

УДК 338.242.4

Березянюк Т.В., к.е.н., доц.,  
Головний консультант  
Інституту законодавства  
Верховної Ради України,  
м.Київ, (044) 235 96 12

**Вплив корпоративного сектору на характер державного  
управління в трансформаційній економіці**

*(опубліковано Інвестиції: практика та досвід, 2009. - №15. – С.13-18)*

**Анотація.** Сучасна модель державної економічної політики в умовах кризи загальносвітових підходів до державного втручання та критичного перегляду теоретичних рекомендацій, засновується на теоріях монетаризму та економіки пропозиції. Саморозвиток та конкуренція, спонукали до гіпертрофії у консолідації та укрупненні, що завершилось формуванням групи транснаціональних-корпорацій (ТНК), які почали концентрувати у собі функції держави у державах. Практична реалізація концепції соціально відповідальної держави зв'язана з необхідністю принципові зміни самої держави, яка знаходиться у форматі приватної власності. Процес урегулювання конфлікту інтересів між потребами розвитку корпорації та суспільства є об'єктом прискіпливої уваги світової спільноти з початку поточного століття. Це означає придання юридично визначеному праву власності, що уособлює права розпорядження, володіння, користування – статусу соціальної відповідальності.

**Ключові слова.** Модель державного управління, конфлікт інтересів, соціальна відповідальність, корпорація, державно-приватне партнерство.

**Berezianko T.**

**The Influence of the Corporate Sector on the Nature of the Public Administration in Terms of the Transformational Economy**

**Annotation.** The modern model of the state economic policy is based on the monetarism and supply-side economics theories in view of interference model and the critical review of the theoretical recommendations. The self-development and the competition led to the hypertrophy of the consolidation and the agglomeration that resulted in the formation of the Trans-National Corporation groups (TNC), which started to accumulate the state functions in the states. The implementation of the socially responsible state concept is connected with the necessity to radically change the state itself. From the beginning of the XXI<sup>st</sup> century the world community pays particular attention to the solution of the conflict of interests between the need to develop either the corporation or the society. Thus the legally defined proprietary right that includes the rights to dispose, possess and occupy should be embodied in the status of the social responsibility.

**Key words:** public administration model, conflict of interests, social responsibility, corporation, public-private partnership.

**Вступ.** Сучасні процеси зниження дієвості впливу та суспільної ефективності управлінських функцій держави пов'язуються із розвитком процесів глобалізації. Треба відзначити, що сучасна транскрипція глобалізму прийняла виражений панамериканський характер. Ґрунтом розвитку глобалізації залишаються принципи лінійного прогресу за рахунок включення до ринкового обігу все нових секторів світового економічного простору з яскраво вираженим ресурсно-сировинним характером залучення. Реалізацію цієї тези можна спостерігати на прикладі країн Латинської Америки та деяких країн пострадянського простору, де формальні зміни

сприяли деформації керованості національним економічним полем та спровокували створення форми капіталізму із запрограмованим наздоганяючим розвитком. Дж.Стигліц та Ф.Бродель безпосередньо вказують на колоніальний характер реалізації глобалізаційних процесів: “капіталізм укорінився в ланцюг різних систем не задля того, аби взяти на себе відповідальність за їхній розвиток, а щоб, закріпившись у них, отримувати від нього зиск.”

В цих умовах традиційна економіка стає неадекватною, неспроможною надати зрозумілу відповідь на безліч питань. На думку Е. та Х.Тоффлера, вона складніше, ніж та, яку намагалися зрозуміти А.Смит, К.Маркс, Д.Рикардо, Л.Вальрас, Дж.М.Кейнс, Й.Шумпетер. Призначення державного управління у значному ступеню зводиться до обслуговування потреб ринку та найбільш активних його структур – великих підприємств та транснаціональних корпорацій.

**Аналіз проблеми.** Дж.Кейнс розробив теорію глобального регулювання ринкової економіки, Головне макроекономічне завдання держави підтримувати загальногосподарську рівновагу між попитом і пропозицією. Багато хто із західних економістів намагаються протиставити глобалізаційні варіанти розвитку, наголошуючи на відмінностях європейської форми суспільного розвитку, що базується на рейнській моделі (Л.Турроу), яка носить виражений індивідуалізований характер і скерована в бік забезпечення соціального балансу економічного розвитку. Розмірковуючи щодо значення інституціональної стабільності з метою закріплення та оптимізації управління економічним життям суспільства, все ж таки випадають із поля зору специфічні моменти відносин між державним управлінням та ринковим середовищем.

