

УДК 338.242.4.025.87(88): 330.341.424

Ю. В. КІНДЗЕРСЬКИЙ,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”
(Київ)

ІМПЕРАТИВ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ В МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ *

Проаналізовано існуючі положення теорії приватизації, що розвивалась у світовій економічній думці в останню чверть століття. Показано результати емпіричних оцінок наслідків приватизації для ряду країн. Поставлено під сумнів домінуючі у вітчизняній практиці урядування погляди щодо безумовно вищої ефективності приватного сектору порівняно з державним. З огляду на світовий досвід використання державного сектору в економічних перетвореннях, а також на довгострокові перспективи зміцнення і поширення у світі моделі державного капіталізму, показано, що держсектор може відіграти провідну роль у модернізації країни, ставши її ключовим “агентом”.

Ключові слова: приватизація, держсектор, модернізація, інститут розвитку, державний капіталізм.

Yu. V. KINDZERS' KYI,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Researcher
of Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian NAS
(Kyiv)

IMPERATIVE OF USE OF PUBLIC SECTOR IN ECONOMY MODERNIZATION

Existing positions of the theory of privatization and also results of empirical estimations of its consequences for a number of the countries are analyzed. Are called into question conception dominating in domestic managements practice, that the private sector is initially more effective in comparison with the state. On a basic of world experience of use of public sector in economic transformations, and also considering long-term prospects of strengthening and expansion of model of the state capitalism in the world, it is shown, that the state sector can play the leading part in economy modernization, becoming its key “agent”.

Keywords: privatization, public sector, modernization, developmental institution, state capitalism.

**Частина II. Засади ефективного управління державним сектором
і нова хвиля держкапіталізму у світі: висновки для України**

Світова практика демонструє чимало успішних прикладів управління державним сектором. Серед них дослідники звертають увагу на досвід Норвегії, яка,

* Закінчення статті. Початок — у № 11, 2013 р.

завдяки держсектору і раціональному використанню власних природних ресурсів, за останні 40 років перетворилася з однієї з найвідсталіших країн Європи на одну з найбагатших країн світу [6, с. 42–45], не потрапивши, на відміну від України, у пастку “ресурсного прокляття”. Тому для нашої ресурсно багатой країни такий досвід може становити чималий інтерес і заслуговує на окреме висвітлення.

У Норвегії політику управління державною власністю визначено у спеціальному документі Міністерства торгівлі та промисловості [27], який окреслює чотири основні цілі використання державної власності.

По-перше, державна власність розглядається як інструмент реалізації політичної платформи уряду (“*Soria Morgia declaration*”) щодо забезпечення у країні диверсифікованої власності, яка розцінюється як значна перевага у розбудові норвезького бізнесу з точки зору розширення джерел залучення капіталу та здійснення якісного консалтингу проектів розвитку. При цьому у згаданій платформі зазначається, що “державна – головний власник норвезького бізнесу та промисловості. Державна власність гарантує контроль наших (мається на увазі “норвезьких”. – *Ю.В.К.*) національних ресурсів і доходів, які можуть використовуватися на користь суспільства. Державна власність може бути вирішальною в забезпеченні норвезької власності та основою для ключових підприємств Норвегії у майбутньому. Державна власність є важливим засобом реалізації політики розвитку регіонів, транспорту, культури та охорони здоров’я”.

По-друге, через держвласність норвезький уряд забезпечує базування стратегічно важливих компаній та їх головних офісів на території країни. Це розглядається як важливий фактор створення нової вартості всередині країни, розвитку сфер промислового, фінансового та управлінського консалтингу, зростання дослідницько-інноваційної активності підприємств, підвищення ефективності взаємодії органів державного управління з компаніями у питаннях підтримання економічного розвитку і створення нових робочих місць. Для досягнення цієї мети участь держави в капіталі компаній становить третину голосів акціонерів, що дозволяє блокувати не прийнятні для неї рішення. Частка держави у капіталі компаній залежить також від важливості кожної з них для економіки країни, від розміру створюваної нею вартості і в багатьох випадках може значно перевищувати третину.

По-третє, державна власність забезпечує контроль над використанням природних ресурсів і доходами від нього. Так, у секторі гідроенергетики домінує державна компанія “*Statkraft*”, а в лісовому господарстві – компанія “*Statskog*”. Питання про їх приватизацію, принаймні часткову, не ставиться. Навпаки, належність державі розглядається як особливий елемент політики уряду щодо максимального гарантування використання видобутих ресурсів на благо всього суспільства. Прибутки державних компаній є окремим джерелом доходів для державної скарбниці поряд з надходженнями від оподаткування приватних суб’єктів.

