

Управління та контроль у державних холдингових компаніях

С.П. Коваленко,
аспірантка НАДУ при Президентіві України

Загальною тенденцією в економіці розвинених країн з кінця минулого століття стало посилення діяльності держави, але не шляхом безпосереднього впливу, тобто через формування підприємств, заснованих винятково на державній власності, а опосередковано, через участь у змішаних, корпоративних формах. Державне підприємство у формі суб'єктів господарювання зі змішаною формою власності почало розглядатися як інтеграційна форма системи державно-монополістичного регулювання, яка завдяки поєднанню державної та приватної власності надає можливість нівелювати вади кожної з них і посилювати їх переваги. Державний капітал, інтегруючись з приватним, набуває більшої гнучкості, мобільності та підконтрольності, водночас приватний капітал, у свою чергу, стає менш ризиковим, більш стабільним і прогнозованим. Як показали дослідження найбільших корпорацій у країнах Західної Європи, 40 % з них є підприємствами з державною часткою [11, с. 6].

Слід підкреслити, що стратегічно цей шлях є найбільш ефективним та логічним, оскільки дозволяє досягти оптимальних інтеграційних форм поєднання державного і приватного капіталів, що задовольнятимуть інтереси як держави, так і приватного бізнесу.

Об'єктивні інтеграційні процеси є характерними і для вітчизняної економіки: створюються різні підприємницькі об'єднання, засновані як на засадах економічної субординації та контролю, так і на основі добровільного поєднання.

Так, у теперішній час в Україні утворено більше тридцяти державних холдингових компаній, що функціонують у різних галузях економіки та формують досить суттєвий її сектор. Практично у всіх компаніях, утворених у формі відкритих акціонерних товариств, 100% акцій їх статутних фондів належить державі. Тому саме від державного регулювання діяльності холдингових компаній, зокрема від організації в них управління та контролю, залежить, чи зможуть вони використати можливості, закладені цією формою організації бізнесу, а саме: високу маневреність; здатність швидко реагувати на необхідність переміщення капіталів; збільшення кількості сфер своєї діяльності.

Питання функціонування холдингових компаній, у тому числі в частині управління, контролю та ефективності державного регулювання їх діяльності, досить ґрунтовно досліджені у працях таких російських фахівців, як Ю. Вінслав [3–5], В. Дементьев [6], В. Лісов [7], А. Радигін [9], І. Шиткіна [12], Ю. Якутін [13].

У вітчизняній економічній та юридичній літературі питання діяльності державних холдингових компаній узагалі та здійснення в них управління і контролю зокрема досліджені недостатньо. Разом з тим, на

нашу думку, розгляд теоретичних аспектів корпоративного управління та контролю в холдингових компаніях є досить актуальним, оскільки компанії мають значний потенціал з погляду можливості здійснення структурних зрушень у вітчизняній економіці.

Таким чином, метою цієї статті є дослідження питань управління та контролю в державних холдингових компаніях.

Слід зазначити, що поняття “управління” та “контроль” не є ідентичними. Економісти розглядають систему корпоративного управління як набір інституціональних механізмів, які обмежують відхилення від поведінки, що забезпечує максимізацію ринкової вартості фірми. Якщо конкуренція на ринках готової продукції у всіх сферах, що впливають на її виробництво, є засобом “останньої інстанції”, який дисциплінує, то механізми корпоративного управління є “системою раннього попередження”. Система корпоративного управління дозволяє виявляти випадки неефективності та запобігати їм на більш ранніх стадіях, забезпечуючи тим самим суттєву економію ресурсів [12, с. 119].

На думку американського вченого Д. Котуа, управління означає дії щодо керівництва виробництвом, включаючи вироблення та прийняття рішень і координацію діяльності фірми. Контроль (у тому числі й фінансовий) – це можливість визначати результати управлінської діяльності в тій її частині, що належить до вироблення політики корпорації [12, с. 120].