Наукове підтвердження цій тезі представлено в останніх роботах М.Кастельса та Е.Тоффлера. У відповідності із запропонованою градацією реактивності складових елементів системи взаємовідносин у трансформаційному суспільстві найбільш адаптивним елементом середовища

є корпорація, яка постійно знаходиться в стані внутрішньої реорганізації під впливом зовнішніх ринкових факторів. У свою чергу, це висуває завдання до групи медіатора – інституціональному середовищу – забезпечити адекватність реакції методам корпоративного управління. Досвід розвинених ринкових держав свідчить про використання права контролю за діяльністю корпорації без утручання у законодавчо визначені права власності. Мова йдеться не тільки про створення ефективного контролю за менеджментом вищої ланки або надання суспільству можливості формалізованої участі у майнових відносинах. Сучасна тенденція обумовлює необхідність створення національної концепції коригування корпоративного управління у бік його соціалізації.

Теоретичне обґрунтування принципів нової моделі економічного розвитку було сконцентровано ще в роботах Дж.М.Кейнса та П.Самуельсона, де викладений підхід до побудови соціально регульованого вільного підприємництва та бази державного контролю.

Сучасна неокласична модель державної економічної політики в умовах кризи кейнсіанської моделі державного втручання та критичного перегляду кейнсіанських теоретичних рекомендацій, засновується на теоріях монетаризму та економіки пропозиції (антиінфляційне регулювання, додержання "грошового" правила монетаризму про 3-5-відсотковий темп щорічного зростання грошової маси; зменшенням ставок оподаткування доходів фізичних та юридичних осіб; збалансування доходів і видатків бюджету, уникнення бюджетного дефіциту; ліквідація регламентації цін, заробітної плати, ринку робочої сили, а також лібералізації антимонопольного законодавства та приватизації) [3,с.263]. Теоретичним підґрунтям неокласичної моделі стала теорія конкуренції М.Портера, як основного засобу забезпечення економічної переваги в національному масштабі.

**Мета дослідження.** Стимулювання підприємницької активності та ставка на агресивність саморозвиваючихся приватних систем викликали

процеси, подоланню яких був присвячений весь період нового тисячоліття. Саморозвиток та конкуренція, спонукали до гіпертрофії у консолідації та укрупненні, що завершилось формуванням групи транснаціональних корпорацій (ТНК), які почали концентрувати у собі функції держави у державах. Загострення боротьби між ними включило державу у процес сприяння здобуття перемоги, а, згодом, перетворило останню у посередника в корпоративних справах та конфліктах. До цього періоду життя світової спільноти відноситься період товарних війн, заснований на отриманні та збереженні переваги за витратами. Проте, використання нульової вартості ресурсної складової завжди пов'язане із включенням нових донорів до процесу формування вартості. Їх кількість у світі має межі, останній здобуток ресурсного забезпечення розвитку був отриманий за рахунок включення пострадянського простору у сферу ринкового господарства та анексія частини арабського світу.

Кінцевість отримання прибутку на основі ресурсної складової спонукала до пошуку нових варіантів формування додаткової вартості. Ним стали вартості віртуального характеру: роялті, гудвіл, інтелектуальна власність, відродження та гіпертрофійне використання фондів інструментів отримання прибутку. Високі темпи розвитку поза товарних фірм спонукали реальний сектор до використання методів структурних трансформацій та створення віртуальної ліквідності. Найкращим методом із доступних виявився процес створення мережевої економіки та її територіального інструменту кластерного розвитку. Останнє викликало необхідність зміщення акцентів у процесі формування першоджерельної собівартості на ступінь інтенсивності використання людського ресурсу. Якість робочої сили, здатність її до розвитку та формування жорстких параметрів відповідності до виробничих вимог створили нові можливості для отримання додаткової вартості, переваг у товарній боротьбі (рівень інноваційності напряму залежав від рівня освіти та самовдосконалення) та закріплення розподілу світу на провідні та периферійні. Національна

політика уряду цього періоду базується на постійному зміцненні та розширенні інновацій в області хай-тек, що викликає потребу у технологіях, конкуренції, дерегуляції, зменшенні податків, контролю вартості робочої сили, розвитку інфраструктури. До цього періоду належить і створення концепції соціально регульованої економіки, нового типу держави – держави соціального добробуту (state welfare).

