

## РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ВІДНОВЛЕННЯ ВІДНОСИН СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ ДО ВЛАДИ

Важливою передумовою відновлення відносин довіри в національній економіці в посткризовий період можна вважати реформування системи державного управління в річці перебудови бюрократичних підходів на адекватніші – демократичні. Як зазначено в національній доповіді "Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015", "...повернення довіри до влади, консолідація суспільства та послідовне здійснення актуальних реформ відповідає прагненням громадян України незалежно від їх регіональних ідентичностей, ідеологічних поглядів та електоральних уподобань. Для вирішення цих завдань... Президенту України і уряду ... починати треба з повернення втраченої довіри до влади та демократичних інститутів"<sup>1</sup>. Відомо, що останніми десятиліттями ХХ століття в розвинених країнах світу відбулася низка адміністративних реформ, наслідком яких стало підвищення якості системи державного управління за допомогою застосування нових його підходів і методів, запозичених із практики ведення бізнесу. З'явилося поняття державного менеджменту, критерієм ефективності якого стало не прискіпливе дотримання інструкцій, а досягнення корисного результату. Завдяки впровадженню підприємницької поведінки в державних організаціях, зміні мотивації керівників і співробітників відбувся перехід до клієнтоцентрованої моделі державної служби, в межах якої держава розглядається як службовець, найнятий народом для надання суспільних благ і послуг.

Проте на початку ХХІ століття процес реформування державного сектора не зупинився, а його черговим порядком денним стало розроблення механізмів залучення громадян до вироблення і реалізації державної політики, розбудова ефективної системи соціально-політико-економічної взаємодії на всіх рівнях суспільного життя. Позначилися контури трансформації державного менеджменту до системи суспільно-політичного співправління, яка передбачає інтеграцію державної служби в суспільство, забезпечення щільної взаємодії державного і приватного секторів економіки через співпрацю, спів-регуляцію, спів-виробництво і спів-керівництво представників державних

і приватних організацій на національному, регіональному і місцевому рівнях. На думку фахівців, за рівнем і якістю державного управління Україна сьогодні відстає від розвинених країн на два трансформаційних цикли, і це є одним із суттєвих гальмуючих чинників на шляху розбудови конкурентоспроможної економіки, подолання наслідків глобальної фінансово-економічної кризи, підвищення добробуту населення<sup>2</sup>.

Успішне реформування системи державного управління в Україні в річці світових тенденцій значною мірою залежить від здатності адаптувати нові організаційні форми на мікрорівні – в діяльності державних підприємств. При цьому відтворення державними підприємствами новітніх організаційних форм і методів господарювання є двоїстим за своїм призначенням. З одного боку, підвищення якості управління, а отже, й економічної ефективності функціонування державних підприємств має слугувати взірцем для решти господарських суб'єктів мікрорівня, з іншого – воно покликано сприяти покращенню системи управління процесами сукупного суспільного відтворення в цілому.

*Не зважаючи на реалізацію значних за масштабами і темпами приватизаційних програм, державні підприємства і компанії змішаної форми власності сьогодні відіграють важливу роль в економіці України.* Станом на 2010 рік державний сектор охоплював тут понад 100 тис. підприємств і установ, із них близько 78% припадало на підприємства й установи комунальної форми власності, 20% – на державні, решта – на казенні підприємства та інших суб'єктів<sup>3</sup>. Що стосується державних підприємств, то вони здебільшого зосереджені у сфері операцій із нерухомістю, оренди, інжинірингу, надання послуг підприємцям (близько 32%); у промисловості (близько 24%), в сільському господарстві, мисливському промислі та лісовому господарстві (близько 23%). Об'єктами державної власності є всі атомні станції країни, поштова мережа, залізниці, енергопотоки. Як вважають фахівці, для цього типу господарських суб'єктів характерним є найменший ступінь еконо-

<sup>1</sup> Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь. – К., 2010. – С. 32.

<sup>2</sup> Україна – 2015: Національна стратегія розвитку. – К., 2008. – С. 88–89.

<sup>3</sup> Україна у цифрах у 2009 році: статистичний збірник. – К., 2010. – С. 62–64.

мічної відповідальності: підприємство не відповідає майном за своїми зобов'язаннями, держава не відповідає за зобов'язаннями підприємства. Водночас підприємство як економічний суб'єкт обмежено у своїх діях: воно не має права брати участь у створенні господарських товариств, а також залучати недержавні інвестиції<sup>4</sup>.

