

В. В. Бабіченко,

*к. е. н., Заступник Голови Правління, начальник фінансово-економічного управління,
ПАТ "Укртатнафта", м. Кременчук*

КОРПОРАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ: ОБ'ЄКТИВНІ СУПЕРЕЧНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

V. Babichenko,

PhD, Deputy Chairman of the Board,

Head of Finance and Economics Department. PJSC "UKRTATNAFTA"

CORPORATIONS OF STATE SECTOR: OBJECTIVE CONTRADICTIONS OF FUNCTIONING

В статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти функціонування корпорацій державного сектору економіки. Проведено порівняльну характеристику критеріїв, що використовуються для визначення корпорацій державного сектору. Систематизовано практику використання державних корпорацій в реалізації цілей та завдань держави-акціонера. Визначено недоліки політики управління державними корпораціями в Україні на сучасному етапі.

This article deals with theoretical and practical aspects of state sector economy corporations' functioning. The comparative characteristic of criteria, that are used for determination of corporations of state sector is made. The systematic practice of use of state corporations in the realization of aims and tasks of state-shareholder is used. The disadvantages of the management policy of state corporations on the current stage are determined.

Ключові слова: корпорація, державний сектор економіки, державна корпорація, промислова політика, акціонер, приватизація.

Key words: corporation, state sector of economy, state corporation, industry policy, shareholder, privatization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Питання про роль та значення державних корпорацій в економічному житті сучасного суспільства надзвичайно складне. Поляризація думок щодо цієї проблеми визначається як різними підходами до аналізу питання щодо державної власності, так і існуючими диспропорціями у розвитку державних корпорацій у різних країнах. Окрім того, установити кількісні параметри, які характеризували б точно державний сектор, практично неможливо, як і чітко визначити функції, що їх такі корпорації повинні виконувати в ринкових умовах.

Події 2014—2015 рр. в Україні вкотре актуалізували питання про функціонування підприємств державного сектору економіки. З одного боку, абсолютна більшість дослідників визнають, що на сучасному етапі державні корпорації діють вкрай неефективно, акумулюючи в собі як слабкості державної промислової політики, так і негаразди функціонування корпоративного сектору. Більше того, саме державні корпорації часто є відображенням корупції та "тіньового" сектору по-українськи — інформація про економічні злочини у цій сфері вже стала звичною.

З іншого — існують абсолютно полярні думки щодо подальших перспектив підприємств державного сектору економіки — від аргументів на користь активізації процесів приватизації та скорочення участі держави в акціонерному капіталі до посилення ролі держави-акціонера. Відповідно на часі актуалізація існуючих концепцій функціонування державних корпорацій в економіці України. Особливо важливим є врахування зарубіжного досвіду — державні транснаціональні корпорації (ТНК) є невід'ємною частиною конкурентного ландшафту в багатьох країнах. Але підходи до їх функціонування суттєво різняться від вітчизняних.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Зазначимо, що проблематика приватизації та функціонування корпорацій державного сектору економіки розглядалася в працях А. Бережної, І. Мягких, В. Плякіді, О. Розенфельда, М. Радевої, О. Рудченка, Л. Савченко, О. Сафронової, Ю. Чихачової, Л. Шававлюк та ін.

Проте підкреслимо, що більшість науковців аналізують функціонування державного сектору та приватизацію, як правило, в контексті трансформації відносин власності в окремих країнах, також в багатьох дослідженнях акценти зміщено на користь обґрунтування певних вітчизняних особливостей приватизації, необхідності врахування відносин власності в Україні тощо. На наш погляд, оцінюючи такий складний процес, як приватизацію, слід акцентувати увагу насамперед на доцільності та ефективності функціонування державних корпорацій.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — характеризувати особливості функціонування державних корпорацій та визначити можливості використання зарубіжного досвіду в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Підкреслимо, що до цього часу однозначного тлумачення сутності державного сектору, його оптимальних розмірів в економічній літературі немає. Зауважимо, що визначення державного сектору на правовому рівні (у межах законодавств різних країн) також різне.

Загалом можна виділити щонайменше чотири підходи до визначення змісту поняття державного сектору:

- суб'єктний;
- об'єктний;
- сегментно-секторний;
- за формою власності.