**Основні результати дослідження.** Практична реалізація концепції соціально відповідальної держави зв'язана з необхідністю принципів зміни самої держави, яка знаходиться у форматі приватної власності. Так, Р.Дай виокремлює 9 основних моделей державного управління в ринковій економіці.

Завдання державного управління завжди полягає у забезпеченні ефективного вирішення політичних, соціальних та економічних конфліктів. Процес урегулювання конфлікту інтересів між потребами розвитку корпорації та суспільства є об'єктом прискіпливої уваги світової спільноти з початку поточного століття. Спочатку в межах ЄС була створена група експертів (2001 р.), потім у межах Великої сімки (2002 р.), і, нарешті, проблеми реформи корпоративного управління стали предметом обговорення ОЕСР (2003 р.). Головним предметом уваги є забезпечення підконтрольності та довгострокових преференцій у процедурах інвестування, обробки світових фінансових потоків, закріплення політичної лояльності пов'язаних країн, забезпечення можливостей укріплення національної грошової одиниці за рахунок новітніх інструментів.

Проте українська новітня історія має досить багато прикладів деформації ринкових реформ і диспропорціям у розвитку економіки та галузей, що характеризуються сировинною спрямованістю, а також низькою доданою вартістю, в той час як високотехнологічна група галузей, становлячи тільки 5% у структурі промислового виробництва забезпечують максимум доданого прибутку (і через це без преференцій не є цікавими для бізнесу та інвестування, що стає чинником обмеження розвитку). Експортна

орієнтованість на сировинну групу зробила державний бюджет залежним від світової кон'юнктури та циклічних продуктових криз.

Пряма трансформація влади у великий капітал не сприяла використанню ефективної форми його формування:

- межі бізнес-груп визначаються межами протекціоністської влади ;
- з часом у боротьбу вступають нові економічні агенти, в т.ч. ТНК - це означає для українських компаній усвідомлення неминучості втрати національної частини ринку ;
- залишається непередбачуваною і поведінка влади. Потужні ФПГ впливають на політичні процеси в Україні. Привід “прокуреної комнаты” вже стукає у двері.

Отже потрібна система державного регулювання розвитку великого капіталу.

Для проникнення великого бізнесу у інші галузі необхідно створення адекватно спрямованої державної політики, формування повноцінних стратегічно виважених ринкових структур, створення умов для перерозподілу ренти доходів.

З точки зору теорії державного управління в процесі формування ринкового середовища, приватизації не були встановлені суспільні цілі щодо використання власності. Тоді відносини власності приймуть вираз форми соціалізованого економічного змісту. Це означає придання юридично визначеному праву власності, що уособлює права розпорядження, володіння, користування – статусу соціальної відповідальності. У принциповому плані це означає створення ще однієї транскрипції у корпоративному середовищі – корпоративного користувача. В юридичному контексті статус користувача означає можливість використання метода санації з боку держави, втрати права розпорядження власністю, а в найгіршому варіанті – повернення об'єкту приватизації у розпорядження держави.

Відсутність чіткого розподілу між політикою, економікою, наукою, знищення критеріїв оцінки соціальної значущості в умовах розбалансування призводить до використання держави в тривалих корпоративних конфліктах.

**Висновки.** В умовах поглиблення економічної кризи, відновлення процесів рецесії національного господарства політичні критерії зовнішнього порядку мають зайняти другорядну позицію відносно завдань підтримки відтворення в корпоративному та соціальному секторах. Питання ефективного державного менеджменту стає особливо актуальним. Ми маємо можливість розглядати це питання в реальному часі і встановити наступні причинно-наслідкові зв'язки:

1. з перших років набуття незалежності Україна здобувала своє місце у світовому ринку на базі бізнес-політики нішера. В якості перспективних напрямків міжнародної інтеграції були визначені металургія (низький переділ) та хімічна промисловість, які масштабно використовували для виробництва продукції газ російського походження (80% обсягу національного споживання);

