

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Щербина В.І.

Кременчуцький державний політехнічний університет

Вступ. З переходом України до ринкових відносин, що супроводжується процесом роздержавлення та приватизації, інтерес науковців до теоретичних і практичних питань функціонування державних підприємств у новому економічному середовищі послабшав. Поза їхньою увагою залишився факт істотного зниження ефективності роботи цих підприємств. Практика свідчить, що за рівнем організації управління вони значно поступаються суб'єктам господарювання альтернативних форм власності. Поряд з тим зарубіжний досвід переконує, що в умовах розвинутої ринкової економіки державні підприємства відіграють помітну роль у суспільному розвитку, а за рівнем віддачі вони не відстають від основної маси корпорацій і фірм інших форм власності.

Мета роботи. Основною метою даної роботи є визначення шляхів вирішення проблем, пов'язаних з утворенням дійового механізму державної влади в цілому та управління державними підприємствами зокрема.

Матеріал і результати дослідження. Управління державними підприємствами полягає у здійсненні суб'єктами, визначеними законодавчим або адміністративним порядком, повноважень з метою досягнення державою як власником цих підприємств певних економічних, соціальних, фінансових, екологічних або інших результатів в інтересах усього суспільства .

Згідно з прийнятим визначенням, державним є підприємство, основні засоби якого перебувають у державній власності, а керівники призначаються або наймаються за контрактом державними органами. Безперечно, найхарактерніша ознака державного підприємства - форма його власності. Але таке визначення не відбиває інших вагомих ознак державного підприємства, як-от: форми контролю за управлінням з боку державних органів, мета заснування і функціонування (наприклад, розв'язання певних соціальних проблем загальнодержавного або місцевого значення), самостійність як господарської одиниці (господарюючого статутного суб'єкта), правомочна компетенція тощо. Комплекс ознак державного підприємства викладено в ряді законодавчих актів .

З огляду на викладене вважаємо за доцільне запропонувати таке визначення: державне підприємство створюється для розв'язання певних суспільних проблем загальнодержавного або

місцевого значення, є самостійною господарюючою одиницею з правами юридичної особи, заснованою за участю капіталу, який становить власність держави, і керованою під ефективним контролем державних органів влади.

В економіці, яка перебуває у стадії реформування, процес інституційних перетворень вимагає формування ринкових інститутів на всіх рівнях. Найважливішу роль відіграють інститути на макrorівні: адже саме вони визначають характер внутрішнього ринку і національної економіки в цілому. Тобто для формування функціонування розвинутої економіки недостатньо чинників самоорганізації, необхідна також державна організація (управління), бо ринок сам по собі не може розв'язати величезну кількість соціально-економічних проблем, які вимагають державного втручання. Таким чином, існування державних підприємств зумовлене так званими провалами ринку на етапі правового забезпечення функціонування ринкового механізму, виробництва суспільних благ, компенсації зовнішніх ефектів (екстерналій), стабілізації макроекономічних коливань.

Загалом роль та особливості функціонування державних підприємств у розвинутому ринковому середовищі зводяться до нижчевикладеного :

- виключний розвиток тих видів діяльності і напрямів економіки, які відіграють провідну роль у забезпеченні відповідного рівня національної безпеки країни (оборонна промисловість, залізничний транспорт, зв'язок тощо);

- заповнення тих ринкових ніш та напрямів задоволення соціальних потреб суспільства, в яких через низьку норму прибутку (або навіть повну неприбутковість) суб'єкти інших форм власності не бажають проводити підприємницьку діяльність, але ефективний суспільний розвиток не може бути забезпечений без відповідного задоволення цих соціальних потреб;

- забезпечення національних інтересів за стратегічними напрямами виробництва, форма захисту від експансії іноземного капіталу;

- вони є засобом впливу держави на негативні чинники розвитку економіки і подолання кризових умов цього розвитку завдяки можливостям більш жорсткого регулювання та координації господарських дій;

- вони слугують впливовим інструментом регулювання цін на внутрішньому ринку, м'якого

державного втручання у становлення цінової рівноваги з метою захисту уразливих верств населення;

- забезпечення присутності держави в тих капіталомістких видах економічної діяльності, де приватний капітал через недостатній його обсяг не може забезпечити створення і застосування сучасних технологій.

Держава впливає на роботу державних підприємств через управління, встановлюючи для них виробничо-фінансові програми і плани, в основу яких покладено державні контракти чи державні замовлення тощо.