Відповідно до суб'єктного підходу державний сектор — це сукупність державних підприємств, компаній, організацій та установ, які займаються господарською діяльністю і якими керують державні органи або призначені/ найняті ними особи.

Суб'єктів державного сектору відповідно до об'єктного підходу наводять О. Віссаріонов та І. Федорова. Державний сектор, на їхню думку, включає:

- державні унітарні підприємства (на правах господарського відання та оперативного управління);
- державні установи, господарські товариства (відкриті акціонерні товариства) з часткою державної власності, яка перевищує 50 % статутного капіталу;
- відкриті акціонерні товариства з державною участю, в яких держава наділена правом "золотої акції" [1].

Представниками сегментно-секторного підходу є С.Н. Лапіна та Н.Д. Лелюхіна. На їх думку, державний сектор — це частина економіки, яка перебуває у власності держави і служить матеріальною основою для виконання державою поставлених цілей: державного управління, національного захисту, охорони суспільного порядку, екологічної безпеки, розвитку науки, структурної перебудови економіки, соціального забезпечення населення, вирішення регіональних проблем [2, с. 69].

У свою чергу, з погляду економістів-фахівців Світового банку, державний сектор економіки є значно ширшим і означає гібрид, який складається з центральних, федеральних і місцевих органів влади, напівавтономних агенцій та державних підприємств [3, с. 29].

Питанню розмежування приватного та державного секторів економіки приділяють значну увагу економісти МВФ, які обґрунтували необхідність використання багатоганного підходу для його вирішення. При цьому два компоненти визначаються як найважливіші: власність і наявність чи відсутність можливості отримувати прибутки.

В економічній літературі пропонуються й інші підходи до розмежування приватного та державного секторів, які також не можна вважати достатньо аргументованими, — функціональний і підхід на основі контролю. Так, функціональний підхід має той недолік, що більшість урядових функцій, пов'язаних із видатками, притаманні і приватному сектору (охорона здоров'я, освіта та ін.). Концепція власності дає можливість чіткіше розмежувати інституції двох секторів економіки, оскільки залежно від форми власності дуже легко визначити належність тих чи інших складових до конкретного сектору.

Використання критерію контролю як основи для визначення межі між приватним та державним секторами також не дає можливості повною мірою і чітко виділити окремих суб'єктів за різними секторами. Пов'язано це з тим, що наявність приватних власників у корпорації не обов'язково забезпечує незалежну від держави їхню внутрішню політику, оскільки якщо контрольним пакетом володіє держава, то саме вона і керуватиме діяльністю приватної установи.

Саме тому існує необхідність застосування кількох чинників з метою точнішого розмежування складових економіки, тобто для розмежування державного і приватного секторів використовується багатовекторний підхід (табл. 1).

Зауважимо, що термін "розширений уряд" охоплює не тільки урядові установи, а й неринкові неприбуткові інституції, які контролюються та/або фінансуються урядовими установами. Задля чіткішого розмежування державних компаній та розширеного уряду на рівні МВФ використовується методика, яка передбачає врахування таких особливостей [5, с. 11]:

Таблиця 1. Концептуальний підхід до розмежування державного і приватного секторів економіки

Сектор економіки	Прибуткові установи	Неприбуткові установи
У приватному володінні (приватний сектор)	Приватні компанії	Приватні неприбуткові організації та домашні господарства
У державному володінні (державний сектор)	Державні компанії	Розширений уряд

Джерело: [4, с. 7].

— якщо досліджуваний суб'єкт продає більшу частину або ж усі результати своєї діяльності, а ціни є економічно значимими, то даний суб'єкт є державною корпорацією;

— якщо ціни досліджуваного суб'єкта не є економічно значимими, то в даному разі мова йде про розширений уряд;

— якщо ж лише деякі ціни є економічно значимими або ж здійснюється продаж окремих результатів виробництва, то необхідно з'ясувати, чи є у структурі досліджуваного суб'єкта квазі-корпорація. Якщо так, то виявлений підрозділ суб'єкта можна віднести до державної корпорації, а решту складових — до розширеного уряду.

Наголосимо на тому, що згідно з найбільш загальним підходом державний сектор економіки виробляє такі економічні й соціальні блага, яких приватний сектор або не виробляє взагалі або створення їх у ньому є неефективним.

