

УДК 332.012.3

**МЕХАНІЗМ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ В РЕГІОНІ****Спаських О.Ю.**

Черкаський державний технологічний університет

*В работе предложена процедура выбора мероприятий, которые способствуют повышению эффективности управления, выделены приоритетные механизмы управления собственностью в регионе, в основе которых лежит частно-государственное партнерство, которое реализуется в форме концессий, арендных отношений.*

*The procedure of the actions choice, which stimulate the increase of management efficiency, is offered in the article, the priority mechanisms of property management in the region are selected. The private state partnership, which is realized in form of concessions, lease relations, are underlies these mechanisms.*

Процес приватизації, який завершився формуванням нових власників, знайшов своє продовження у вигляді адаптації системи управління власністю до нових ринкових умов. Разом з тим, різноманіття форм власності і особливості перехідного періоду виключають доцільність використання стандартних підходів до управління власністю, що обумовлює необхідність розробки, адаптації і впровадження інноваційних методів управління власністю в регіоні. Ефективне використання таких методів можливе на основі механізму, спрямованого на досягнення поставленої мети.

**Аналіз останніх джерел.** Теоретико-методологічні і прикладні аспекти дослідження підходу до управління власністю знайшли висвітлення в наукових працях Н. Матрусової, О. Бондаря, С. Варгіна, О. Дзери, М. Кима, В. Ларцева та ін.

**Мета.** Метою даної статті є удосконалення механізму ефективного управління власністю в регіоні, який ґрунтується на засадах приватно-державного партнерства, що реалізується у формі концесій та орендних відносин.

Відповідно до поставлених цілей управління регіональною власністю доцільною є оцінка її ролі в регіональному розвитку з використанням методу геотрионів, внаслідок чого визначається тип регіону. У випадку, якщо в регіоні переважає господарська складова (результат управління власністю) або всі елементи збалансовані, проводиться оцінка ефективності управління власністю за галузями економіки і залежно від результату оцінки розглядаються і здійснюються певні заходи. Якщо господарська складова в регіоні менше інших, проводиться аналогічний аналіз, але в розрізі об'єктів власності на предмет ефективності їх використання (рис. 1). У табл. 1 наведені основні параметри представленого алгоритму ефективного управління власністю в регіоні.

Форма власності не здійснює визначального впливу на ефективність діяльності господарюючого суб'єкта, тоді як якість управління власністю, згідно з отриманими даними, в державному і муніципальному секторі порівняно нижче, ніж в приватному або змішаному секторах. У зв'язку з цим реалізація запропонованого механізму передбачає, крім іншого, передачу об'єктів власності в управління приватному сектору, що неминуче спричинить за собою зміну структури інвестицій в основний капітал: разом з інерційним зростанням відбудеться зниження обсягу інвестицій в основний капітал в державному і муніципальному секторах.

Таким чином, передбачуваний ефект реалізації механізму полягатиме в збільшенні темпів приросту ВРП в порівнянні з інерційною динамікою темпів зростання ВРП.

Для оцінки ефекту від реалізації механізму управління регіональною власністю необхідно зіставити прогнозу динаміку величини ВРП регіону за декількома умовними сценаріями:

1. Лінійна зміна величини ВРП на основі сформованої тенденції (інерційний сценарій);
2. Зміна величини ВРП відповідно до отриманого рівняння регресії на основі інерційного лінійного наближення даних про обсяги інвестицій в основний капітал у відповідному періоді (базовий сценарій);
3. Щорічне заміщення фіксованої частки інвестиційних потоків в державному і комунальному секторах (5 %) інвестиціями приватного сектора на основі базового сценарію (стабільний сценарій);
4. Щорічне скорочення частки інвестиційних потоків в державному і муніципальному секторі (на 5 %) і заміщення їх інвестиціями приватного сектора на основі базового сценарію (розширений сценарій);
5. Щорічне скорочення частки інвестиційних потоків тільки в муніципальному секторі (на 5 %) і заміщення їх інвестиціями приватного сектора на основі базового сценарію (обмежений сценарій).