По-четверте, державна власність забезпечує досягнення інших політичних цілей – зокрема, таких, як розвиток транспортної інфраструктури та електромереж, секторів культури і охорони здоров’я. Віднесення цих сфер до категорії політичних цілей свідчить про їх чималу важливість з точки зору діяльності уряду щодо ефективної розбудови країни та задоволення потреб суспільства [27, с. 10–11].

У згаданому урядовому документі вказується, що “постановка чітких цілей щодо державної власності може слугувати підставою для більш активного її ви-

користання у створенні нової вартості. Вони полегшують компаніям визначення своїх завдань і обумовлюють випадки необхідності втручання власника (тобто держави. — *Ю.В.К.*) в їх роботу. Якщо державі буде зрозуміло, яку мету вона ставить щодо своєї власності, то це полегшить у майбутньому оцінку ефективності капіталу, інвестованого державою у створення компанії. Незрозумілі цілі можуть призвести до того, що в учасників ринку складеться враження, що держава переслідує інші цілі використання власності, а це, у свою чергу, матиме негативний ефект щодо цінності акцій компанії. Тому доцільною є класифікація власності залежно від цілей власника” [27, с. 26]. Виходячи з цього, норвезький уряд ділить державну власність на чотири категорії залежно від цілей її використання:

- 1) компанії з комерційними цілями;
- 2) компанії з комерційними цілями та з цілями забезпечення функціонування їх головних офісів усередині країни;
- 3) компанії з комерційними та іншими спеціально визначеними цілями;
- 4) компанії для цілей політики щодо розвитку окремих секторів і галузей.

Для державних компаній з комерційними цілями встановлюються орієнтири з віддачі від капіталу. Вхідження держави до компаній з цієї категорії має не тільки комерційні цілі. Наприклад, володіння частиною акцій компанії “Eksportfinans ASA” впродовж 50 років обґрунтовувалося необхідністю створення для норвезьких компаній-експортерів умов, аналогічних тим, які мали їх конкуренти на зовнішніх ринках.

Мотивом для віднесення компаній до другої категорії виступає, зокрема, необхідність “забезпечення промислової експертизи, створення робочих місць та управління великими природними ресурсами Норвегії” [27, с. 34]. Частка держави в таких компаніях перевищує 2/3, що дозволяє уряду практично повністю їх контролювати. Як приклад можна навести нафтову компанію “StatoilHydro ASA”, в якій державна частка становить 67%. До речі, цю компанію було утворено у 2007 р. у результаті злиття державної нафтової компанії “Statoil AS” і нафтових активів іншої потужної компанії з державною часткою “Norsk Hydro ASA”. Як вважають експерти, перша з названих компаній відіграла вирішальну роль у становленні потужної нафтовидобувної промисловості Норвегії, і саме їй країна завдячує своїм стрімким піднесенням. Діяльність цієї компанії розглядається як класичний приклад ефективного державного підприємництва, в результаті якого економіка країни перетворилася на найуспішнішу у світі.

Одним з мотивів використання компаній з третьої категорії є, зокрема, збереження урядом контролю над інфраструктурою країни. Цілі компаній з четвертої категорії безпосередньо не пов’язані з отриманням доходів або підтримкою інфраструктури. Так, основне завдання компанії “Enova SF” — підтримувати реструктуризацію енергетичного сектору для забезпечення збереження навколишнього природного середовища, а саме — сприяти використанню відновлюваних джерел енергії.

Норвезький уряд щороку оцінює результати роботи державних компаній країни, а структура її держвласності не є стаціонарною: залежно від досягнутих цілей, а також від цілей, яких планується досягти у майбутньому, вона постійно змінюється. Одночасно здійснюються як продаж акцій одних, так і придбання акцій інших компаній, важливих з точки зору досягнення поставлених цілей.

У подібний спосіб організовано управління й використання держвласності у ряді інших успішних країн — як розвинутих, так і тих, які розвиваються. Зокрема,

ще одним вдалим прикладом може слугувати компанія “П’єтро К’енада”, яка була створена державою у 1975 р. і завдяки якій уряд Канади сформував національний нафтовий сектор. Метою створення цієї компанії “було забезпечення значущої присутності Канади в галузі, що переважно (більш як на 90%) перебуває у руках іноземців. При цьому галузь функціонувала в умовах роботи на міжнародних, дуже політизованих, ринках того часу і не розглядала інтереси канадських споживачів як пріоритет” [28, с. 557].