*Казенні підприємства* є відносно новим типом організаційно-правової форми суб'єктів господарювання в державному секторі, який був сформований 1998 року. Відповідно до українського законодавства казенні підприємства створюють у таких видах діяльності, де основним споживачем продукції є держава, в яких неможлива вільна конкуренція або де переважає виробництво суспільних благ. Сьогодні в Україні 44 казенних підприємства, що діють у науково-дослідній та конструкторській галузі, протезно-ортопедичній сфері, хімічній промисловості, приладо- і машинобудуванні, в геологічній та інших галузях. Порівняно з державними підприємствами казенні мають чіткіший правовий регламент розпорядження майном і умов здійснення господарської діяльності, а саме: фінансування діяльності казенного підприємства здійснюється за рахунок бюджетних коштів, відповідальність за його зобов'язаннями також несе держава.

*У складі держсектора України функціонують холдингові державні акціонерні та національні акціонерні компанії;* у статутних капіталах цих підприємств на частку держави, як правило, припадає 100% або близько 100%. Станом на 2009 рік загальна вартість державних корпоративних прав у статутних капіталах компаній складала 60% від вартості всіх корпоративних прав загальнодержавного портфеля. Зазначені компанії історично створювалися як могутні вертикально інтегровані структури, що об'єднували державні підприємства галузі або певного виду економічної діяльності. Найважливішими для української економіки є НАК "Нафтогаз України", ДАК "Укрресурси", НАК "Укргролізінг", НАК "Надра України", НАК "Енергетична компанія України", проте існування зазначених гігантів у системі держсектора постійно піддається критиці. На думку фахівців, діяльність таких структур є неефективною, оскільки внутрішні потреби компаній не забезпечують необхідного "завантаження" допоміжних і непрофільних активів, а їх обслуговування відволікає ресурси від основної діяльності. Крім того, оскільки самі компанії не підлягають приватизації, їх організаційно-правова форма дозволяє утримувати в державній власності непрофільні та допоміжні активи, внаслідок цього межі функцій державного управління тут штучно розширюються. Такі компанії

часто наділяють повноваженнями державних регуляторів і функціями з управління державним майном, що сьогодні, з одного боку, порушує принцип рівноправності господарювальних суб'єктів, з іншого – породжує паралелізм у системі управління економікою<sup>5</sup>.

*Суб'єктами держсектора економіки України є також близько 300 господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави складає понад 50%.* Ця низка підприємств сформувалася за рахунок корпоратизації та приватизації державних виробничих структур (відкриті акціонерні компанії), створення на базі держмайна спільно з недержавними інвесторами (закриті акціонерні товариства і товариства з обмеженою відповідальністю), реорганізації державних підприємств. Вважають, що зазначений масив господарських товариств слабо піддається регулюванню через механізми управління корпоративними правами; не випадково сьогодні в державній власності з цієї метою закріплено лише пакети акцій п'яти закритих акціонерних товариств<sup>6</sup>. Деякі об'єкти з цього масиву (зокрема, ВАТ "Укртелеком", ВАТ "Одеський припортовий завод", ВАТ "Турбоатом", товариства, створені на базі Обленерго) уряд намагається розпродати внаслідок нездатності держави ефективно управляти ними, що породжує загрозу банкрутств.

*Портфель корпоративних прав держави,* крім контрольних пакетів акцій, містить значну кількість менших за розміром пакетів акцій. Так, станом на початок 2009 року на частку акцій такого роду припадало близько 60% усіх корпоративних прав держави. Ця частина державних корпоративних прав сформувалася переважно внаслідок так званих децентралізованих процесів (накопичення недоприватизованих пакетів акцій або спроб збереження впливу галузевих та інших органів влади на певний об'єкт). Зазначений портфель останнім часом суттєво зменшився, але й дотепер він є досить об'ємним. Переважна більшість підприємств із незначною часткою державного впливу є малоприбутковими або прямо збитковими. Способами позбавлення пакетів акцій зазначених підприємств, на думку експертів, могли б стати: приватизаційні продажі за зниженими цінами, безкоштовне передавання акцій у власність працівників, "списання" дрібних пакетів акцій, створення заставного фонду під банківські кредити для підприємств держсектора і малого бізнесу тощо<sup>7</sup>.

*Отже, державний сектор України сьогодні виглядає слабкоструктурованим, обтяженим і погано керованим об'єктом. Оцінюючи ефективність*

<sup>4</sup> Див.: Державний сектор і функції держави у період кризи. – К., 2009. – С. 29.