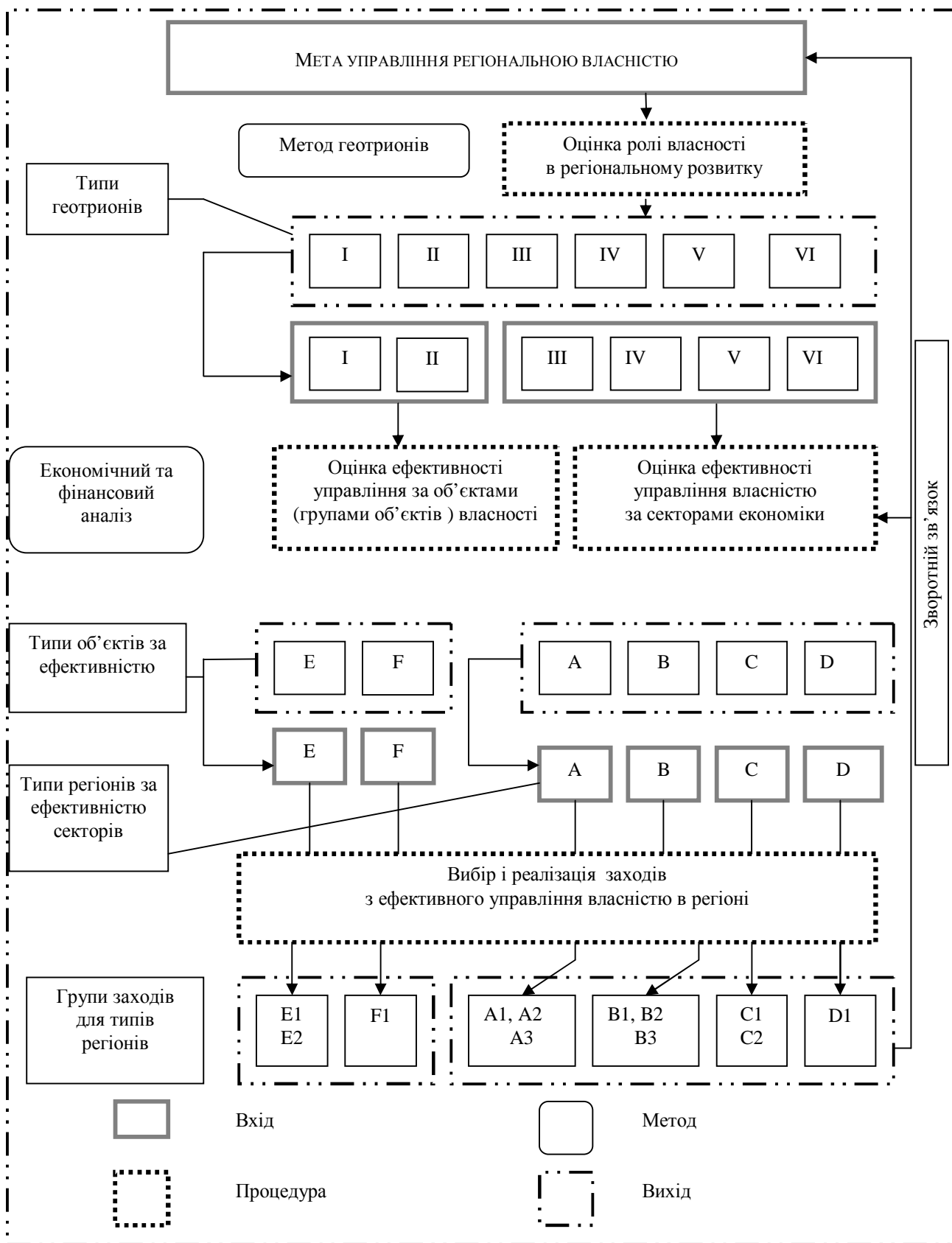


Рис. 1. Механізм ефективного управління регіональною власністю

Примітка до рис. 1:

I-IV – типи геотрионів на основі типології Н.Д. Матрусова [4];  
 А,В,С,Д – типи регіонів залежно від ефективності управління власністю в державному і приватному секторах;  
 Е,Ф – типи об'єктів власності залежно від ефективності управління ними;  
 А1-Ф1 – групи заходів щодо ефективного управління регіональною власністю залежно від типу регіону або об'єкта власності.

