

О.Ю. РУДЧЕНКО,
 д.е.н., професор, НДЕІ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України,
 Н.І. ОМЕЛЬЯНЧИК,
 к.е.н., НДЕІ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України,
 Т.Г. НЕЦОРА,
 НДЕІ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України,
 Н.В. МУДРАК,
 НДЕІ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України,
 М.Ф. ТЮТЮН,
 НДЕІ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України,

Удосконалення системи оцінки ефективності управління об'єктами державної власності

У статті досліджено теоретико–методичні та прикладні питання оцінки ефективності здійснення повноважень з управління об'єктами державної власності суб'єктами управління. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення методів та процедур оцінки ефективності здійснення повноважень з управління об'єктами державної власності суб'єктами управління.

Ключові слова: об'єкти державної власності, повноваження, суб'єкти управління.

В статье исследованы теоретико–методические и прикладные вопросы оценки эффективности осуществления полномочий по управлению объектами государственной собственности субъектами управления. Сформулированы предложения по совершенствованию методов и процедур оценки эффективности осуществления полномочий по управлению объектами государственной собственности субъектами управления.

Ключевые слова: объекты государственной собственности, полномочия, субъекты управления.

In the article explores theoretical, methodical and action-oriented aspects of the effectiveness estimation of exercising authorities in state property management by the subjects of management. We present proposals for improving methods and procedures of the effectiveness estimation of exercising authorities in state property management by the subjects of management.

Постановка проблеми. Незважаючи на розвиток в Україні ринкових відносин, держава все ще залишається власником та розпорядником чималої кількості об'єктів. Так, за розрахунками Мінекономрозвитку, питома вага державного сектору станом на 01.01.2012¹ у вартості основних засобів і нематеріальних активах становила 13,8%, у кількості штатних працівників – 14,9%, обсязі реалізованої продукції – 10,1%. Загалом же держава виступає єдиним власником 3695 державних підприємств, володіє корпоративними правами (акції, паї, частки) у 672 компаніях, з яких приблизно у 300 державний пакет становить близько 50%.

Відповідно до п. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [1] управління зазначеним держав-

ним майном покладено на цілий ряд органів державної влади різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів управління. Зокрема, згідно з даними Реєстру державного майна, у підпорядкуванні міністерств на сьогодні перебуває 2059 суб'єктів господарювання, комітетів та інших центральних органів виконавчої влади – 1288, місцевих органів влади – 85, НАНУ та галузевих академій наук – 497, господарських структур – 161. Наразі виникає питання: як оцінити здійснення суб'єктами управління повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними. Аналіз досліджень, присвячених проблемам управління державним сектором у країнах з перехідною економікою, засвідчив, що чим гірше управління державним сектором, тим більше спад виробництва у перехідний період. І навпаки, чим краще працює адміністрація державного сектору, тим легше шлях до відновлення економіки [8].

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Питання управління об'єктами державної власності, оцінки результативності функціонування держсектору в цілому і його окремих суб'єктів розглядалися у багатьох наукових працях, зокрема таких вчених–економістів, як Є. Балацький, Н. Богдан, О. Головінов, Н. Гончарова, В. Конишев, Е. Талапіна, О. Пасхавер, М. Шкільняк, та інших. Водночас слід зазначити, що на сучасному етапі в економічній теорії проблема оцінки ефективності виконання уповноваженими органами функцій з управління державною власністю не одержали достатнього висвітлення.

Мета статті – аналіз теоретичних та методичних питань оцінювання ефективності здійснення повноважень з управління об'єктами державної власності суб'єктами управління та розроблення пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Перші концептуальні документи, в яких викладалися підходи щодо оцінки ефективності управління об'єктами державної власності в Україні, з'явилися в першій половині 2000–х років. Так, у 2003 році спільним наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України та Фонду державного майна

¹Без урахування банків і бюджетних установ.