До цих благ, наприклад, відносять забезпечення колективної безпеки членів суспільства, захист від зовнішніх втручань і внутрішню безпеку; вирішення проблем екології; забезпечення рівних можливостей реалізації прав особистості на освіту, охорону здоров'я, зайнятість, соціальне забезпечення тощо.

Беззаперечно, що розвинуті країни, як правило, використовують державний сектор також і як інструмент коректування "провалів" ринку, тоді як країни з перехідною економікою застосовують принцип концентрації державного сектору у стратегічно важливих галузях, незалежно від того, належать підприємства цих галузей до природних монополій, підприємств, які виробляють суспільні товари, тощо, чи ні. Зрозуміло, що в повній мірі цей висновок стосується і України.

Сьогодні ТНК за кордоном функціонують у трьох формах володіння: державній (повністю перебувають у володінні держави), колективній та приватній. Перевагами державних ТНК є наявність привілейованого доступу до фінансових та природних ресурсів у країні базування, а також найкращі умови збуту та використання наявних логістичних і транспортних можливостей [6, с. 104].

За класифікацією ЮНКТАД корпорації державної та змішаної форм володіння відносять до загальної категорії "ТНК, що перебувають у державному володінні". ТНК державного сектору вважаються корпорації, які складаються з материнської компанії та закордонних філій [7, с. 29]. Прикладом ТНК зі змішаною структурою власності є ПАТ "Газпром" (Росія). Іншими прикладами ТНК зі значною часткою державної власності є комерційний банк з Китаю ІСВС та телекомунікаційна компанія China Mobile.

Якщо приватні ТНК не передбачають участі держави в їх функціонуванні і спираються виключно на ресурси фізичних чи юридичних осіб, то державні ТНК можна зустріти в тих галузях економіки, де присутність держави є необхідною або через занадто високі ціни на продукцію, або ж у зв'язку з необхідністю вироблення окремих товарів, які не привабливі для приватного сектору. Ще однією причиною існування державних ТНК є

наявність монополії на ринку, що дає можливість протягом тривалого часу отримувати прибутки та спрямовувати їх до бюджету держави.

На жаль, в Україні спостерігається принципово інша ситуація, тоді як державний сектор незважаючи на приватизацію є доволі значним за розміром. Так, станом на 01 липня 2015 року в Реєстрі корпоративних прав держави обліковуються 562 господарських товариства [8]. В багатьох із них держава зберегла істотні управлінські повноваження (рис. 1).

Проте ідеологія функціонування державного сектору економіки та провадження процесів приватизації в Україні спрямована виключно на забезпечення досягнення фіскальних цілей держави. Жодні інші пріоритети, як правило, не мають достатньої ваги.

Зокрема Законом України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII "Про Державний бюджет України на 2015 рік" Фонду встановлено завдання з надходження коштів від приватизації державного майна до державного бюджету обсягом 17 млрд грн. [9]. Звернемо увагу на той факт, що за I півріччя 2015 року до бюджету надійшло лише 117 млн грн. У звітності Фонду державного майна України також вказується, що протягом I півріччя 2015 року перераховано 383,13 млн грн. дивідендів до державного бюджету, тоді як у 2014 році до державного бюджету перераховано 403,05 млн грн. дивідендів. Порівняння планових та фактичних надходжень дає змогу окреслити кілька складних питань: по-перше, наскільки обґрунтованими були приватизаційні плани розробників бюджету; по-друге, якщо плани були обґрунтованими, чому вони хронічно не досягаються; по-третє, які цілі переслідують можновладці, коли вкладають у приватизацію виключно фіскальний зміст?

Та навіть наведені вище цифри ніяким чином не корелюють з фінансовим станом державних підприємств, який з року в рік погіршується. Наведемо такий симптоматичний факт — 59 підприємств державного сектору економіки перебувають у тій чи іншій стадії банкрутства.

ВИСНОВКИ

Отже, загалом можна стверджувати, що діяльність державних ТНК може доволі позитивно впливати на економічні й фінансові процеси. Серед позитивних наслідків діяльності державних ТНК у розвинених країнах виділимо такі:

- зміцнення ресурсної і виробничої бази країни;
- сприяння реструктуризації економіки;
- поширення передової технології;
- розширення експортних можливостей.