Як відзначають дослідники, “протягом періоду функціонування як державної корпорації “П’єтро К’енада” була інструментом національної політики. Ніяка інша компанія не мала мотивів за власний рахунок вести геологорозвідку на недосліджених територіях (Арктика і шельф), займатися технологічними розробками (бітумінозні піски) та одночасно вести звичайне буріння на нафту і розробляти родовища, при цьому прагнучи розширити свою присутність у кожній підгалузі: у видобуванні нафти, її очищенні, розподілі та роздрібній реалізації. Причому усе це в одній країні. Жодній приватній компанії не вдавалося нічого подібного, навіть за умов надзвичайно сприятливого податкового клімату того часу” [28, с. 558]. Протягом 15 років з моменту створення компанії поставлене перед нею завдання було вирішене, і уряд у 1991 р. розпочав її приватизацію, поступово (аби не зруйнувати здобуте) зменшуючи протягом наступних 15 років частку держави в капіталі компанії. У 2004 р. компанія стала повністю приватною, проте зберегла свої позиції в економіці країни і продовжила виконувати ті завдання, які ставилися перед нею раніше.

Приклади успішного управління державними компаніями для досягнення певних цілей країн не є поодинокими. Навпаки, як зауважує професор Кембриджського університету Ха-Чжун Чан, “незважаючи на поширену думку, заохочувану медіа-бізнесом і сучасною загальноприйнятою риторикою, держпідприємства можуть бути ефективними і добре керованими” [29, с. 8]. Як приклад дослідник наводить Сінгапур – одну з найбагатших країн світу у середньодушовому вимірі. У 1993 р. частка державного сектору (включаючи суспільний сектор і підприємства із 100-процентною власністю держави) становила близько 60%; до 2001 р. вона помітно скоротилась, але все ще залишалася досить значною – близько 20% ВВП країни [29, с. 9]. Протягом останніх років (2011–2013) ця країна перебувала на 2-й позиції у рейтингу глобальної конкурентоспроможності та мала один з найвищих у світі показник ВВП на душу населення – 49,3 тис. дол. [30, с. 318]. Уряд Сінгапуру володіє підприємствами не тільки у галузях, які традиційно перебувають у державній власності (телекомунікації, комунальна і транспортна інфраструктури), але й у виробництві напівпровідників та електроніки, у судно- та машинобудуванні, ІТ-технологіях, банківській сфері [31]. Причому в багатьох випадках державна частка значно перевищує мінімальний контрольний пакет, що дає можливість збільшити свободу управлінського маневру власністю для реалізації політики розвитку.

Експерти, проаналізувавши економічні реформи багатьох країн (і розвинутих, і тих, які розвиваються), дійшли нетривіального і неочікуваного висновку, який суперечить постулатам ринкового фундаменталізму: швидкий і ефективний розвиток слід безпосередньо пов’язувати з наявністю великої частки державного сектору у країні, тоді як економічні “провали” – навпаки – з його відсутністю або незначним розміром [6; 31]. Для групи розвинутих країн, які можна вважати успішними,

незважаючи на їх тимчасові труднощі, зумовлені світовою кризою, вклад державного сектору у створення ВВП у 2000-х роках коливався від значного (понад 25% — у Франції та Італії) до домінуючого (80% — у Фінляндії). У країнах з ринками, що розвиваються і вважаються успішними, цей показник також був досить істотним (у 2010 р. у Бразилії — 30%, Китаї — 29,7, Польщі — 28, Таїланді — 26, Туреччині — 14, В'єтнамі — 33,7%) [32, с. 5–7]. На противагу їм, країни, що не досягли особливих успіхів, не мали великого держсектору. Наприклад, як показано у дослідженні Світового банку, в Аргентині ще до початку масової приватизації 1990-х років вклад держсектору у ВВП становив менш як половину від середньої величини для 40 аналізованих країн, які розвиваються, — 4,7% проти 10,7% [33, с. 268]. На Філіппінах, які також є прикладом невдалого розвитку, держсектор був ще меншим — 1,9% ВВП. Тим часом невдачі цих двох країн традиційно, але, як відзначають дослідники, безпідставно пов'язують з надто великим держсектором [31].

Глобальна фінансова криза 2008–2009 рр. зумовила у багатьох розвинутих країнах і тих, які розвиваються, нову хвилю державного інтвенціонізму, збільшення державного сектору в економіці та частки держави у приватних компаніях. Як вказується у звітах відомих міжнародних організацій, почали створюватися нові державні підприємства (state-owned enterprises — SOE), підприємства з державною підтримкою (state-supported enterprises — SSE) або “національні чемпіони”, які стають серйозними глобальними конкурентами. Відбуваються черговий відхід від моделі вільного ринку і повернення до моделі державного капіталізму. Останній використовує переваги відкритих глобальних ринків, одночасно закриваючи від іноземних конкурентів ключові сектори національної промисловості. Держава мобілізує свої ресурси, стимулює створення спільних підприємств з іноземними і національними компаніями для трансферу знань і технологій, контролює ключові підприємства, субсидує їх розвиток та експансію за кордон [34]. Навряд чи це явище є тимчасовим. Принаймні, до такого висновку схиляються аналітики впливового британського часопису “The Economist”, які, з огляду на приголомшуючі успіхи Китаю, вважають, що державний капіталізм стрімко “набирає обертів” і стане домінуючою економічною моделлю для країн, які розвиваються, у ХХІ ст. [35].