<sup>5</sup> Там само. – С. 30–31.

<sup>6</sup> Там само. – С. 31.

<sup>7</sup> Там само. – С. 34.

функціонування його підприємств, експерти відзначають, що їх внесок у загальні фінансові результати національного господарювання не відповідає розміру їхнього економічного потенціалу. Так, станом на 2006 рік державний сектор, на частку якого припадало 24,5% залишкової вартості основних фондів і нематеріальних активів і 21% чисельності штатних працівників, в обсягах реалізованої продукції становив лише 11,2%, а в чистому доході – 11,9%. Побічно це свідчить про те, що порівняно з приватними компаніями в розпорядженні державних підприємств перебуває більше активів, які працюють з нижчою ефективністю або взагалі не функціонують<sup>8</sup>.

Водночас за рівнем рентабельності підприємства держсектора не тільки не поступаються приватним компаніям, але і випереджають їх. Такий стан справ обумовлений наявністю в державному секторі могутніх компаній – суб'єктів природних монополій (НАК "Нафтогаз України", ДП "Укрпошта", ДП "Укрзалізниця" тощо), які роблять вагомий внесок у загальний фінансовий результат, перекриваючи збитковість державних підприємств і нестабільність економічної діяльності інших господарських товариств (табл. 1).

Щодо оздоровлення державного сектора України, то вітчизняні аналітики наполягають на подальшому скороченні його масштабів за допомогою приватизації. Це стосується в першу чергу державних підприємств і господарських товариств із більш ніж 50-відсотковою часткою держави у статутних капіталах. Пропонується також перетворити частину державних підприємств на казенні та господарські товариства і розпочати системну реструктуризацію державних холдингів, державних акціонерних і національних акціонерних компаній. Оптимізація розмірів державного сектора за допомоги приватизаційних програм, справді, є однією з найважливіших загальносвітових тенденцій. Так, упродовж 1980-х – 1990-х років майже всі західні держави реалізували широкомасштабні програми приватизації. Тільки за сім років, починаючи з 1985-го, обсяги продажу об'єктів держвласності приватним інвесторам у 100 країнах світу становили близько 330 млрд дол., а за один 1992 рік ця сума перевищила 70 млрд дол. Унаслідок "неоліберальної революції" обсяги державної власності значно "стиснулися": в США, Великій Британії та Люксембурзі частка держави у виробництві товарів і послуг нині не перевищує 3% обсягу ВВП, у Німеччині складає близько 10%, у Франції, Італії, Португалії, Греції – до 15%.

Приватизаційні процеси в реальному секторі європейських країн тривають; у Великобританії об'єктом реалізації приватної ініціативи стали залізниці, в Німеччині та Франції на продаж ви-

ставляють, окрім залізниць, підприємства державних авіаліній. Проте навіть у розвинених країнах не існує гарантій від реалізації корупційних схем у процесі приватизації, а перехід об'єкта власності з державних рук у приватні не означає автоматичного підвищення ефективності його функціонування. Так, за десять років, що минули після приватизації, загальний час спізнення британських потягів перевищив 11 тис. років, що оцінюється експертами як національна катастрофа<sup>9</sup>. Крім того, процеси приватизації, як правило, супроводжуються скороченням робочих місць, падінням життєвого рівня населення і зростанням соціальної нестабільності в суспільстві. А для України, яка сприйняла лібералізацію відносин власності як панацею від пануючого в СРСР одержавлення, зовнішня загальносвітова тенденція приватизації до того ж маскує більш глибокі процеси трансформації державного сектора. А саме те, що звуження масштабів державного підприємництва не тільки не послабило ступінь державного впливу в економіці розвинених країн, судячи з динаміки обсягів державних витрат (табл. 2), але й сприяло її багатократному посиленню через формування гнучких і ефективних механізмів управління відтворювальними процесами в системі держава – корпоративний сектор. З урахуванням сказаного доцільно уважніше придивитися до досвіду реформування державного сектора у країнах Західної Європи і США крізь призму функціонування сучасного державного підприємства.