Таблиця 1

## Параметри механізму ефективного управління регіональною власністю та їх значення

Параметр	Код параметру	Значення		
		3	4	5
1	2	3	4	5
Тип геотриона	I	Регіон з переважанням території		
	II	Регіон з переважанням господарства		
	III	Регіон з переважанням населення		
	IV	Регіон з рівновагою території і господарства при меншому населенні		
	V	Регіон з рівновагою населення і господарства при меншій території		
	VI	Регіон з рівновагою всіх трьох компонентів		
Тип регіону залежно від ефективності управління власністю в державному і приватному секторах	A	управління власністю ефективно і в приватному, і в державному секторі	A1	Розширене інвестування з різних джерел фінансування
			A2	Приватно-державне партнерство (ПДП): оренда, гарантії, концесія, інформаційне забезпечення
			A3	Розвиток державного підприємництва
	B	у держ. секторі ефективно, а в приватному – менш ефективно або неефективно	B1	Пряма державна підтримка приватного сектора у формі держ. замовлення, інвестиційних кредитів, субсидювання відсотків по кредитах
			B2	ПДП: оренда, гарантії, інформаційне забезпечення, пільги і преференції
			B3	Розвиток державного підприємництва
C	у приватному секторі ефективно, а в держ. – менш ефективно або неефективно	C1	Викуп непрофільних активів державного сектора	
		C2	ПДП: оренда, гарантії, інформаційне забезпечення, зобов'язання, концесія	
D	неефективно і в приватному, і в державному секторі	D1	Підтримка або розвиток певних галузей промисловості (незалежно від приналежності до приватного або державного сектора) з державного бюджету в рамках державних цільових програм	
Тип об'єкта власності залежно від ефективності управління ним	E	ефективні об'єкти власності	E1	Реалізація ПДП незалежно від форми власності об'єкта
			E2	Розвиток за рахунок залученого приватного капіталу
	F	неефективні об'єкти власності	F1	Модернізація, конверсія за рахунок засобів інвесторів і держави

За метод прогнозування як правило обирають лінійну модель, в основі якої лежить функція лінійного тренда. Діапазон значень як база для прогнозу – 8 років, період прогнозування – 4 роки.

Для реалізації інноваційного управління власністю необхідно задіювати наявний інноваційний потенціал регіону, за допомогою якого здійснити розвиток виробництва конкурентоспроможної закінченої продукції, скорочуючи частку сировини в обсязі промислового виробництва, а також збільшити питому вагу підприємств переробної промисловості. У такому разі цільовою установкою інноваційного управління власністю в регіоні може стати утримання позицій на товарних ринках регіону, а також вихід на ринки сусідніх регіонів і України в цілому.

Формування економіки регіону повинне бути засноване на процесі не відособлення, а взаємодії державної і приватної форм власності. При цьому взаємодія повинна відбуватися не тільки на організаційній або виробничій основі, а також підкріплюватися механізмами спільного фінансування капітальних вкладень, які дозволять сформуванню нові об'єкти власності, реалізуючи тим самим розширене її відтворення.

Процеси взаємопроникнення державного і приватного секторів свідчатимуть про ефективний розвиток відносин власності. В даний час можна виділити форми і інструменти, що дозволяють забезпечити формування даної тенденції:

- перетворення казенного підприємства в акціонерне товариство з подальшим продажем частини акцій приватному інвестору;
- продаж частини акцій діючого акціонерного товариства;
- перетворення великих державних холдингів в комерційні суспільства, акції яких можуть брати участь в торгах на біржі;
- передача приватному бізнесу дочірніх компаній;
- передача державних підприємств в оперативне управління і експлуатацію приватним корпораціям [3, С. 47].

Зміни вектора інституційних перетворень в Україні у бік реалізації механізмів об'єднання зусиль, а також матеріально-технічних, управлінських і адміністративних ресурсів державного і приватного секторів з метою оптимізації функціонування кожного з них спричинили за собою появу такого інституту як приватно-державне або суспільно-приватне партнерство, одним з призначень якого є визначення синергетичного ефекту від взаємодії даних секторів.

Передбачається, що найбільш перспективним середовищем, яке випробовує необхідність у використанні можливостей приватно-державного партнерства, є державний сектор в таких галузях, як електроенергетика, житлово-комунальне господарство, транспорт, інфраструктура тощо. Саме у цих галузях державний сектор, вступаючи в партнерські взаємини з приватним сектором, переслідує мету скорочення навантаження на бюджет, пов'язаного з управлінням активами, що вимагають істотних капітальних вкладень, або визнає управління приватного сектора ефективнішим. Проте сказане не означає, що ініціатором партнерства може виступати тільки державний сектор.