України (від 18.12.2003 №375/2298) було затверджено Критерії ефективності управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки [2]. Зокрема, як критерії оцінки пропонувалося застосовувати 20 критеріїв, які об'єднувалися у дві групи: перша група – некомерційні критерії (всього сім показників, у тому числі: зростання (збереження) частки підприємства на ринку відповідного товару, обсяг виробництва визначеної державою продукції (робіт, послуг), середньооблікова кількість штатних працівників облікового складу; середня за період заробітна плата, сума заборгованості з виплати заробітної плати, витрати на соціальні заходи; поточні екологічні витрати на охорону природи, а також інвестиції в основний капітал на охорону навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів). Друга група – комерційні критерії (всього 13 показників, у тому числі: обсяг (темпи зростання) чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), обсяг (темпи зростання) чистого прибутку, обсяг (темпи зростання) податкових надходжень, обсяг (темпи зростання) дивідендів державних некорпоративованих, казенних підприємств та їхніх об'єднань, коефіцієнт рентабельності власного капіталу, показник раціонального ведення фінансово-господарської діяльності (коефіцієнт Бівера), коефіцієнт фінансової стабільності, коефіцієнт реінвестування, коефіцієнт стійкості економічного зростання, коефіцієнт покриття, коефіцієнт рентабельності виробництва, ефективність прийняття управлінських рішень органами управління відкритих акціонерних товариств з державними корпоративними правами у статутних фондах).

Зі свого боку для оцінки ефективності управління корпоративними правами держави у 2004 році Фондом державного майна України були видані накази №1116 від 10.06.2004 «Про моніторинг ефективності управління корпоративними правами держави» [4] та №1241 від 24.06.2004 «Про затвердження критеріїв оцінки ефективності управління корпоративними правами держави» [5], в яких було прописано сам порядок проведення моніторингу, визначено механізм, критерії та безпосередньо рівні оцінки ефективності управління корпоративними правами держави. Зокрема, для оцінювання ефективності управління ФДМУ також було запропоновано використовувати дві групи критеріїв: соціальні (некомерційні) та економічні (комерційні) критерії. Однак при цьому їхня загальна кількість була скорочена до 14. У результаті до групи некомерційних критеріїв було включено чотири показники (середньооблікова чисельність штатних працівників облікового складу, сума простроченої заборгованості з виплати заробітної плати, сума простроченої заборгованості перед бюджетом, сума простроченої заборгованості зі страхування), а до групи комерційних критеріїв – десять показників (обсяги чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), обсяги чистого прибутку (збитку), коефіцієнт зносу основних засобів, коефіцієнт рентабельності активів, коефіцієнт рентабельності діяльності, диві-

денди на державну частку, коефіцієнт абсолютної ліквідності, коефіцієнт швидкої ліквідності, коефіцієнт забезпеченості власними оборотними засобами, коефіцієнт забезпеченості власними оборотними засобами.

Подальший розвиток питання, пов'язаний з оцінкою ефективності управління об'єктами державної власності, набув після прийняття у вересні 2006 року Верховною Радою Закону України «Про управління об'єктами державної власності». Так, у 2007 році на виконання п. 18 ст. 5 цього закону КМУ була прийнята постанова №832 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» [3], при цьому такими критеріями пропонувалося вважати результати фінансово-господарської діяльності, стан використання та збереження державного майна суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які належать до сфери управління суб'єктів управління. Також у постанові КМУ зазначалося, що контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності здійснюється шляхом проведення моніторингу додержання законності та оцінки ефективності виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими органами, обов'язків, визначених відповідно до законодавства.

Згодом у розвиток даної постанови КМУ Міністерством економіки України були розроблені та прийняті Методичні рекомендації застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності (наказ від 20.09.2007 №314) [6], якими були затверджені показники для оцінки результатів фінансово-господарської діяльності, визначено критерії оцінки ефективності управління об'єктами державної власності, виокремлені основні етапи у здійсненні контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності. Зокрема, аналіз цього нормативного документу показує, що для оцінювання ефективності здійснення повноважень з управління об'єктами державної власності суб'єктами управління передовсім необхідно проаналізувати та оцінити ефективність діяльності господарюючих суб'єктів. Вона ж згідно з п. 4 Методичних рекомендацій здійснюється за такими 12 критеріями: виконання фінансового плану (по показниках чистого доходу та прибутку; частини чистого прибутку, що перераховується до державного бюджету; капітальних інвестицій); стану заборгованості із заробітної плати, показників рентабельності діяльності та ліквідності, ступеню зносу основних засобів; виконання керівниками суб'єктів господарювання умов контракту; призначення керівника за конкурсом; дотримання законодавства щодо відчуження державного майна та щодо передачі в оренду державного майна. Загалом оцінка ефективності діяльності господарюючих суб'єктів може мати три таких значення: позитивне, задовільне, негативне.

