

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-09>

УДК 338.246.8:711.4

Громов Сергій Олександрович,*аспірант заочної форми навчання кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”**Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,**майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна**командир добровольчого формування №5 Сумської територіальної оборони, місто Суми**e-mail: gromser78@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9720-0222>*

ДЕРЖАВНІ КОРПОРАЦІЇ І ПІДПРИЄМСТВА: ЯК ДЕРЖАВІ АДАПТУВАТИ ФУНКЦІЇ ТА СВОЮ ПОЛІТИКУ ЗАРАДИ БІЛЬШОГО СУСПІЛЬНОГО БЛАГА?

Анотація. Стаття присвячена аналізу функцій державних підприємств (ДП) в Україні та розробці пропозицій щодо їхнього реформування задля збільшення суспільного блага. Метою статті є дослідження та узагальнення сучасних теоретичних концепцій щодо ролі ДП в економіці та суспільстві, а також визначення напрямків державної політики, які сприятимуть підвищенню ефективності цих підприємств.

Виклад основного матеріалу побудований за наступною логікою: а) стислий огляд ознак трьох типів державних підприємств: державні господарські установи, державні підприємства як статутні корпорації, державні підприємства як компанії корпоративного права; б) функції державних підприємств: від еволюції до сучасних шести функцій (ринкова, фінансова, функція розвитку, соціальна, стратегічна, хвилячка); в) державна політика власності щодо державних підприємств: у тому числі моделі відповідної державної політики; г) розробка пропозицій щодо оновлення функцій державних підприємств заради більшого суспільного блага з акцентом на український контекст.

Автор робить важливий кінцевий висновок, що у країнах, що розвиваються, політика державної власності зазвичай характеризується волюнтаризмом і сильно підпорядкована політичним цілям. Відсутність чіткої кодифікації та низький рівень прозорості призводять до неефективності та корупції. Державні підприємства часто використовуються як інструмент для досягнення політичних цілей, що створює додаткові виклики для управління та розвитку. В таких умовах важко забезпечити стабільність і ефективність ДП, оскільки політичний вплив часто призводить до змін у стратегічних напрямках та управлінні підприємствами.

Ключові слова: *функції, державні корпорації, корпоративне врядування, великі державні підприємства, ціннісне управління.*

Як цитувати: Громов С. О. Державні корпорації і підприємства: як державі адаптувати функції та свою політику заради більшого суспільного блага? *Державне будівництво*. 2024. № 1 (35). С. 110–138. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-09>

In cites: Hromov, S.O. (2024). State-owned corporations and enterprises: how can the government adapt its functions and policy for the greater public good? *State Formation*, no. 1 (35), 110–138. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-09> [in Ukrainian].

© Громов С. О., 2024

[This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0](#)

Актуальність теми дослідження. Управління державними підприємствами (далі – ДП) вимагає особливої уваги та комплексного підходу, оскільки вони виконують важливі економічні та соціальні функції. Державна власність у підприємствах має довгу історію, що тісно пов'язана з еволюцією економічних систем та політичних режимів у різних країнах. Незважаючи на значні зміни в економічній політиці та приватизаційні хвилі останніх десятиліть, багато державних підприємств залишаються ключовими гравцями у стратегічних галузях [12], таких як енергетика, транспорт, та інфраструктура.

Одним із основних аргументів на користь збереження державної власності є здатність ДП забезпечувати стабільність та довгострокові інвестиції, які можуть бути непривабливими для приватного сектора через високі ризики або довгий період окупності. Крім того, державні підприємства часто виконують соціальні функції, забезпечуючи доступність основних послуг для широких верств населення, що відповідає завданням соціальної держави [1]. Іншим важливим аспектом є роль державних підприємств у регулюванні ринку та запобіганні монополізації. У деяких випадках державні підприємства створюються для запобігання зловживанням з боку приватних монополій та забезпечення конкуренції на ринку. Це є особливо актуальним для ринків з високою концентрацією капіталу та ресурсів, де природні монополії є неминучими [4].

Водночас, ефективність державних підприємств часто ставиться під сумнів через проблеми управління, бюрократію та корупцію [30]. Це вимагає впровадження сучасних методів корпоративного управління, прозорості та підзвітності. Досвід успішних державних підприємств демонструє, що ключовим фактором є не форма власності, а якість управління та здатність адаптуватися до змінних умов ринку.

Наразі, коли Україна переживає складний період військової агресії з боку росії, економічних потрясінь та значних соціальних викликів, необхідність реформування ДП стає ще більш актуальною. Унікальний час для реформування відкриває нові можливості для впровадження міжнародних стандартів корпоративного управління, цифровізації та використання блокчейн-технологій для підвищення прозорості та ефективності. Відновлення після війни вимагає оптимізації використання державних ресурсів, і саме через реформування ДП можна досягти набагато вищої продуктивності праці, прозорості через облік та стійкого розвитку економіки. Таким чином, державні підприємства залишаються дуже важливим інструментом економічної політики, який потребує постійного вдосконалення та адаптації до сучасних викликів.

Огляд останніх наукових розробок і ідей щодо ролі та функцій державних корпорацій показує значні зрушення у підходах до їх управління та оцінки ефективності. Сучасні дослідження під керівництвом таких вчених, як Маріана Мацукато, Джозеф Стігліц, Костас Лапавітцас та Данні Родарік, акцентують на необхідності перегляду ролі державних підприємств у контексті сучасних викликів, таких як кліматичні зміни, економічна нерівність та цифровізація. Мацукато наголошує на потенціалі державних корпорацій як

рушіїв інновацій та стратегічного розвитку, тоді як Стігліц підкреслює важливість прозорості та підзвітності для підвищення довіри суспільства до цих інституцій. Лапавітцас і Родарік пропонують моделі змішаного управління, де держава співпрацює з приватним сектором для досягнення загальносуспільних цілей, зокрема в стратегічних галузях, таких як енергетика та інфраструктура.

Інші вчені, такі як Мюлленкамп, Річмонд, та Козажевський, переосмислюють традиційні функції державних підприємств, акцентуючи увагу на їх потенціалі у вирішенні сучасних соціально-економічних проблем. Нові дослідження, зокрема роботи Путніньша та Хіта, пропонують інноваційні підходи до управління державними корпораціями, наголошуючи на важливості балансу між економічною ефективністю та соціальною відповідальністю. Концепція "гібридних" моделей управління, що поєднує елементи державного та приватного секторів, набуває все більшої популярності в академічних колах.

Сучасні наукові розробки [33; 2; 3; 29] також фокусуються на адаптації функцій державних корпорацій до нових реалій, таких як цифровізація економіки та кліматичні зміни. Окремі резонансні дослідження [7; 11] висвітлюють потенціал державних фінансових установ у стабілізації економічних циклів, тоді як роботи Ці та Котца підкреслюють роль державних підприємств у розвитку інновацій та інфраструктури. Важливим напрямком досліджень стає пошук оптимальних механізмів корпоративного управління, що забезпечують прозорість та підзвітність державних корпорацій, про що свідчать роботи данця Х. Крістіансена та аналітичні звіти ОЕСР, яка, до речі, є одним з головних аналітичних центрів світу з питань корпоративного управління і удосконалення державних підприємств. Ці дослідження формують нове бачення ролі державних корпорацій як каталізаторів сталого розвитку та інструментів реалізації довгострокових стратегічних цілей держави.

Мета статті – це огляд теоретичних підстав для визначення здатності державних підприємств адаптувати свої функції та свою політику заради більшого суспільного блага.

Використана методологія. У статті використано переважно методи аналізу і синтезу і комплексний підхід до дослідження функцій державних підприємств (ДП) та політики державної власності, зокрема аналізуються теоретичні основи та емпіричні дослідження з цієї тематики. Основними теоріями, що лежать в основі дослідження, є концепції публічного врядування, новий публічний менеджмент та менеджмент публічних цінностей. Виклад основного матеріалу побудований за наступною логікою:

1) Стислий огляд ознак трьох типів державних підприємств: державні господарські установи, державні підприємства як статутні корпорації, державні підприємства як компанії корпоративного права.

2) Функції державних підприємств: від еволюції до сучасних шести функцій (ринкова, фіскальна, функція розвитку, соціальна, стратегічна, хижацька).

3) Державна політика власності щодо державних підприємств: у тому числі моделі відповідної державної політики.

4) Розробка пропозицій щодо оновлення функцій державних підприємств заради більшого суспільного блага.

Для вирішення поставлених задач використано такі методи дослідження:

– Аналіз літератури та огляд існуючих наукових розробок: Це включає вивчення робіт провідних науковців та організацій (OECD, World Bank), що акцентують увагу на ролі ДП в сучасних економіках, а також узагальнення даних про функціонування ДП в різних країнах, зокрема в Україні, з метою виявлення ефективності їх роботи та впливу на економіку.

– Порівняльний аналіз: Порівняння моделей державної політики та функцій ДП в розвинених країнах та країнах, що розвиваються, для визначення кращих практик та їх адаптації до українських реалій.

– методи аналізу, синтезу і індукції - для порівняння функцій державних підприємств в розвинених країнах та країнах, що розвиваються, в залежності від політики державної власності і для узагальненого порівняння політику державної власності у розвинених країнах та країнах, що розвиваються.

Ці методи дозволили зробити висновки щодо необхідності реформування українських державних підприємств шляхом адаптації сучасних теоретичних концепцій та впровадження кращих міжнародних практик.

Виклад основного матеріалу. Сучасний ландшафт державних підприємств (ДП) характеризується значним різноманіттям форм та моделей функціонування. Як зазначено у звіті Світового банку 2015-ого року [32]), складність державної участі в економіці призвела до відсутності уніфікованого визначення ДП, яке завжди було специфічним для кожної країни. Аналізуючи взаємодію між ДП та державою, ключовим критерієм класифікації стає ступінь формальної залежності підприємств від уряду, що впливає з правових норм та принципів їх діяльності. На основі цього критерію можна виділити три основні типи ДП:

1) Економічні урядові установи (або англ. - *economic government entities (EGEs)*) – це безпосередньо пов'язані з урядом суб'єкти, що є частиною державного управління. Вони надають публічні послуги, мають певну організаційну автономію, але не мають фінансової чи юридичної самостійності.