Одним із завдань виконавчої влади є виконання державою функцій активного власника. Управління державними підприємствами здійснюється органами виконавчої влади безпосередньо або шляхом передачі уповноваженим особам в управління (в оренду), встановлення завдань державним підприємствам, участі в органах управління акціонерних товариств, внесення майна в статутний капітал господарських товариств, передачі в господарське володіння чи в оперативне управління, ведення Реєстру державного майна.

На початку 90-х років ХХ ст. в Україні єдиним суб'єктом власності була держава. На перехідному етапі її проголосили антиподом ринку, централізоване регулювання кваліфікувалося як "тотальне втручання", а приватизація державного майна стала визначальним елементом державної політики у цій сфері. На протигагу теорії і практиці управління у країнах з розвинутою ринковою економікою у нас державна власність стала фактично "нічиєю". Це, у свою чергу, призвело до її нерационального використання, а відсутність економічної, водночас-і кримінальної відповідальності управлінців а результати їхньої діяльності, економічного заохочення за досягнення у даній сфері - до зниження ефективності управління державними підприємствами (особливо у фінансовому вимірі).

За даними статистики, на початок 2005 р. в Україні існувало 43,1 тис. Державних підприємств, що на 12,2% менше, ніж у 1997 р. (52,8 тис.), і 74,2 тис. Комунальних підприємств, що майже на 60% більше, ніж у 1997 р. (44,5 тис.). З них 6,4 тис. державних і 5,9 тис. комунальних підприємств - у сфері виробництва, 6,5 тис. державних і 45,8 тис. комунальних закладів - у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення. У сфері державного управління діяло 16,8 тис. державних і 19,1 тис. комунальних закладів та організацій.

На кінець 2003 р. вартість основних засобів у державній власності становила 306 млрд. грн., у комунальній - майже 254 млрд. грн.

На початок 2005 р. у сфері державного управління працювало 5,5 млн. осіб, з них 70,9% займалися питаннями загального характеру. Середньомісячна номінальна заробітна плата

найманих працівників у сфері державного управління у 2004 р. становила 691 грн., що вдвічі більше проти 2000 р. (335 грн.). Витрати держсектора на управління у 2004 р. становили 62,4 млрд. грн., що на 8% більше, ніж у 2003 р., і майже вдвічі більше, ніж у 2000 р. (31,6 млрд. грн.).

У 2004 р. підприємства державної і комунальної форм власності реалізували 14,7% всієї промислової продукції, операційні витрати на одиницю реалізованої продукції на підприємствах державної форми власності становили 96,7 коп./грн., на підприємствах комунальної форми власності - 127,2 коп./грн. Для порівняння: операційні витрати на одиницю реалізованої продукції на підприємствах приватної форми власності становили 94,5 коп./грн.

У державній власності залишається стабільно високою частка основного капіталу в Україні (яка у 2000-2003 рр. коливалася близько 54%, з них три чверті було зосереджено у сфері виробництва товарів і послуг). Отже, на початок 2004 р. в державному секторі зосереджувалася половина всього основного капіталу виробничого призначення.

Значними залишаються також обсяги державної власності на підприємствах зі змішаною формою власності. Станом на 1 жовтня 2004 р. зареєстровано майже 1,5 тис. змішаних господарських товариств (у тому числі 1236 відкритих та закритих акціонерних товариств, 88 товариств з обмеженою відповідальністю, 35 національних і державних акціонерних холдингових компаній (НАК і ДХК), створених спеціальними рішеннями Президента України та уряду). Частка власності держави в усіх статутних фондах господарських товариств за номінальною вартістю пакетів акцій становить 26,1 млрд. грн., з них у НАК і ДХК - 14,5 млрд. грн. Таким чином, під управлінням держави перебуває більш як половина основного капіталу в економіці України.

Інституційні перетворення в Україні протягом усього періоду незалежності зводилися в основному до передачі управлінських функцій від одного органу до іншого. Розмежування повноважень не було визначено на законодавчому рівні, що давало змогу розкрадати державне майно практично безкарно, бо норми щодо будь-якої відповідальності не працюють. Державні підприємства "обросли" фірмами, які займалися викачуванням бюджетних коштів, одержаних материнськими структурами.