У Європі перше загальне визначення державного підприємства було надано Європейським центром державних підприємств (СЕЕР) на початку 1960-х років. Державним вважалось "будь-яке підприємство, в якому держава, державні органи або установи, інші державні підприємства є власниками (роздільно або сумісно, прямо або побічно) частини капіталу"; при цьому розмір такої частини "або перевищує половину капіталу підприємства, або, залишаючись не основною частиною в капіталі підприємства, дозволяє державі самим фактом свого існування або в поєднанні зі специфічними правами мати реальну владу над підприємством"<sup>10</sup>. У Директиві Комісії європейського економічного товариства (1980) державне підприємство згадано як "підприємство, на яке органи державної влади можуть вирішально впливати за допомоги фінансової участі або правил, що визначають такий вплив"<sup>11</sup>. Водночас фахівці відзначають, що сучасна інтерпретація понять "державне підприєм-

<sup>9</sup> Див.: Сумленний С. Опаздывающие железные дороги // Эксперт. – 2007. – № 43. – С. 43.

<sup>10</sup> Принципы корпоративного управления ОЭСР. – М., 1999 // <http://www.Oecd/ord/dat/corporate/principles/htm>.

<sup>11</sup> Бизаге Ф. Государственный сектор и приватизация. – М., 1996. – С. 9–10.

<sup>8</sup> Там само. – С. 35.

ство" або "вирішальний вплив держави" містить багато непорозумінь.

Таблиця 1

**Фінансовий результат господарської діяльності (до оподаткування) і розподіл його між видами підприємств державного сектора (2006 – I півріччя 2008 року),**

млн грн

Підприємства	2006	2007	I півріччя 2008
Разом	9480	10220,5	9603,5
у тому числі:			
– підприємства, що є суб'єктами природних монополій і плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн грн	10304,9	10402,0	9584
– господарські товариства, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50%	- 40,1	553,1	117,8
– державні підприємства	- 784,8	- 734,6	- 98,3

Джерело: Державний сектор і функції держави у період кризи. – К., 2009. – С. 37.

Таблиця 2

**Динаміка державних витрат у розвинених країнах (1970-і – 2000-і роки),**

% до ВВП

Країна	1970	1980	1990	2000	2011
Австралія	25,2	32,3	33,0	31,4	34,3
Австрія	38,0	47,2	48,5	48,8	49,0
Бельгія	39,7	53,4	50,8	46,7	50,0
Великобританія	36,7	43,0	41,9	38,4	47,3
Італія	32,7	41,8	53,1	46,7	48,8
Канада	33,8	39,1	46,0	37,8	39,7
Німеччина	37,2	46,5	43,8	43,0	43,7
США	29,6	31,3	33,6	29,3	38,9
Фінляндія	29,7	37,1	44,4	44,8	49,5
Франція	37,6	45,4	49,6	51,2	52,8
Швеція	41,7	56,9	55,8	53,9	52,5
Японія	19,0	32,0	31,3	38,2	37,1

Джерело: Index of Economic Freedom // <http://www.heritage.org/index/explone?view-by-variables>.

Так, у Франції державним, як правило, вважають підприємство, в якому державі належить більше половини капіталу або голосів або якщо державні службовці обіймають більше половини посад в органах його управління чи нагляду. У Великій Британії під державними підприємствами розуміють державні корпорації (public corporations) або національні галузі, проте сам уряд часто вагається з визначенням змісту терміна "націоналізована галузь", як правило, включаючи сюди лише ті державні корпорації, які оперують в умовах ринку. Аналогічна ситуація є характерною і для інших розвинених країн; внаслідок цього в теорії та праві тут укорінилася думка, що публічний (державний) сектор економіки формується безвідносно до форми власності й є сукупністю державних, змішаних і приватних підприємств у ключових загальнонаціональних сферах економіки<sup>12</sup>.

В економіці сучасних розвинених країн спостерігається цікавий феномен: економічна наука і національна статистика дещо з байдужістю ставлять-

ся до проблем структуризації публічного сектора і водночас здійснюють ретельний облік публічних фінансів; для цього є певні підстави: в ринковій економіці право власності (в тому числі публічної) реалізується, перш за все, через управління фінансовими потоками. У Франції, наприклад, державні підприємства контролюються відповідними галузевими міністерствами й одночасно перебувають під контролем Міністерства фінансів, яке стежить за дотриманням фінансових інтересів держави. Аналогічну систему управління і контролю використовує Нова Зеландія. Саме ефективність відносин управління й, у першу чергу, ефективність державного управління, є ключем до розуміння високого ступеня довіри до владних структур з боку суспільства в розвинених країнах, а разом з тим і передумовою високої конкурентоспроможності національних підприємств на світовому рівні. Роль державного впливу і державного регулювання відтворювальних процесів в успішному реформуванні національних економік усвідомлюють сьогодні в пострадянських країнах, у тому числі в Україні, проте механізми його реалізації залишаються неясними.