Інститут приватно-державного партнерства побудований на збалансуванні, в першу чергу, конфліктних інтересів державного і приватного секторів. З одного боку, держава прагне знизити витрати і добитися підвищення якості наданих державним сектором послуг шляхом залучення приватного сектора до процесу їх виробництва, а з іншого боку – приватний сектор не може або не вважає за економічно доцільне самостійно брати участь в створенні деяких суспільних благ.

Очевидно, що приватний сектор слідує за нормою прибутку на інвестований капітал, і поступитися нею він може лише в обмін на певні пільги з боку держави: лобіювання інтересів, розширення збуту продукції, державні гарантії та ін. Схематично баланс інтересів, що обумовлюють виникнення приватно-державного партнерства, представлений на рис. 2.

На представленому рисунку знайшли відображення найбільш загальні інтереси секторів, тоді як, безумовно, існують і специфічні.

Таким чином, здійснюючи взаємодію через партнерські відносини з державою, приватний сектор розраховує на опосередковану участь в державному або комунальному управлінні, доступ до місцевих або державних джерел інформації, а також на здійснення надійніших і менш ризикових проектів.

Більшою мірою від реалізації приватно-державного партнерства виграє державний сектор, який дістає можливість привернути додаткові джерела фінансування, особливі професійні навички і уміння, повноцінно використовувати нову техніку і підходи до управління, дістати доступ до ринкової інформації, яка була раніше недоступною.

З вищесказаного можна зробити висновок про те, що приватно-державне партнерство є перспективною сферою господарювання, в якій стане можливою ефективніша реалізація ряду функцій державного сектора, не вдаючись до механізмів роздержавлення, а виключно засобами і за рахунок приватного капіталу, що привертається на особливих умовах в державний сектор. В зв'язку з цим є правомірним питання про раціональні форми такого партнерства.

Передбачається, що форма взаємодії держави і приватного сектора повинна визначатися, виходячи з потреб і інтересів сторін на основі системи форм реалізації інституту приватно-державного партнерства, до яких відносяться заходи органів влади щодо забезпечення, впровадження і підтримки партнерських відносин. Нові форми партнерства держави і приватного сектора, що виникають в рамках процесу формування нової економіки, є свого роду реакцією на процеси трансформації, що відбуваються в соціально-економічній системі. На сьогоднішній день можна констатувати значущий розвиток цілого ряду форм реалізації інституту приватно-державного партнерства, ієрархія яких показана на рис. 3.