В. Миловидов вважає, що управління – це постійне забезпечення корпоративних інтересів, яке має вираження у відносинах корпоративного контролю [12, с. 120].

Законом України “Про захист економічної конкуренції” визначено, що контроль – вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки праву володіння чи користування всіма активами або їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові для виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів

спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання [1].

На нашу думку, більш обґрунтованим є підхід до розуміння корпоративного управління та корпоративного контролю, запропонований І. Шиткіною, згідно з яким управління холдинговою компанією – це механізм або система взаємодії учасників та способи, за допомогою яких вони представляють свої інтереси [12, с. 121]. Корпоративне управління, на думку дослідниці, можна звести до трьох найважливіших напрямів:

- управління власністю або пакетами акцій (частками в статутному фонді);
- управління виробничо-господарською діяльністю, включаючи інвестиційну, технологічну, кадрову, збутову;
- управління фінансовими потоками.

Зазначені елементи корпоративного управління – це інструменти встановлення корпоративного контролю.

Виходячи з наведеного, І. Шиткіною виділено три форми корпоративного контролю:

- акціонерний контроль, або контроль над власністю, який дозволяє забезпечити прийняття чи відхилення відповідних рішень органами управління;
- виробничо-господарський контроль, або контроль безпосередньо за підприємницькою діяльністю, виробництвом, реалізацією продукції (робіт, послуг);
- фінансовий контроль як забезпечення впливу на розподіл фінансових потоків [12, с. 122].

Таким чином, якщо управління – це набір відповідних механізмів, то контроль – це вплив на організацію, що визначає умови ведення нею підприємницької діяльності.

Організація корпоративного управління та контролю в холдинговій компанії як інтегрованої системи більш складна ніж, наприклад, у відкритому акціонерному товаристві. Це пов'язано з тим, що учасниками корпоративних відносин є різні групи суб'єктів як у холдинговій компанії, так і поза нею, такі, що пов'язані з її функціонуванням та здійснюють вплив на її діяльність.

До числа учасників корпоративних відносин у державних холдингових компаніях, на наш погляд, слід віднести: державу; головне товариство і дочірні підприємства; органи управління всіх учасників холдингу; персонал дочірніх підприємств, у тому числі менеджмент; акціонерів головного товариства та дочірніх підприємств; кредиторів господарських товариств – учасників холдингу; підприємницькі структури, організації, установи та громадян, що мають відносини з учасниками холдингу.

Об'єктом корпоративного управління в державних холдингових компаніях є відносини з приводу ефективної організації та координації всіх її учасників, які контактують між собою та з зовнішнім сере-

довищем. Зокрема, Ю. Вінслав суть корпоративного управління в холдинговій компанії визначає як систему управлінських відносин між господарюючими суб'єктами, що взаємодіють (у тому числі керівними та підпорядкованими), з приводу субординації та гармонізації їх інтересів, забезпечення синергії як їх спільної діяльності, так і відносин із зовнішніми контрагентами (включаючи державні органи) у досягненні поставлених цілей. Далі автор справедливо відмічає, що ключовим питанням ефективного функціонування подібних об'єднань, а значить і відношення їх акціонерів до менеджменту різних рівнів, є досягнення синергетичного ефекту інтеграційної взаємодії. Наявність синергії – найважливіша умова відсутності конфліктних ситуацій між власником і менеджером [5, с. 17].

Інтереси наведених вище учасників корпоративних відносин у державних холдингових компаніях можуть не збігатися. Співвідношення цих інтересів визначається рядом обставин, зокрема ступенем контролю держави за діяльністю відповідної компанії, головного товариства над дочірніми підприємствами, розподілом виробничо-господарських функцій між учасниками холдингу, сферою діяльності холдингової компанії, позицією вищого менеджерського персоналу. У такій ситуації існує вірогідність виникнення конфлікту інтересів, тобто створення ситуації, коли постає питання вибору між інтересом держави, холдингової компанії в цілому та будь-яким іншим інтересом. Тому основна мета корпоративного управління полягає в тому, щоб своєчасно вжити необхідних заходів з метою запобігання виникненню конфлікту інтересів.