Після визначення ефективності діяльності господарюючих суб'єктів безпосередньо здійснюється оцінка ефектив-

ності виконання повноважень з управління об'єктами державної власності суб'єктами управління. Відповідно до п. 9 Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності сама оцінка ефективності здійснення повноважень органами управління також може мати три значення: позитивне (ефективне) управління; задовільне управління та негативне (неефективне) управління. При цьому управління об'єктами державної власності вважається позитивним, якщо понад 75% суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління суб'єкта управління, за звітний період виконали встановлені для них показники; задовільним – від 50 до 75%; негативним – до 50%.

Таким чином, можна констатувати, що у зазначених нормативно-правових документах фактично було визначено систему контролю та оцінки функцій з управління об'єктами державної власності. Разом із тим дослідження питання щодо здійснення зазначеного моніторингу дає підстави виділити низку проблемних аспектів як організаційного, так і методичного характеру. Так, на сьогодні Мінекономрозвитку, яке згідно з п. 3 Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності було визначено відповідальним за проведення моніторингу, в ході його проведення головну увагу приділяє оцінці ефективності управління державними підприємствами, мотивуючи це тим, що оцінку ефективності управління господарських товариств з державною часткою у статутному капіталі здійснює ФДМУ за власною методикою. Водночас на 1 січня 2012 року в Реєстрі корпоративних прав держави обліковувалося 811 господарських товариств, у статутному капіталі яких є державна частка, з яких, за інформацією ФДМУ, він здійснював управління щодо 486 об'єктів з корпоративними правами держави (72,3% загальної кількості). Тобто решта 186 (27,7%) господарських товариств, які знаходяться в управлінні органів виконавчої влади та інших органів управління, фактично залишилися не оціненими як ФДМУ, так і Мінекономрозвитку.

Також, з нашого погляду, суттєвим недоліком чинних нормативно-правових документів є і те, що суб'єкт управління оцінюється виключно за результатами фінансово-господарської діяльності підпорядкованих йому суб'єктів господарювання без урахування того, як сам орган управління виконує свої управлінські функції, передбачені у ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», а саме: розробляє стратегію розвитку державних підприємств і господарських структур; затверджує річні фінансові та інвестиційні плани; організовує і проводить конкурси з визначення керівників державних підприємств; укладає і розриває контракти з керівниками державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, і господарських структур та здійснює контроль за їхнім виконанням тощо.

Оскільки визначення ефективності діяльності суб'єктів управління здійснюється лише на підставі оцінки ефектив-

ності управління державним майном суб'єктами господарювання, ще одним проблемним питанням, на наш погляд, може виявитися ситуація, за якою однакова кількість суб'єктів господарювання, що знаходяться у підпорядкуванні відповідного уповноваженого органу, отримує оцінку двох різних рівнів. Наразі за таких обставин оцінка суб'єкта управління набуває суб'єктивного характеру.

У контексті вищезазначеного варто відмітити, що наприкінці 2012 року КМУ для врегулювання нормативної бази та покращення якості оцінювання рівня управління об'єктами державної власності було внесено ряд змін до Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності (постанова КМУ № 1138 від 05.12.2012). Так, відтепер Мінекономрозвитку здійснюватиме єдиний моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності, тобто контролюватиме виконання функцій з управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави. Нагадаємо, що згідно з постановою КМУ № 832 від 19.06.2007 здійснення оцінки ефективності управління корпоративними правами держави покладалося на ФДМУ.

Також зміни стосуються Критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, а саме: такими критеріями відтепер пропонується вважати не тільки результати фінансово-господарської діяльності, стан використання та збереження державного майна суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які належать до сфери управління суб'єктів управління, а й повноту та своєчасність виконання суб'єктом управління покладених на нього повноважень.

Крім цього, вказаним нормативним документом розширено перелік показників, що використовуються для оцінки результатів діяльності суб'єктів господарювання. Так, показники фінансово-господарської діяльності та виконання фінансових планів доповнено показниками розміру і структури дебіторської та кредиторської заборгованостей, а показники стану активів – відповідно показниками, що характеризують вартість активів, оборотних активів та власного капіталу.

