



ФІНАНСОВО–КРЕДИТНА І ГРОШОВА ПОЛІТИКА

УДК 336.01

Білоусова О.С.,
канд. екон. наук, старший науковий
співробітник відділу державних фінансів,
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»

РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Bilousova O.S.,
cand.sc.(econ), senior research fellow
at the department of public finance
Institute of Economics and Forecasting of NAS Ukraine

REFORMING MECHANISMS OF FINANCIAL MANAGEMENT AT PUBLIC ENTERPRISES

Постановка проблеми. Реформування політики управління державною власністю, механізмів її реалізації та інструментарію підвищення ефективності діяльності державних корпорацій актуалізуються з огляду збільшення фінансових ризиків, зменшення вартості державного майна, зниження рівня доходності державної частки у корпораціях.

Реформування фінансової системи та формування сучасних ринкових інституцій потребують нових підходів до управління державною власністю та діяльністю підприємств державного сектору економіки, встановлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності, які відповідають нормам законодавства ЄС. Подолання інституційної недовіреності системи управління державною власністю усуне причини неефективності використання цієї власності, втрати державою потенційних доходів, зниження конкурентоспроможності державних підприємств. При цьому актуалізуються дослідження напрямів реформування механізмів управління фінансами державних підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем управління фінансами державних підприємств, застосування методів впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання в умовах ринкових відносин здійснюються науковцями у кількох напрямках, виходячи з різних концепцій економічної науки. Різняться вони за масштабами та формами прямого втручання держави у процес ринкового саморегулювання. Проблеми управління фінансами державних підприємств та загалом державною власністю досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені: Е.Б. Аткинсон, В.Ф. Беседін, С.С. Гасанов, В.М. Геєць, А.І. Даниленко, М.І. Діба, О.М. Іваницька, Т.В. Кошук, В. Лазонік, І.О. Луніна, І.Й. Малий, М. Мазукаті, Дж.Е. Стігліц, А.А. Чухно та інші [1-10]. Недостатньо уваги приділено проблемам дієвості управління фінансами державних підприємств.

Постановка проблеми. Мета статті – визначити основні положення та напрями реформування механізмів управління фінансами державних підприємств, розкрити сутність державного регулювання та моніторингу фінансової стійкості як складових управління державними корпораціями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформа управління державною власністю розпочата в Україні з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки та передбачає: посилення бюджетного нагляду; розроблення основних засад державної політики управління суб'єктами господарювання; удосконалення корпоративного управління; реструктуризації та реорганізації суб'єктів господарювання тощо [11-12]. Це важливі аспекти з огляду на необхідність зниження рівня фінансових ризиків, що виникають, зокрема, внаслідок діяльності державних підприємств. Розвиток політики та механізмів управління фінансами у контексті формування умов ефективного взаємодії держави та підприємств має враховувати положення теорії економічного добробуту та теорії економічного розвитку.

Управління фінансами державних підприємств пропонуємо розглядати як цілісну систему, складовими якої є: законодавча та нормативно-правова база, внутрішньогосподарські правила, кодекс

поведінки суб'єктів ринку, що забезпечують фінансування врівноваженого функціонування та розвитку економічної системи країни.

Багато дослідників звертають увагу на те, що існування державного сектора економіки обумовлено насамперед провалами ринку, що вимагає правового забезпечення функціонування ринкового механізму, надання суспільних благ, компенсації зовнішніх ефектів (екстерналій), стабілізації макроекономічних коливань [9; 10; 13, с. 204].

Досвід розвинутих країн доводить, що успішність фінансового управління великою мірою залежить від ефективності менеджменту та фінансового регулювання [14].

Пропонується державне фінансове регулювання визначати як процес фінансового забезпечення досягнення врівноваженого функціонування та розвитку цілісної економічної системи через регламентацію планування індикативних показників, фінансування стратегічно важливих для держави суб'єктів, управління об'єктами державної власності.

Формування системи державного регулювання, на думку В.Ф. Беседіна, А.С. Музиченка, має базуватися на принципах: ефективності; справедливості; стабільності; системності державного впливу; адекватності; оптимального поєднання адміністративно-правових і економічних важелів; поступовості та етапності; забезпечення єдності; додержання вимоги матеріально-фінансової збалансованості [2, с. 15-16]. А. А. Чухно виділяв такі принципи державного регулювання економіки: 1) мінімальне втручання державних органів в економічні процеси (їм делегуються лише ті функції, які не можуть бути забезпечені безпосередніми суб'єктами ринкових відносин); 2) системний вплив на розвиток соціально-економічних процесів з урахуванням тісних взаємозв'язків ринку капіталів, фінансів, товарів, праці на базі формування необхідних економічних регуляторів і нормативів, методичної бази та відповідних державних органів [8, с. 311].