Саме тому питання взаємодії державних холдингових компаній з державою, управління дочірніми підприємствами й інші аспекти управлінської діяльності є в теперішній час одними з найактуальніших у проблемі організації та діяльності таких компаній. Водночас слід зазначити, що у зв'язку з прийняттям в 2006 році Закону України "Про холдингові компанії в Україні" питання взаємодії державних холдингових компаній з державою на сьогодні є законодавчо врегульованим.

Однією з основних проблем практики здійснення господарської діяльності холдинговою компанією залишається питання управління дочірніми підприємствами у складі холдингу. Світова практика вже давно відпрацювала надійні фінансові, правові, організаційні механізми, що дозволяють пов'язати інтереси інтеграційного об'єднання з інтересами кожного учасника такого об'єднання. Це насамперед система участі в капіталі, що гарантує головній або материнській компанії здійснення контролю над дочірніми. Методи і характер прояву управління та контролю можуть бути різними і залежати від ряду факторів, серед яких виділяють ступінь залежності підприємства від материнської компанії та форму організації материнського підприємства. Так, володіння головним підприємством від 50 до 100% акцій дочірнього забезпечує йому повний контроль за

діяльністю останнього. Цей контроль полягає не лише в спостереженні та координації господарської діяльності, а й у визначенні складу правління, призначенні керівників, які зобов'язані приймати вказівки від контролюючого підприємства і звітувати перед ним.

Нааявність контролю передбачає: превалюючу участь у статутному капіталі дочірнього підприємства; право участі в управлінні та визначенні фінансової і виробничої політики підприємства; право призначення або заміни більшості членів органів управління; право подавати більшість голосів на зборах правління дочірнього підприємства.

Володіння холдинговою компанією від 20 до 50% акцій дочірнього підприємства забезпечує їй суттєвий вплив на його фінансово-господарську діяльність. Здійснення суттєвого впливу передбачає: представництво головного підприємства в органах управління дочірнього підприємства; участь головного підприємства в процесі прийняття рішень дочірнім підприємством; укладення значних фінансово-господарських угод між підприємствами; облік управлінського персоналу; забезпечення інформацією, необхідною для виробничої та фінансової діяльності [10, с. 99].

Повний або суттєвий контроль головне підприємство здійснює через органи управління дочірнього підприємства, беручи участь у загальних зборах акціонерів, користуючись правом призначення виконавчих органів тощо.

Формами корпоративного контролю за діяльністю дочірніх підприємств є залучення представників головного товариства до складу ревізійних комісій підприємств. Доцільним є розширення сфери контрольно-ревізійних перевірок, відхід від традиційного розуміння ревізії як перевірки бухгалтерського обліку і звітності. Перелік напрямів контрольно-ревізійних перевірок визначається специфікою діяльності відповідної холдингової компанії. На наш погляд, до предмета контрольно-ревізійних перевірок діяльності дочірніх підприємств необхідно віднести: використання основних виробничих засобів; дотримання облікової політики; використання прибутку підприємства; використання фондів оплати праці; організацію договірної роботи; виконання вимог органів державної влади щодо розкриття інформації.

Що стосується організаційних форм управління, то до них належать, зокрема, корпоративне планування як управління організаційними структурами, вибір оптимальних організаційно-правових форм і організація внутрішніх взаємозв'язків між структурами холдингу.

Розподіл функціональних обов'язків між головним товариством і дочірніми підприємствами – найважливіша складова корпоративного планування. Рівень централізації зазначених функцій та деталізації їх виконання залежить від специфіки конкретного холдингу та підприємств, що входять до його складу, зокрема територіального розміщення, профілю діяльності та функціональних взаємозв'язків усередині холдингової компанії.