2) Статутні корпорації - повністю державні підприємства, що діють за спеціальними законами, зазвичай подібними до приватних корпорацій. Вони фінансово та організаційно відокремлені від уряду і виконують специфічні державні завдання.

3) Компанії корпоративного (приватного) права – суб'єкти, над якими уряд здійснює фактичний корпоративний контроль з різним ступенем формального володіння. Вони функціонують за загальними правовими нормами країни, подібно до приватних компаній.

Межі між цими типами державних підприємств, а також між державними підприємствами та іншими державними структурами є часто розмитими та варіюються залежно від країни. Вони визначаються правовими нормами, національними системами статистики та традиційними рішеннями.

Так, економічні урядові установи були колись дуже поширені у всьому світі, але нині зустрічаються нечасто і переважно у країнах, що розвиваються або слабо розвинених країнах. Найбільшою у світі економічною урядовою установою вважається «India Post» – поштовий оператор з приблизно 430 000 співробітників. Два інші типи ДП – статутні корпорації та компанії корпоративного права – набагато поширеніші в сучасному світі, хоча і вони мають різноманітні специфічні правові та організаційні рішення в різних країнах.

Важливо зазначити, що при аналізі типів та функцій ДП у різних країнах з різними політичними системами та рівнем інституційної зрілості, ми стикаємося з специфічними рішеннями, зумовленими історичними обставинами та культурним контекстом. Тому наведені узагальнення слід розглядати як стилізовані факти - по суті вірні висновки з емпіричних досліджень, які, однак, можуть мати деякі неточності в деталях.

Далі, різновид ДП №2 – це *статутні корпорації*, відомі також як *публічні корпорації*, поширені у всьому світі. Однак, цей термін може охоплювати різні за своєю природою суб'єкти, включаючи некомерційні установи. Наприклад, у Німеччині корпорації публічного права (Körperschaft des öffentlichen Rechts) варіюються від некомерційних університетів до громадських мовників, що діють на медіа-ринку (таблиця 1).

У Великобританії до приватизації 1980-1990-х років функціонувало кілька значних статутних корпорацій, таких як British Railways та National Coal Board. Сьогодні, при зниженій ролі державних підприємств в економіці країни, найвідомішою публічною корпорацією залишається BBC. У Франції "публічні компанії промислового та комерційного характеру" (EPIC) можуть діяти в сферах, де присутні приватні комерційні суб'єкти. На початку XXI століття найбільші французькі державні підприємства, включаючи Électricité de France та Gaz de France, функціонували як EPIC, але згодом були трансформовані у компанії приватного права. У Канаді та Ірландії статутні корпорації, що діють за спеціальними законодавчими актами, досить поширені серед найбільших державних підприємств.

У США різниця між урядовою корпорацією та урядовим агентством не завжди чітка. Найбільше державне підприємство "US Postal Service" є незалежним агентством федерального уряду. В Японії ж існують спеціальні публічні корпорації (tokushu hōjin), створені за специфічним законодавством для виконання делегованих державою завдань. Прикладом є Japan Broadcasting Corporation (NHK). В Індонезії серед різних типів державних підприємств виділяються Perum – державні суб'єкти, чия комерційна діяльність пов'язана з суспільними цілями. У росії деякі державні корпорації, такі як «Ростех» та «Росатом», поєднують функції комерційного суб'єкта та урядового агентства з регуляторними повноваженнями, що створює ризики зловживань. У Польщі кілька державних підприємств, включаючи громадського телемовника та Польську пошту, діють за спеціальними правилами, що гарантують їм певні монопольні позиції.

Таблиця 1 – Універсальні і ключові характеристики статутних корпорацій у світі
Table 1 – Universal and key characteristics of statutory corporations in the world

Ознака	Прояв ознаки для статутного підприємства	Ключовий важіль для регулювання ДП
1) Правове заснування	створюються та функціонують на основі спеціального законодавчого акту, ухваленого урядом. Це може бути окремий закон або статут, який визначає структуру, повноваження та функції корпорації.	Спеціальний закон або статут
2) Публічна власність	Ці корпорації зазвичай повністю або частково належать державі. Це означає, що держава є основним або єдиним акціонером, і представники держави можуть входити до складу ради директорів.	Державна власність акцій
3) Соціальні та економічні функції	Публічні корпорації часто створюються для виконання важливих соціальних або економічних функцій, таких як надання комунальних послуг (вода, електрика, транспорт), охорона здоров'я, освіта, банківська діяльність, поштові послуги тощо. Їхня діяльність спрямована на задоволення суспільних потреб та забезпечення доступності послуг для всіх верств населення.	Громадське обслуговування і виконання критично суспільно значущих функцій
4) Фінансова незалежність	Хоча публічні корпорації належать державі, вони зазвичай мають фінансову автономію. Це означає, що вони можуть мати власні джерела доходів, самостійно здійснювати фінансові операції, укладати контракти та позичати кошти. Вони часто мають окремий бюджет, відмінний від державного бюджету.	Власні доходи та бюджети
5) Управлінська автономія	Публічні корпорації мають автономію у прийнятті управлінських рішень. Вони керуються радою директорів або наглядовою радою, до складу якої можуть входити представники держави, бізнесу та громадськості. Ці ради відповідають за стратегічне управління корпорацією, тоді як оперативне управління здійснюється менеджментом корпорації.	Незалежне корпоративне врядування
6) Підзвітність та прозорість	Публічні корпорації зобов'язані забезпечувати прозорість своєї діяльності та підзвітність перед урядом і громадськістю. Вони повинні регулярно публікувати фінансові звіти, звіти про діяльність та інші важливі документи. Це забезпечує контроль за їхньою діяльністю та запобігає зловживанням.	Регулярна звітність
7) Регулятивний нагляд	Є обов'язковим з боку державних органів. Це може включати контроль за виконанням законодавчих вимог, аудит фінансової діяльності, моніторинг дотримання стандартів якості послуг та інших нормативних актів	Державний контроль
8) Окрема юридична особа	Публічні корпорації є юридичними особами, що означає, що вони мають право укладати контракти, володіти майном, виступати у суді від свого імені та виконувати інші юридичні дії. Це забезпечує їм незалежність від держави у правовому сенсі та дозволяє здійснювати комерційну діяльність.	Самостійна правосуб'єктність

*Джерело: розробка автора на основі [31; 28; 27; 5].

*Source: author's development based on [31; 28; 27; 5].

Загалом, як бачимо, статутні корпорації демонструють широке різноманіття форм та функцій у різних країнах, відображаючи специфіку національних правових та економічних систем.

Нарешті, третій різновид ДП – це *державні підприємства як компанії-суб'єкти корпоративного права*. У сучасному економічному ландшафті державні підприємства (ДП), що функціонують як суб'єкти корпоративного права, демонструють безпрецедентну важливість та поширеність. Аналіз 532 ДП у 37 економіках виявляє, що приблизно 75% з них існують у формі корпоративних юридичних осіб. Ці установи характеризуються дуалістичною природою: вони оперують на тій же правовій основі, що й приватні компанії, але фактичний корпоративний контроль здійснюється урядом через комплекс власницьких та невластичких інструментів (таблиця 2). Класифікація цих ДП базується на кількох ключових критеріях:

Таблиця 2 – Універсальні і ключові характеристики державних підприємств як компаній корпоративного права у світі

Table 2 – Universal and key characteristics of state-owned enterprises as corporate law companies in the world

Ознака	Прояв ознаки для статутного підприємства	Ключовий важіль для регулювання ДП
1) Правове заснування	Створені відповідно до спеціального законодавства або урядового акту	Спеціальний закон
2) Публічна власність	Держава є повним або мажоритарним власником акцій	Контроль держави
3) Соціальні та економічні функції	Орієнтація на забезпечення суспільних благ та економічного розвитку	Суспільна місія
4) Фінансова незалежність	Мають власні джерела доходів та фінансову незалежність від державного бюджету	Власний бюджет
5) Управлінська автономія	Управління здійснюється через наглядову раду, яка включає представників держави	Наглядова рада
6) Підзвітність та прозорість	Зобов'язані публікувати фінансові звіти та результати діяльності	Регулярна звітність
7) Регулятивний нагляд	Підлягають нагляду з боку державних регуляторних органів	Регулятивний контроль
8) Окрема юридична особа	Мають статус окремої юридичної особи з власними правами та обов'язками	Самостійна правосуб'єктність
9) Ринкова діяльність	Здійснюють комерційну діяльність на ринкових засадах, конкуруючи з приватними компаніями	Комерційна конкуренція
10) Соціальні обов'язки	Виконують соціальні обов'язки, такі як надання послуг за доступними цінами	Соціальна відповідальність
11) Правова відповідальність	Будуть нести відповідальність за невиконання зобов'язань відповідно до корпоративного права	Юридичні зобов'язання

*Джерело: розробка автора.

*Source: author's elaboration.

– За розміром державної частки: виділяють мажоритарні (>50%) та міноритарні ДП, з подальшою диференціацією перших на ті, що повністю (100%) належать державі.

– За типом залежності від уряду: розрізняють прямо залежні (права власності реалізуються безпосередньо урядовим органом) та опосередковано залежні ДП (через інші державні структури).

– Окрему категорію становлять лістингові ДП – це публічні компанії з державною участю, чия значущість стрімко зростає. Їх поширеність варіюється між країнами: в одних (Китай, Бразилія, Франція) вони домінують, в інших (Ірландія, Нідерланди) відсутні.

Глобальний огляд їх свідчить про різноманітність форм ДП:

– У низці європейських країн (Італія, Франція, Іспанія, Німеччина) поширені компанії зі змішаним капіталом, де уряд є співвласником. Юридично вони прирівнюються до приватних компаній.

– Канадські ДП переважно існують як статутні корпорації, хоча є й ті, що діють згідно з Законом про комерційні корпорації.

– Бразилія відзначається комерційними ДП, що фінансуються за рахунок ринкової діяльності, з більшістю великих ДП котируваними на біржі.