Позиції державних корпорацій у світі щороку лише посилюються, про що свідчать оцінки відомих рейтингових агентств. У 2004 р. у списку 500 найбільших компаній світу за версією газети “Financial Times” таких корпорацій не було, а у 2011 р. їх налічувалося вже 11. Причому за показником капіталізації вони зайняли провідні місця: зокрема, 2-ге (“Petro China”), 4-те (“Industrial & Commercial Bank of China”), 5-те (“Petrobras”, Бразилія) і 7-ме (“China Construction Bank”) [36]. У 2005 р. серед 500 найбільших корпорацій світу за версією журналу “Forbes” кількість державних компаній становила 67, а у 2011 р. — уже 106. За 2004–2008 рр. серед 2000 глобальних компаній у рейтингу цього журналу з'явилося 117 державних з країн БРІК [37]. Чимало державних компаній займають лідируючі позиції за розміром щорічних прибутків і впливовістю. Зокрема, у 2011 р., за версією того ж “Forbes”, російський “Газпром” вийшов на 3-тю сходинку серед найбільших світових компаній за розміром отриманого прибутку, який сягнув 25,7 млрд. дол. [38]. Три чверті світових запасів нафти припадає на 13 найбільших нафтових компаній світу, які є державними*.

* Серед таких компаній за величиною доведених запасів нафти й газу, якими вони володіють (у млрд. бар. нафтового еквівалента), у 2010 р. були: NIOC (Іран; 320); “Saudi Aramco” (310);

Державні компанії з успіхом працюють практично в усіх галузях світової економіки. Наприклад, “China Mobile” – гігант у сфері мобільного зв’язку, чисельність абонентів якого близько 600 млн. осіб. “Saudi Basic Industries Corporation” – одна з найприбутковіших хімічних корпорацій світу. “Dubai Ports” – третій у світі портовий оператор. Авіакомпанія “Emirates Airlines” має наймолодший у світі парк літаків і щороку зростає з темпом у 20%. За оцінками експертів, у 2000-х роках, незважаючи на інтенсивну приватизацію, держава у країнах ОЕСР зберігала контроль над 62% приватизованих компаній [40].

У доповіді ЮНКТАД про світові інвестиції за 2011 р. відзначено тенденцію до активної транснаціоналізації державних підприємств *. Останні стають вагомим елементом глобальних потоків ПІІ. У даний час налічується близько 650 державних ТНК, які мають понад 8,5 тис. зарубіжних філій. Хоча відносна кількість таких компаній є незначною – меншою від 1% усіх ТНК світу, у 2010 р. їх ПІІ становили близько 11% загального обсягу ПІІ у світі. У списку 100 найбільших ТНК світу опинилися 19 державних. У першій тридцятці ТНК, які належать державі, можна упізнати добре відомі світові бренди – такі, як “Volkswagen”, “General Motors”, “Renault”, EADS та ін. (табл. 1). У таких компаніях державний контроль коливається від повного до істотного впливу: у 44% державних ТНК держава виступає мажоритарним акціонером, володіючи часткою акцій у 51–100%; 14% компаній належать їй повністю, а у 32% компаній частка держави перебуває у межах 10–50% [41, с. 29]. Із 653 державних ТНК 285 (або 43,6%) припадають на розвинуті країни, а решта 368 (або 56,4%) – на країни, що розвиваються [41, с. 31]. Найбільша кількість таких компаній веде свою діяльність у переробній промисловості (142, або 21,7%) та у сфері фінансів (126, або 19,3%) (табл. 2).

З галузевого розподілу державних ТНК стає очевидним той факт, що інтереси держави не обмежуються лише галузями переробки та інфраструктури, де вона намагається зайняти монополіні позиції або отримати політичні дивіденди, досягти необхідних масштабів виробництва або взяти на себе надання суспільних послуг. Її інтереси зосереджено також у таких, здавалося б, суто “ринкових” сферах, як фінанси, торгівля, операції з нерухомістю, будівництво, бізнес-консалтинг, що явно не вписується у рамки неоліберальних концепцій вільного ринку. Взагалі у сфері послуг, яку прийнято вважати символом постіндустріалізму і де держава, нібито, не потрібна, зосереджено 69,7% державних ТНК, тоді як у переробних галузях – лише 21,7%, а в добувних (включаючи нафтовидобування) – як це не дивно, лише 8,6%.