Головна компанія, як правило, займається такими питаннями, як вироблення стратегії, формулювання

цілей розвитку, реалізація координаційних та комунікаційних зв'язків між суб'єктами холдингової системи, єдине фінансове керівництво з метою оптимального розподілу та використання ресурсів і залучення капіталу, затвердження вищого керівного складу, аудиторська діяльність, а також управління матеріальними, фінансовими та людськими ресурсами. Зазначені функції здійснюються спеціальним апаратом управління материнського підприємства, структура і завдання якого залежать від особливостей діяльності дочірні компанії вирішують самостійно [8, с. 62].

Для досягнення оптимального співвідношення між централізацією та децентралізацією в холдингу можна рекомендувати виконання такої програми: спочатку складається перелік управлінських функцій, які необхідно виконувати, а саме: фінансова, фіскальна, юридична. Після цього, аналізуючи зміст кожної з функцій з урахуванням специфіки підприємств, що входять до складу компанії, вирішується, яка з функцій або які її елементи повинні залишатися централізованими, а які можуть бути повністю чи частково децентралізованими. При цьому рекомендується враховувати технологічні особливості, рівень диверсифікації, розміри дочірніх підприємств, їх розміщення з позиції віддаленості від материнської компанії.

Способами централізації функцій у компанії можуть бути: внесення відповідних норм до статутних документів холдингової компанії, укладення угод між головною компанією та дочірніми підприємствами, відображення відповідних норм у внутрішніх правових документах холдингу.

Необхідно відзначити, що корпоративне управління та контроль у компанії залежить також від форми організації материнського підприємства, яка може бути оперативно-виробничою або холдинговою [10, с. 100]. Материнське оперативно-виробниче підприємство безпосередньо здійснює господарську діяльність, і в цьому випадку централізоване управління охоплює всі сторони виробничого процесу, починаючи з розробки нової продукції та закінчуючи її реалізацією. Методи управління, що застосовуються материнським виробничим підприємством, охоплюють усі сторони економічної діяльності підприємств, які входять до складу холдингу. Материнське холдингове підприємство (чистий холдинг) не здійснює виробничої діяльності, а лише контролює виробничі підприємства, які є в юридичному і господарському аспектах самостійними структурами. Таке холдингове підприємство здійснює управління переважно методами впливу на фінансову політику дочірнього підприємства. Крім фінансових важелів впливу використовуються також інші засоби, наприклад розподіл між дочірніми підприємствами номенклатури продукції, що випускається, та ринків збуту, зосередження наукових досліджень і технічних розробок у єдиному центрі головного підприємства та цільове представлення його результатів дочірнім компаніям.

Законом України "Про холдингові компанії в Україні" визначено, що до виключної компетенції за-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

гальних зборів холдингової компанії належить вирішення таких питань: формування єдиної фінансової, інвестиційної, виробничо-господарської та науково-технічної політики щодо корпоративних підприємств; визначення напрямів та порядку використання прибутку корпоративних підприємств; затвердження планів виробничого і соціального розвитку корпоративних підприємств [2].

Вбачаємо за доцільне до обов'язкових централізованих функцій державних холдингових компаній додатково віднести такі:

- реалізація кадрової політики компанії;
- формування загальної для всього об'єднання системи звітності та контролю;
- забезпечення контролю за виконанням планів і реалізацією фінансової, інвестиційної, виробничо-господарської та науково-технічної політики компанії.

Як уже зазначалось, однією з найважливіших функцій здійснення управління холдингом є функція проектування та підтримання високого рівня синергійних показників інтеграційної взаємодії. Можливість зниження резервів синергії в одних напрямках і підвищення в інших може бути пов'язана з різними факторами, зокрема внаслідок вичерпування сировинної бази, зміни кон'юнктури ринку, зміни складу учасників холдингу, нерегульованості внутрішніх корпоративних відносин, зміни господарського законодавства.

Разом з тим нині необхідно констатувати, що в більшості утворених державних холдингових компаній корпоративне управління знаходиться на низькому рівні, очевидним є дефіцит уваги до складових синергії інтеграції. Досить поширеними є випадки, коли відсутнє корпоративне планування, врахування інтересів учасників корпоративних відносин. У змішаних холдингах існує розрив між управлінням власним виробництвом холдингової компанії та виробничо-господарською діяльністю дочірніх підприємств.

