

## **2.4. Підходи щодо управління державним майном при реалізації регіональної промислової політики**

Основні об'єкти регіональної промислової політики можуть бути розподінені на дві групи: державні підприємства і підприємства недержавної форми власності [413, с. 22]. Проблеми підтримки недержавних підприємств представлені в науковій і науково-практичній літературі достатньо широко. Тому видається цікавим з наукової точки зору зупинитися докладніше на проблемах управління державним майном щодо реалізації регіональної промислової політики. Питання про роль державної власності в умовах переходу від централізованої до ринкової економіки не можна віднести до числа тих, що широко обговорювалися в 90-х рр. Така ситуація досить легко пояснюється тим, що стандартний набір проблем, які були предметом наукових дискусій і практичних рішень, включав питання проведення антиінфляційної політики і досягнення фінансової стабілізації, лібералізації цін і товарних ринків, загальних принципів реформи власності і приватизації державного майна, залучення іноземних інвестицій і входження національної економіки до світового господарства. Очевидно, що проблема осмислення, яке місце в період ринкових реформ повинно належати державному сектору, і які його форми сприятимуть розвитку економіки в цілому, не сприймалася як першочергова і значуща [193, с. 162].

У той же час реальний економічний розвиток перехідних економік заснований на взаємодії господарських суб'єктів різних організаційно-правових форм. Наслідком широкомасштабних інституційних змін, ядром яких є реформування відносин власності, є скорочення питомої ваги державного сектора в економіці і концентрація

ділової активності в приватному секторі. Але є і підприємства зі змішаною формою власності, тобто ті, де одна частина капіталу належить державі, а інша – іншим юридичним і фізичним особам. Розповсюдженою формою таких підприємств є акціонерні товариства.

Так, виникнення разом з іншими моделями корпоративного управління моделі змішаного приватно-державного контролю стало однією з характерних рис більшості країн з перехідною економікою в 90-х рр. Проте, питання, пов'язані з функціонуванням саме цього типу підприємств, стали грати дуже важливу, якщо не сказати більше, роль для подальшого розвитку країни з другої половини 1990-х рр., на етапі, коли пріоритетним стало завдання відновлення стійкого економічного зростання [207, с. 174].

З урахуванням помітного зниження ролі приватизації у формуванні бюджетних доходів, на перший план постала проблема ефективного управління державною власністю з метою поповнення доходів бюджетної системи на всіх рівнях. Разом з тим реформа управління державним майном не зводиться лише до забезпечення бюджетних доходів держави. Збереження у власності держави значної частки пакетів акцій стратегічних та інших підприємств, передача прав власності від одного суб'єкта господарських відносин до іншого (без зміни статусу державної власності), міжвідомчі конфлікти прямо впливають на ефективність відповідних підприємств, а також на стан інвестиційного клімату в Україні [42, с. 15]. У цьому значенні проблема раціоналізації використання державної власності в корпоративному секторі стає одним із найважливіших факторів розвитку корпоративного сектора.

Низьку ефективність управління державним майном, в першу чергу, зумовлено відсутністю практики, як стратегічного, так і оперативного планування на рівні підприємств. У результаті держава як власник (співвласник) підприємства не в змозі вирішувати завдання управління, оскільки не володіє необхідною інформацією для ухвалення управлінських рішень.

Обов'язковою умовою для ефективного управління є наявність цілей. Цілями для управління підприємством, як економічним об'єктом, є прогнозовані фінансово-економічні показники. Цільові показники можуть бути визначені тільки в тому випадку, якщо підприємство має розроблений бізнес-план який визначає як, у які терміни і чому можуть бути досягнуті певні фінансово-економічні результати [228, с. 35].