В Україні відсутня єдина цілісна концепція функціонування державного сектору економіки, що призводить до цілого ряду проблем. Намагання держави за будь-яку ціну зберегти контроль над підприємствами, що функціонують в стратегічних галузях економіки суттєво знижує ефективність управління, а "дамоклів меч" приватизації перетворює ефективність у другорядні цілі.

У підсумку держава повинна визначити з власними претензіями як власника у окремих галузях і з врахуванням цього будувати стратегію у сфері приватизації. Доцільно розробити чіткі критерії щодо кількісних параметрів підприємств державного сектору економіки та їх фінансових показників, а в подальшому — використати зарубіжний досвід та зберегти свій контроль в тих секторах, де це справді необхідно, а не орієнтуватися на бажання окремих можновладців отримувати економічні вигоди від діяльності таких підприємств.

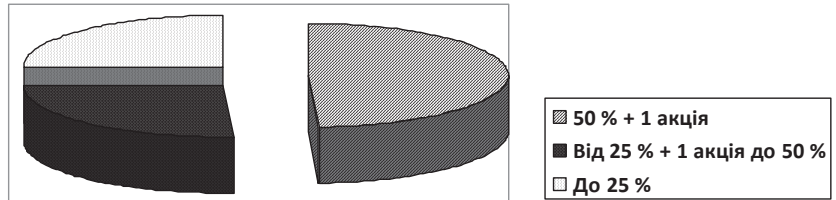


Рис. 1. Розподіл корпоративних прав держави за розміром державної частки у статутному капіталі, на 01 липня 2015 року

Джерело: [8].

Література:

1. Виссарионов А. Государственный сектор российской экономики: контуры бюджетного регулирования / А. Виссарионов, И. Федорова // Вопросы права. — 2002. — № 1. — С. 34—45.
2. Лапина С. Государственное предпринимательство в России (начало XX века) / С. Лапина, Н. Лелюхина // Вопросы экономики. — 1994. — № 8. — С. 70—78.
3. Singh A. B. Public Sector Reform in India / A. B. Singh. — New Dehli: A. P. H. Publishing Corporation, 2004. — 112 p.
4. Lienert I. Where does the Public Sector End and the Privat Sector Begin? / Ian Lienert // WP/09/122. — Washington: IMF, 2009. — 29 p.
5. Government finance statistics manual 2001 / Statistics Department. — [2nd ed.]. — Washington: IMF, 2001. — 199 p.
6. Tian X. Managing International Business in China / Xiaowen Tian. — Cambridge: Cambridge University Press, 2005. — 289 p.
7. World Investment Report 2011: Non-Equity of International Production and Development. — UNITED NATIONS, New York and Geneva, 2011. — 226 p.
8. Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід виконання Державної програми приватизації за I півріччя 2015 року [Електронний ресурс]. Фонд державного майна України. Офіційний сайт. — Режим доступу: www.spfu.gov.ua
9. Закон України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" № 80-VIII від 28 грудня 2014 року.

References:

1. Vissarionov, A. and Fedorova, I. (2002), "The public sector of the Russian economy: the contours of the budget control", *Voprosi prava*, vol. 1, pp. 34—45.
2. Lapina, S. and Leljuhina, N. (1994), "State business in Russia (the beginning of the twentieth century)", vol. 8, pp. 70—78.
3. Singh, A. B. (2004), *Public Sector Reform in India*, A. P. H. Publishing Corporation, New Dehli, India.
4. Lienert, I. (2009), *Where does the Public Sector End and the Privat Sector Begin?*, IMF, Washington, USA.
5. *International Monetary Fund (2001), Government finance statistics manual 2001*, IMF, Washington, USA.
6. Tian, X. (2005) *Managing International Business in China*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
7. UNCTAD (2011), *Non-Equity of International Production and Development*, United Nation, New York, USA.
8. State Property Fund of Ukraine (2015), "Analytical Reference on the work of the State Property Fund of Ukraine and the implementation of the State Program of Privatization for the I half-year 2015", available at: <http://www.spfu.gov.ua> (Accessed 1 November 2015).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Law "On State Budget of Ukraine for 2015", <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 1 November 2015).

Стаття надійшла до редакції 03.11.2015 р.