– В Аргентині державні корпорації функціонують за принципами приватних компаній через звичайні права акціонерів.

– Японські *tokushu gaisha* та корейські ринкові й квазі-ринкові ДП демонструють комерційну орієнтацію, часто з участю приватного капіталу.

– В Індонезії комерційні компанії «Persero», повністю або переважно державні, діють за загальним комерційним правом.

– У країнах з найбільшою вагою ДП в економіці (Китай, Індія, Саудівська Аравія, росія) значну роль відіграють компанії зі змішаним капіталом, котирувані на біржі. Формально підпорядковуючись загальному законодавству, вони *de-facto* користуються особливими привілеями та виконують специфічні неекономічні функції. Аналогічна ситуація спостерігається в Польщі, Румунії та Угорщині.

Як бачимо, ця типологія відображає складну взаємодію між державними інтересами та ринковими механізмами, створюючи унікальний ландшафт економічного управління та розвитку.

Визначившись з основними різновидами державних підприємств, далі розглянемо їхні відповідні функції. Функції державних підприємств в економіці та обґрунтування їхнього існування завжди були предметом інтенсивних економічних та політичних досліджень. Існує велика кількість літератури з цього питання, зокрема у «The Routledge handbook of state-owned enterprises» [6], що містить важливі розділи авторства М.Г. Берда, М. Соррентіно та М. Хоулетта і М. Рамеша [27]. Додатково, важливі аспекти розглядаються у звітах Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), наприклад у звіті 2018 року [20]. Однак, у більшості досліджень сучасних ДП є дві головні недоліки:

1) ці дослідження часто зосереджуються на розвинених економіках Заходу або країнах OECD, залишаючи поза увагою важливі економіки, такі як Китай, Індія, Індонезія та Таїланд, де роль ДП значно вагоміша та багатогранніша;

2) дослідження часто базуються на офіційних заявах державних власників, які можуть суттєво відрізнятися від реальних цілей та функцій, виконуваних ДП на практиці.

Реальні функції ДП часто приховані або цинічно маскуються державою (правлячим урядом). Тому, з наукової точки зору, більш доцільно аналізувати фактичні функції ДП, оскільки їх можна оцінити на основі конкретних рішень і матеріальних результатів. Це дозволяє уникнути невизначеності, пов'язаної з визначенням реальних цілей ДП. Таким чином, наш аналіз буде зосереджений на реальних функціях, які виконуються ДП.

Розбіжність між задекларованими і реальними функціями ДП часто призводить до теоретичних труднощів, оскільки нормативні та позитивні підходи до їхнього аналізу змішуються. Дослідники часто аналізують ідеальні ситуації, які мають мало спільного з реальним функціонуванням ДП. Наприклад, Т. Путнінш [24], приймаючи нормативний підхід, перелічує каталог правильних, на його думку, обґрунтувань для існування ДП, включаючи подолання ринкових збоїв. Він зазначає, що «використання ДП має бути обмежене обставинами, коли існує ринкова неспроможність». Хоча ці твердження можуть бути справедливими для розвинених економік Заходу, вони можуть не відповідати дійсності в інших економіках, де ДП виконують не лише економічні, але й важливі політичні функції.

Нормативний підхід, який пропагує правильні моделі функціонування ДП, підтримується OECD через різноманітні рекомендації та керівні принципи для урядів. Наприклад, данський аналітик OECD Х. Крістіансен пише про гостру суспільну і навіть політичну необхідність «балансу комерційних і некомерційних пріоритетів державних підприємств» [10] як основи їхньої діяльності. Він стверджує, що будь-які функції ДП, які виходять за межі ринкових стандартів, мають бути визначені правовими нормами, а не суб'єктивними урядовими рішеннями. Основні документи OECD також мають нормативний характер, зокрема ті, що стосуються державного контролю над власністю і управлінням ДП. Вони підкреслюють, що «кінцевою метою державної власності підприємств має бути максимізація цінності для суспільства через ефективний розподіл ресурсів», і що «уряд має дозволяти ДП повну оперативну автономію для досягнення їхніх цілей».

Ці рекомендації OECD, хоча і є корисними, рідко реалізуються в реальності. Стан більшості світових економік далекий від цього ідеалу. Добрі практики дотримуються в деяких розвинених країнах, таких як Нідерланди і Бельгія, або у країнах з належними принципами державного контролю, як Норвегія. Але в більшості країн, особливо на ринках, що розвиваються, реальні обґрунтування і функції ДП значно відрізняються від рекомендацій OECD.

Інший – дескриптивний підхід до вивчення ДП в глобальному масштабі показує різноманітність їхніх економічних і неекономічних функцій. Очікування урядів щодо ДП тісно пов'язані з політичною системою і інституційною зрілістю країни. Чим далі країна від моделі демократичної держави, заснованої на верховенстві права, тим ширші неекономічні цілі визначаються для ДП, і тим більше функцій вони виконують.

Нижче розглянемо еволюцію функцій державних підприємств з плином часу. Так, функції державних підприємств (ДП), як задекларовані, так і фактично виконувані, змінювалися протягом часу разом із трансформаціями державних функцій – від обмеженої ролі держави у 19 столітті до значно ширшої у 21 столітті. Ці зміни були зумовлені різними відносинами між державою та економікою в різних регіонах і періодах, економічними і політичними кризами, після яких роль держави зазвичай зростала, а також домінуючими економічними концепціями і інтелектуальними тенденціями. Особливо швидкі зміни відбулися з кінця 20 століття, тому дослідження, які здавалися правильними 30–40 років тому, сьогодні виглядають неповними та застарілими.

Природно, що еволюцію функцій ДП з плином часу важко охопити та узагальнити в глобальному масштабі з огляду на розбіжності в економічних і політичних умовах. Хоча сучасні ДП з'явилися в економіках Заходу наприкінці 19 століття, спочатку переважно як економічні держпідприємства (EGEs), у постколоніальних або посткомуністичних країнах це сталося набагато пізніше і за різних цивілізаційних та розвитку умов. Тому наведений короткий огляд еволюції функцій ДП з часом є лише ілюстративним і спрощеним.

Наприкінці 19 століття ДП у багатьох розвинених країнах Заходу були інструментом індустріалізації, коли приватного капіталу було недостатньо, і обґрунтуванням широкої присутності держави в багатьох галузях та гірничодобувній промисловості були також військові причини. У таких країнах, як Німеччина та Італія, національно уніфіковані продукти публічних послуг, які надавались державними підприємствами, сприяли виконанню важливого політичного завдання – об'єднання національних держав або навіть формування національної ідентичності.

Після Першої світової війни уряди багатьох країн, щоб врятувати приватні компанії, які були на межі банкрутства через економічні наслідки війни, почали набувати або перебирати на себе їхні власницькі частки, що часто призводило до розширення їхніх функцій у напрямку неекономічних. Трохи пізніше, у 1930-х роках, посилення економічної активності ДП було відповіддю на слабкі сторони приватного сектора, що постраждав від Великої депресії. Знову ж таки, були вжиті заходи щодо націоналізації з метою порятунку, що охоплювали також банківський сектор.

У ранньому СРСР у 1921-1941 рр. (як і в інших країнах соціалістичного блоку – на 30 років пізніше) влада, керуючись ідеологічною доктриною, припускала, що ДП є не лише основними елементами економіки, але й

соціалістичними підприємствами, чією функцією було формування відповідних ставлень і поведінки працівників. Це було джерелом надзвичайно широких соціальних функцій ДП у цих країнах. Подібні процеси, хоча й у меншій мірі, відбувалися в фашистській Італії.

Відновлення економік після Другої світової війни та подальше формування сучасних держав добробуту спричинили зростання відповідальності держави. Вибір моделі державного інтервенціонізму заохочувався домінуванням кейнсіанської економіки як основи економічної політики. Загальноприйнятим було думати, що лише широке використання ДП може бути умовою для подолання ринкових збоїв, виконання швидкозростаючих завдань публічних послуг та розподілу ресурсів відповідно до соціально-економічних цілей, сформульованих державою.

Такі погляди в розвинених економіках Заходу (здебільшого у Великобританії, але також у Франції та Італії) спричинили хвилі повоєнних націоналізацій та створення нових ДП. Економічні функції, спочатку приписувані їм, швидко розвивалися головним чином у напрямку соціальних функцій; для працівників ДП часто вводилися особливі привілеї, такі як гарантії стабільності роботи, додаткові пільги та участь у процесі управління. У деяких країнах (Італія) виконання специфічних завдань економічної політики та захист робочих місць, а не отримання прибутку, були явно сформульованими цілями найбільших ДП.

Багато постколоніальних і країн, що розвиваються, захоплені успішною індустріалізацією раннього періоду соціалістичної економіки, прийняли подібну модель розвитку. На рівні ДП це означало розширення їхніх функцій від економічних до соціальних та розвиткових функцій, а потім швидко і в значній мірі також до хижачкої функції – ДП розглядалися як політичні трофеї або як де-факто «приватна власність» тих, хто перебуває при владі.

З кінця 1970-х років державна власність у країнах Заходу почала сприйматися як надзвичайно неефективна. У багатьох економіках світу, насамперед у високо розвинених, таких як Велика Британія, було проведено глибокі процеси приватизації, а ДП, які не були приватизовані, зазнали широких процесів відновлення та реструктуризації. Їх метою було наближення принципів діяльності ДП до приватних компаній і зменшення обсягу неекономічних функцій, що сильно обтяжували ефективність ДП. Хоча були винятки – у Франції на початку 1980-х років, після приходу до влади Ф. Міттерана, була ще одна хвиля націоналізацій.

У країнах, що розвиваються, головним чином тих, які реалізовували програми відновлення Міжнародного валютного фонду (МВФ), процеси приватизації також просувалися, але з меншою інтенсивністю, ніж у розвинених країнах, і частіше без втрати державного контролю над ДП, а отже, без усунення неекономічних функцій, що накопичувалися роками. У Росії, Китаї та інших соціалістичних країнах того часу до кінця 1980-х років не було жодних приватизаційних заходів. Навпаки, ДП не лише зберегли домінуючу

позицію в економіці, але й їхні неекономічні функції розширилися в трьох основних напрямках: соціальні та добробутні функції, інструменти економічної та соціальної політики, та джерело політичної ренти. Ситуація кардинально змінилася на початку 1990-х років, коли ці країни розпочали процеси політичних та економічних трансформацій, ключовим елементом яких було реструктуризація та приватизація сектору ДП.