Безумовно, створення системи тотального планування, на зразок Держплану СРСР – це утопія. Проте вимога до обов'язкового планування на підприємствах, що повністю або частково належать державі, абсолютно обґрунтована. До речі, власник будь-якого підприємства в змозі оцінювати наскільки ефективно використовується його власність, тільки порівнюючи плановані показники з досягнутими. На жаль, за останні 10 років державою не було зроблено ніяких практичних кроків на шляху до того, щоб створити більш менш дієву систему планування в реальному секторі економіки. Можна створити велику кількість органів, зайнятих управлінням державним майном, але управляти без чітких цілей і якісної інформації неможливо. Немає планів – не буде конструктивних і послідовних дій, направлених на досягнення певної мети. Нездатність керівництва підприємства представити бізнес-план є першою і найістотношою ознакою професійної неспроможності вищого керівництва підприємства і не може бути виправдана нічим, окрім небажання керівництва розкривати фінансову інформацію. Керівництво українських підприємств часто не усвідомлює, що одним з його головних завдань є забезпечення планування, а також контролю за виконанням розроблених планів [18].

Високий базовий рівень освіти, що історично склався в Україні забезпечує можливість швидкого і ефективного навчання фахівців підприємств методам планування. На кожному підприємстві є фахівці, інтелектуальний і освітній рівень яких дозволяє без особливих зусиль освоїти методи і технології бізнес-планування. Необхідно також брати до уваги, що сотні українських і іноземних фірм консультантів надають сьогодні послуги підприємствам щодо бізнес-планування. За минулі роки реформ в Україні створено

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

спеціалізовані програмні продукти, які сьогодні мають високу оцінку фахівців не лише в Україні, але і за кордоном, перекладені багатьма іноземними мовами і рекомендовані до використання провідними міжнародними фінансовими інститутами та організаціями.

Завдання управління державним майном включають два основні блоки: стратегічне управління і оперативне управління [469, с. 390].

До питань стратегічного управління відносять наступні:

1. Ухвалення і обґрунтування інвестиційних рішень:
  - які підприємства повинні залишатися виключно в державній власності?
  - які підприємства повинні бути приватизовані повністю або частково?
  - які підприємства мають потенціал зростання у разі їх реформування, а отже, можуть бути запропоновані інвесторам після проведення відповідних перетворень?
  - які підприємства повинні бути ліквідовані?
2. Рішення з питань боргових зобов'язань підприємств, особливо перед державним бюджетом (податкова заборгованість, заборгованість за кредитами і гарантіями):
  - які підприємства підлягають процедурі банкрутства?
  - боргові зобов'язання яких підприємств повинні бути реструктуризовані і на яких умовах?
  - боргові зобов'язання яких підприємств слід продати на ринку інвесторам (у разі рішення про зміну власника чи приватизацію підприємства)?
3. Проблеми вибору напрямків розвитку конкретних державних підприємств:
  - на яких стратегічних напрямках бізнесу (галузях і товарно-ринкових групах) повинно концентрувати свої зусилля і ресурси підприємство?
  - які цілі і планові показники повинні бути встановлені підприємству для оцінки ефективності діяльності його менеджменту?
  - яку стратегію розвитку повинно обрати підприємство для досягнення поставлених цілей?
  - чи необхідна реструктуризація для досягнення відповідності певними стратегічними пріоритетами, які підрозділи і надмірні активи повинні бути ліквідовані або продані, а які перетворені або відновлені?
  - яка повинна бути стратегія фінансування?
  - яким чином, з яких джерел є можливості профінансувати необхідні перетворення?

Оперативне управління включає три основні групи завдань: планування, контроль і ухвалення управлінських рішень. Висока ефективність управління державним майном може бути забезпечена за допомогою реалізації однієї з найпоширеніших концепцій сучасного менеджменту – управління за цілями (management by objectives). Управління за цілями передбачає наявність ясних, вимірних і досяжних цілей, а також стратегію і план дій, які забезпечать досягнення поставлених цілей [281, с. 134].

Процес менеджменту за цілями складається з 4 етапів:

- визначається коло повноважень з обов'язків керівників усіх рівнів;
- здійснюється розробка й узгодження цілей і задач управління в межах встановлених обов'язків;
- складаються реальні плани досягнення поставлених цілей;
- проводиться контроль, вимірювання, оцінка роботи й отриманих кожним керівником показників за каналами зворотнього зв'язку керування завдань, що може зажадати нового узгодження цілей.