2. процес широкої приватизації, приватизація стратегічних об'єктів промисловості та енергетики відбувалися за англосаксонської схемою, що сприяло використанню адміністративного шляху обрання “ефективного власника” або преференцій для консолідації власності;

3. з дня першої приватизації підприємства хімічного та металургійного сектору відчутно впливали на ступінь наповнення Державного та регіонального бюджетів, а їх, власники отримали можливість коригувати енергетичну політику держави ;

4. посилення внутрішньої та міжнародної конкуренції, ринкова еволюція розвитку компаній викликала стрімкий ріст процесів консолідації та злиття з адміністративним ресурсом, побудови вертикально інтегрованих ланцюжків із метою максимального забезпечення бізнесу;

5. перетворення корпорацій на структури дивізіонального типу, закріплення корпоративно-адміністративних альянсів відбувалось майже

одночасно на всьому пострадянському просторі, тому держави все частіше використовували свої можливості захисту інтересів, особливо на міжнародній арені, найбільшого платника податків. І це є встановленою міжнародною практикою;

б. вище зазначене дозволяє виокремити в якості головного чинника – формування посередницько-обслуговуючої скерованості державного управління у відношенні до бізнес-потреб. Протистояння корпоративних угруповань призвело до використання держави в якості інструменту набуття переваг у процесі боротьби за контроль над стратегічними джерелами прибутку. Проте в цьому процесі є і позитивний момент: включення держави у перебіг корпоративних конфліктів дозволяє відновити втрачені управлінські та регуляторні функції та почати поворот до від хаотичного розвитку трансформаційного суспільства в бік конструювання “ринкового суспільства, орієнтованого на соціальний результат”.

Ми маємо прийняти до уваги, що в українському економічному просторі здійснений не тільки швидкий розподіл власності, а майже завершений процес її консолідації. За даними аналізу 80% національного багатства контролюється 50 сім'ями, сумарний капітал яких становить 112,7 млрд. дол. США, тобто вдвічі більше національного бюджету країни. Індивідуальний рівень консолідації теж значний: найбагатша людина нації консолідувала за обсягом капітал, що дорівнює 17% валового національного продукту (у Франції – 1%, Польщі – 0,6%) [7, с. 12]. В національному суспільстві паралельно з формуванням точок концентрації багатства стрімко зростає рівень суб'єктивної бідності, недовіри до влади, її здатності використати можливості ринкового формату для задоволення суспільних потреб. Межа соціального терпіння та очікування позитивних зрушень в економічній “базисній” складові суспільства практично вичерпана. З кожним роком ринковості Україна втрачає у якісних та кількісних оцінках як зовнішніх, так і внутрішніх експертів. До початку реформ за показником ступеню матеріального, соціального та духовного розвитку суспільства Росія

займала 34 місце у світі, Україна – 45, в 2000 році – Росія – 71, а Україна – 91 місце (в 2008 на 8 пунктів нижче).

З початку розгортання кризових явищ міжнародний рейтинг національного економічного простору був понижений приведений до узагальненої оцінки “нестабільна” (D – disadvantage). У доповіді дослідників, представлений ЄС в 2003 р. в Давосі Фінляндія випереджає решту 82 країни світу, Україна – займає 77 позицію, Росія-69, а у кінці переліку знаходиться Зімбабве - 80. За визначенням спеціалістів та експертів Форуму розвиток та ефективне функціонування місцевих спеціалізованих ринків стає доцільним при досягненні показника рівня доходу на душу населення 2000-8000 долл.(для розвиваючихся країн). Україна до групи країн економічно спроможних будувати мережеву економіку за рахунок структурних змін не входить (дохід – 500 долл. на душу) [4, с. 47].

Процес стимулювання входження до ЄС розглядається українськими політиками як додатковий стимул економічного зростання, здатний залучити до інтеграційного процесу не лише розвинуті регіони, а і слаборозвинуті, периферійні території за рахунок мобілізації діяльності місцевих та регіональних органів управління на прискорення розвитку своїх територій. Практично, це адміністративно сформований шлях до прискореного переходу національної економіки на кластерний підхід, що притаманний вищому ступеню розвитку мережевої економіки. В цьому випадку слід нагадати, що головним принципом ефективного використання кластерного розвитку ринкового суспільства є повномасштабне впровадження в практику управління національним господарством знизу до гори методів корпоративного управління. У ЄС функціонує Рада регіональних та місцевих співтовариств, Збори регіонів Європи, створенні нові органи управління: Комітет регіонів, як дорадчий орган КЄС.