У цьому сенсі нам слід зауважити, що у період 1992-2024 років функції державних підприємств в Україні сильно еволюціонували від інструментів централізованого планування до суб'єктів ринкової економіки. На початку 1990-х років, після здобуття незалежності, Україна розпочала процес приватизації, спрямований на зменшення ролі держави в економіці та підвищення ефективності підприємств. Однак, багато ДП залишалися ключовими гравцями в стратегічних галузях, таких як енергетика, транспорт та інфраструктура, виконуючи як економічні, так і соціальні функції. З 2014 року, після Революції Гідності, функції ДП почали трансформуватися у напрямку більшої прозорості, підзвітності та орієнтації на ринкові принципи, що стало важливою складовою реформ і євроінтеграційних процесів в Україні.

У контексті сучасних глобальних економічних трансформацій, роль та функції державних підприємств (ДП) зазнали суттєвих змін. Ці метаморфози зумовлені низкою взаємопов'язаних факторів, серед яких: зростання економічної ваги Китаю, Індії та Індонезії; наслідки світової фінансової кризи; посилення популістських та авторитарних тенденцій у багатьох країнах.

Сучасні функції ДП можна класифікувати на економічні та неекономічні, хоча такий поділ не є абсолютно дихотомічним. Г. Мюленкамп [16, с. 23] пропонує розглядати ці функції через призму двох підходів: *welfare approach* та *public choice approach*. Перший розглядає ДП як інструмент подолання провалів ринку, тоді як другий фокусується на використанні ДП політиками для реалізації власних «порядків денних».

Базуючись на емпіричних дослідженнях та теоретичних розробках, можна виділити шість ключових функцій сучасних ДП:

1) Ринкова (економічна) функція: ДП виступають як інструмент подолання провалів ринку, зокрема у сферах природних монополій та негативних екстерналій. Вони можуть забезпечувати виробництво та розподіл суспільних благ, особливо в інфраструктурній, енергетичній та соціальній сферах. Важливо відзначити потенційну роль ДП у стабілізації економічного циклу, особливо у фінансовому секторі.

2) Фіскальна функція: ДП можуть виступати джерелом доходів для державного бюджету, хоча ефективність цієї функції варіюється залежно від конкретних економічних умов та управлінських практик.

3) Функція розвитку: ДП часто використовуються як інструмент реалізації стратегій економічного розвитку, зокрема для стимулювання інновацій, розвитку стратегічних галузей та підтримки регіонального розвитку.

4) Соціальна функція: ДП можуть виконувати важливу роль у забезпеченні соціального захисту, підтримці зайнятості та наданні критично важливих послуг населенню, особливо в періоди економічних спадів.

5) Стратегічна функція: У контексті національної безпеки та економічного суверенітету, ДП можуть відігравати ключову роль у захисті стратегічних секторів економіки та забезпеченні національних інтересів.

6) Хижацька функція: Це найбільш суперечлива функція, пов'язана з використанням ДП для реалізації групових або індивідуальних інтересів представників влади, часто під прикриттям національних інтересів.

Важливо зазначити, що інтенсивність реалізації цих функцій варіюється залежно від країни та економічного контексту. У розвинених країнах з сильними інституціями та прозорими процедурами економічної політики, ризик домінування хижацької функції значно нижчий порівняно з менш інституціоналізованими економіками.

Слід визнати, що дуальність природи ДП – як суб'єктів ринкової конкуренції та інструментів державної політики – створює унікальний простір для аналізу їхньої ролі в сучасній економіці. Баланс між економічними та неекономічними функціями ДП є критичним фактором їхньої ефективності та впливу на економічний розвиток [7; 26]. Тут залишається відкритим питання оптимального співвідношення між регуляторними інструментами та використанням ДП для досягнення економічних та соціальних цілей. Це співвідношення має визначатися з урахуванням специфіки кожної країни, рівня розвитку її інституцій та особливостей публічно-управлінської і економічної структури. У підсумку, розуміння багатогранності функцій ДП є ключовим для формування ефективної економічної політики та забезпечення балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю в сучасному глобалізованому світі.

Фіскальна функція. Ця традиційно важлива функція, яка часто асоціювалася з державними монополіями як джерелом стабільних і високих доходів до бюджету, наразі втрачає своє значення. Це особливо актуально для розвинених країн, де кількість державних монополій невелика, податкові системи загалом нейтральні до форм власності бізнесу, а конкуренція на ринках змушує державні підприємства діяти ефективно. Втім, все ще існують країни, особливо ті, що розвиваються, де ДП у певних галузях навмисно підтримуються урядами для збереження їхніх ринкових позицій, що дозволяє їм досягати вищих прибутків, які поповнюють державний бюджет [25].

Проте існують і протилежні ситуації. Державна допомога, обмежена і контрольована в країнах ЄС, з бюджету для ДП є поширеним явищем у багатьох, особливо в країнах, що розвиваються. Це означає, що не ДП є джерелом надзвичайних доходів до бюджету, а навпаки – бюджет фінансує ДП. Це включає не тільки субсидії для виконання специфічних державних чи стратегічних завдань, але й податкові пільги, спрямовані на підтримку зайнятості або вирівнювання ринкових можливостей для менш ефективних ДП.

У багатьох країнах із великими секторами ДП, економічно і соціально важливими, як-от Польща та Індія, середні зарплати в ДП значно вищі, ніж у порівняних приватних підприємствах, що можна розглядати як форму бюджетного субсидування цих організацій.

Відповідь на питання, чому уряди підтримують існування ДП через бюджетні субсидії, не є простою. Здається, це пов'язано з пріоритетом неекономічних функцій, включаючи хвижацькі функції, де здатність їх виконувати є важливішою для урядів, ніж витрати на бюджет.

Розвиткова функція. З другої половини 19 століття ДП досить часто використовувалися для підтримки економічного розвитку та індустріалізації, особливо там, де приватного капіталу було недостатньо для масштабних операцій. Ця функція ДП, яка може бути описана як дія на благо, сьогодні також має місце в багатьох країнах, хоча і з меншою інтенсивністю, ніж у минулому, через легший доступ до капіталу на глобальному рівні та розвиток прямих іноземних інвестицій. Дослідження показують, що державна активність в економіці може сприяти великим інфраструктурним інвестиціям або розвитку технологічних інновацій у випадках, які вважаються надто ризикованими для деяких приватних інвесторів.

Державні підприємства, підтримувані державою (або державним фінансовим сектором), можуть реалізовувати економічні проекти, що раціональні з точки зору довгострокових цілей держави, але які здаються неприбутковими або приносять занадто низькі показники прибутковості для приватного капіталу (наприклад, інвестиції в енергетичний сектор, інтернет-мережі або пов'язані з кліматичними вимогами). ДП можуть також діяти в галузях, важливих для розвитку країни, де існує ризик несприятливих зовнішніх впливів, таких як видобуток небезпечних, радіоактивних матеріалів або атомна енергетика. У таких випадках держава бере на себе можливі, хоча зазвичай незначні, ризики, пов'язані з цими видами діяльності [18].

Соціальна функція. З моменту свого заснування ДП завжди розглядалися як стабільніші місця роботи порівняно з приватними компаніями. У багатьох країнах, таких як Франція, Індія та Польща, існують формалізовані або неписані, але шановані правила стійкості роботи, що покращують позицію працівників ДП порівняно з тими, хто працює у приватному секторі, і трудові контракти зазвичай укладаються на невизначений термін. Традиційно у багатьох країнах робота в ДП асоціюється з особливими соціальними привілеями, такими як тринадцята зарплата (відносно частіше, ніж у приватних підприємствах) і іноді навіть законодавчі гарантії участі працівників у прибутках ДП. Іноді працівники ДП мають статус державних службовців у компанії, як це було у великих ДП у Франції до 1990-х років.

Хоча такі соціальні функції сприймаються як природні і позитивні з точки зору працівників ДП, з точки зору економіки в цілому ситуація не є однозначною. Привілеї працівників певної групи порушують принцип рівності перед законом і вводять соціальну напруженість. Часто виникають нездорові

парадокси. У багатьох країнах (наприклад, у Польщі) профспілки, основним історичним завданням яких завжди було захист прав працівників від експлуатації капіталістами, зараз мають найсильніші організації саме в ДП, а не в приватних підприємствах. І метою профспілок у ДП стало не стільки захист прав працівників (які зазвичай гарантовані та дотримуються у більшій мірі, ніж у приватних підприємствах), скільки ведення переговорів з урядом щодо чергових підвищень зарплат, привілеїв та бонусів [8].

Стратегічна функція. Ця функція, яка іноді межує з розвитковою, охоплює різноманітні аспекти діяльності державних підприємств (ДП), пов'язані з виконанням національних інтересів або *raison d'être* держави [15]. Це означає, що ДП сприяють забезпеченню державної безпеки (військової, енергетичної тощо), а також проєкції жорсткої та м'якої сили. Ця неекономічна функція, яка часто знаходиться на межі між доброю і поганою вірою, не є загальнопоширеною. Вона зустрічається переважно в країнах, що прагнуть стати світовими або регіональними великими країнами, як Китай, росія, Індія, Індонезія, Єгипет і Бразилія, де роль ДП є значною [13, с. 460–461]. Ця функція свідомо формується державним власником ДП і визначається урядом дуже суб'єктивно та може мати широкі контури.

Зазвичай стратегічна функція застосовується до ДП, що діють за межами своєї країни походження. Прикладом може бути придбання іноземних компаній китайськими ДП у багатьох країнах світу. Китайські ДП, особливо найбільші з них, відкрито стають інструментами реалізації стратегічних геополітичних інтересів держави, включаючи різні країни та їхні економіки у сферу впливу Китаю. Це особливо помітно в присутності китайських ДП у багатьох країнах Азії, Східної Африки та дедалі частіше в Європі, де вони купують акції компаній або навіть цілі компанії. Це викликає оборонні реакції в багатьох країнах, у вигляді використання власних ДП для протидії цьому явищу.