Сьогодні в Україні залишаються невирішеними проблеми, пов'язані з утворенням дійового механізму державної влади в цілому та управління державними підприємствами зокрема. Неодноразові спроби скорочення чисельності апарату управління, перебудови відомств не зробили дії органів виконавчої влади ефективнішими. Не вдалося також усунути суб'єктивізм у визначенні функцій та владних повноважень центральних і місцевих органів. Як і раніше, дублюються функції органів

виконавчої влади, їхня діяльність характеризується слабкою виконавчою дисципліною. Крім того наявність величезної кількості нормативних актів та розпоряджень і їх ігнорування органами виконавчої влади свідчать про зростання авторитарної бюрократизації вищих управлінських рівнів.

Зниження ролі державного управління, дезорганізація у здійсненні важливих функцій виконавчої влади багато в чому є наслідком хибного підходу до економічних реформ, в основі якого була переконаність у безмежних можливостях самоорганізації ринку та необхідності усунути державу від управління економікою.

У розвинутих країнах нагромаджено значний досвід з практичної організації управління державними підприємствами. Так, у Західній Європі особи, які входять до складу керівництва підприємств, у капіталі яких не беруть участі приватні акціонери, як правило, призначаються безпосередньо державою. Щодо підконтрольних державі підприємств змішаної форми власності, то звичайно застосовуються загальні процедури, передбачені корпоративним правом: нарівні з іншими акціонерами держава висуває своїх кандидатів, голосує за них своїми акціями тощо.

Так, у Франції на державному підприємстві діє урядовий комісар; як правило, він є представником міністерства, під юрисдикцією якого перебуває дане підприємство, бере участь у засіданнях правління. Фінансово-економічна опіка здійснюється державним контролером або контрольною комісією від Міністерства економіки і фінансів, які стежать за роботою підприємств і мають право підписувати угоди. Річні плани доходів та видатків мають затверджуватись одночасно міністерством-куратором і названим міністерством. Програму капіталовкладень розробляє фонд економічного і соціального розвитку. Рахункова палата кожні 2 роки готує доповідь про управління і фінансові результати державних підприємств. На кожному з них працює призначений судовим органом бухгалтер-ревізор, котрий здійснює аудит оформлення бухгалтерської звітності. Найвище право контролю за діяльністю державних підприємств надано парламенту. Але управління ними не зводиться тільки до контролю. Держава прагне створити сприятливі умови для їхнього розвитку, і перш за все шляхом фінансової підтримки, збільшення статутного капіталу, надання дотацій, субсидій на переобладнання тощо.

У Польщі становище державних підприємств затверджено відповідним законом від 1981 р., до якого вже кілька разів вносилися поправки. Закон постулює, що державне підприємство - незалежний суб'єкт, створений державним органом, що перший його директор призначається органом-засновником, окремі зміни мають відбуватися за погодженням з органом-засновником, а бухгалтерська звітність проводиться за звичайними стандартами. Балансові

документи підлягають затвердженню. Орган-засновник контролює діяльність директора і може призначити наглядову раду. З 1997 р. на рівні муніципалітетів відповідні органи більше не можуть організувати державні підприємства.

У цілому в розвинутих країнах ефективність управління державним майном визначається відповідно до поставленого завдання. Максимальне зменшення масиву об'єктів державної власності є фундаментальною передумовою поліпшення управління нею. Критеріями успіху в цій справі слугують:

- підвищення вартості державного майна;
- сумарне збільшення капіталізації, яка відбиває загальну оцінку вартість комерційних активів, належних державі;
- обсяг сплачених податків (збільшення податкових платежів розглядається як позитивний результат);
- розмір виплаченої заробітної плати. Наявність платоспроможного попиту є найкращим стимулятором для ринкової економіки. Держава може стимулювати попит не лише через прямі закупівлі, а й через збільшення зарплати на підконтрольних підприємствах;
- розмір здійснених інвестицій. Даний показник оцінює перспективи розвитку державних підприємств.

Визначальними у використанні державної власності є економічні відносини. У науковій літературі висвітлюються три види економічних відносин: немайнові, майнові та управлінські.

Немайнові відносини виникають тоді, коли центральні і місцеві органи влади ставлять перед державними та муніципальними підприємствами окремі завдання у зв'язку з використанням ними державної власності. У договорі про передачу підприємству майна в повне господарське користування чи оренду можуть бути зафіксовані окремі вимоги щодо номенклатури та обсягів продукції (послуг), рівня затрат і цін, постачання продукції на конкретний ринок тощо. Відповідний державний орган, користуючись правом управління власністю, але не втручаючись в оперативну господарську діяльність такого підприємства, може затверджувати статут, план основного виробництва та інвестицій.