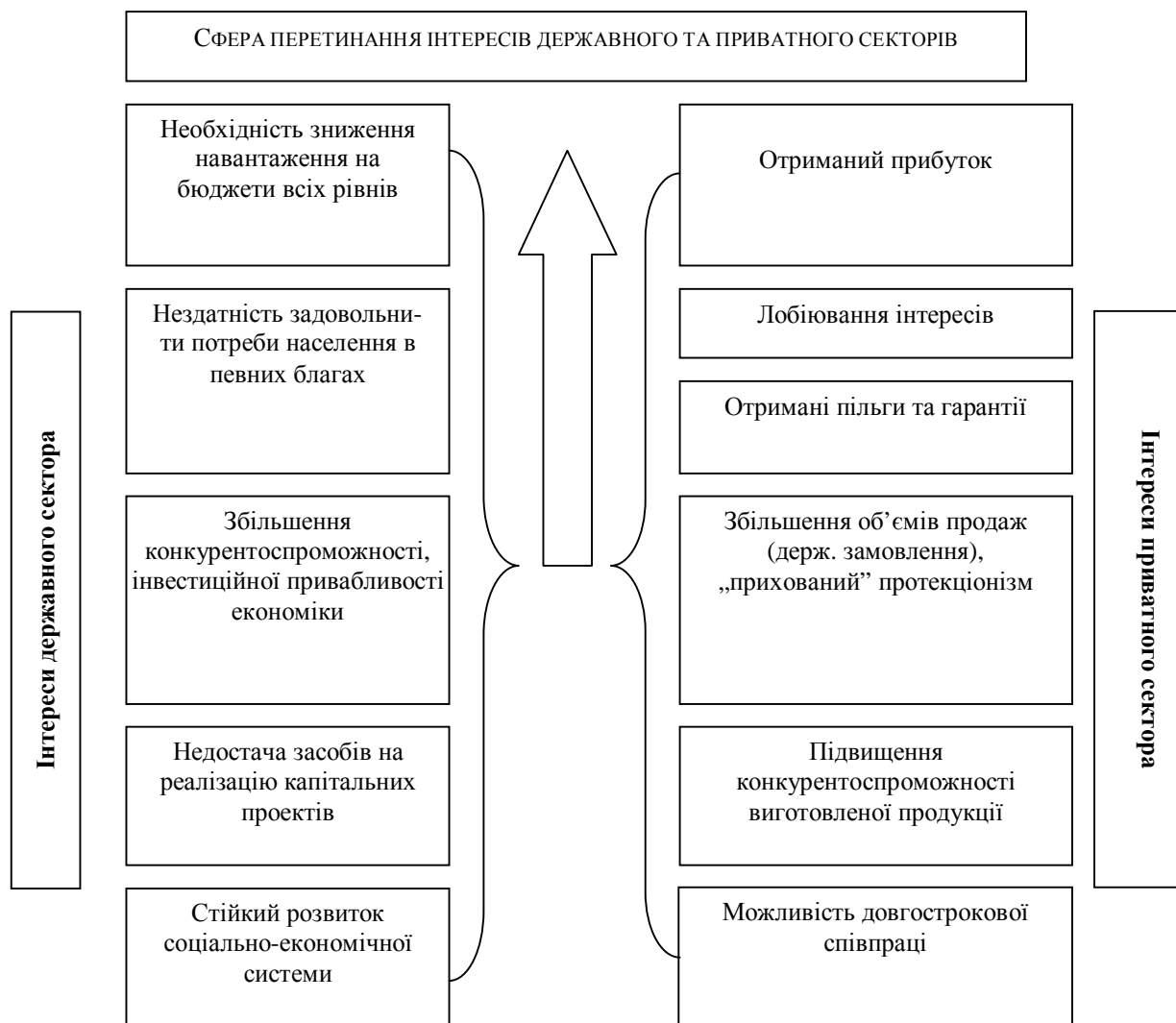


Рис. 2. Сфера перетинання інтересів державного та приватного секторів

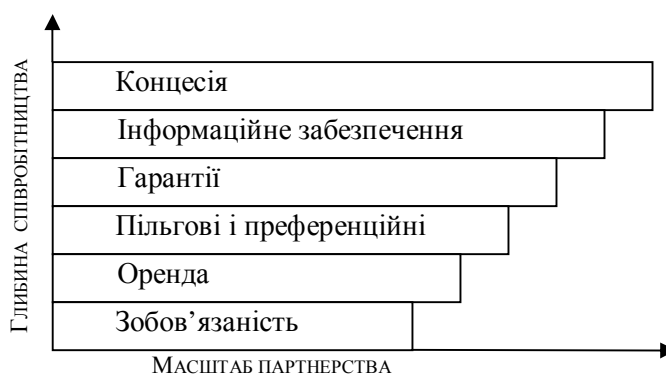


Рис. 3. Форми реалізації інституту приватно-державного партнерства

Так, зобов'язання в рамках приватно-державного партнерства передбачають інтеграцію переважно за ініціативою держави-власника об'єктів інфраструктури і життєзабезпечення, спрямовану на договірне закріплення за собою права надавати певного роду послуги і блага впродовж тривалого терміну. Найчастіше держава в умовах зростаючої конкуренції за допомогою налагодження зобов'язального партнерства реалізує стратегію цільової пролонгації з метою утримання наявної частки ринку. Справедливо стверджувати, що дана форма приватно-державного партнерства не повною мірою відповідає умові балансу інтересів сторін, оскільки приватний сектор часто вимушений вступати у подібні відносини без об'єктивної необхідності.