Хижацька функція. Існування ДП створює спокус для уряду використовувати їх на шкоду суспільному благу, що завжди декларується як основний імператив у державному секторі. Ми називаємо функції ДП, пов'язані з такими діями, часто прихованими та навіть заперечуваними, хижацькими функціями. Парадоксально, що ця функція призводить до двох абсолютно протилежних наслідків. У деяких країнах, таких як США, Велика Британія та Австралія, це є причиною для відмови від створення та підтримки ДП, або навіть обґрунтуванням заходів щодо націоналізації. У інших країнах, віддалених від ліберальної демократії, хижацька функція ДП є негласним, хоча й дещо ганебним, але широко прийнятим політичним владою обґрунтуванням існування ДП. Ця різниця важлива, оскільки вона пояснює фундаментальну різницю у масштабах та функціях ДП у різних групах країн.

Хижацька функція, що зазвичай призводить до соціальних втрат, охоплює різні ситуації, коли ДП стає об'єктом політичної ренти. Держава та її посадовці можуть отримувати різні види політичної ренти за допомогою ДП набагато легше і менш помітно, ніж через регуляторний тиск.

Враховуючи тип бенефіціарів, можна виділити два види такої політичної ренти. У першому випадку бенефіціарами є конкретні особи або організації, визначені ДП або державним власником. Рента може набувати різних форм: непотизм, зайнятість на фіктивних посадах, призначення до "дружніх" компаній, фінансова підтримка певних культурних установ тощо.

Другий вид політичної ренти виникає, коли бенефіціар є колективним, найчастіше у вигляді політичної партії, яка тримає владу, або ширшого кола виборців, пов'язаних з правлячою партією. Рента може мати різні конкретні прояви, визначені ступенем нахабства та арогантності влади, а також культурним та історичним контекстом країни. Це може включати спонсорування партійних заходів, покриття витрат на рекламу в сприятливих для влади ЗМІ, фінансування політично мотивованих бізнес-проектів або маніпулювання цінами на «політично чутливі» товари, такі як бензин або електроенергія, що постачаються ДП (наприклад, перед парламентськими виборами).

Політична рента першого типу притаманна існуванню ДП у всіх країнах світу, хоча її масштаби значно різняться – від незначних у Норвегії та Швеції до дуже значних у Росії та Бразилії. Рента другого типу з'являється лише зрідка у розвинених економіках, тоді як у країнах, що розвиваються, вона традиційно була і залишається присутньою. У посткомуністичних країнах корпоративне управління, здійснюване державою в період трансформації, зазвичай не мало механізмів, щоб достатньо запобігати виникненню політичної ренти обох типів.

Нарешті, розглянемо далі *політику державної власності*. Взаємовідносини між урядом та державними підприємствами (ДП), або точніше, вплив держави на ДП, у літературі описуються по-різному: як контроль державної власності [14], корпоративне управління ДП [17; 31] або політика власності державних підприємств [21]. Ми послідовно використовуємо термін «політика державної власності», оскільки у сучасних економіках вплив держави на ДП є елементом економічної політики, і вплив на економіку через ДП часто можна розглядати як замінник регуляторного тиску.

Політика державної власності, особливо в контексті покращення її якості та ефективності, досить широко аналізується в літературі, головним чином у звітах OECD і Світового банку [9]. Однак слід пам'ятати, що звіти OECD зазвичай охоплюють країни-члени, а інші країни лише винятково. У подальшому аналізі ми хочемо звернути увагу на важливі питання, які, на нашу думку, рідко обговорюються в літературі, та на результати наших емпіричних досліджень.

Цілі, принципи та методи політики державної власності безпосередньо впливають з функцій ДП, які ми обговорювали раніше. Ефективна політика власності з точки зору держави – це та, яка дозволяє належним чином виконувати функції, приписувані ДП. Оскільки функції ДП завжди мають двоякий характер – економічний і неекономічний – цей невіддільний дуалізм також виявляється у впливі держави на ДП. Більше того, що звіти OECD і

Світового банку не завжди чітко розрізняють, політика власності може здійснюватися як добросовісно, прозоро, відповідно до задекларованих положень, так і недобросовісно, приховано, коли є суттєві розбіжності між тим, що написано в урядових документах, і фактичною політикою.

Нижче перейдемо до передостаннього логічного питання цієї статті – уточненню *відмінностей між розвиненими та країнами, що розвиваються, в політиці державної власності*. Так, у розвинених країнах Заходу загальні напрями та принципи політики державної власності значною мірою залежать від політичної орієнтації правлячої партії. Соціал-демократи та соціалісти зазвичай підтримують державну власність, тоді як консерватори та республіканці здебільшого проти значної ролі держави в економіці. Наприклад, у Великій Британії післявоєнні уряди прем'єр-міністрів К. Аттли та пізніше Г. Вілсона здійснювали процеси розширення державного сектору, тоді як уряди М. Тетчер та Дж. Мейджора впроваджували приватизаційні процеси. Схожа ситуація була в Норвегії, де цикли націоналізації та денаціоналізації підприємств змінювалися відповідно до політичних змін. У Франції широкомасштабна хвиля націоналізацій на початку 1980-х років була наслідком повернення соціалістів до влади та протистояла економічним політикам інших урядів світу, зокрема тодішній адміністрації Рональда Рейгана у США та Маргарет Тетчер у Великій Британії.

Слід визнати, що у розвинених країнах зі значним сектором ДП, незалежно від політичної орієнтації правлячої партії, зазвичай існують урядові документи, що містять рекомендації щодо політики власності та періодично публікуються звіти про стан ДП. Норвегія, де роль ДП та їх економічна важливість є найвищими серед розвинених країн, давно є зразковим прикладом належних відносин між урядом і ДП. Міністерство торгівлі, промисловості та рибальства Норвегії щорічно публікує Звіт про державну власність, що містить як цілі та принципи політики власності (включаючи Принципи належного корпоративного управління державою), так і детальні характеристики кожного ДП, підконтрольного уряду. Схожа ситуація в Сінгапурі, де права власності на ДП здійснюються державною холдинговою компанією Temasek, яка щорічно публікує великий звіт – Temasek Overview.

Аналогічні документи, що містять як напрями та принципи політики власності, так і поточні характеристики найбільших національних ДП, існують у багатьох інших країнах Заходу, таких як Німеччина (Звіт про участь Федерального уряду), Франція (Звіт про державну власність), Швеція (Політика та принципи власності державних підприємств, Щорічний звіт про державні підприємства) та Нідерланди (Держава як публічний акціонер). Однак в Італії, наприклад, немає єдиного узгодженого звіту щодо функціонування всього сектору ДП. Щороку кожне незареєстроване ДП готує звіт для Міністерства економіки та фінансів, що містить принципи управління компанією та основні фінансові результати разом із прогнозами. Натомість зареєстровані ДП в Італії публікують стандартні щорічні звіти, як і всі зареєстровані компанії.

У розвинених країнах з незначним сектором ДП часто відсутні кодифіковані та написані політики державної власності, які б визначали принципи роботи ДП. Це ситуація у Великій Британії, Канаді та США. Наприклад, у США існує велика різноманітність правових положень та організаційних угод щодо цілей, принципів роботи та відносин окремих ДП з державним власником. Це пов'язано з тим, що більшість ДП, як на федеральному, так і на штатному рівнях, створюються індивідуально, найчастіше окремими законами, ухваленими Конгресом.

У країнах, що розвиваються, та посткомуністичних економіках, зазвичай з дуже великим або значним сектором ДП, характерні відносно волонтаристські політики власності, сильно підпорядковані поточним політичним цілям. Найпоширеніша причина полягає в тому, що чіткі, кодифіковані та шановані принципи поведінки уряду щодо ДП обмежують тих, хто перебуває при владі, та зменшують волонтаризм влади. Вони перешкоджають реалізації важливого атрибуту влади в цих країнах, який полягає у використанні ДП як політичних трофеїв, що зазвичай належать чинному уряду. Є два можливі рішення в цій ситуації.

Перше рішення полягає у заміні конкретних принципів і правил політики власності на розмиті, ідеологічно заряджені заяви про роль ДП в економіці, з системною відсутністю детальної інформації про найбільші та найважливіші ДП. Найяскравішим прикладом такого роду "політики власності" є Китай. ДП національного значення в цій країні контролюються агентством SASAC (Комісія з нагляду та управління державними активами; www.en.sasac.gov.cn), що діє під керівництвом Державної ради Китаю. Документ під назвою "Керівні принципи для державних підприємств безпосередньо під центральним урядом" публікується на веб-сайті SASAC, який фактично мало чим схожий на документи з подібними назвами із західних країн.

Друге рішення, яке використовують у таких країнах, як Польща, Росія та Індонезія, полягає в наявності відносно детальних, формально правильних урядових документів, таких як Кодекси корпоративного управління та керівні принципи, що стосуються системних принципів державного контролю за власністю та політики власності. Ці документи часто посилаються на Керівні принципи корпоративного управління державними підприємствами, рекомендовані OECD [22; 19]. Однак ці документи не шануються, і принципи взаємодії уряду та ДП, викладені в них, не дотримуються. Вони існують лише на папері, тоді як на практиці застосовуються інші принципи та методи взаємодії, які можна ідентифікувати та розпізнати лише шляхом аналізу конкретних дій та рішень держави, що здійснює майнові права, зокрема щодо призначення на керівні посади в ДП.

Ефективність державних підприємств є ключовим аспектом державної політики власності, особливо в контексті їх функціонування на конкурентних ринках. Аналіз міжнародного досвіду виявляє два основні підходи до підвищення ефективності ДП через урядові дії.

1) Перший підхід полягає у дерегуляції середовища функціонування ДП. Це включає: посилення бюджетних обмежень, що спонукає ДП до більш раціонального використання ресурсів; зменшення політично мотивованих зобов'язань, таких як гарантії зайнятості чи надмірні соціальні пакети.