Відбулись зміни у джерелах конкурентоспроможності. Найперспективнішим шляхом в глобалізаційну епоху було використання інновацій як джерело вищої продуктивності праці, із переходом до мережевої

та кластерної економіки – головним чинником стали здійснення структурних реформ та акцент на індивідуальних якісних характеристиках робочої сили, за рахунок чого виникає потреба на державному рівні забезпечувати найліпші умови по її відтворенню та забезпеченню.

З урахуванням цих змін відбулось коригування макроекономічної політики національних територій:

- забезпечення довгострокових темпів зростання економіки за рахунок імпорту та ефективного використання робочої сили та капіталу;
- оптимізація економічного сектору за рахунок ринку капіталу (поліпшиться положення із зайнятістю робочої сили);
- зростання конкуренції на товарно-виробничих ринках за рахунок зниження вартості продукції економічними методами.

З методологічної точки зору посилюється акцент на інструменті забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, але за рахунок врахування додаткових чинників: стратегії компанії та якості національного ділового середовища. Розвитку компанії та корпоративного сектору в цілому залежить від її продуктивності й уміння використовувати фактори виробництва у певному місці розташування. Процвітання регіону залежить не від галузей, а від того яким чином вони конкурують, які вони використовують інструменти концентрації й методи підвищення своїх технологічних можливостей, тобто від інструментів реалізації теорії корпоративного конфлікту.

**Пропозиції.** На фоні фінансово-економічної кризи актуалізується завдання побудови ефективної конструкції взаємодії суспільства, корпоративного сектору та основного регулятора – держави.

В постіндустріальних економіках ідея партнерства реалізовувалась як модель стримування лобістських викривлень корпоративного сектору у особі транснаціональних корпорацій. В трансформаційних економіках основним завданням державно-приватного партнерства мало стати досягнення успіху там, де приватизація зазнала невдачі, тобто в якості альтернативи

приватизації. Державно-приватне партнерство визначається як система співробітництва та розподілу ризиків за принципом здатності до їх нейтралізації основаної на узгодженому поділі доходу. З методологічної точки зору впровадження угод про державно-приватне партнерство знаменує собою перехід до системи державного управління, основаної на лобіюванні інтересів найбільшого платника податків.

В Україні державно-приватне партнерство існувало у вигляді преференцій із самого початку переходу до ринкової системи, але у формі неофіційного сприяння. Практично в нинішньому варіанті, запропонованому в рамках розробок Комітету з питань промислової та регуляторної політики та підприємництва Верховної Ради України – це спроба легалізації системи лобіювання кланових інтересів та забезпечення безперешкодного доступу до бюджетного фінансування, створення спеціальних конкурентних умов для бізнесу на основі використання адміністративної підтримки державних органів та нівелювання соціальних запитів населення.

В рамках законотворчої діяльності другої сесії 6-го скликання підготовлений Проект Закону про загальні засади державно-приватного партнерства (3447-д, 14.04.2009), який має стати альтернативою преференційній приватизації стратегічних та життєво важливих об'єктів держвласності, соціальна неефективність якої стає додатковим джерелом напруги в суспільстві. В законопроекті закладені основи та визначені конструкції альянсів для реалізації мережевих та монопольних об'єктів, продуктопроводів та магістралей, комунального господарства та інфраструктури, які не можуть бути приватизовані. Для створення зон партнерства пропонуються: мережі газо- і тепlopостачання, пошук та видобуток корисних копалин, транспортна система, водопостачання, охорона здоров'я, очисні споруди та переробка відходів. Проте залишається поза межами регулювання процес зміни часток в наслідок поліпшення якості господарчого об'єкта або мережі. Сучасне корпоративне законодавство дозволяє за короткий строк звести державну часту до мінімуму, а в умовах

відсутності права “золотої акції” це забезпечить неформалізовану втрату власності, доходів, впливу, збереження соціальних інтересів. Вирішувати такі питання тільки в рамках індивідуально укладеного контракту недоцільно, оскільки в країні нівелійована система запобігання, контролю та припинення зловживання. У процесі доопрацювання Концепції всі норми мають бути зафіксовані на рівні законів і не можуть регулюватись на рівні виконавчої або місцевої влади, оскільки це викличе навалу зловживань та “кишенькового” використання. Законопроект має бути доповнений системою протизваги, чітко визначеними нормативами, економічними та соціальними стандартами співпраці.