Майнові відносини державних підприємств з органами влади пов'язані насамперед з використанням, відтворенням та поверненням державної власності. Так, під час передачі державного майна в повне господарювання чи оренду на поворотній основі мають застосовуватися два варіанти умов плати за користування майном - амортизаційні відрахування можуть залишатись у підприємства чи стягуватися державою у свої фонди. Згідно з першим варіантом, підприємство чи орендар зобов'язані забезпечити просте відтворення майна і по закінченні договірному строку повернути

його державі у відповідному стані. Згідно з другим варіантом, повернення майна може бути здійснене з урахуванням фізичного і морального зносу. Якщо майно державного підприємства використовується на платній основі, то важливо враховувати його приріст як наслідок державних інвестицій, здійснених після підписання договору про передачу в повне господарське користування чи оренду.

В Україні основи управління державною власністю сформульовано в Господарському кодексі, згідно з ч. 5 ст. 22 якого "державна реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління". Якщо такі організаційно-господарські повноваження не будуть визначені законом, то сподіватися на їх вироблення всередині самої системи управління не варто, оскільки органи виконавчої влади ніколи не прагнутимуть закріпити за собою відповідальність за ефективне та раціональне використання державної власності. Це впливає із сутності інституту державної власності, коли органи виконавчої влади, виконуючи лише функцію номінального власника (агента), потребують вказівок реального власника і відповідного обмеження своєї компетенції нормами, що їх встановлює закон.

На цей час уже підготовлено законопроект "Про управління об'єктами державної власності", який дещо впорядковує стан цієї сфери, але, на жаль, не усуває пряме дублювання функцій між самими органами управління. Так, зокрема, дублюються функції органів, уповноважених управляти об'єктами державної власності, і Фонду державного майна України (ФДМУ) щодо аналізу ефективності виконання функцій з управління державними корпоративними правами. І ФДМУ, і органи виконавчої влади здійснюють перевірку виконання умов договорів про доручення на управління і готують пропозиції з удосконалення управління. На нашу думку, такий підхід є неприпустимим, бо зростуть безвідповідальність і безкарність конкретних управлінців.

Крім того, в законопроекті визначено, що суб'єкти управління обов'язково подають за результатами звітного року Міністерству економіки України зведену інформацію про планові показники фінансово-господарської діяльності підвідомчих підприємств. На наш погляд, слід узаконити норму щодо окремої звітності для державних підприємств, за якою можна було би простежувати ефективність такого управління.

На процесі управління державними підприємствами в нинішніх умовах негативно позначається також недосконалість податкової

системи. Держава мала би надати державним підприємствам, які забезпечують соціальні потреби суспільства, певну допомогу, спрямовану на розвиток виробництва, розроблення нових технологій тощо. Але постанова Кабінету Міністрів України від 15 січня 2005 р. зі змінами від 28 лютого 2005 р. про порядок і нормативи відрахування господарськими організаціями до держбюджету частини прибутку (доходу) за результатами фінансово-господарської діяльності у 2004 р. та щоквартально — у 2005 р. визначила, що ці відрахування за результатами 2004 р. і січня - лютого 2005 р. здійснюються державними, в тому числі казенними, підприємствами, їхніми об'єднаннями і дочірніми підприємствами, акціонерними, холдинговими компаніями та іншими суб'єктами господарювання, у статутному фонді яких державі належать частки (акції, паї), та їхніми дочірніми підприємствами у розмірі 15% чистого прибутку (доходу), розрахованого згідно з положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку; починаючи з березня 2005 р. ці відрахування здійснюються державними, в тому числі казенними, підприємствами та їх об'єднаннями і дочірніми підприємствами у розмірі 50%, а рештою перелічених суб'єктів господарювання - у розмірі 30% чистого прибутку (доходу).

Частина прибутку (доходу), що залишається у розпорядженні державних підприємств, у тому числі казенних, їхніх об'єднань і дочірніх підприємств, а також акціонерних, холдингових компаній та інших суб'єктів господарювання, у статутних фондах яких державна частка становить більш як 50%, та їхніх дочірніх підприємств направляється передусім на відтворення основних виробничих фондів, додаткове матеріальне стимулювання керівників та найманих працівників.