2) Другий підхід фокусується на наблизенні принципів внутрішньої діяльності ДП до практик приватних компаній. Ключові елементи цього підходу: професіоналізація управління через залучення кваліфікованих менеджерів, розширення автономії ДП у прийнятті рішень, впровадження систем внутрішньої оцінки ефективності, прив'язка винагороди керівництва до результатів діяльності підприємства, часткова приватизація зі збереженням стратегічного контролю держави.

Ці підходи не є взаємовиключними і можуть комбінуватися залежно від специфіки конкретного ДП та економічного контексту країни. Загалом, політика державної власності підпорядковується поточним інтересам уряду, з одного боку, та хижацькій функції (у формі видобутку ренти чи іншій), з іншого, зазвичай прихованій за маскою суспільного інтересу (таблиця 3).

Таблиця 3 – Узагальнене порівняння політики державної власності у розвинених країнах та країнах, що розвиваються

Table 3 – Generalized comparison of state ownership policies in developed and developing countries

Ознака	Розвинені країни	Країни, що розвиваються
1) Політична орієнтація	Залежить від правлячої партії: соціал-демократи підтримують, консерватори проти	Волюнтаристські політики, підпорядковані поточним політичним цілям
2) Документація та звітність	Наявність урядових документів та регулярних звітів (Норвегія, Сінгапур, Франція)	Відсутність детальної інформації, заміна на ідеологічні заяви (Китай, Росія)
3) Методи управління	Професіоналізація управління, автономія ДП, часткова приватизація (Німеччина)	Використання ДП як політичних трофеїв, нехтування принципами управління
4) Суспільно-економічний контекст	Висока ефективність ДП, дотримання принципів корпоративного управління	Збереження політичних умов і обтяжень, низька ефективність ДП

*Джерело: складено автором.

*Source: compiled by the author.

Моделі контролю державної власності (іноді їх називають «власницькими механізмами») створюють інституційні рамки для реалізації політики власності. У звітах OECD популяризуються дослідження та аналізи в цій сфері, хоча сама OECD не надає єдиної позиції. Спочатку дослідження OECD розрізняли три типи моделей власності: централізована, децентралізована (іноді також

секторна модель) та дуальна [17], а в наступних публікаціях було зазначено п'ять або чотири моделі.

Історично першою виникла децентралізована модель, яка для найбільших ДП означає контроль міністерств. Поштові чи залізничні компанії, а згодом і енергетичні та промислові компанії спочатку були елементами різних міністерств, а після корпоратизації залишилися під їхнім контролем. Подібно до цього, в усіх соціалістичних економіках контроль над ДП був розподілений між різними лінійними міністерствами, що стало відправною точкою під час періоду трансформації, а в деяких посткомуністичних країнах ці моделі збереглися протягом багатьох років через інерцію. Основною перевагою децентралізованої моделі є галузева професійність контролю. Проте в сучасних умовах, коли контроль зосереджується на питаннях корпоративного управління та встановленні стратегічних цілей організації, а оперативні питання вирішуються на рівні професійного правління, галузева компетенція контролю стає менш актуальною.

Децентралізована модель має фундаментальні недоліки. Лінійні міністерства поєднують функції контролю за певною групою компаній з регуляторними функціями для всього сектору, що призводить до конфлікту інтересів та упередженості в прийнятті рішень щодо цін і закупівель. Приватні компанії можуть бути дискриміновані. Окремі групи інтересів легко формуються навколо міністерств, що сприяє хижацьким функціям. Крім того, принципи роботи та оцінки ДП не є єдиними на національному рівні, що може викликати різні соціальні та політичні напруження [23]. Це також ускладнює проведення порівняльної оцінки та звітності по всьому сектору ДП в країні.

Після Другої світової війни поступово розвинулися інші моделі контролю державної власності, головним чином дуальна модель, де Міністерство фінансів має додаткові обов'язки та повноваження разом із лінійними міністерствами. Вони зазвичай здійснюють нагляд за фінансовою та операційною діяльністю ДП. У цьому сенсі дуальна модель забезпечує урядовий контроль на єдиному рівні над фінансовим станом всього сектору ДП. Зазвичай дуальна модель власності полягає в тому, що одне міністерство встановлює фінансові цілі, а інше формулює операційну стратегію. Рішення, які застосовуються в усьому світі, різняться. Є рішення, де лінійні міністерства "на передовій", і рішення, де є баланс контролю. Німеччина є характерним прикладом, де протягом кількох десятиліть урядовий контроль над ДП здійснювався успішно саме в дуальній моделі.

В останні роки централізована модель широко сприймається як найкраща інституційна формула для здійснення державних майнових прав. Автори звіту OECD, який загалом рекомендує централізовану модель, чітко пишуть про «зростаючу тенденцію до централізації функції державної власності» [20, с. 10]. Основною її перевагою є відокремлення контролю державної власності над ДП від регуляторних функцій, спрямованих на всі суб'єкти економіки. Важливо

також забезпечити єдині стандарти контролю над ДП незалежно від їхньої галузі, позиції в економіці тощо.

Централізована модель може мати дві суттєво різні форми, фактично утворюючи дві окремі моделі. Перша, яку можна описати як централізовану міністерську модель, полягає в тому, що майнові права на ДП здійснюються урядовим органом, здебільшого відповідним департаментом Міністерства фінансів або економіки, а іноді навіть спеціальним міністерством (наприклад, у Індонезії – Міністерством державних підприємств, у Польщі – Міністерством скарбниці, а з 2019 року – Міністерством державних активів).

Друга, яку можна описати як централізовану агентську модель, полягає в тому, що уряд створює спеціалізовану агентство або холдингову компанію, якій делегує майнові права на здійснення контролю над ДП. Ця модель здається більш раціональною, ніж міністерська з однієї причини. В рамках контролю власності часто потрібно приймати ризиковані бізнес-рішення. Чиновники міністерства, як правило, мають проблеми з ухваленням таких рішень, тоді як спеціалізовані співробітники агентства або наглядового холдингу повинні краще справлятися з такими викликами. Крім того, агентство або холдинг може очолювати професіонал, призначений шляхом конкурсного процесу, тоді як міністерство завжди очолює політик, часто мало пов'язаний з управлінням бізнесом або корпоративним управлінням.

Слід зазначити, що у світі досить типово, коли невелика група найбільших і найважливіших ДП контролюється централізовано, тоді як контроль над іншими розподіляється. Наприклад, у Південній Африці урядовий Департамент державних підприємств здійснює нагляд за вісьмома основними ДП, тоді як у Бельгії лише п'ять найважливіших ДП контролюються централізовано. Наприклад, відомі польські автори (Maciej Bałtowski, Grzegorz Kwiatkowski) [5], які проаналізували 32 найбільші економіки світу і відповідні державні корпорації, відзначають, що лише 20 з цих 32-х країн мають централізовану модель контролю державної власності, і лише 5 мають децентралізовану модель.

Відповідно до цього, можна узагальнено представити функції державних підприємств в розвинених країнах та країнах, що розвиваються, в залежності від політики державної власності (таблиця 4). Як бачимо, функції державних підприємств в розвинених країнах та країнах, що розвиваються, значно різняться в залежності від політики державної власності, рівня розвитку нормативної бази та ефективності управління. Розуміння цих відмінностей є ключовим для вдосконалення політики управління ДП та підвищення їхньої ефективності у різних економічних умовах.

Таблиця 4 – Порівняння функцій державних підприємств в розвинених країнах та країнах, що розвиваються, в залежності від політики державної власності
 Table 4 – Comparison of the functions of state-owned enterprises in developed and developing countries depending on the state ownership policy

Назва функції державних підприємств	Реалізація функцій в розвинених країнах	Реалізація функцій в країнах, що розвиваються
1) Ринкова (економічна) функція	ДП виступають інструментом подолання ринкових провалів, забезпечуючи стабільність у стратегічних галузях, таких як інфраструктура, енергетика та фінансовий сектор. Вони мають здатність стабілізувати економічний цикл завдяки високому рівню професійного управління та розвиненій нормативній базі. ДП тут працюють у рамках прозорих правил корпоративного управління, що мінімізує ризики неефективного використання ресурсів.	ДП часто використовуються для аналогічних цілей, але з меншою ефективністю через недостатню розвинену нормативну базу та проблеми з управлінням. Тут ДП часто виконують подвійні ролі, забезпечуючи економічну стабільність та вирішуючи соціальні питання, але зіткнувшись із викликами корупції та політичного втручання.
2) Фіскальна функція	можуть виступати джерелом доходів для державного бюджету, хоча основний акцент робиться на їхній ефективності та прозорості. ДП зазвичай діють у рамках ринкових умов, що змушує їх бути конкурентоспроможними та зосереджуватися на результативності.	фіскальна функція ДП може бути менш ефективною через проблеми з управлінням та корупцією. Часто бюджетні субсидії використовуються для підтримки ДП, що створює додаткові навантаження на бюджет та знижує стимули до ефективного управління.
3) Функція розвитку	ДП активно сприяють економічному розвитку, зокрема шляхом інновацій та розвитку стратегічних галузей. Політика державної власності спрямована на підтримку довгострокових стратегічних проєктів, що мають важливе значення для національної економіки.	ДП також виконують важливу роль у розвитку, але часто стикаються з проблемами фінансування та неефективності. Державні підприємства можуть бути використані для політичних цілей, що знижує їхню здатність до інновацій та довгострокового планування.
4) Соціальна функція	ДП часто забезпечують стабільні умови зайнятості та соціальні гарантії. Соціальна функція підтримується через добре розвинені системи соціального захисту та корпоративного управління, що дозволяє ефективно інтегрувати ДП у національну економіку.	ДП відіграють важливу роль у соціальному захисті, але часто виконують цю функцію за рахунок ефективності. Тут соціальні функції можуть бути використані як інструмент політичного впливу, що може призвести до нерівномірного розподілу ресурсів та підтримки зайнятості без врахування економічної доцільності.
5) Стратегічна функція	ДП у розвинених країнах відіграють важливу роль у забезпеченні національної безпеки та економічного суверенітету. Політика державної власності орієнтована на захист стратегічних секторів економіки, таких як енергетика та інфраструктура, з дотриманням принципів прозорості та ефективності.	ця функція ДП може бути більш вираженою через необхідність захисту національних інтересів в умовах нестабільності. Однак, відсутність належного контролю та прозорості може призводити до використання ДП для реалізації особистих або групових політичних інтересів.
6) Хижацька функція	хижацька функція ДП мінімізована завдяки ефективним механізмам контролю та прозорості. Використання ДП для особистих або політичних інтересів суворо регулюється законодавством, що знижує ризики корупції.	хижацька функція може бути більш поширеною через слабкі механізми контролю та високу корупцію. Використання ДП як інструменту політичної ренти залишається значною проблемою, що знижує ефективність та прозорість їхньої діяльності.

