується механізм прозорості реалізації програми.

На останньому, четвертому етапі проводиться постійний моніторинг виконання програми, виконання запланованих результативних показників ефективності здійснення НЦП, досягнення цілей та завдань розвитку корпоративного сектора. Система результативних показників повинна відповідати наступним вимогам: 1) забезпечувати вирішення програмних завдань та відповідати загальним напрямкам розвитку національної економіки; 2) орієнтувати на максимальне використання наявної ресурсної бази та підвищення економічної ефективності виробництва; 3) створювати умови для досягнення єдності та зіставності цільових показників з показниками, які використовуються у практиці державного управління; 4) забезпечувати адресність і конкретність кінцевих результатів, їх широке застосування у практиці [8, с. 143]. Основними результатив-



Рис. 5. Структурна побудова національної цільової програми розвитку корпоративного сектора

**Таблиця 2. Перелік державних цільових програм, які плануються фінансувати в 2010 р.**

№ п/п	Спрямування державних цільових програм	Кількість	
		шт.	%
1	Економічні, у т.ч.:	27	22,50
1.1	паливно-енергетичний комплекс	6	5,00
1.2	промисловий комплекс	7	5,83
1.3	агропромисловий комплекс	6	5,00
1.4	транспорт та зв'язок	6	5,00
1.5	будівництво та житлово-комунальне господарство	2	1,67
2	Наукові	2	1,67
3	Науково-технічні	11	9,17
4	Соціальні	30	25,00
5	Національно-культурні	9	7,50
6	Екологічні	20	16,67
7	Оборонні	7	5,83
8	Правоохоронні	4	3,33
9	Інші	10	8,33
	Всього	120	100,00

ними показниками, підвищення рівня яких повинно відбутись внаслідок реалізації програми, є: валова додана вартість, створена корпоративним сектором; валовий прибуток корпоративного сектора; оплата праці найманих в корпоративному секторі працівників; проміжне споживання та валове заощадження корпоративного сектора.

### ВИСНОВКИ

В умовах неефективності українського корпоративного законодавства, нестачі кваліфікованих кадрів, невідповідності вітчизняної практики господарювання світовій, шляхами оздоровлення та стабілізації вітчизняного корпоративного сектора повинні стати посилення регуляторної функції систем державного та корпоративного управління, вдосконалення законодавчої бази у сфері корпоративного управління.

Вважаємо, що для формування дієвої політики держави щодо управління корпоративним сектором необхідно забезпечити виважений перехід від домінування короткострокових (переважно неузгоджених) цілей до формування довгострокових цілей розвитку. Тому пропонується застосовувати програмно-цільовий підхід в державному управлінні корпоративним сектором, що забезпечить узгодженість, комплексність, безперервність та координацію процесів визначення та реалізації пріоритетів розвитку корпоративного сектора на макро-, мезо- та мікрорівнях на основі використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб'єктів корпоративних відносин.

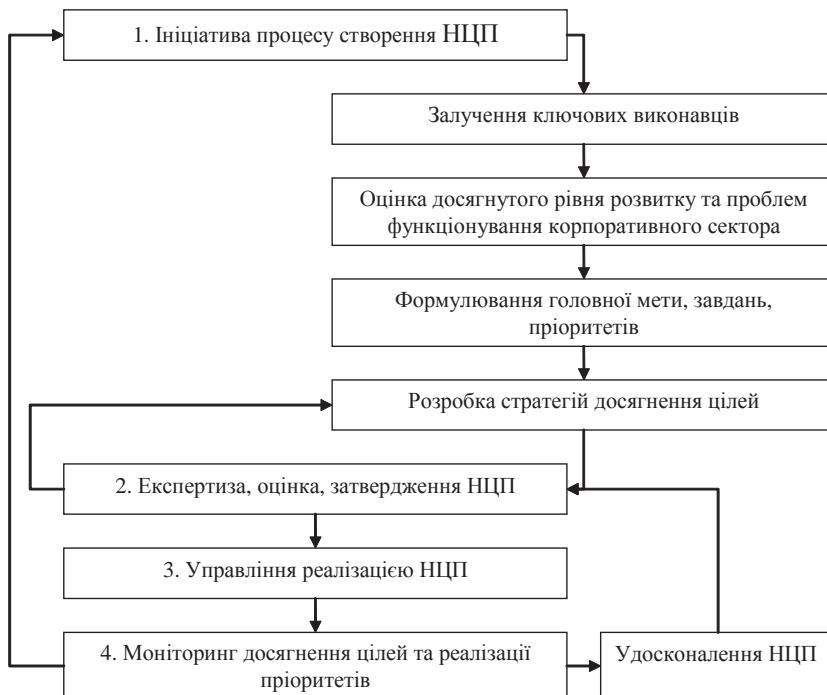
Таким чином, впровадження програмно-цільового підходу в державному управлінні сприятиме спрямуванню діяльності державних органів на забезпечення розвитку корпоратив-

ного сектора, запровадженню ефективною системи фінансового контролю, звітності та аудиту, побудові системи моніторингу та оцінки результативності програм, а також діяльності їх виконавців.

### Література:

- Птащенко Л.О. Механізм державного регулювання учасників корпоративних відносин // Матеріали V міжнародної науково-практичної конференції "Наука і освіта — 2007". — Дніпропетровськ, 2007. — С. 20—22.
- Євтушевський В.А. Основи корпоративного управління: навч. посіб. — К.: Знання-Прес, 2002. — 317 с.
- Поважний А.С. Трансформаційні процеси корпоративного управління. — Донецьк: Ін-т економіки пром., 2001. — 290 с.
- Вінник О.М., Щербина В.С. Акціонерне право: навч. посіб. / За ред. проф. В.С. Щербини. — К.: Атіка, 2000. — 544 с.
- Козаченко Г.В., Воронкова А.Е. Корпоративне управління: підруч. для вузів. — К.: Лібра, 2004. — 368 с.
- Задихайло Д.В., Кібенко О.Р., Назарова Г.В. Корпоративне управління: навч. посіб. — Х.: Еспада, 2003. — 688 с.
- Теплиць І.А. Акціонування як сучасна форма приватизації підприємств промисловості. — Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2001. — 170 с.
- Григорович А.В. Наукові основи побудови цільових комплексних програм розвитку житлово-комунального господарства // Університетські наукові записки. — 2007. — № 3 (23). — С. 140—144.
- Кондусова Л.Ф., Нескородева І.І. Теоретичні аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі України // Вісник економіки транспорту і промисловості. — 2009. — № 26. — С. 189—194.
- Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом: Посібник для органів місцевого самоврядування. Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні". — К.: RTI International, 2005. — 56 с.
- Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621/IV // ВВР України. — 2004. — № 25. — Ст. 352.
- Стеченко Д.М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону // Університетські наукові записки. — 2007. — № 3 (23). — С. 167—171.
- Абрамов Л.К., Азарова Т.В., Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. — Кіровоград: ІСКМ, 2010. — С. 4.
- Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (антикризова програма): Закон України від 20 травня 2010 року № 2278 VI [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://zakon1.rada.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 26.07.2010 р.



**Рис. 6. Етапи розробки НЦП розвитку корпоративного сектора**