Достатньо суттєві зміни у постанові КМУ № 1138 від 05.12.2012 внесено і до самого підходу щодо визначення ефективності діяльності суб'єктів управління. Так, п. 9 Критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності передбачено, що ця оцінка має ґрунтуватися не лише на результатах діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а й певною мірою враховувати організаційну діяльність суб'єктів управління. Зокрема, вона здійснюватиметься виходячи з таких чотирьох складових: оцінки результатів фінансово-господарської діяльності; виконання соціальних зобов'язань (відсутність заборгованості з виплати заробітної плати), повноважень щодо затвердження фінансових планів та укладання контрактів з керівниками господарюючих суб'єктів.

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

У результаті управління об'єктами державної власності суб'єктами управління вважатиметься:

– позитивним, якщо понад 75 відсотків суб'єктів господарювання: отримали оцінку «ефективно» за результатами фінансово–господарської діяльності, не мали заборгованості з виплати заробітної плати, здійснювали фінансово–господарську діяльність у звітному періоді згідно із затвердженими (погодженими) фінансовими планами; суб'єктом управління укладені контракти з керівниками понад 75 відсотків працюючих суб'єктів господарювання;

– задовільним, якщо від 50 до 75 відсотків суб'єктів господарювання: отримали оцінку «ефективно» за результатами фінансово–господарської діяльності, не мали заборгованості з виплати заробітної плати, здійснювали фінансово–господарську діяльність у звітному періоді згідно із затвердженими (погодженими) фінансовими планами; суб'єктом управління укладені контракти з керівниками від 50 до 75 відсотків працюючих суб'єктів господарювання;

– негативним – у всіх інших випадках управління об'єктами державної власності суб'єктами.

З нашого погляду, реалізація вищезазначених новацій на практиці сприятиме покращенню системи оцінювання ефективності управління державним майном. Водночас слід зазначити, що запропонований у постанові КМУ № 1138 від 05.12.2012 підхід до визначення ефективності управління об'єктами державної власності суб'єктами управління не одержав свого логічного завершення, оскільки значна кількість управлінських повноважень усе ще залишається поза увагою.

Виходячи з цього доцільно оцінку ефективності діяльності суб'єктів управління здійснювати за такими групами критеріїв.

1. Ведення обліку державного майна.

1.1. Наявність неупорядкованих суб'єктів господарювання.

2. Призначення керівників підприємств державного сектору та контроль за їхньою діяльністю.

2.1. Дотримання законодавства щодо проведення конкурсів із призначення керівників державних СГ суб'єктів господарювання.

2.2. Питома вага суб'єктів господарювання, керівники яких призначені за конкурсом.

2.3. Питома вага суб'єктів господарювання, де укладено контракти з керівниками.

3. Затвердження річних фінансових планів та контроль їхнім виконанням за показниками.

3.1. Питома вага суб'єктів господарювання, що затвердили річні фінансові плани.

3.2. Питома вага виконаних фінансових планів у загальній кількості затверджених фінансових планів за показниками:

– чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг);

– чистого прибутку;

– перерахування частини чистого прибутку до державного бюджету;

– капітальних інвестицій;

– дивідендів.

4. Розробка стратегії розвитку суб'єктів господарювання державного сектору.

4.1. Наявність середньострокових планів розвитку суб'єктів господарювання державного сектору.

5. Виконання соціальних зобов'язань.

5.1. Наявність заборгованості з виплати заробітної плати у суб'єктів господарювання державного сектору.

6. Ефективність діяльності суб'єктів господарювання, що знаходяться в підпорядкуванні органу управління.

6.1. Зростання/скорочення обсягів реалізації продукції (товарів, робіт, послуг).

6.2. Збільшення/зменшення кількості суб'єктів господарювання:

– прибуткових;

– збиткових;

– безприбуткових;

– платоспроможних;

– непрацюючих.

6.3. Наявність суб'єктів господарювання, що знаходяться у процедурі банкрутства.

7. Інвестиційно–інноваційна діяльність суб'єктів господарювання.

7.1. Питома вага суб'єктів господарювання (збільшення/зменшення):

– що здійснювали капітальні інвестиції;

– що здійснювали витрати інновацій;

– що мають ступінь зносу менше 70%.

7.2. Збільшення/зменшення кількості суб'єктів господарювання, що здійснювали відрахування на розвиток виробництва.

8. Управління корпоративними правами держави.