Таким чином, планування бізнесу – це не крок назад, а професійний погляд у майбутнє. Відсутність цілей і планів породжують безвідповідальність в управлінні підприємствами. Якщо немає цілей і не визначені шляхи їх досягнення, то немає і чітких критеріїв для оцінки ефективності менеджменту. В результаті процедури контролю з боку власника (в даному випадку держави) з найважливіших управлінських функцій перетворюються на порожню формальність. Таким чином, наявність бізнес-плану, що включає певну мету (у вигляді фінансово-економічних показників), а також основні

положення стратегії розвитку підприємства і виконання операцій, є найважливішою умовою для створення системи управління за цілями. Контроль – найважливіше завдання управління. Ефективний контроль можливий тільки при виконанні наступних умов [150, с. 401]:

- наявність критеріїв оцінки;
- справедливість (зведення до мінімуму суб'єктивних підходів до оцінки);
- можливість реалізації;
- регулярність.

Якщо цілі сформульовані у формі конкретних значень фінансово-економічних показників діяльності підприємства, а також розроблено і затверджено бізнес-план діяльності підприємства, що містить детальну інформацію про те, як і в які терміни цільові показники будуть досягнуті, з'являється можливість оцінювати ефективність менеджменту підприємства найсправедливішим і відкритим способом, шляхом порівняння поточних показників із запланованими і затвердженими раніше. Необхідно також прийняти до уваги, що управління державним майном повинно здійснюватися через представників держави в Радах директорів підприємств, а наявність узгодженого і затвердженого Радою директорів бізнес-плану і цільових показників дозволить значно скоротити трудомісткість оцінки ефективності менеджменту. Більш того, в цьому випадку така оцінка може проводитися представником держави заочно без безпосередньої участі в засіданні Ради директорів підприємства. Враховуючи, що для забезпечення контролю достатньо стандартної бухгалтерської звітності підприємства з деякими доповненнями і коментарями, контроль і оцінка діяльності підприємств може здійснюватися з періодичністю один раз у квартал. За наслідками аналізу ефективності поточної діяльності підприємств, повинні ухвалюватися управлінські рішення [350, с. 19]. Фактично, управлінські рішення – це дії, з допомогою яких держава реалізує політику управління майном. На відміну від стратегічних рішень (перепрофілювання, ліквідація, приватизація, реструктуризація тощо), оперативні управлінські рішення направлені на рішення двох основних завдань:

1. Внесення змін і затвердження скоригованого бізнес-плану підприємства відповідно об'єктивним змінами зовнішнього середовища (ринкового попиту, законодавства, перегляду державних програм тощо).

2. Рішення кадрових питань: зміна вищого керівництва підприємства у випадку не виконання узгоджених і затверджених планових показників. У практику повинно бути введено жорстке правило: контракт з керівником підприємства може бути підписаний тільки після того, коли погоджено і затверджено бізнес-план. Значення затверджених цільових фінансово-економічних показників діяльності підприємства повинні бути зафіксовані в додатку до контракту. При цьому в контракті повинна бути обов'язкова умова, що керівника підприємства буде усунено з посади, у випадку невиконання узгодженого і затвердженого Радою директорів бізнес-плану. Держава, як будь-який інший власник, повинна забезпечувати управління державним майном максимально ефективно. Власник здійснює управління майном з допомогою повноважних представників, що беруть участь в органах управління підприємствами (Раді директорів і Загальних зборах акціонерів). При цьому найважливішим обмеженням є те, що уповноваженою особою від держави у жодному випадку не може бути менеджер, який здійснює управління поточними операціями підприємства.

Усі об'єкти державного майна, з метою управління, пропонуємо розподілити на дві основні групи:

І. Підприємства, які повинні знаходитись виключно в державній власності (некомерційні об'єкти). У відношенні до таких об'єктів держава виконує функції головного менеджера (керівника), який ухвалює ключові стратегічні і оперативні рішення щодо управління діяльністю підприємства. Зокрема, держава визначає: що вироблятиме підприємство, в якому обсязі, за якою вартістю і як здійснюватиметься

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

фінансування підприємства. При цьому метою держави – менеджера є забезпечення виробництва необхідних продуктів або послуг, необхідної якості, заданого обсягу і за певних умов рентабельності.