Зазначені принципи державного регулювання мають бути покладені в основу механізмів управління фінансами державних підприємств. Пропонується - від фрагментарного та відокремленого запровадження механізмів річного фінансового планування; стратегічного планування розвитку; моніторингу ефективності управління; оцінки фінансових ризиків, пов'язаних з діяльністю державних підприємств; функціонування наглядових рад державних підприємств; конкурсного відбору та контрактного призначення директорів державних підприємств; зовнішнього аудиту - в рамках реформування державних підприємств перейти до чітких та взаємоузгоджених механізмів, а також ефективної системи управління фінансами державних підприємств. Системність управління передбачає координацію органів управління в частині виконання ними законодавчо закріплених повноважень, зокрема Міністерства фінансів та Мінекономрозвитку України при оцінці доцільності запозичень, встановлення нормативних обмежень при недостатній фінансовій стійкості державних підприємств, плануванні фінансових ресурсів для обслуговування боргів та завчасного їх погашення, моніторингу виконання фінансових планів тощо. Відокремлення механізмів ідентифікації, оцінки та мінімізації фінансових ризиків діяльності державних підприємств від інструментарію фінансового планування зменшує їх дієвість.

Відповідно до законодавства контроль за виконанням функцій з управління фінансами державних підприємств здійснюється шляхом проведення моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності щодо: ефективності управління; показників фінансово-господарської діяльності; стану виконання фінансових планів; виконання суб'єктами управління обов'язків відповідно до законодавства та ін. [15].

На думку В.І. Колесник, термін «моніторинг» не завжди застосовується відповідно до суті й призначення цього процесу, а також щодо послідовності виконання окремих процедур [16, с. 127-128]. В.І. Колесник виділяє первинний і вторинний моніторинг. Перший вид включає спостереження за досліджуваними процесами та формуванням інформаційної бази. Цей вид моніторингу може містити усі інші етапи аналізу. Вторинний моніторинг здійснюється тільки на підставі вже раніше сформованої системи показників.

Слід зазначити, що первинний вид моніторингу мають запроваджувати органи управління, визначені для управління державним майном, а саме Міністерство фінансів України та інші. Вони має здійснювати фінансово-господарську діяльність підприємств, що належить до сфери його управління, суб'єктів природних монополій та підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн гривень та їх дочірніх підприємств (управління якими здійснює Кабінет Міністрів України) та інші уповноважені органи управління.

Вторинний моніторинг має проводитися Мінекономрозвитку України при узагальненні інформації про фінансові плани підприємств державного сектору економіки та Фондом державного майна України – про управління корпоративними правами держави, Кабінетом Міністрів України при затвердженні фінансових планів та узгодженості його показників з індикативними показниками.

Виходячи з рівня можливостей впливати на об'єкти дослідження (суб'єкти господарювання, за діяльністю яких проводиться моніторинг), можна виділити такі види моніторингу: статистичний (відсутній зворотній зв'язок з об'єктом); управлінський (безпосередній обернений зв'язок для

прийняття управлінських рішень); спостережний (носить рекомендаційний характер для органів управління, який приймає управлінські рішення, та для держпідприємств).

Формування системи показників для проведення моніторингу як одного з механізмів управління фінансами державних підприємств доцільно проводити за таким порядком: постановка завдання моніторингу та визначення тих проблем, вирішення яких вимагає управління фінансами держпідприємств; визначення виду моніторингу за обсягом його проведення (дослідження індикаторів всієї фінансово-господарської діяльності або фінансових індикаторів); розробка терміновості проведення моніторингу (оперативний, проміжний або річний); визначення порядку подання інформації, її узагальнення, обробка та аналіз; підготовка та обґрунтування даних для прийняття управлінських рішень.

Практика показує необхідність системного підходу до управління фінансами державних підприємств, оскільки фрагментарне застосування окремих механізмів управління не дозволяє забезпечити ефективності в діяльності регуляторних органів (табл. 1).

Таблиця 1

Оцінка ефективності управління державними підприємствами

Органи управління	2012			2013			2016*		
	Кількість	Чистий прибуток (збиток), млн грн	Оцінка ефективності управління	Кількість	Чистий прибуток (збиток), млн грн	Оцінка ефективності управління	Кількість	Чистий прибуток (збиток), млн грн	Оцінка ефективності управління
Україна	3622	-11 890	...	3632	-17 839	...	3447	38 249	...
Мінагрополітики	371	-11	неефективно	395	-431	негативно	352	-475	негативно
Міністерство внутрішніх справ	43	13	неефективно	40	27	задовільно	32	1	задовільно
Мінекономрозвитку	49	62	задовільно	48	81	позитивно	345	26 772	задовільно
Міненергосугілля	451	-15 664	неефективно	442	-18 531	негативно	423	1 332	негативно
Міністерство закордонних справ	2	0	задовільно	2	0	задовільно	2	0	задовільно
Мінрегіон	63	-23	неефективно	64	-31	задовільно	59	13	позитивно
Мінсоцполітики	29	30	задовільно	26	26	позитивно	26	19	позитивно
Мінфін	11	123	задовільно	10	17	позитивно	9	37	задовільно

Примітка: дані за 9 міс. 2016 р.