8.1. Питома вага господарських товариств (ГТ) із державною часткою у статутних фондах, що привели свої статутні документи у відповідність до чинного законодавства.

8.2. Питома вага ГТ із державною часткою у статутних фондах, що мають внутрішні положення, правила або інші нормативні документи, що регламентують діяльність ГТ та його взаємовідносини з іншими учасниками ринку, суб'єктами підприємницької діяльності тощо:

– положення про загальні збори акціонерів;

– положення про наглядову раду;

– положення про виконавчий орган (правління);

– положення про ревізійну комісію;

– документи, що регулюють діяльність дочірніх та залежних компаній;

– положення про службу внутрішнього аудиту;

– положення про порядок розподілу прибутку.

8.3. Наявність господарських товариств з державною часткою у статутних фондах, на яких зафіксовано випадки корпоративних конфліктів (розбіжності або суперечки) між акціонерами (власниками) та органами управління ГТ або:

- органами управління ГТ та працівниками служби внутрішнього аудиту;
 - органами управління ГТ та зацікавленими особами.
- 8.4. Наявність кодексу корпоративного управління.
- 8.5. Систематичне заслуховування звітів голів спостережних рад та голів правління.
- 8.6. Наявність заборгованості із сплати дивідендів.
9. Контроль за використанням та збереженням державного майна.
- 9.1. Дотримання законодавства щодо:
- відчуження державного майна;
 - передачі державного майна в оренду;
 - списання державного майна;
 - передачі державного майна з балансу на баланс або у комунальну власність майна тощо.
- 9.2. Проведення перевірок стану утримання, збереження та використання державного майна суб'єктами господарювання.
- 9.3. Наявність заборгованості із сплати орендних платежів.
- 9.4. Виконання повноважень щодо оформлення прав на земельну ділянку.
10. Оцінка якості та повноти надання інформації органу відповідальному за проведення єдиного моніторингу (Мінекономрозвитку).
- 10.1. Своєчасність надання інформації.
- 10.2. Дотримання затвердженої форми подання статистичної звітності.
- 10.3. Наявність доповідної записки.

Висновки

Теорія і практика оцінки ефективності управління об'єктами державної власності в Україні перебуває на етапі становлення і зводиться переважно до збирання та узагальнення інформації про діяльність суб'єктів господарювання державного сектору економіки, в той час як власна управлінська діяльність суб'єктів управління все ще залишається поза увагою.

На нашу думку, запропонований підхід до оцінки ефективності діяльності суб'єктів управління, який враховує не тільки результати діяльності суб'єктів господарювання державного сектору, а й виконання уповноваженим органом покладених на нього функцій з управління державним майном, зробить її

більш повною та всебічною; дасть можливість здійснювати рейтингову оцінку органів управління і у разі необхідності скорегувати напрями їхньої діяльності. Наразі це підвищить якість управління об'єктами державної власності, що у кінцевому рахунку впливатиме на стан державного сектору та рівень соціально-економічного розвитку країни в цілому.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» (від 21.09.2006 №185-У) – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Про затвердження критеріїв ефективності управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України та ФДМУ від 18.12.2003 №375/2298 – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 №832 – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Про моніторинг ефективності управління корпоративними правами держави. Наказ ФДМУ від 10.06.2004 №1116 – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
5. Про затвердження критеріїв оцінки ефективності управління корпоративними правами держави. Наказ ФДМУ від 24.06.2004 №1241 – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
6. Про затвердження Методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Наказ Міністерства економіки України від 20.09.2007 №314 – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/>
7. Захарченко А.М. Контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності: організаційно-правові аспекти / А.М. Захарченко. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc.2/O2.pdf>
8. Колодко Г.В. «Новая экономика» и старые проблемы / Г.В. Колодко // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – №4. – С. 32–38. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://upt.ru/>

*В.В. ТОКАР,
к.е.н., Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана*

Еволюція наукових поглядів на ієрархізацію економічної безпеки

У статті охарактеризовано сучасні концепції економічної безпеки, наведено підходи до виявлення структурних елементів економічної безпеки та схематично представлено уявлення науковців щодо рівнів економічної без-

пеки. У статті розкрито позитивні й негативні риси аналізованих підходів, виявлено напрями вдосконалення цілісного трактування структури економічної безпеки в контексті рівнів її дослідження.