До об'єктів державної власності, у відношенні до яких держава діє як менеджер, можуть бути віднесені наступні підприємства [97, с. 110]:

- оборонні підприємства;
- науково-дослідні організації, що мають стратегічне значення для розвитку держави;
- соціальні об'єкти, що не є привабливими з комерційної точки зору;
- об'єкти інфраструктури, включаючи транспорт, зв'язок, порти, газопроводи і т. п. (можуть знаходитися як у державній, так і в приватній власності);

– об'єкти, які мають значення з погляду макроекономічного впливу (можуть знаходитися як у державній, так і в приватній власності). Як вже наголошувалося раніше, найважливішою відмінністю підприємств, що відносяться до категорії винятково державних, є відсутність конкурентного ринку значущих для держави продукції або послуг, потреба в яких не може бути покрита з допомогою проведення закупівель у незалежних, зокрема іноземних виробників. Враховуючи, що головною метою держави, в даному випадку, є забезпечення виробництва необхідних товарів і послуг, функції держави при управлінні даною категорією підприємств направлені на рішення наступних завдань:

1. Експертиза плану діяльності підприємства.
2. Визначення рівня основних фінансово-економічних показників.
3. Затвердження плану підприємства, включаючи штатний розклад і умови оплати праці.
4. Регулярний поточний контроль виконання плану.
5. Ухвалення управлінських рішень (коректування планів, рішення кадрових питань).

Планування на державних підприємствах здійснюється, як правило, на основі державного замовлення [182, с. 304]. При цьому держава визначає:

- номенклатуру продукції або послуг;
- об'єми і умови поставки;
- закупівельні ціни;
- нормативи собівартості і рентабельності, включаючи розміри дотацій у разі планової збитковості підприємства;
- джерела і умови фінансування.

При визначенні підприємств, які повинні знаходитися виключно в державній власності, слід використовувати наступні критерії: необхідність збереження підприємства; наявність обставин, що визначають необхідність обов'язкового існування даного підприємства (причини, за яких дане підприємство не може бути ліквідоване або репрофільоване); неможливість комерційного фінансування (додаткові критерії) [196, с. 80]. Наведені групи факторів є ключовими при визначенні переліку підприємств, які повинні знаходитися виключно в державній власності.

### ***Група 1: Необхідність збереження підприємства:***

- загроза втрати національної безпеки у випадку ліквідації, репрофільювання або приватизація підприємства;
- підприємство виробляє такі товари або послуги, потреби в яких повинні бути обов'язково задоволені, і для яких не існують або, з об'єктивних причин, не можуть бути використані товари-замінники від незалежних (комерційних) виробників;
- продукти або послуги мають значення для формування стратегічного потенціалу держави.

### ***Група 2: Неможливість комерційного фінансування:***

- об'єктивні обмеження рентабельності підприємства (планова збитковість);
  - підприємство не може бути привабливим для інвесторів, внаслідок відсутності потенціалу зростання (розвитку) або не має за своїм розпорядженням необхідного забезпечення для банківських позик;
-

– підприємство не може забезпечити розкриття фінансово-економічної інформації внаслідок підвищених вимог секретності;

– неприйнятний для інвесторів рівень ризиків. Наприклад, єдиним споживачем продукції підприємства є держава, а вільний ринок для даної продукції або послуг відсутній.

Слід враховувати, що самі по собі чинники другої групи, що зумовлюють неможливість комерційного фінансування об'єкта, не можуть бути визначальними при віднесенні підприємства до державної або комерційної форми власності, а можуть розглядатися тільки в сукупності з чинниками з першої групи (необхідність існування підприємства). Наприклад, такі чинники як: поточна збитковість, неплатоспроможність, необхідність збереження робочих місць, не є визначальними. Підприємство неплатоспроможне не тому, що воно є державним, а тому, що ним здійснюється неефективне управління, і зміна менеджменту або реструктуризація може призвести до поліпшення його положення.