Перехід на систему спільного державно-корпоративного забезпечення задоволення соціальних потреб вимагає від наукового та державного аналітичного апарату розробки системи соціальних стандартів на послуги, нормативів рентабельності на надання соціально необхідних послуг комерційними структурами, визначення умов перегляду формування собівартості на послуги державного замовлення, досконалої системи аудиту та адміністративного перехресного контролю та нагляду за додержанням правил виконання, умов контракту та співпраці.

В означеному контексті знову актуалізується питання аудиту, внутрішнього та зовнішнього. Доречи, саме посилення ролі аудиту та якості наданих послуг стало одним із напрямків обговорення на зустрічах великої двадцятки та вісімки.

Упровадження в практику державного управління системи державно-публічного партнерства дозволить:

- забезпечити тривалість відносин між корпоративним та державним сектором у рамках конкретного проекту;
- забезпечувати співпрацю на всіх етапах проектного ланцюжка: рішення – фінансування - проектування – будівництво – експлуатація;
- зберегти право державної та/або громадської власності при одночасному забезпеченні комерційної вигідності, спільного або

корпоративного управління, прозорості механізмів проходження грошового потоку та соціально-економічній обґрунтованості включення приватних структур до формування державної тарифної політики в суспільстві;

- реалізувати функції просування громадських інтересів у визначенні соціальних стандартів, цінової політики, норм рентабельності по об'єктам та видам діяльності соціального спрямування;

- за рахунок активного патронату на рівні держави та органів місцевого самоврядування забезпечити контроль за якістю послуг, цільового використання інфраструктури інформаційного та спеціальних видів супроводу.

Практична реалізація підходів до державно-приватного партнерства може бути здійснена через систему змін в нормативно-правову базу, зокрема, в концесійне право, проведення державних закупівель та конкурсів, аукціонів на виконання соціально необхідних замовлень.

Активне використання системи державно приватного партнерства здатне забезпечити соціальні переваги у досягненні суспільних цілей. По-перше, зменшення потоку авансових бюджетних видатків у процесі розбудови соціальної інфраструктури. По-друге, скорочення термінів упровадження суспільно необхідних об'єктів за рахунок виключення довгобуду через недофінансування. По-третє, здійснення менеджменту великих проектів із залучення досвіду корпоративного управління ефективного бізнесу. По-четверте, використання провідних технологій у державному секторі.

Створення умов по налагодженню державно-приватного партнерства слугує меті наближення України до асоційованого членства у Європейському Союзі, яка є результатом спеціальної політики сусідства в рамках "Східного партнерства". Передумовою європеїзації за висновком Uerplac є забезпечення легітимності норм ЄС, включаючи "Європейські стандарти" у базових реформах та наявність сильного Уряду та централізованих тенденцій, що

потребують кращого управління на центральному рівні та спроможності координування.

Література.

1. Дай Р. Основи державної політики/ пер.Краснокутського Г.Є. – Одеса, АО “Бахва”, 2006 – 232 с.
2. Доповідь про розвиток Глобальних інформаційних технологій”, Давос, 2003-126 с.
3. Політична економія: навч. Посібник /[Г.А.Оганян, В.О.Паламарчук, А.П.Румянцев та ін.]; за заг. ред. Г.А.Оганяна. - К.:МАУП, 2003.- 520 с.
4. Соколенко С.І. Кластери в глобальній економіці. – К.:Логос, 2004. – 848 с.
5. Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции. – М.: 2003. – 214 с.
6. Тоффлер Э., Тоффлер Х. Революционное богатство – М.: АСТ:АСТ Москва:Профиздат, 2008. – 569 с.
7. Україна –2015: національна стратегія розвитку – К.: Громадсько-політичне об'єднання “Український Форум”, 2008 – 118 с.
8. Lehman Brothers. Measuring Flexibility, March 2001- 126 p.