Поширеною формою приватно-державного партнерства є оренда, яка розгортається більшою мірою відносно нерухомого майна. Оренда дозволяє виконавчим органам влади суб'єктів держави і місцевого самоврядування поповнювати доходи бюджету, зберігаючи при цьому права власності на об'єкти майна, здійснювати за рахунок орендарів частковий і капітальний ремонт будівель і споруд, що передаються в оренду, здійснювати підтримку малого підприємництва, а також підприємництва в соціально значущих і малорентабельних галузях. Разом з тим, оренда не розглядається як ефективний інструмент залучення приватних інвестицій в нерухомість, тому останнім часом наголос робиться на передачі в оренду високоліквідного майна, що не потребує капітальних вкладень.

З боку приватного сектора інтерес до оренди державного або комунального майна обумовлений прагненням користуватися нерухомим майном у виробничих цілях, уникаючи великих одноразових витрат на його придбання або будівництво, а також труднощів, пов'язаних з оформленням прав власності.

Базовими умовами для успішної реалізації приватно-державного партнерства за допомогою оренди повинні стати відсутність цінової дискримінації на ринку оренди державної і комунальної нерухомості, відмова від практики надання майна в оренду на пільгових умовах, адекватний розподіл ризиків експлуатації об'єкта між власником і орендарем.

Партнерство державного і приватного секторів, що реалізовується у формі пільг і преференцій, відбувається за ініціативою приватних підприємств, які переслідують мету закріплення частки на ринку або подолання кризових явищ в господарській діяльності. Найбільш часто використовуваними преференціями є державне і комунальне замовлення, а також цільова пролонгація, раніше згадувана, з тією різницею, що ініціатором пролонгації є приватне підприємство, зацікавлене у фіксації певних умов договорів в контексті змін, що відбуваються на ринку.

Взаємодія державної і приватної власності у формі надання гарантій на перспективу, коли приватні підприємства зможуть забезпечити собі вільніший доступ до позикового капіталу, поліпшивши свою кредитоспроможність, набуває поширення як засіб забезпечення поворотності кредитів. Так, надання гарантій по кредитах приватним підприємствам прирівнюється до розміщення активів, тому може розглядатися як форма взаємодії і як джерело доходів бюджету. Не можна виключати із розгляду заставу державного і комунального майна як альтернативу надання гарантії.

Виникнення нових форм взаємодії приватного і державного секторів обумовлені новими економічними умовами господарювання, що зводять інформацію в ранг одного з основних чинників виробництва [5, с. 26], що позначається на оцінці самої інформації і доступу до неї. Відомо, що учасники ринку – державні або приватні, зацікавлені в зниженні витрат, пов'язаних з пошуком інформації. В зв'язку з цим, об'єднання інформаційних можливостей приватного і державного сектора може мати набагато більш значущий ефект, ніж від взаємодії їх матеріальних активів. На сьогоднішній день приватно-державне партнерство в даній сфері обмежене тільки інформаційним обміном, оскільки роль інформації ще порівняно мала, проте в перспективі, за умов адекватного інституційного оформлення, форма взаємодії нематеріальних активів приватного і державного секторів може стати переважаючою.

Очевидно, що формою партнерства є концесія, яка дає приватному капіталу право управляти державними активами на довгостроковій основі. Сьогодні саме в площині управління державною власністю відбувається найбільш динамічний розвиток взаємодії державного і приватного секторів. Як було показано вище, для вирішення актуальних проблем управління державною власністю обов'язково приватизувати державні активи.

Відходячи від питань ефективності різних шляхів роздержавлення, необхідно звернути увагу на існування відмінних від приватизації форм раціонального використання державного майна з дотриманням інтересів як самої держави, так і приватного сектора. Однією з таких форм розпорядження державним майном є концесія, яка "в сучасній західній науці розглядається як головна напівприватизаційна форма роздержавлення в контексті нової концепції партнерства держави і приватного сектора кінця ХХ ст." [4, с. 66].

Своїм розповсюдженням концесійна форма управління державним майном зобов'язана посиленням лібералізації економіки країн Заходу, що поклала початок розосередженню державних монополій. Більш того, у ряді країн намітилася тенденція до відмови від моделі безпосередньої участі держави в господарській діяльності на користь концепції партнерських відносин з приватним сектором, які могли привести до досягнення ефективної взаємодії капітальних, людських і інтелектуальних ресурсів приватного сектора з державними активами. Подібне партнерство отримало широке розповсюдження в тих галузях, приватизація яких була неможливою або недоцільною з ряду причин.