*Джерело: складено автором.

*Source: compiled by the author.

Для переспрямування виконання функцій державних підприємств (ДП) в Україні на більш значне суспільне благо, необхідно врахувати поточний контекст, включаючи триваючу війну з росією, ослаблену економіку та ризики рейдерства. Перш за все, ринкову (економічну) функцію ДП слід посилити шляхом підвищення ефективності їхньої діяльності та зменшення залежності від державних субсидій. Це можна досягти через професіоналізацію керівних кадрів, впровадження міжнародних стандартів корпоративного управління та посилення відповідальності за результати діяльності. Крім того, важливо забезпечити прозорість і підзвітність діяльності ДП, що дозволить знизити рівень корупції та підвищити довіру громадськості. Впровадження системи незалежних наглядових рад допоможе забезпечити ефективний контроль за діяльністю ДП і мінімізувати політичне втручання.

Фіскальну функцію ДП слід збалансувати таким чином, щоб ДП не лише генерували доходи для бюджету, але й ефективно використовували ресурси. У контексті війни та економічної кризи, ДП можуть відігравати важливу роль у стабілізації економічного циклу та підтримці критично важливих галузей, таких як енергетика та інфраструктура. Функцію розвитку слід спрямувати на стимулювання інновацій та підтримку стратегічних галузей, що є ключовими для національної безпеки та економічного суверенітету. Соціальну функцію ДП слід переорієнтувати на підтримку зайнятості та соціального захисту населення, особливо у постраждалих від війни регіонах. Це допоможе знизити соціальну напругу та забезпечити базові потреби громадян.

У післявоєнній Україні стратегічна функція ДП набуває особливого значення, оскільки вона спрямована на забезпечення національної безпеки та економічного суверенітету. У контексті відбудови країни, ДП можуть відігравати ключову роль у відновленні та зміцненні критичної інфраструктури, забезпеченні енергетичної незалежності та розвитку стратегічних галузей, таких як оборонна промисловість та високі технології.

Нарешті, хижацьку функцію ДП необхідно мінімізувати через посилення контролю та прозорості їхньої діяльності, зменшення політичного впливу та запровадження справедливих систем винагороди. Це дозволить забезпечити більш справедливий розподіл ресурсів та підвищити ефективність управління державними підприємствами в Україні.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На основі проведених теоретичних досліджень і узагальнень можна зробити такі агреговані висновки.

1) На основі нашого дослідження та різноманітних емпіричних досліджень, представлених у літературі, ми виділяємо шість функцій державних підприємств, що мають як економічний, так і неекономічний характер у сучасній економіці: ринкова (економічна), фіскальна, функція розвитку, соціальна, стратегічна та хижацька. Порядок їхнього розташування не є випадковим – зі зменшенням впливу економічних чинників зростає роль політичних. Інтенсивність та важливість окремих функцій суттєво відрізняються між групами розвинених ринкових економік і країн, що

розвиваються. У країнах із розвинутою ринковою економікою ситуація відрізняється від країн, що розвиваються, особливо тих, де ДП є великими і виконують всі представлені функції з великою інтенсивністю.

2) Фундаментальні відмінності між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, також виявляються у сфері політики державної власності. Цілі, принципи та способи її реалізації загалом впливають безпосередньо з функцій державних підприємств. У розвинених країнах політика державної власності значною мірою кодифікована та проводиться прозоро, що дозволяє ефективно контролювати та управляти діяльністю ДП. Прозорість і належне корпоративне управління допомагають мінімізувати корупцію та підвищують ефективність державних підприємств.

3) У країнах, що розвиваються, політика державної власності зазвичай характеризується волонтаризмом і сильно підпорядкована політичним цілям. Відсутність чіткої кодифікації та низький рівень прозорості призводять до неефективності та корупції. Державні підприємства часто використовуються як інструмент для досягнення політичних цілей, що створює додаткові виклики для управління та розвитку. У таких умовах важко забезпечити стабільність і ефективність ДП, оскільки політичний вплив часто призводить до змін у стратегічних напрямках та управлінні підприємствами.

4) Незважаючи на ці виклики і війну, в умовах сучасної зміни світопорядку і пошуку нової моделі глобалізації і взаємозалежності економік, Україні як типовій країні, що розвивається, необхідно активно впроваджувати міжнародні стандарти корпоративного управління та прозорості. Це сприятиме підвищенню ефективності державних підприємств і зменшенню корупційних ризиків. Водночас, важливо враховувати національні особливості та контекст, щоб адаптувати найкращі практики до конкретних умов кожної країни.

5) **Перспективи подальших досліджень пов'язуються з розробкою нової стратегії цифровізації ДП і особливо великих державних підприємств в післявоєнній Україні, і ключовий напрям - це радикальне підвищення продуктивності праці в ДП і технологічно-прозорий облік.** У цьому сенсі цифровізація, особливо впровадження технологій блокчейн, може суттєво сприяти реалізації всіх шести функцій ДП в Україні. Ринкова (економічна) функція може бути посилена завдяки блокчейн-обліку, що забезпечить прозорість і надійність фінансових операцій, знизить ризики шахрайства та підвищить довіру інвесторів. Фіскальна функція може бути оптимізована через автоматизацію збору та аналізу даних, що дозволить більш ефективно контролювати витрати та доходи ДП. У функції розвитку блокчейн-технології можуть сприяти стимулюванню інновацій та створенню нових бізнес-моделей, що базуються на децентралізованих системах. Соціальна функція ДП може бути покращена завдяки цифровим платформам, які забезпечать доступність соціальних послуг і програм підтримки для населення, особливо у віддалених регіонах. Стратегічна функція може бути посилена через захищеність даних та безпеку комунікацій, що особливо важливо для критичних інфраструктурних

проектів. Хижацька функція може бути мінімізована за рахунок прозорості всіх операцій та автоматизованих систем контролю, що унеможливорює маніпуляції та корупційні схеми. Таким чином, цифровізація та блокчейн-технології можуть стати потужними інструментами для підвищення ефективності та прозорості державних підприємств в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гібадуллін О. В., Дунаєв І. В. На шляху до сталого промислового відновлення і розвитку України: дослідження регіональних систем у воєнний період. *Державне будівництво : електронний збірник*. 2023. Том 2. № 34. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-2-09>
2. Глущенко О. В., Швайко М. Л., Дячек В. В., Бабаєв В. Ю., Громов С. О. Діджиталізація оподаткування: можливості та загрози на міжнародному рівні. *Агросвіт*. 2024. № 9. С. 64–70. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2024.9.64>
3. Дунаєв І. В. Як стимулювати економічний прогрес в Україні? Суспільний запит на нову індустріалізацію. *Матеріали XIX Міжнар. наук. конгресу «Публічне управління XXI ст. : синтез науки і практики»*, м. Харків, 19 квітня 2019 р. Харків : Магістр, 2019. С. 330–335.
4. Дунаєв І., Костенніков Д., Кушнір В. Цифрові кочівники: глобальні туристи чи нові робочі руки для післявоєнного відновлення України? *Актуальні проблеми державного управління*. 2023. № 2 (63). С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2023-2-01>
5. Bałtowski M., Kwiatkowski G. State-Owned Enterprises in the Global Economy. London, Routledge, 2018. 343 с. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003244462>
6. Bernier L., Florio M., Bance P. The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises. London; New York : Routledge, 2020.
7. Bertay A. C., Demirgüç-Kunt A., Huizinga H. Bank Ownership and Credit Over the Business Cycle: is Lending by State Banks Less Procyclical? *Journal of Banking & Finance*. 2015. № 50. С. 326–339. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2014.03.012>
8. Böwer U. State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly. IMF, 2017. *IMF Working Papers*, 17 (221). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/30/State-Owned-Enterprises-in-Emerging-Europe-The-Good-the-Bad-and-the-Ugly-45181>
9. Christiansen H. The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries. *OECD Corporate Governance Working Papers*. No. 5. Paris : OECD Publishing, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1787/5kg54cwps0s3-en> URL: <http://surl.li/kacifr>
10. Christiansen H. Balancing Commercial and Non-commercial Priorities of State-Owned Enterprise. *OECD Corporate Governance Working Papers*. No. 5. Paris : OECD Publishing, 2013.
11. Cornett M. M., Guo L., Khaksari S.b, Tehranian H. The impact of state ownership on performance differences in privately-owned versus state-owned banks: An international comparison. *Journal of Financial Intermediation*. 2010. Vol. 19/11. С. 74–94. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2008.09.005>
12. Dunayev I., Kud A., Latynin M., Kosenko A., Kosenko V., Kobzev I. (2021). Improving methods for evaluating the results of digitizing public corporations. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. №6 (13-114). С. 17–28. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2021.248122>
13. Hooijmaaijers B. Blackening skies for Chinese investment in the EU? *Journal of Chinese Political Science*. 2019. № 24(3). С. 451–470. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11366-019-09611-4>