Більш високого рівня синергії та ефективності інтеграційної взаємодії учасників холдингу можна досягти на основі розробки та практичного застосування таких документів: перспективних та поточних планів і програм спільної діяльності в рамках холдингу у сфері виробництва, інвестицій, НДДКР, реалізації

продукції; досконалих техніко-економічних обґрунтованих фінансових вкладень; загальних норм взаємодії в холдинговій компанії.

Підсумовуючи наведене, можна зробити такі висновки.

Суть корпоративного управління в холдинговій компанії можна визначити як систему управлінських відносин між господарюючими суб'єктами компанії, що взаємодіють, з приводу субординації та гармонізації їх інтересів, забезпечення синергії як їх спільної діяльності, так і їх відносин із зовнішніми суб'єктами, у тому числі з державою, у досягненні поставлених цілей. Тому основна мета корпоративного управління в державних холдингових компаніях полягає в тому, щоб своєчасно вжити необхідних заходів з метою запобігання виникненню конфлікту інтересів між учасниками корпоративних відносин. Слід зазначити, що не завжди і не всі інтереси суб'єктів корпоративних відносин можуть бути задоволені, однак врахування та координація цих інтересів повинні, на наш погляд, бути покладені в основу побудови системи управління холдинговою компанією.

Вважаємо за необхідне здійснити законодавче закріплення основних централізованих функцій холдингових компаній з метою запобігання конфліктним ситуаціям між материнською холдинговою компанією та дочірніми підприємствами, де конфлікти наразі потенційно є найбільш можливими.

Контроль можна характеризувати як вплив на організацію, що визначає умови ведення нею підприємницької діяльності. З погляду забезпечення національних інтересів краще, щоб стосовно державних холдингових компаній контроль з боку держави був повним. Тобто за державою доцільно залишати 100% акцій у статутних фондах компаній.

Ключовим питанням ефективного функціонування інтеграційних об'єднань, до яких належать і державні холдингові компанії, є досягнення синергетичного ефекту інтеграційної взаємодії. Саме тому моніторинг конкретних видів (форм, аспектів) синергетичної взаємодії, їх врахування керівництвом компаній, своєчасний перегляд цілей залежно від вичерпування резервів – суттєвий фактор підвищення якості корпоративного управління взагалі та в державних холдингових компаніях зокрема.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про захист економічної конкуренції" від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
2. Закон України "Про холдингові компанії в Україні" від 15.03.2006 р. № 3528-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 34. – Ст. 291.
3. Развитие интегрированных корпоративных структур в России / Ю.Б. Винслав, В.Е. Дементьев, А.Ю. Мелентьев, Ю.В. Якутин // Российский экономический журнал. – 1998. – № 9. – С. 27–41.
4. Винслав Ю.Б. Утверждая научные принципы управления интегрированными корпорациями // Российский экономический журнал. – 2001. – № 10. – С. 3–26.
5. Винслав Ю.Б. Становление отечественного корпоративного управления: теория, практика, подходы к решению ключевых проблем // Российский экономический журнал. – 2000. – № 10. – С. 15–28.
6. Дементьев В.Е. Финансово-промышленные группы в российской экономике (спецкурс) // Российский экономический журнал. – 1998. – № 4–12; 1999. – № 1–6.