Таким чином, концесія є достатньо ефективним інструментом досягнення мети приватизації при збереженні за державою права і можливості здійснювати контроль за цільовим використанням об'єкта під керівництвом приватного інвестора, якому було довірено управління державним майном і який прийняв на себе весь підприємницький ризик.

Крім функції контролю, держава в рамках концесійних угод зберігає за собою такі стратегічні питання, як ціноутворення, якість, безпека, а приватному підприємству відводиться вирішення таких тактичних задач, як управління об'єктом, прийом персоналу, інвестування тощо.

Схема реалізації угоди про концесію відображена на рис. 4.

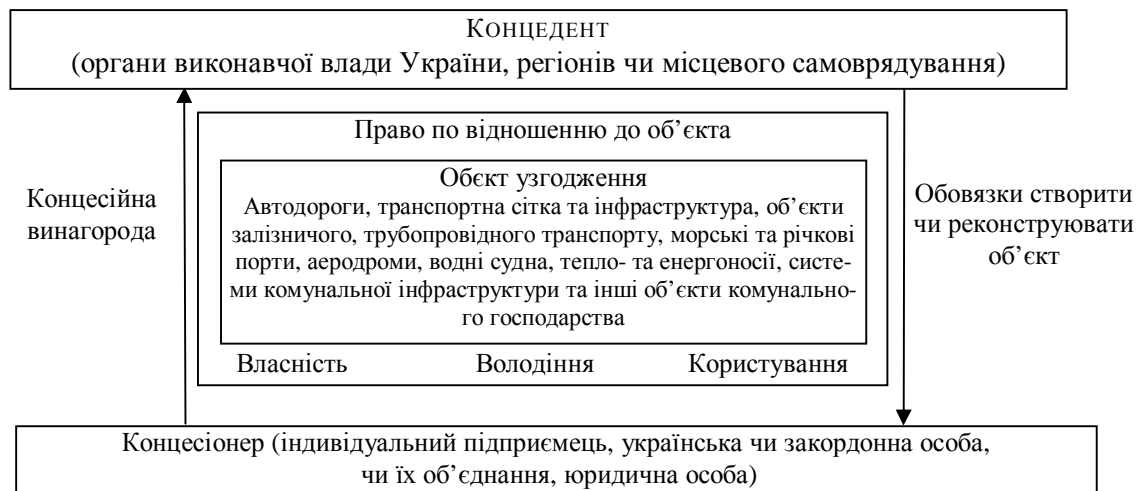


Рис. 4. Схема реалізації концесійного процесу

Повномасштабне впровадження концесійних форм управління державною власністю можливе лише за умови адекватного інституційного оформлення. Зокрема, ґрунтуючись на зарубіжному досвіді, потрібний закон, який би регулював концесійну діяльність в країні.

Крім того, потрібне створення централізованої інформаційної системи концесійних пропозицій, передбаченої законом, але поки не реалізованою на практиці, і, що не менш важливо, створення двосторонніх консультаційних органів, які здійснюють експертизу проектів і інформаційно-консультаційну підтримку як державного, так і приватного секторів з питань взаємодії в рамках угод про концесію. Крім того, ініціалізація концесійних угод і подальша їх вигідна реалізація можливі за наявності відповідних навиків у осіб, що ухвалюють управлінські рішення, з боку держави, оскільки раціональне розміщення державного майна, відбір відповідних правовласників, зажадають від чиновників знання ринкової кон'юнктури і достатньо глибоких знань основ ефективного господарювання.

Принциповим для ефективної реалізації механізмів управління державним майном за допомогою концесійних угод є питання узгодження податкових і концесійних платежів приватного інвестора. Оскільки при реалізації концесійних угод стандартною є ситуація, коли концесіонер інвестує засоби в майно, що належить державі або комунальній організації, то фактично у формі концесійної плати він по частинах сплачує покладений податковий тягар. В цьому випадку держава або муніципалітет отримують компенсацію частини податків в модифікованому вигляді – з відстроченням і закумуляованими у власності [3, с. 65]. Передбачається правомірним, що в даному випадку податкове навантаження на приватного інвестора повинне коректуватися на величину концесійних платежів, тобто передбачати звільнення від частини податків в рахунок виплати до бюджетів концесійної плати. Інакше, який можна тлумачити як дискримінацію концесіонера, стирається економічна доцільність участі приватного сектора в управлінні державними активами на концесійній основі у зв'язку із збільшенням грошових потоків і спочатку підірваною конкурентною позицією.