<sup>12</sup> Рассадина А. Государственный сектор в развитых странах (опыт Франции и Великобритании) // Экономист. – 2002. – № 6. – С. 9–22.

Тим часом неоліберальна революція 1990-х у розвинених країнах зумовила формування нової якості взаємозв'язку відносин власності й управління в державно-корпоративному секторі економіки. Зазначеної якості досягають через оптимізацію різноманітних форм розподілу прав власності й управління в загальній системі управління корпоративними правами. У вузькому розумінні корпоративне управління є системою взаємовідносин різних груп акціонерів і менеджерів корпорації, спрямованою на захист фінансових інтересів акціонерів від опортуністичної поведінки менеджерів. Цю систему доцільно деталізувати в контексті правової й економічної складових. З правової точки зору корпоративне управління має забезпечити ефективність і прибутковість діяльності господарського товариства (корпорації) на користь власників та інших зацікавлених осіб і в цьому сенсі виконує подвійну функцію: по-перше, регулює відносини всередині господарського товариства (між його учасниками і самим господарським товариством як юридичною особою); по-друге, регулює відносини господарського товариства з іншими суб'єктами права. З економічної точки зору управління відносинами власності набуває характеру управління економічним потенціалом.

Підставою управління правами і відносинами власності є управління корпоративними правами. У вузькому розумінні управління корпоративними правами в державно-корпоративному секторі економіки здійснюється в межах пучків правових повноважень на об'єкти державної та корпоративної власності в напрямку реалізації цілей та інтересів власників. У широкому розумінні управління корпоративними правами, опосередковане управлінням державними корпоративними правами (і навпаки), складає основу функціонування державного сектора економіки в широкому розумінні – у формі публічного сектора. Так, збереження значного прямого державного контролю за економічною діяльністю цілої низки підприємств, незважаючи на скорочення частки держави в їхньому сукупному капіталі внаслідок процесів приватизації, залишається характерною рисою сучасного держсектора європейських країн. Зокрема, у Франції організаційно-економічними формами взаємного переплетіння державних і приватних корпоративних прав є:

- збереження в руках держави контрольного пакета акцій;
- розповсюдження акцій державної корпорації серед населення або персоналу цієї корпорації;
- продаж приватним корпораціям частини фінансових активів державної компанії;
- залучення (на конкурсних засадах) приватного бізнесу до виконання підрядних робіт із держзамовлень;

- передання державного або муніципального майна приватним фірмам на умовах оренди або лізингу для організації виробництва товарів і послуг.

Важливим інститутом, що споріднює бізнес і державні структури в США, є Аналітичне співтовариство, яке виросло з антикризових підрозділів корпорацій на початку ХХ століття. Через гармонійне "проростання" на макрорівень воно зберегло найтісніший зв'язок із корпораціями і повністю фінансується ними. Внаслідок цього інститут соціально-економічної аналітики підприємств трансформувалася в "мозок держави": основні напрямки економічної політики уряду розробляють фахівці-аналітики за рахунок фінансування комерційних структур з ефективністю, також близькою до комерційної, і це серйозно підвищує якість економічної діяльності держави в цілому. З іншого боку, самі органи державної влади на місцях (округи (графства), муніципалітети, тауншипи, шкільні округи, спеціальні округи) значною мірою функціонують як підприємницькі структури. Так, муніципалітети наділені юридичними правами муніципальних корпорацій, вони можуть володіти власністю, купувати і продавати її об'єкти, виступати позивачем і відповідачем у суді, позичати грошові кошти, укладати контракти, здійснювати інші ділові операції.

Фахівці зазначають, що хоча інші органи місцевої влади, на відміну від муніципалітетів, не створюються за принципом корпорації, вони також мають значну самостійність в управлінні справами підвідомчої території<sup>13</sup>. Шкільні округи, наприклад, здійснюють керівництво школами та їх фінансування. Незважаючи на те, що вони створюються за рішенням законодавчих зборів штатів і очолюються виборчими органами, округи мають значну фінансову автономію через право встановлювати податки, одержувати винагороду за свої послуги, випускати облігації. Окремої уваги заслуговує досвід функціонування таких державних установ США, як спеціальні округи<sup>14</sup>. Сьогодні вони є найчисленнішою формою місцевого управління і створюються для надання різноманітних послуг мешканцям міста, передмістя або сільської місцевості. Так, наприклад, існують округи пожежної охорони, водопостачання, житлового будівництва, транспортні, паркові й інші. В одному місті можуть існувати декілька округів. Як правило, спеціальні округи створюють:

- для надання послуг, які інші органи місцевого самоврядування з тих або тих причин не надають;

<sup>13</sup> Див.: Овчинников О.Г. Экономические аспекты деятельности органов местной власти в сельских районах США // США – Канада: ЭПК. – 2009. – № 8. – С. 94.