У світовій практиці держава здійснює прямий контроль над своєю власністю, виступаючи мажоритарним власником, або непрямий – шляхом використання так званої “пірамідальної структури власності”, оформленої у вигляді компаній-конгломератів, які контролюють велику кількість підприємств у різних галузях, а

PDVSA (Венесуела; 230); “Kuwait Petroleum” (120); “Газпром” (Росія; 115); “Qatar Petroleum” (110); NOC (Ірак; 90); ADNOC (ОАЕ; 85); “Туркменгаз” (45); LIBIA NOC (30); “Exxon Mobil” (25); “Petro China” (20); NNPC (Нігерія; 18); “Роснефть” (15); “Лукойл” (Росія; 12) [39, с. 129].

* ЮНКТАД визначає транснаціональні державні підприємства як компанії, що мають материнське підприємство та його зарубіжні філії, в яких держава має контрольний пакет (повний мажоритарний або значний міноритарний), – незалежно від того, має чи не має це підприємство лістинг на фондовій біржі. Державним контролем вважається володіння державою 10% та більшою часткою голосуючих акцій підприємства або якщо вона є найбільшим акціонером. При цьому держава може виступати в національних, регіональних і муніципальних формах [41, с. 29].

Таблиця 1*

Найбільші державні ТНК світу за обсягами продажів у 2009 р.

№ п/п	Корпорації	Країни	Частка держави (%)	Галузі	Обсяги продажів (усього) (млрд. дол.)	Активи (усього) (млрд. дол.)	Чисельність зайнятих (усього) (тис. осіб)	Рівень транснаціоналізації (%)
1	“China National Petroleum Corporation”	Китай	100	Нафтовидобування	178	325	1585	2,7
2	“Volkswagen Group”	Німеччина	20	Автомобілебудування	146	255	369	61,9
3	“Eni SpA”	Італія	30,3	Нафтовидобування	117	169	78	59,2
4	“Petroleo Brasileiro SA”	Бразилія	39,8	Нафтовидобування	116	200	77	14,2
5	“GDF Suez”	Франція	84,7	Електро-, газо- та водопостачання	111	247	197	56,5
6	“General Motors Co”	США	32	Автомобілебудування	105	136	217	53,7
7	EDF SA	Франція	84,7	Електро-, газо- та водопостачання	92	348	169	39
8	“Deutsche Telekom AG”	Німеччина	31,7	Телекомунікації	90	184	258	54,1
9	“Enel SpA”	Італія	34,7	Електро-, газо- та водопостачання	86	231	81	57,2
10	“Petroleos de Venezuela SA”	Венесуела	100	Нафтовидобування	75	150	92	19
11	“Statoil ASA”	Норвегія	67	Нафтовидобування	74	97	29	34,4
12	“Лукойл”	Росія	13,4	Нафтовидобування	68	79	143	34
13	“Deutsche Post AG”	Німеччина	30,5	Послуги	67	50	425	68,3
14	“Japan Tobacco Inc”	Японія	50	Харчова	66	42	50	55,4
15	“France Telecom”	Франція	26,7	Телекомунікації	64	133	167	47

Закінчення таблиці

16	“Petronas – Petroliam Nasional Bhd”	Малайзія	100	Нафтовидобування	63	126	41	30,7
17	EADS	Франція	22,4	Авіабудування	60	116	120	71,9
18	“Veolia Environment SA”	Франція	10,7	Електро-, газо- та водопостачання	48	72	313	66,9
19	“Renault SA”	Франція	18,3	Автомобілебудування	47	92	121	50,2
20	“CITIC Group”	Китай	100	Конгломерат	31	315	125	23,2
21	“China Ocean Shipping Company”	Китай	100	Транспорт	28	36	72	49,7
22	“Vattenfall AB”	Швеція	100	Електро-, газо- та водопостачання	27	83	40	84,9
23	“Fimmeccanica SPA”	Італія	30,2	Машинобудування	25	44	73	62,7
24	“Vale SA”	Бразилія	5,5	Гірничодобувна	24	102	60	48,2
25	“Tata Steel Ltd”	Індія	12,9	Металургія та металобробка	22	24	81	65,2
26	“TeliaSonera AB”	Швеція	37,3	Телекомунікації	14	37	29	73,3
27	“Singapore Telecommunications Ltd”	Сінгапур	54,4	Телекомунікації	12	27	23	64,3
28	“Zain”	Кувейт	49,2	Телекомунікації	8	20	13	92,1
29	“Qatar Telecom”	Катар	55	Телекомунікації	7	23	2	78
30	“Abu Dhabi National Energy Co PJSC”	ОАЕ	100	Електро-, газо- та водопостачання	5	25	4	67,2

* Джерело: [41, с. 30].

також через державні холдингові компанії [39, с. 127–130]. Наприклад, у Китаї Комісія з нагляду і адміністрування активів (SASAC) функціонує як холдингова компанія. Вона здійснює нагляд над більш як 100 самостійними та холдинговими державними компаніями. В ОАЕ підконтрольні державі компанії входять до двох великих холдингів — “Dubai World” та “Investment Corporation of Dubai”. Також до складу цих холдингів входять суверенні фонди країни “Istithmar World” і “Dubai International Capital”.