З урахуванням вищезазначених тенденцій сучасне управління власністю в регіоні вимагає певного інституційного оформлення, яке дозволить:

- 1) забезпечити стійку потребу підприємств і організацій в результатах інноваційної діяльності;
- 2) розширити за рахунок інновацій спектр конкурентних переваг;
- 3) сформувати стабільний і відповідний потребам приплив капіталу в сектори, задіяні в створенні інновацій.

Крім того, управління власністю повинне сприяти перетворенню підприємств на підприємства ринкового типу, здатні адекватно реагувати на запити ринку, зберігаючи стійку конкурентоспроможність, самоокупність і можливість стійкого розширеного відтворення. Також управління власністю в нових економічних умовах повинне спиратися на управлінські рішення, не схильні до дії широкого кола зацікавлених осіб.

Ефективне вирішення проблем управління власністю в регіоні безпосередньо пов'язане зі здійсненням структурних перетворень. У сучасних умовах одним з основних напрямів перетворення систе-

ми управління власністю в регіоні є її реструктуризація, основну спрямованість якої складає формування конкурентоспроможної і адекватної сучасним умовам системи господарювання.

**Висновки.** Таким чином, можна констатувати, що сучасна державна і регіональна політика не сприяють повною мірою ефективному управлінню власністю унаслідок дискусійності поставлених цілей і завдань. В зв'язку з цим, основні цільові установки в галузі управління власністю на регіональному рівні були переглянуті і приведені у відповідність сучасним умовам. Проведений аналіз проблем в даній сфері дозволив зробити висновок про необхідність системного підходу до їх розв'язання, у зв'язку з чим була запропонована система управління власністю в регіоні, що відображає взаємозв'язок основних елементів процесу управління власністю в регіоні. Основний акцент в даній системі був зроблений на методах вирішення актуальних проблем її функціонування, в числі яких пріоритетними представляються економічні і адміністративні.

Проведене коректування цілей і завдань управління власністю в регіоні зажадало формування адекватної концептуальної основи. Виділено декілька блоків, що складають структуру нової концепції, в основі якої лежить механізм цілепокладання, реалізований за допомогою ієрархії цілей. Розроблені концептуальні основи управління власністю в регіоні забезпечують взаємозв'язок даного процесу з податковим, антимонопольним, інвестиційним законодавством, виводять його на якісно новий рівень управління, в основі якого лежить вичерпна інформація про об'єкт, дозволяють враховувати сучасні тенденції у сфері інформатизації. Запропонована процедура вибору заходів, які сприяють підвищенню ефективності управління, конкретизує позицію держави з приводу інструментів управління і є дієвим механізмом вироблення управлінських рішень. Необхідність вироблення принципової позиції держави у сфері управління власністю в регіоні дозволила виділити критерій необхідної і достатньої участі держави в цьому процесі: збереження за державою контролю над наявними в її розпорядженні активами і їх подальше використання для цілей забезпечення власних потреб і опосередкованої участі в процесі регулювання економіки і наділ держави таким чинником виробництва, як підприємницька здатність, за допомогою інтеграції державного і приватного сектора, із залученням капітальних і управлінських ресурсів останнього. Дане положення дозволило виділити пріоритетні механізми управління власністю в регіоні, в основі яких лежить приватно-державне партнерство, що реалізовується у формі концесій, орендних відносин тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Варгіч С. Реформування власності шляхом банкрутства // Цінні папери України. – 2000. – № 9. – С. 6-7.
2. Цільове право України / Д.В. Боброва, О.В. Дзера, А.С. Довгерт та ін. – К. Юніком Інтел, 1999. – 864 с.
3. Бочаров В.П. Государственное предпринимательство в экономике страны и регионе. – Воронеж: ВорГУ. – 2003. – 100с.
4. Варнавский В. Концессионные формы управления государственной собственности. // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 4. – С. 66-71.
5. Martin D., Business Systems Planning. – NY: Walsh, 1984. – 196 h.