II. Об'єкти з можливістю комерційного використання (підприємства, що діють на відкритому конкурентному ринку). По відношенню до комерційних об'єктів, які повністю або частково знаходяться в державній власності, держава повинна діяти виключно як інвестор (співвласник). У цьому випадку підприємство для держави є об'єктом інвестицій, отже, принципи управління повинні ґрунтуватися на методах і підходах, що використовуються в інвестиційному менеджменті. Метою держави-інвестора є забезпечення максимальної рентабельності інвестованого капіталу і зростання ринкової вартості майна (акцій).

Найважливішим критерієм при визначенні комерційної природи підприємства є наявність реальних або потенційних конкурентів, які також можуть запропонувати продукти або послуги для того ж цільового ринку, на якому діє підприємство. При управлінні комерційними об'єктами найважливішим завданням держави є формування і управління (продаж або придбання пакетів акцій) інвестиційного портфеля, що забезпечує мінімальні ризики і максимальну прибутковість інвестованого капіталу, не тільки в короткостроковій, але і в довгостроковій перспективі. При цьому, враховуючи, що багато об'єктів власності мають високу державну значущість (економічну, соціальну тощо) і вимагають індивідуального підходу, а структура і склад портфеля визначені і обмежені, функції управління держави-інвестора близькі функціям фонду прямих інвестицій [84, с. 321].

Держава-інвестор намагається розв'язати проблеми підвищення ефективності діяльності підприємства (проблеми управління) за допомогою інвестування бюджетних коштів. У більшості випадків це приводить просто до втрати грошових коштів [112, с. 14]. У деяких випадках, підприємства, що мають потенціал зростання, починають «оживати» в результаті бюджетних вливань, але ніхто не згадує про те, що цього результату можна було б досягти без використання бюджетних коштів, а шляхом створення умов для залучення приватного капіталу. Вимоги секретності, як обмеження надання інвесторам фінансової інформації, а, отже, неможливості залучення капіталу з позабюджетних джерел, також не є вирішальним чинником.

Якщо підприємство має об'єктивні причини виокремити секретне виробництво в окрему юридичну особу, всі обмеження щодо надання підприємством фінансової інформації інвесторам усуваються. З іншого боку, вже сьогодні існують відкриті акціонерні товариства, що виконують державні оборонні замовлення. Проте, якщо таким підприємствам потрібен додатковий капітал для розвитку виробництва цивільної продукції, то вони повинні будуть виокремити цивільне виробництво в іншу юридичну особу для залучення капіталу з комерційних джерел.

Одним із найважливіших механізмів управління державним майном є система планування [211, с. 62]. Система планування майже на всіх підприємства, що належать державі, потенційно може бути створена в найкоротші терміни, що не перевищують 6

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

місяців і з мінімальними витратами [6, с. 14]. В першу чергу це зумовлено наступними чинниками:

1. Високим рівнем розвитку інформаційних технологій і наявністю спеціалізованих програмних продуктів, визнаних фахівцями з менеджменту і фінансового аналізу не тільки в Україні, але і в зарубіжних країнах, а також їх доступною вартістю.

2. Більш, ніж 10-річним професійним досвідом в області бізнес-планування на підприємствах різних галузей промисловості.

3. Успішним практичним досвідом навчання фахівців українських і іноземних підприємств.

4. Наявністю розвинутої освітньої інфраструктури забезпечення необхідною матеріально-технічною базою, кваліфікованими викладачами та інформаційними технологіями.

5. Наявністю, практично в кожному регіоні, фірм-консультантів, що мають висококваліфікованих фахівців з розробки бізнес-планів.