Таблиця 2*

Розподіл державних ТНК у світі за секторами економіки у 2010 р.

Галузі	Кількість ТНК	Частка (%)
Усього.....	653	100
в тому числі:		
Добувна промисловість.....	56	8,6
Переробна промисловість.....	142	21,7
в тому числі:		
автомобілебудування.....	27	4,1
металургія та металообробка.....	20	3,1
хімічна.....	20	3,1
харчова.....	19	2,9
деревообробка.....	12	1,8
коксохімічна і паливна.....	11	1,7
Послуги.....	455	69,7
в тому числі:		
фінансові.....	126	19,3
транспорт і зв'язок.....	105	16,1
електро-, газо- та водопостачання	63	9,6
торгівля.....	42	6,4
операції з нерухомістю.....	41	6,2
будівництво.....	20	3,1
бізнес-консалтинг.....	18	2,8
страхування.....	17	2,6
інші.....	64	9,8

* Джерело: [41, с. 31].

Крім того, здійснювати непрямий вплив на підприємства держава може, будучи міноритарним власником або кредитором приватних компаній та висуваючи їм певні вимоги. Міноритарна участь держави у компаніях набуває дедалі більшого поширення у світі. Склалося декілька форм міноритарного контролю: володіння акціями частково приватизованих компаній і державних холдингових компаній; надання позик і володіння акціями через державні банки, банки розвитку; суверенні та інші державні фонди.

У частково приватизованих компаніях держава як міноритарний власник зберігає за собою важіль впливу в їх управлінні для залучення кваліфікованого менеджменту і водночас для збереження компаній як “національних чемпіонів”, які виступають об'єктами державної промислової політики. Держава може також володіти так званими “золотими акціями”, які гарантують їй право вето на певні управлінські рішення. Частково приватизовані компанії можуть використовуватись у випадках,

коли держава допомагає бізнесу здійснювати угоди щодо злиттів і поглинань за допомогою державного пакета акцій або конвертувати раніше надані позики у міноритарні пакети акцій для реструктуризації та підтримки збиткових приватних компаній, стратегічно важливих для економіки.

Держава може справляти чималий вплив і на формально повністю приватні компанії, що розглядаються урядами як “національні чемпіони”, які отримують від неї чималу пряму або опосередковану підтримку. Як приклад можна назвати китайську приватну компанію “Lenovo”, чий стартовий капітал було сформовано Китайською академією наук, яка до цього часу зберігає за собою великий пакет акцій компанії. Держава періодично надає їй допомогу. Так, у 2004 р. “Lenovo” придбала за 1,25 млрд. дол., отриманих від уряду КНР, усі підприємства дивізіону з виробництва персональних комп’ютерів компанії “IBM”.

Таким чином, як відзначають дослідники, після двох десятиріч інтенсивних реформ і приватизації державний сектор усе ще залишається вагомим фактором економіки як у розвинутих країнах, так і у країнах, які розвиваються. Більше того, державні підприємства, банки розвитку, державні пенсійні фонди, суверенні фонди та інші форми державного капіталу зайняли центральне місце у глобальній економіці [32]. Можна підтримати висновок В. Полтеровича про те, що, “беручи участь у власності великих компаній, держава дістає можливість впливати на розвиток економіки, підтримувати ті чи інші сектори та інновації, регулювати залучення зарубіжних фірм. У певному розумінні державна власність – інструмент, який дозволяє обійти жорсткі обмеження СОТ на використання промислової політики, необхідної, насамперед, наздоганяючим країнам” [6, с. 44–45]. Для України усвідомлення цього факту набирає особливого значення, оскільки після набуття у 2008 р. членства у цій організації та прийняття на себе найгірших зобов’язань порівняно з іншими державами вона не отримала жодних помітних для економіки позитивів. Навпаки, процеси деградації виробництва прискорились, а макроекономічна нестабільність і пов’язані з нею економічні та інвестиційні ризики посилюються.

Як свідчить світова практика, повна відмова від державної власності шляхом її остаточної приватизації не може і не повинна розглядатись як панацея у вирішенні проблеми підвищення ефективності економіки. Процес роздержавлення і формування економіки виключно на основі приватного сектору не слід розглядати як незворотний рух в одному напрямку. У довгостроковій перспективі явища приватизації та одержавлення мають розглядатись як суміжні циклічні процеси, що перебувають у тісному зв’язку з НТП-циклами і ведуть до формування нової якості виробництва та більш високого рівня усієї господарської системи. Причому, на наш погляд, розширення держсектору має відбуватися на депресивній (розробка нових технологій), на початку висхідної (формування нових секторів і галузей) або на завершенні спадної (запобігання швидкому руйнуванню старих галузей) стадії науково-технологічної хвилі, тоді як в інші періоди превалювати повинен приватний сектор.