<sup>14</sup> Див.: Там же. – С. 98.

- з міркувань економічної доцільності, коли їхня діяльність охоплює територію кількох адміністративних одиниць;

- унаслідок існування фінансових обмежень на розмір податків і боргу, які накладають владні структури штату на органи місцевого самоврядування. В тому разі, наприклад, якщо кошти місцевого бюджету не вистачає на розвиток паркової зони, створюють спеціальний парковий округ, який має фінансову автономію.

*Більшість спеціальних округів є невеликими за розмірами і можуть мати одного або кількох працівників, але є їй величезні округи, коли тут, як, наприклад, у транспортному окрузі (агенції) Чикаго, працює до кількох десятків тисяч осіб. Створення спеціальних округів є адекватною відповіддю державних установ на зростаюче різноманіття суспільних запитів. Їх функціонування передбачає максимально можливе врахування потреб кожної людини в комфортних умовах життя, а разом з тим і активізацію підприємницької ініціативи самих місцевих жителів для реалізації вказаних потреб. Тобто спеціальні округи, що самофінансуються, є носіями паростків співпраці, спів-регулювання, спів-виробництва і спів-управління представників держави і приватної ініціативи на первинному рівні, починаючи з окремої людини-громадянина.*

*В цілому система державних установ місцевого рівня в США є ефективною формою соціального капіталу, накопичення якого, на думку фахівців, створює передумови для виникнення відносин соціально-економічної довіри в суспільстві. Саме відсутність соціального капіталу у формі розвиненої соціально-економічної інфраструктури є найважливішою перешкодою на шляху ринкової трансформації пострадянських економік. В цьому розумінні показовими є повноваження державних установ місцевої влади США, що спрямовані на:*

- звільнення корпорацій від податку на власність (або зниження цього податку), якщо вони поширюють свою діяльність на даній території;

- створення підприємницьких зон, де замість обумовленої ділової активності інвестору пропонують пакет податкових та інших пільг;

- регулювання енергетики за допомоги заходів щодо економії енергоресурсів (податкове стимулювання, впровадження нових стандартів ефективного споживання енергоресурсів транспортними засобами, організація і фінансування дослідницьких проектів у галузі енергетики тощо);

- забезпечення якісного функціонування транспортної системи за допомоги фінансування, планування, адміністрування і реалізації програм дорожнього будівництва (так, із 4,01 млн км шосейних доріг федеральний уряд контролює лише 128 тис. км, натомість місцеві органи вла-

ди – понад 3,1 млн км, включаючи 2,23 млн км у сільській місцевості);

- розбудова і підтримання інфраструктури повітряного транспорту<sup>15</sup>.

Привертають інтерес *програми державних установ місцевого рівня, що стосуються будівництва, субсидування купівлі або оренди соціального житла*. Так, кошти для купівлі землі та будівництва житла для сімей із низькими доходами відділи житлового будівництва муніципалітетів мобілізують за допомоги випуску спеціальних муніципальних облигацій, що звільняються від податків. Витрачені кошти частково відшкодовуються після заселення таких будинків із квартирної платні; частина, що залишилася, покривається за рахунок субсидій місцевій владі з коштів Федерального управління державного житлового будівництва. Крім програм надання дешевого житла, реалізуються *державні програми оновлення міст*, відповідно до яких муніципалітети отримують від федерального уряду кошти на купівлю землі, розчищення її від старих будівель, будівництво систем водопостачання і каналізації. На підготовленій території приватним фірмам пропонують ділянки під забудову за зниженими цінами<sup>16</sup>.