6. Наявністю організованої і кваліфікованої підтримки консультантів з питань бізнес-планування в мережі Інтернет. При цьому система планування повинна відповідати наступним вимогам:

- мінімальна трудомісткість у використанні (можливість автоматизації основних процедур планування і аналізу ефективності);

- глобальність (можливість охопту всіх підприємств, які повністю або частково знаходяться в державній власності);

- універсальність (застосування стандартних методів і підходів до різних галузей і видів підприємств);

- відповідність загальноприйнятій практиці стратегічного і оперативного корпоративного планування;

- відповідність звітних документів міжнародним стандартам фінансової звітності, для забезпечення можливості надання інформації про діяльність підприємства представникам держави, а також українським та іноземним акціонерам (інвесторам) в єдиному форматі;

- інформаційна сумісність (забезпечення можливості інформаційного обміну інформацією між підприємствами і органами управління на державному, регіональному і муніципальному рівнях);

- зручність в освоєнні і наявність необхідної інфраструктури для навчання.

Мінімальна трудомісткість у використанні – найважливіший чинник, що сприяє розвитку процесів бізнес-планування. Головну роль у зниженні трудомісткості зіграли спеціалізовані програмні продукти для планування і аналізу нового покоління, що базуються на методах імітаційного моделювання грошових потоків. Низька трудомісткість розробки бізнес-планів забезпечується тим, що сучасні програмні продукти мають розвинений інтерфейс, ефективні засоби моделювання і аналізу, а також не вимагають від користувачів спеціальних знань в області програмування.

Лідерами серед існуючих програмних продуктів для корпоративного планування і фінансового аналізу на українському і міжнародному ринках, є програмні продукти серії Project Expert (Business Builder) та інші. Дані продукти були рекомендовані ЄБРР, IFC, UNIDO. Використання сучасних комунікаційних технологій дозволяє оперативно формувати, зберігати і передавати інформацію. При цьому програмні продукти повинні дозволяти будувати фінансові моделі різних підприємств, незалежно від масштабів і галузей діяльності [433, с. 41].

Таким чином, зміст управлінської діяльності у сфері управління державним майном щодо реалізації регіональної промислової політики відображається у цілях (завданнях), функціях та методах діяльності держави менеджера ще як інвестора. Що ж стосується конкретних цілей управління державним майном на державному рівні, то до них відносяться збільшення доходів державного бюджету, забезпечення передумов

для економічного зростання, оптимізація кількості об'єктів, які можуть знаходитися в державній власності, підвищення конкурентноздатності державних підприємств, створення матеріальної основи для надання державних соціальних послуг тощо.

Регіональне втручання повинно бути орієнтоване на ініціювання конкретних заходів щодо підвищення ефективності управління підприємствами державної форми, а також визначення видів діяльності, що забезпечують конкурентоспроможність місцевого виробника, сприяють задоволенню внутрішньорегіонального попиту, збільшенню доходів місцевих бюджетів та розв'язанню соціально-економічних питань [487, с. 55]. У рамках регіональної промислової політики повинна здійснюватися підтримка підприємств, що реструктуруються, на основі антикризової чи санаційної програми регіональної економіки, ключовими елементами якої є регламентація взаємовідносин місцевих органів влади та суб'єктів господарювання державної форми власності на основі оцінки їх санаційної привабливості.

З метою з'ясування змісту управління об'єктами державної власності в роботі визначається на концептуальному рівні комплекс функцій регіональної промислової економіки в процесі управління державним майном. До таких функцій слід відносити насамперед такі функції, як прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, контроль тощо.

Таким чином, проводиться ідея, що в процесі подальшого вдосконалення системи управління державним майном при реалізації регіональної промислової політики треба відмовитись від практики створення паралельних структур управління державним майном. Тут мають функціонувати єдині органи управління державним майном, повноваження яких до того ж повинні визначатися виключно на законодавчому, а не на підзаконному рівні. У цьому відношенні потребує відповідного доопрацювання законопроект «Про управління об'єктами державної власності», який хоч і був прийнятий Верховною Радою України 11 вересня 2003 р., однак не набув чинності через вето Президента України. Адже в ньому повноваження місцевих органів виконавчої влади щодо управління державним майном фактично залишилися невизначеними або визначаються в єдиному контексті з іншими так званими органами, уповноваженими управляти об'єктами державної власності, що породжуватиме безліч проблем в процесі застосування положень цього закону у разі його прийняття. Крім того, необхідно привести підзаконні нормативно-правові акти у відповідність до норм Конституції та законів України.