Нині в системі управління державними підприємствами існує складна ієрархія, яка зводиться здебільшого до неформальних відносин, що значно ускладнює справу і є живильним ґрунтом для безвідповідальності управлінців. На нашу думку, для раціональнішої організації управління державними підприємствами необхідно перш за все прийняти закони "Про Кабінет Міністрів України", "Про Фонд державного майна України", "Про управління об'єктами державної власності", де мають бути чітко розписані суб'єкти, об'єкти управління та їхні повноваження. У складі ФДМУ необхідно створити тимчасову комісію, яка би провела аналіз та інвентаризацію існуючих дочірніх підприємств, філій тощо. Ефективні підприємства доцільно залишити, а фіктивні, які займаються викачуванням коштів з держбюджету, - приватизувати або взагалі ліквідувати.

Наступним етапом має стати розподіл державних підприємств на дві групи, а саме: ті, що функціонують за правилами ринку, і ті, що забезпечують специфічні інтереси суспільства.

Якщо перші будуть зайняті державним підприємством і матимуть за мету високі виробничі та фінансові результати, то другі виконуватимуть додаткові суспільні завдання, незалежно від економічної ефективності. При цьому необхідно насамперед чітко окреслити коло суб'єктів, яким надаватимуться повноваження з управління державними підприємствами (закріпити на законодавчому рівні державні підприємства за органами управління), вичерпно визначити відповідальність останніх перед державою як власником за ефективність такого управління.

Для першої групи державних підприємств треба: всебічно сформулювати повноваження державних органів управління, обмеживши їх лише функцією засновника; делегувати права управління частками (акціями, паями), що належать державі в майні змішаних підприємств, державним органам управління згідно з галузевою чи територіальною приналежністю цих підприємств; реформувати управлінські функції цих органів законодавчим шляхом.

Для другої групи державних підприємств необхідно: призначати на основі трудового договору представників, що займають керівні посади на підприємстві (директора, головного бухгалтера, голову правління); переглянути чинний порядок формування і затвердження членів спостережної ради акціонерних товариств з представників органів державного управління (Мінфіну, Мінекономіки, ФДМУ), поклавши відповідні функції на органи, уповноважені управляти державним майном (міністерства, відомства тощо); зобов'язати ці органи управління делегувати для зайняття таких посад професійних працівників на конкурсних засадах; закріпити на законодавчому рівні оплату праці та преміювання за ефективну управлінську діяльність (зокрема, залежно від остаточних фінансових результатів, виконання державного замовлення та інших показників), відповідальність за незаконні дії; забезпечити повне та вірогідне ведення обліку й звітності.

Доцільно було би також розробити і запровадити окрему фінансову звітність для державних підприємств, що забезпечують задоволення соціальних потреб, яка зробить прозорим цільове використання державних коштів та охарактеризує корисність їхньої роботи для громади. Оприлюднення такої звітності засвідчить чесність і порядність дій держави, покладе край або, принаймні, ускладнить корупцію та зловживання з боку чиновників. Інакше кажучи, управління державним майном має здійснюватися публічно, із застосуванням прозорих процедур. Витрати на контроль з боку органів влади за державними підприємствами не повинні перевищувати фінансовий ефект від їхньої діяльності. Тільки в такому разі можна буде вести мову про високоякісну організацію управління державними

підприємствами.

Висновки. Отже, сьогодні державним підприємствам розраховувати на підтримку не доводиться. Замість виваженої політики ефективного управління посилюється податковий тиск на них, що може стати гальмом в їхньому розвитку. Утворюється зачароване коло: щоб держава надала допомогу своїм підприємствам, вони повинні сплатити їй певні кошти, які до того ж ідуть не на розвиток, а на споживання.

Варто зазначити, що, застосовуючи зарубіжний досвід, треба враховувати специфіку нинішньої економічної ситуації в Україні, інакше механічне копіювання чужої практики може тільки зашкодити. І, звичайно, необхідно розробити такі механізми, які змусять усіх суб'єктів господарювання додержувати вимог чинних нормативно-правових актів, піднесуть рівень виконавчої дисципліни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондарчук Р. Конкурентоспроможність виробничих структур України : конкурентні переваги, шляхи і засоби їх досягнення // Економіка підприємства № 4, 2005.

2. Губені Ю. Регуляторна політика в Україні : від реформи до практики // Економіка України №12, 2005.

3. Венгер В. Управління державними підприємствами // Економіка підприємства №3, 2006.

Стаття надійшла 26.06.06 р.
Рекомендовано до друку д.е.н., проф.
Перерва П.Г.