Приватизацію доцільно розцінювати не як мету державної політики, а тільки як один з інструментів, який може застосовуватися лише за наявності у країні певних інституційних та економічних умов. І приватизацію, і розширення держсектору слід розглядати у контексті вирішення більш складного завдання – формування у країні раціонального співвідношення державної та приватної власності залежно від тих проблем, які стоять перед нею, а також з урахуванням здатності кожної з них їх розв’язувати. Залежно від обставин може превалювати той чи інший

процес. Рішення про зміну форми власності повинні ухвалюватися з урахуванням інституційних характеристик країни (особливо зважаючи на якість державного управління), розвинутості ринку, ринкової кон’юнктури, стадії розвитку економіки, завдань промислової політики, галузевої та інноваційно-технологічної специфіки виробництва.

Необхідно пам’ятати, що низька якість державного управління та слабкі інститути є скоріше перешкодою для успіху приватизації, ніж підставою для її проведення. Тому поліпшення менеджменту і забезпечення “прозорості” діяльності державних компаній мають виступати основними завданнями передприватизаційної підготовки підприємств. Слід виключно диференційовано підходити до вибору об’єктів приватизації залежно від їх розміру та стратегічної важливості для економіки. Як показала українська приватизаційна практика, такий підхід лише декларувався, а фактично в державній власності переважно залишилися підприємства, які не мають для держави стратегічного значення. Підтвердженням такого висновку може слугувати, принаймні, той факт, що більшість зазначених підприємств не здатні стабілізувати ситуацію в економіці та стати “локомотивами” структурних перетворень і зростання.

Великі підприємства, засновані на державній власності (насамперед, державні холдинги і виробничі об’єднання), треба використати як “агентів” модернізації, ініціаторів та основних виконавців великих галузевих і міжгалузевих проектів. При цьому пріоритетами для державної підтримки повинні виступати саме конкретні проекти із заданою ефективністю у певних галузях або сферах, а не самі ці галузі та сфери як такі, безвідносно до їх проектної прив’язки. Для цього слід чітко визначити цілі державного підприємства, сферу і масштаби його діяльності. З огляду на таку постановку питання, варто відмовитися від принципу забезпечення держпідприємствам рівних з приватним сектором умов господарювання, інакше взагалі немає сенсу їх створювати. Оцінювати діяльність перших з них необхідно не тільки за стандартними показниками ефективності роботи підприємств, але й за показниками, що відображають їх вплив на розвиток галузі, суміжних галузей і економіки в цілому.

Система управління державною власністю повинна унеможливити витіснення адміністративними засобами приватного сектору з тих сфер, де він може ефективно працювати. Тільки визначивши цілі та оцінивши можливості державних підприємств у кожній галузі, можна розглядати питання про їх приватизацію (зокрема, у випадках, коли такі цілі виявляються недосяжними або вже досягнутими). Необхідною базою для цієї роботи мають стати галузеві концепції, що обґрунтовували б цілі й завдання участі держави у розбудові галузей економіки, узгоджені із завданнями структурно-технологічної та промислової політики. Відповідно до завдань цієї політики варто, зокрема, переглянути розміри участі держави в капіталі господарюючих суб’єктів.

“Портфель” державних активів треба регулярно переглядати, і в разі необхідності він має змінюватись урядом залежно від переліку завдань, які вже вирішені або мають бути вирішені у перспективі, а також з урахуванням мінливих умов економічного та інституційного середовища. При складанні державного “портфеля” слід виходити не тільки з міркувань, що держава повинна розбудовувати інфраструктуру, надавати суспільні блага та контролювати використання природних ресурсів, але й з того, що вона через свої підприємства може забезпечити позитивні струк-

турно-технологічні зміни у виробництві. Під усі підприємства, що підлягатимуть приватизації у разі перегляду такого “портфеля”, слід розробляти проекти обґрунтування доцільності приватизації, а також в обов’язковому порядку передбачати можливість повернення приватизованих об’єктів у державну власність у разі невиконання суб’єктами умов приватизаційного договору (зокрема, щодо інвестиційних і соціальних зобов’язань). Щодо всіх приватизованих об’єктів слід налагодити моніторинг їх діяльності та виконання приватизаційних зобов’язань.

Доцільно розробити і ухвалити спеціальний нормативний документ про принципи управління державною власністю, подібний до тих, які існують у ряді розвинутих країн, а також відповідно до рекомендацій ОЕСР щодо принципів корпоративного управління в державному секторі [42]. У ньому необхідно чітко окреслити цілі управління державною власністю, залежно від них здійснити класифікацію підприємств, визначити критерії оцінки їх діяльності та умови приватизації. За таких умов державна власність перетвориться на ефективний інструмент політики структурно-технологічної модернізації виробництва і стабільне джерело доходів державного бюджету.