Джерело: складено автором на основі [17].

За результатами проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності у 2012 р. оцінка ефективності управління була визначена як "неефективна" у 50% органів управління (за досліджуваною групою, наведеною у табл.1) та 59% всіх суб'єктів управління від їх загальної кількості. У 2016 р. оцінку "неефективного управління" було отримано у 25% органів управління (за досліджуваною групою, наведеною у табл.1) та у 15% всіх суб'єктів управління. Основним показником для оцінки було обрано чистий фінансовий результат (прибуток або збиток). Чистий збиток діяльності було отримано державними підприємствами у 2012 р. (-11,9 млрд грн), 2013 р. (-17,8 млрд грн), 2014 р. (-117,4 млрд грн), у 2015 р. (-53,2 млрд грн), лише за 9 міс. 2016 р. було отримано чистий прибуток 38,2 млрд грн.

Таким чином, в рамках реформування механізмів управління фінансів державних підприємств мають запроваджуватися, зокрема, методи проведення моніторингу фінансово-економічного стану державних підприємств. До основних методів можна віднести: «експрес-діагностика» фінансової стійкості державних підприємств; глибокий аналіз фінансово-господарської діяльності та оцінка ефективності виконання державним підприємством функцій та завдань, визначених органом управління тощо. Основним завданням моніторингу є ідентифікація фіскальних ризиків, спостереження за фінансовою стійкістю, а також оцінка збалансування інтересів суспільства та держави, державних підприємств і споживачів.

Висновки з проведеного дослідження. Основні положення реформування механізмів управління фінансами державних підприємств мають бути спрямовані на створення умов для

ефективної взаємодії держави та підприємств, що досягається через узгодженість інтересів, визначених теорією економічного добробуту та теорією економічного розвитку.

Напрямами реформування механізмів визначено формування системи державного регулювання, що забезпечуватиме взаємодоповнення, узгодженість та координацію всіх складових, зокрема річного фінансового планування та стратегічного планування розвитку; мінімізації фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю державних підприємств; моніторингу наглядовими радами та органами управління державними підприємствами; мотивації директорів державних підприємств; зовнішнього аудиту.

Державне регулювання визначається як процес забезпечення державними органами управління виконання функцій держави через досягнення врівноваженого функціонування та розвитку цілісної економічної системи. При цьому державне фінансове регулювання є процесом фінансового забезпечення та розвитку цілісної економічної системи, у першу чергу, стратегічно важливих підприємств. Принципами державного регулювання визначено: мінімальне втручання державних органів в економічні процеси; вплив на розвиток економіки через економічні методи та нормативні обмеження, інструментарій регуляторів; управління об'єктами державної власності.

Основними завданнями моніторингу визначено: проведення спостереження, збору, накопичення, фінансового аналізу діяльності з метою якісного управління державними підприємствами та іншими об'єктами державної власності, забезпечення їх конкурентоздатності на інноваційній основі.

Література

1. Atkinson A.B. Lectures on Public Economics / A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz. – McGraw-Hill Book Company, 1980, 619 p.
2. Економіка України: проблеми економічного розвитку : монографія / за ред. В.Ф. Беседіна, А.С. Музиченка. – Київ: НДЕІ, 2007. – 448 с.
3. Гасанов С.С. Напрями підвищення фінансової стабільності державних підприємств в Україні [Електронний ресурс]. / С.С. Гасанов, О.М. Іваницька, Т.В. Кошук // Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 48-62. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2015_12_6.
4. Кваснюк Б.Є. Моделі соціально-економічного розвитку у перехідному суспільстві / Б.Є. Кваснюк, С.І. Киреев // Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) ; за ред. В. М. Гейця. – Київ: Логос, 1999. – 498 с.
5. Державна політика стабілізації фінансів підприємств / А.І. Даниленко, В.В. Зимовець, О.М. Кошик та ін.; Ін-т економ. та прогноз. – Київ, 2011. – 452 с.
6. Іваницька О.М. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні / О.М. Іваницька, Т.В. Кошук // Фінанси України. – 2017. – № 2. – С. 64-80.
7. Lazonick W. The Risk-Reward Nexus in the Innovation-Inequality Relationship [Електронний ресурс] / W. Lazonick, M. Mazzucato, 01.10.2012, London. – Режим доступу: <http://www.finnov-fp7.eu/publications/finnov-discussion-papers/risks-and-rewards-in-the-innovation-inequality-relationship>.
8. Чухно А.А. Твори : У 3-х т. Т. 1. Становлення і розвиток ринкової економіки / А. А. Чухно; НАН України. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Н.- д. фін. ін-т при М-ві фінансів України. – К., 2006. – 592 с.
9. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : кол. моногр. / [Луніна І.О., Булана О.О., Фролова Н.Б. та ін.]; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". – Київ, 2014. – 296 с.
10. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І.О. Луніна. – Київ. "Наукова думка", 2006. – 432 с.
11. Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 р. № 662-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248295032>
12. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249797370>
13. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / за ред. Б.Є. Кваснюка : [Болховітінова О.Ю., Кваснюк Б.Є., Киреев С.І. та ін.]. – Київ : Ін-т екон. прогноз. ; Х. : Форт, 2003. – 424 с.
14. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>
15. Порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>