7. Лисов В.И., Пономаренко А.А. Развитие корпоративных форм управления в России: Материалы конференции Международной академии корпоративного управления // Российский экономический журнал. – 2000. – № 2. – С. 29–44; № 3. – С. 37–57.
8. Лукашенко О. Холдинговые компании в экономике // Экономист. – 1993. – № 1. – С. 61–66.
9. Радыгин А. Внешние механизмы корпоративного управления и особенности в России // Вопросы экономики. – 1999. – № 8. – С. 81–98.
10. Уманців Г.В. Холдингові компанії та промислово-фінансові групи у сучасній економіці. – К.: Альтерпрес, 2002. – 430 с.
11. Чечетов М.В., Жадан І.О. Управління державними корпоративними правами у контексті економічної стратегії держави // Економіка України. – 2001. – № 8. – С. 4–12.
12. Шиткина И.С. Холдинги. Правовой и управленческий аспекты. – М.: Городец-издат, 2003. – 368 с.
13. Якутин Ю.В. Корпоративные структуры: вариант типологизации и принципы эффективности // Российский экономический журнал. – 1998. – № 4. – С. 28–30.

Система державного управління США та її економіко-статистична визначеність

Т.В. Кондратюк,
кандидат наук з державного управління,
заступник міністра,
Міністерство у справах сім'ї, молоді і спорту

У процесі попередніх досліджень ми дійшли висновку, що слід розмежовувати поняття державного управління у широкому розумінні (англ. public administration) та у власному, вузькому розумінні (англ. government) [1]. Державне управління у широкому розумінні являє собою сферу соціальної практики і наукову галузь, що охоплює діяльність із формулювання та впровадження управлінської політики органів виконавчої, представницько-законодавчої, судової влади всіх рівнів, місцевого самоврядування, керівників і функціонерів політичних партій, представників різноманітних лобістських утворень, працівників засобів масової інформації, інших зацікавлених осіб і соціальних груп. Державне управління у власному, вузькому розумінні охоплює аспекти й питання особливостей державного ладу та історії розвитку державно-політичного устрою, характеристики органів державної влади всіх гілок (представницько-законодавчої, виконавчої, судової) і рівнів, регіонального і місцевого самоврядування та інституту державної служби.

При проведенні дослідження увагу було зосереджено на одній з трьох головних традицій державного управління, що склалися в межах західної мегацивілізації, а саме на так званій англосаксонській традиції державного управління [2]. Вона відображена у працях таких корифеїв галузі державного управління, як В. Вільсон (W. Wilson), Л. Гулік (L. Gulick), Д. Волдо (D. Waldo), В. Остром (V. Ostrom). Англосаксонська традиція державного управління розвивалася шляхом “відмови від влади”, тобто їй притаманно ігнорування політики у сенсі “politics” – як процесу, “котрий детермінує, хто (який саме соціальний актор), що, коли та яким чином одержує владний розподіл цінно-

стей” [3] – і наголошування на нейтральності й професійному адмініструванні як на головних інструментах контролю над бюрократичними утвореннями та запобігання потраплянню в полон до останніх. Згідно з англосаксонською традицією, акцент робиться на відповідальності, підзвітності державного управління та на ефективності, економічності як його справжній місії. Іншими словами, вважається, що створення ефективних і політично-нейтральних бюрократичних структур приводитиме до розвитку та процвітання суспільства. Водночас бюрократичні утворення розглядаються як загрозові за умови надання їм влади; звідси випливає, що суспільство повинно жорстко й безперервно їх контролювати. Нарешті, навіть нейтральні бюрократичні структури можуть використовувати владу неналежним чином, що робить необхідним вилучення влади та заборону користуватися нею для бюрократичних утворень. Це досягається через розуміння бюрократичних структур просто як інструментів виконання політичної та соціальної волі. За англосаксонською традицією, бюрократи повинні лише здійснювати виконавську роботу як “слуги” громадськості. Згідно з цим підходом, коли політика в частині “politics” втручається в державне управління, одразу виникають проблеми та знижується ефективність останнього [1, с. 45].

У цій статті ставимо за мету продовжити дослідження системи державного управління США у власному, вузькому розумінні. А втім, слід підкреслити, що саме ця система і зайняті в ній у першу чергу спеціалізуються на управлінні суспільством у цілому та його регіональними й місцевими складовими, на керуванні різноманітними суспільними справами, в той час як інші соціальні інститути й особи, залучені до розв’язання цього кола проблем, усе ж таки мають