14. Kozarzewski P. State Corporate Control in Transition: Poland in a Comparative Perspective. 2021. URL: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-78562-8> DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-78562-8>
15. Levesque G. China's Evolving Economic Statecraft. The Diplomat. 2017. URL: <https://thediplomat.com/2017/04/chinas-evolving-economic-statecraft/>
16. Mühlkamp H. From State to Market Revisited: A Reassessment of the Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-Owned) Enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2015. No. 86 (4). C. 23.
17. OECD. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries. Paris : OECD Publishing, 2005. 235 c. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264009431-en>
18. OECD. State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa. Engines of Development and Competitiveness. Paris : OECD Publishing, 2013.
19. OECD. Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: a Comparison of Governance Practices. Paris : OECD, 2016. 108 c. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264244603-en>
20. OECD. Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices. Paris: OECD, 2018. URL: <http://surl.li/gwsbmr>
21. OECD. Ownership and Governance of State-Owned Enterprises : A Compendium of National Practices 2021. Paris: OECD, 2021. 104 c. URL: <http://surl.li/bsljxm>
22. OECD Economic Surveys: Croatia 2023. URL: <http://surl.li/qjocmq>
23. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. Paris : OECD, 2015. 80 c. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>
24. Putniņš T. J. State-Owned Enterprises and the Public Mission: A Multidimensional Lens. In L. Bernier, M. Florio, & P. Bance (Eds.). The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises. London; New York : Routledge, 2020.
25. Qi H., Kotz, D. M. The Impact of State-Owned Enterprises on China's Economic Growth. *Review of Radical Political Economics*. 2020. № 52 (1). C. 96–114.
26. Richmond C., Benedek D., Cegar B., Dohman P., Hassine M., Jajko B. Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe. *International Monetary Fund European Departmental Paper Series*. 2019. № 19 (11). C. 127.
27. Sorrentino M. State-Owned Enterprises and the Public Mission: A Multidimensional Lens. In L. Bernier, M. Florio, & P. Bance (Eds.). The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises. London; New York : Routledge, 2020.
28. Szarzec K., Dombi Á., Matuszak P. State-Owned Enterprises and Economic Growth: Evidence from the Post-Lehman Period. *Economic Modelling*. 2021. № 99.
29. Tanzi V. Government Versus Markets: The Changing Economic Role of the State. New York : Cambridge University Press, 2011.
30. The Routledge handbook of state-owned enterprises / Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance. London, New York : Routledge, 2020. 678 c.
31. The World Bank. Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Washington, DC : The World Bank, 2014. 391 c. URL: <http://surl.li/ymwdon>
32. The World Bank. Governance Reforms of State-Owned Enterprises: Lessons from Four Case Studies (Egypt, Iraq, Morocco, and Tunisia). Washington, DC : The World Bank, 2015.
33. Wright M., Wood G. T., Cuervo-Cazurra A., Sun P., Okhmatovskiy I., Grosman A. The Oxford Handbook of State Capitalism and the Firm. Oxford : Oxford University Press, 2022. 912 c.

Стаття надійшла до редакції 02.04.2024 р.

Стаття рекомендована до друку 30.05.2024 р.

Hromov S. O.,

part-time postgraduate student of the Department of Economic Policy and Management,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»,

V. N. Karazin Kharkiv National University,

4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

commander of volunteer formation No. 5 of Sumy Territorial Defense, city of Sumy,

e-mail: gromser78@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9720-0222>

STATE-OWNED CORPORATIONS AND ENTERPRISES: HOW CAN THE GOVERNMENT ADAPT ITS FUNCTIONS AND POLICY FOR THE GREATER PUBLIC GOOD?

Annotation. This paper focuses on analyzing the functions of state-owned enterprises (SOEs) in Ukraine and developing proposals for their reform to increase public welfare. The aim of the article is to investigate and summarize contemporary theoretical concepts regarding the role of SOEs in the economy and society, as well as to identify directions of state policy that will contribute to improving the efficiency of these enterprises.

The main content is structured according to the following logic: a) a brief overview of the characteristics of three types of state-owned enterprises: state economic institutions, state enterprises as statutory corporations, and state enterprises as corporate law companies; b) functions of state-owned enterprises: from evolution to the current six functions (market, fiscal, development, social, strategic, predatory); c) state ownership policy regarding state-owned enterprises, including models of relevant state policy; d) development of proposals for updating the functions of state-owned enterprises for greater public good with emphasis on the Ukrainian context.

The author draws an important final conclusion that in developing countries, state ownership policy is usually characterized by voluntarism and is strongly subordinated to political goals. The lack of clear codification and low level of transparency lead to inefficiency and corruption. State-owned enterprises are often used as a tool to achieve political objectives, creating additional challenges for management and development. Under such conditions, it is difficult to ensure the stability and efficiency of SOEs, as political influence often leads to changes in strategic directions and enterprise management.

Keywords: *functions, state-owned corporations, corporate governance, large state-owned enterprises, value-based management.*

REFERENCES

1. Gibadullin, O.V., & Dunayev, I.V. (2023). Towards sustainable industrial recovery and development of Ukraine: a study of regional systems in the wartime period. *State building*, 2(34). DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-2-09>
2. Hlushchenko, O.V., Shvaiko, M.L., Diachek, V.V., Babaiev, V.Y., & Hromov, S.O. (2024). Digitising taxation: international opportunities and threat. *Ahrosvit*, (9), 64–70. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2024.9.64>
3. Dunayev, I.V. (2019). How to stimulate economic progress in Ukraine? Public demand for new industrialization. *Materialy XIX Mizhnar. nauk. konhresu «Publichne upravlinnia XXI st.: syntez nauky i praktyky»*, Kharkiv, April 19, 2019, 330–335. Kharkiv: Mahistr.
4. Dunayev, I., Kostiannikov, D., & Kushnir, V. (2023). Digital nomads: global tourists or new workers for the post-war Ukraine's recovery? *Pressing problems of public administration*, 2(63), 6–24. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2023-2-01>
5. Bałtowski, M., & Kwiatkowski, G. (2018). *State-Owned Enterprises in the Global Economy*. London: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003244462>
6. Bernier, L., Florio, M., & Bance, P. (Eds.). (2020). *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. London; New York: Routledge.

7. Bertay, A.C., Demirgüç-Kunt, A., & Huizinga, H. (2015). Bank ownership and credit over the business cycle: Is lending by state banks less procyclical? *Journal of Banking & Finance*, 50, 326–339. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2014.03.012>
8. Böwer, U. (2017). State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly. IMF Working Papers, 17(221). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/30/State-Owned-Enterprises-in-Emerging-Europe-The-Good-the-Bad-and-the-Ugly-45181>
9. Christiansen, H. (2011). The size and composition of the SOE sector in OECD countries. OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5kg54cwps0s3-en> URL: <http://surl.li/kacifr>
10. Christiansen, H. (2013). Balancing commercial and non-commercial priorities of state-owned enterprise. OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5. Paris: OECD Publishing.
11. Cornett, M.M., Guo, L., Khaksari, S.b, & Tehranian, H. (2010). The impact of state ownership on performance differences in privately-owned versus state-owned banks: An international comparison. *Journal of Financial Intermediation*, 19(11), 74–94. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2008.09.005>
12. Dunayev, I., Kud, A., Latynin, M., Kosenko, A., Kosenko, V., & Kobzev, I. (2021). Improving methods for evaluating the results of digitizing public corporations. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 6(13-114), 17–28. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2021.248122>
13. Hooijmaaijers, B. (2019). Blackening skies for Chinese investment in the EU? *Journal of Chinese Political Science*, 24(3), 451–470. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11366-019-09611-4>
14. Kozarzewski, P. (2021). State Corporate Control in Transition: Poland in a Comparative Perspective. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-78562-8> URL: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-78562-8>
15. Levesque, G. (2017, April 12). China's evolving economic statecraft. *The Diplomat*. URL: <https://thediplomat.com/2017/04/chinas-evolving-economic-statecraft/>
16. Mühlkamp, H. (2015). From State to Market Revisited: A Reassessment of the Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-Owned) Enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 23.
17. OECD. (2005). Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264009431-en>
18. OECD. (2013). State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa. Engines of Development and Competitiveness. Paris: OECD Publishing.
19. OECD. (2016). Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: a Comparison of Governance Practices. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264244603-en>
20. OECD. (2018). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices. URL: <http://surl.li/gwsbmr>
21. OECD. (2021). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://surl.li/bsljxm>.
22. OECD. (2023). OECD Economic Surveys: Croatia. Retrieved from <http://surl.li/qjocmq>.
23. OECD. (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>
24. Putniņš, T.J. (2020). State-Owned Enterprises and the Public Mission: A Multidimensional Lens. In L. Bernier, M. Florio, & P. Bance (Eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. London; New York: Routledge.
25. Qi, H., & Kotz, D.M. (2020). The impact of state-owned enterprises on China's economic growth. *Review of Radical Political Economics*, 52(1), 96–114.

26. Richmond, C., Benedek, D., Cegar, B., Dohlman, P., Hassine, M., & Jajko, B. (2019). Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe. *International Monetary Fund European Departmental Paper Series*, 19(11), 127.
27. Sorrentino, M. (2020). State-Owned Enterprises and the Public Mission: A Multidimensional Lens. In L. Bernier, M. Florio, & P. Bance (Eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. London; New York: Routledge.
28. Szarzec, K., Dombi, Á., & Matuszak, P. (2021). State-owned enterprises and economic growth: Evidence from the post-Lehman period. *Economic Modelling*, 99.
29. Tanzi, V. (2011). *Government Versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. New York: Cambridge University Press.
30. Bernier, L., Florio, M., & Bance, P. (Eds.). (2020). *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. London; New York: Routledge.
31. The World Bank. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Washington, DC: The World Bank. URL: <http://surl.li/ymwdon>
32. The World Bank. (2015). *Governance Reforms of State-Owned Enterprises: Lessons from Four Case Studies (Egypt, Iraq, Morocco, and Tunisia)*. Washington, DC: The World Bank.
33. Wright, M., Wood, G. T., Cuervo-Cazurra, A., Sun, P., Okhmatovskiy, I., & Grosman, A. (Eds.). (2022). *The Oxford Handbook of State Capitalism and the Firm*. Oxford: Oxford University Press.

The article was received by the editors 02.04.2024.

The article is recommended for printing 30.05.2024.