Список використаної літератури

27. The Government’s Ownership Policy 2008. — Oslo : Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2008. — 82 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ownershippolicy.net>.
28. Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. — М. : ИЭПП, 2007. — 636 с.
29. Chang H.-J. State-Owned Enterprise Reform // National Development Strategies. Policy note. — New York : UN DESA, 2007. — 47 p.
30. The Global Competitiveness Report 2012–2013 // World Economic Forum. — Geneva, 2012. — 529 p.
31. Попов В. Приватизация в теории и на практике // Новости Экспертного портала “Открытая экономика”. — 18 февр. 2011 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <<http://opes.ru/1345942.html>>.
32. Musacchio A., Lazzarini S.G. Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance // Harvard Business School. Working Paper 12-108. — June 4. — 2012. — 63 p.
33. Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership // The World Bank. — New York : Oxford University Press, 1995. — 370 p.
34. Fabulous M. Are State-Owned Enterprises Emerging to Become Serious Competitors? // News Blaze. — March 17. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://newsblaze.com/story/20120317060952mina.nb/topstory.html>.
35. The rise of state capitalism // The Economist. — January 21st–27th. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.economist.com/node/21543160/>.
36. FT Global 500. 2011 // Financial Times. — June 24. — 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ft.com/companies/ft500>.
37. The World’s Biggest Public Companies [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.forbes.com/global2000/>.
38. Forbes: 2000 крупнейших публичных компаний мира // Forbes Россия. — 21.04.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.forbes.ru/print/node/66990>.
39. Современные процессы модернизации экономики зарубежных стран ; [отв. ред. В.Б. Кондратьев]. — М. : ИМЭМО РАН, 2012. — 364 с.

40. Bortolotti B., Faccio M. Government control of privatized firms // The Review of Financial Studies. — 2009. — Vol. 22. — Issue 8. — P. 2907–2939.

41. World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development. — Geneva : UNCTAD, 2011. — 251 p.

42. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. — Paris : OECD Publishing, 2005. — 52 p.

References

27. The Government's Ownership Policy 2008. Oslo, Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2008, available at: <http://www.ownershippolicy.net>.

28. Mal'ginov G.N., Radygin A.D. *Smeshannaya Sobstvennost' v Korporativnom Sektore: Evolutsiya, Upravlenie, Regulirovanie* [Mixed Property in Corporative Sector: Evolution, Management, Control]. Moscow, Inst. of Economy of Trans. Period, 2007 [in Russian].

29. Chang H.-J. State-Owned Enterprise Reform. National Development Strategies. Policy note. New York, UN DESA, 2007.

30. The Global Competitiveness Report 2012–2013. Geneva, World Economic Forum, 2012.

31. Popov V. *Privatizatsiya v teorii i na praktike* [Privatization in theory and in practice]. *Otkrytaya Ekonomika – Open Economy*, February 18, 2011, available at: <http://opec.ru/1345942.html> [in Russian].

32. Musacchio A., Lazzarini S.G. Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance. Harvard Business School. Working Paper 12-108, June 4, 2012.

33. Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership. The World Bank. New York, Oxford Univ. Press, 1995.

34. Fabulous M. Are State-Owned Enterprises Emerging to Become Serious Competitors? News Blaze, March 17, 2012, available at: <http://newsblaze.com/story/20120317060952mina.nb/topstory.html>.

35. The rise of state capitalism. The Economist, January 21–27, 2012, available at: <http://www.economist.com/node/21543160/>.

36. FT Global 500. 2011. Financial Times, June 24, 2011, available at: <http://www.ft.com/companies/ft500>.

37. The World's Biggest Public Companies, available at: <http://www.forbes.com/global2000/>.

38. *Forbes: 2000 krupneishikh publichnykh kompanii mira* [Forbes: 2000 world's biggest public companies]. *Forbes Rossiya – Forbes Russia*, April 21, 2011, available at: <http://www.forbes.ru/print/node/66990> [in Russian].

39. *Sovremennye Protsessy Modernizatsii Ekonomiki Zarubezhnykh Stran, otv. red. V.B. Kondrat'ev* [Modern Processes of Modernization of the Economy of Foreign Countries, edited by V.B. Kondrat'ev]. Moscow, Inst. Int. Econ. Int. Rel. of the RAS, 2012 [in Russian].

40. Bortolotti B., Faccio M. Government control of privatized firms. The Review of Financial Studies, 2009, Vol. 22, Issue 8, pp. 2907–2939.

41. World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development. Geneva, UNCTAD, 2011.

42. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris, OECD, 2005.

Стаття надійшла до редакції 5 лютого 2013 р.