*Одним із значущих чинників ефективної реалізації вищезгаданих та інших програм у сфері накопичення соціального капіталу є прозорість функціонування державної установи, яка досягається через її включеність у мережевий конструкт "електронного уряду". Доступність інформації про доходи і витрати, форми, методи і результати господарської діяльності держустанов зміцнює атмосферу довіри в суспільстві та розширює фінансові можливості органів місцевої влади.*

Спеціального аналізу в контексті відновлення відносин суспільної довіри до влади в перехідних економіках потребує досвід функціонування інституту державно-приватного партнерства (ДПП), який набув актуальності в розвинених країнах на початку XXI століття у зв'язку з програмами модернізації інфраструктурних галузей. На думку фахівців, утворення зазначеного інституту спрямоване на реформування державної власності з метою її більш органічного включення до системи ринкових відносин, що є альтернативою приватизації стратегічних економічних об'єктів. Тим самим *виникає децю середнє між державним підприємством (у формі казенних і унітарних підприємств, акціонерних товариств із контрольним пакетом держави у статутному капіталі) і повним переданням об'єкта власності приватному капіталу, в тому числі через приватизацію. В межах інституту ДПП держава перетворюється на своє-*

<sup>15</sup> Див.: Там же. – С. 99.

<sup>16</sup> Див.: Там же. – С. 102.

рідну агенцію з виробництва суспільних (публічних) благ, яке, своєю чергою, здійснюється на ринкових принципах. При цьому держава як суверен виступає єдиним суб'єктом і публічно-правових (носії влади), і цивільно-правових (учасник господарської діяльності) відносин, надання ж суспільних благ забезпечується частково державними установами з дотриманням критеріїв економічної доцільності, а частково – залученням ресурсів і можливостей приватного сектора<sup>17</sup>.

У перше десятиліття XXI століття виявилася ще одна тенденція у функціонуванні державних підприємств, пов'язана з інтернаціоналізацією мережевих галузей, у яких держава дотепер зберігає переважно монополні позиції. Впродовж майже всього минулого століття мережеві послуги не відігравали істотної ролі в потоках прямих іноземних інвестицій; домінуючі позиції тут стабільно посідали промислові підприємства. Проте з середини 1990-х років фахівці починають відстежувати інтенсивний процес утягнення галузей суспільної інфраструктури (транспорт, телекомунікації, поштові послуги, радіомовлення, енергетика, водопостачання тощо) в континуум інтернаціоналізації, а з 2000-х відзначають нову якість указаних процесів, коли з мережевих галузей, що перебувають у державній, приватній або змішаній формі власності, виростають великі ТНК<sup>18</sup>.

На початку 1990-х років підприємства мережевих послуг ще не були репрезентовані серед 50 найбільших нефінансових ТНК світу, проте через 10 років на них уже припадало близько третини загальної кількості. 2005 року європейські ТНК із цієї сфери розташувалися на початку переліку 100 найбільших нефінансових груп світу (табл. 3).

У світі виникає парадоксальна ситуація, коли багато державних корпорацій залишаються монополістами з надання суспільних благ і послуг на внутрішньому ринку й одночасно прагнуть агресивно використовувати нові можливості для власного посилення на зовнішніх інтегрованих ринках; вони виступають як державні компанії у своїх країнах і як приватні – за кордоном. Окрім того, незважаючи на приватизаційні процеси в різних галузях інфраструктури, останні значною мірою залишаються у сфері державного впливу і контролю. Коли державна мережева компанія виходить на світовий ринок, вона стикається з ризиком втрати або руйнування свого іміджу на батьківщині: у гро-

мадян може скластися враження, що суспільна власність "розчиняється". Якщо "вдома" така корпорація вимушена відповідати образу провайдера суспільних послуг, то за кордоном вона демонструє виключно комерційні інтереси, що виявляється у принципово новому управлінському стилі. Так, компанія ВВС (Велика Британія) доклала величезних фінансових і управлінських зусиль, щоб розділити свою комерційну і суспільну діяльність як засобу масової інформації та щоб глобальну службу цієї компанії сприймали як абсолютно самостійний міжнародний комерційний продукт<sup>19</sup>. При цьому всі публічні компанії виправдовують свої міжнародні операції прагненням захистити фінансові інтереси місцевих (національних) споживачів і тим зберегти для себе суспільну довіру.

На міжнародному рівні транснаціоналізація мережевих послуг породжує двоїсте явище: з одного боку, загострюється конкуренція між ТНК, з іншого – посилюється міждержавне партнерство. Найважливішою проблемою при цьому стає регулювання транснаціональних ринків мережевих послуг; у Європі до числа інструментів наднаціонального регулювання належать удосконалення системи стандартів, розроблення механізмів ціноутворення, в енергетиці – відокремлення ланцюжків власності у сфері видобування, продажу і розподілу енергії від аналогічних ланцюжків у сфері її транспортування тощо. Економіки пострадянських країн характеризуються сировинною спеціалізацією, у зв'язку з цим деякі енергетичні компанії (ВАТ "Газпром" у Росії, НАК "Нафтогаз України") також перетворюються на "глобальних гравців". Проте діяльність енергетичних ТНК тут супроводжується наростанням їхньої зовнішньої заборгованості та подальшою монополізацією внутрішніх сировинних ринків. Для подолання зазначених тенденцій необхідно здійснити реструктуризацію компаній, що забезпечить підвищення їх ефективності за рахунок уникнення екстенсивного зростання мережевих галузей.