16. Колеснік В.І. Методологічні та організаційні засади статистичного забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону: дис ... д-ра екон. наук: 08.00.10. / В.І. Колеснік. – Київ, 2008. – 525 с.

17. Моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>

References

1. Atkinson, A.B. and Stiglitz, J.E. (1980), *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill Book Company. 619 p.
2. Besedin, V.F. and Muzychenko, A.S. (2007), *Ekonomika Ukrainy: problemy ekonomichnoho rozvytku* [Ukraine: Problems of economic development], Kyiv, Ukraine, 448 p.
3. Hasanov, S.S., Ivanytska, O.M. and Koshchuk, T.V. (2015), "Directions of financial sustainability improvement of state-owned enterprises in Ukraine", *Finansy Ukrainy*, no.12, pp. 48-62.
4. Kvasniuk, B.Ie., Kyreiev, S.I. and Heiets, V.M. (1999), "Models of social and economic development in a transitional society", *Transformatsiia modeli ekonomiky Ukrainy (ideolohiia, protyrichchia, perspektyvy)*, Kyiv, Ukraine, 498 p.
5. Danylenko, A.I., Zymovets, V.V., Koshyk, O.M. et al. (2011), *Derzhavna polityka stabilizatsii finansiv pidpriemstv* [State policy of stabilizing finance companies Kyiv, Ukraine, 452 p.
6. Ivanytska, O.M. and Koshchuk T.V. (2017), "Fiscal risks management related to activities of state enterprises in Ukraine", *Finansy Ukrainy*, no. 2, pp. 64-80.
7. Lazonick, W. and Mazzucato, M. (2012), "The Risk-Reward Nexus in the Innovation-Inequality Relationship", London, available at: <http://www.finnov-fp7.eu/publications/finnov-discussion-papers/risks-and-rewards-in-the-innovation-inequality-relationship>. (access date June 06, 2017).
8. Chukhno, A.A. (2006), *Tvory. Stanovlennia i rozvytok rynkovoï ekonomiky* [Writings. The formation and development of market economy], Kyiv, Ukraine, 592 p.
9. Lunina, I.O., Bulana, O.O., Frolova, N.B. et al. (2014). *Rozvytok derzhavnykh finansiv Ukrainy v umovakh hlobalizatsii* [The development of public finances Ukraine in the context of globalization], Kyiv, Ukraine, 296 p.
10. Lunina, I.O. (2006). *Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhethnykh vidnosyn* [Public finance reform and intergovernmental relations], Kiev, Ukraine, 432 p.
11. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Strategy for improving the efficiency of entities in the public sector, orders from 05.27.2015 № 662-p, available at: <http://www.kmu.gov.ua> (access date June 06, 2017).
12. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), The strategy of reforming public finance management for the years 2017-2020, orders from 08.02.2017 № 142-p, available at: <http://www.kmu.gov.ua> (access date June 06, 2017).
13. Bolkhovitina, O.Yu., Kvasniuk, B.Ye., Kirieiev, S.I. et al. (2003), *Rol derzhavy u dovhostrokovomu ekonomichnomu zrostanti* [The role of the state in the long-term growth], Kharkiv, Ukraine, 424 p.
14. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. 2012, available at: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm> (access date June 06, 2017).
15. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), The procedure for monitoring the performance of the functions of management of state property and the criteria for determining the efficiency of state property management, orders from 19.06.2007 № 832, available at: <http://www.kmu.gov.ua> (access date June 06, 2017).
16. Kolesnik, V.I. (2008), "Methodological and organizational principles of statistical support of socio-economic development", dissertation for Dr.Sc. (Econ.): 08.00.10, Kyiv, Ukraine, 525 p.
17. The Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine "Monitoring the efficiency of state property", available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti> (access date June 06, 2017).

Рецензент: д.е.н., професор ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» І.О. Луніна