Принциповими особливостями організації та функціонування сучасних державних підприємств у розвинених країнах є такі:

- для визначення оптимального розміру державного сектора використовують, як правило, два способи:

- виокремлення соціальних видів діяльності, якими повинні займатися держпідприємства без установаження будь-яких кількісних обмежень,
- обмеження кількості підприємств, які визнаються державними незалежно від видів діяльності;

<sup>17</sup> Див.: *Артемюва Т.И.* Институт государственно-частного партнёрства: мировой опыт и реалии Украины // Наукові праці Донецького національного технічного університету. – Серія: економічна. – Вип. 37-1. – 2009. – С. 170–176 та ін.

<sup>18</sup> Див.: *Кондратьев В.* Новый взгляд на государственные предприятия // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 10. – С. 116–120.

<sup>19</sup> Див.: Там же. – С. 119.

• сектор державних підприємств вважають оптимальним за своїми обсягами не внаслідок досягнення високих показників економічної

ефективності, а завдяки ефективному виконанню покладених на нього суспільно-корисних функцій;

Таблиця 3

**Європейські мережеві ТНК у переліку найбільших нефінансових ТНК світу (2005)**

№	Фірма	Країна походження	Сфера діяльності	Позиція
1	Vodafone	Великобританія	Зв'язок	2
2	Electricite de France	Франція	Електро-, газо- і водопостачання (ЕГВ)	10
3	France Telecom	Франція	Зв'язок	11
4	RWE Group	Німеччина	ЕГВ	13
5	E.ON	Німеччина	ЕГВ	15
6	SUEZ	Франція	ЕГВ	16
7	Deutsche Telekom	Німеччина	Зв'язок	17

Джерело: *Клинова М.* Глобалізація і інфраструктура: нові тенденції в взаимоотношеннях держави і бізнесу // США – Канада: ЕПК. – 2008. – № 8. – С. 81.

• кількість державних підприємств, що мають статус юридичної особи, постійно зменшується;

• альтернативою приватизації державних підприємств з метою зменшення навантаження на державний бюджет є програми державно-приватного партнерства, а найпоширенішою їх формою – концесія;

• функції ефективного моніторингу діяльності державного підприємства (сектора) виконують спеціально створені агенції;

• для підвищення якості управління держпідприємствами розробляють спеціальні закони, в яких постулюються критерії ефективності, встановлюються стандарти діяльності, форми і види звітності, розробляються методики відбору персоналу;

• багато державних (змішаних) компаній, залишаючись провайдером суспільно-корисних послуг на національному рівні, трансформуються в могутні ТНК, позиціонуючи себе на міжнародному рівні як приватну компанію, що має на меті суто комерційний інтерес.

Послідовна реалізація зазначених принципів у купі з застосуванням механізмів інформаційної відкритості діяльності уряду і підприємств корпоративного сектора сприяє поширенню і зміцненню

відносин суспільної довіри до влади, а отже, і трансформуванню системи прав власності й управління відтворювальними процесами в напрямку становлення моделі ефективної держави. В Україні, як було показано, на держсектор припадає незначна частка (близько 8%) загальної кількості підприємств, а його інтегральний показник питомої ваги в економіці значно знизився, але оздоровлення державного сектора у нас традиційно розглядають крізь призму його подальшого скорочення за допомоги приватизації. В розвинених країнах теж немає гарантій від реалізації корупційних схем за здійснення приватизаційних процесів, а перехід об'єкта власності з державних рук до приватних не означає автоматичного підвищення ефективності його функціонування. Крім того, процеси приватизації, як правило, супроводжуються скороченням робочих місць, падінням життєвого рівня населення і зростанням соціальної напруженості в суспільстві, тобто своїм зворотнім боком мають проблему поширення недовіри до влади і суспільних інститутів в цілому. Тому ретельний аналіз і вміле застосування на національному просторі досвіду розвинених країн щодо формування нової якості взаємозв'язку відносин власності та управління в системі держава – корпоративний сектор – суспільство може стати гідною відповіддю на економічні загрози, які постали сьогодні перед Україною.