

Катерина Ровинська

КОРПОРАТИВНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджується можливість застосування корпоративного підходу в реформуванні системи регіонального управління. Розглядається регіон як «квазікорпорація» із залученням приватних механізмів управління, а також розподілу прав, обов'язків та відповідальності серед його учасників.

Ключові слова: *регіон, регіональне управління, корпоративне управління, квазікорпорація.*

Регіон – це певна територія в рамках однієї держави чи групи держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними чи іншими), і за цими критеріями дана територія відрізняється від інших територій.

Виходячи з такого розуміння регіону, можна запропонувати різні способи класифікації регіонів, що, в свою чергу, буде визначати зміст регіональної політики, а також складну структуру та взаємодоповнюваність інститутів регіонального управління.

В залежності до існуючих адміністративно-територіальних одиниць, можна виділити такі види регіонів.

1. Регіон – це адміністративна одиниця субнаціонального рівня, яка має чітко визначені кордони, знаходиться в ієрархічній системі державного управління, на неї поширюється дія одного кола нормативно-правових актів. Під це визначення підпадають області України, Автономна Республіка Крим.

2. Регіон – це неадміністративна територіальна одиниця субнаціонального рівня. Мова йде про кілька областей, наприклад, Карпатський регіон, який, на думку більшості регіоналістів, об'єднує Львівську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Закарпатську області. Різновидом такого регіону може бути регіон, який включає частини адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, регіон гірських Карпат, який об'єднував би гірські населені пункти вказаних областей, які підпадають під дію закону «Про статус гірських населених пунктів». В такому розумінні регіон також має чітко визначені територіальні межі, але його кордони не збігаються з кордонами адміністративно-територіальних одиниць (областей та районів).

3. Регіон – це територія, на якій реалізується (чи може бути реалізована) певна програма. Такий регіон має досить нечіткі характеристики, в тому числі територіальні, як правило, вказується тільки на його центр, а кордони можуть бути розмиті. Такий регіон існує в багатьох адміністративно-правових системах, а управління здійснюється в неадміністративних формах. Наприклад, рекреаційний регіон Українських Карпат.

4. Регіон, частина якого знаходиться за межами території, а отже і юрисдикції України (так звані єврорегіони).

Загальноприйнятим у регіоналістиці є також виділення проблемних регіонів, тобто регіонів, які характеризуються тими чи іншими аномаліями. Проблемний регіон – це територія, яка не в змозі самостійно вирішити свої соціально-економічні проблеми чи реалізувати свій потенціал, тому вимагає підтримки з боку держави. Таке розуміння «проблемності» регіону є загальноприйнятим в регіональній політиці європейських країн та наднаціональній регіональній політиці Євросоюзу, до політико-правових і економічних стандартів якого прагне Україна. Проблемний регіон, як правило, не збігається з адміністративно-територіальною одиницею (наприклад, регіон, що постраждав від паводка в Закарпатті). В регіоналістиці склалося декілька підходів до класифікації проблемних регіонів.

1. Визначення проблемних регіонів у залежності від гостроти або кризовості соціально-економічних проблем на основі системи індикаторів, основними з яких є виробничий потенціал, зайнятість продуктивного населення, рівень життя, правопорядок і режим законності, науково-технічний потенціал, екологічна ситуація, демографічна ситуація, бюджет і фінанси, енергозабезпечення, продовольче забезпечення. Кризовими слід вважати ті регіони, в яких системна криза викликає незворотні соціальні й політичні деформації.

Постановка проблеми

Кризові умови функціонування економіки України посилюють негаразди, пов'язані з процесом державного управління регіональним розвитком та застарілими підходами до формування стратегій соціально-економічним розвитком. Підвищення ефективності регіонального управління щодо забезпечення збалансованого соціального розвитку регіонів України потребує подолання значної мікрорегіональної диференціації умов такого розвитку. Наслідками значної диференціації є збільшення кількості регіонів, неспроможних самостійно вирішувати власні соціально-економічні проблеми, їх низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність призводить до пошуку науковцями та практиками нових підходів до регіонального управління.

Сьогоднішній етап державотворення дозволяє і вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління. Бачення регіону виключно як адміністративно-територіальної одиниці, а регіонального управління – як перманентного перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є неконструктивним, не відповідає соціально-економічним та політичним реаліям сьогоденної України.

Численні публікації з проблем регіоналістики, наукові та громадські зібрання, що обговорюють зазначені проблеми, як правило, зосереджуються на вивченні та узагальненні зарубіжного досвіду, а також аналізі ролі недержавних організацій у регіональному розвитку.

Проте, мало хто з них задається питаннями фінансового самозабезпечення регіону як самодостатньої системи та можливості використання корпоративного підходу до їх соціально-економічного розвитку.

Як завдання цього дослідження вбачаємо спробу обґрунтувати соціально-економічну доцільність і потенційні переваги застосування ідеології корпоративного управління в системі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з позицій розгляду регіону як багатопрофільної соціально-економічної корпорації.

Успішне формування засад регіональної політики і нової структури регіонального управління із використанням корпоративного підходу неможливе без з'ясування категорій «регіон» та «корпорація», які мають науково-теоретичне і практичне значення.

Погоджуючись із думкою В. Кресмана [1, с. 52], сьогодні поняття регіону не може бути звужене до поняття адміністративно-територіальної одиниці.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

2. Регіони, які визначаються через призму регіональної економічної політики: відсталі, депресивні та прикордонні. Визначити відсталий регіон можливо тільки в контексті соціально-економічної ситуації в державі. Відсталими прийнято вважати регіони, які мають традиційно низький рівень життя порівняно з основною масою регіонів країни. Як правило, для таких регіонів властивий тривалий застій, низька ефективність господарської діяльності, недиверсифікована галузева структура промисловості, недостатньо розвинута соціальна сфера. Депресивні регіони принципово відрізняються від відсталих тим, що при недостатніх нинішніх соціально-економічних показниках у минулому ці регіони належали до розвинутих регіонів країни. Як правило, вони мають досить високий рівень виробничо-технічного потенціалу, значну частину промислового виробництва у структурі господарства, кваліфіковані кадри. Але з різних причин (через зниження попиту на основну продукцію чи зниження її конкурентно-спроможності, вичерпаність корисних копалин) такі регіони втратили своє колишнє економічне значення. При цьому тривалість і глибина регіональної депресії визначається складом тих галузей виробництва, криза в яких стала основною причиною поширення депресії на всю економіку регіону. За цією ознакою депресивні регіони можна поділити на старопромислові, аграрно-промислові та видобувні. Як правило, причиною утворення депресивних регіонів є трансформація економіки країни в рамках перехідного етапу. Старопромислові регіони потерпають, зазвичай, від розривання економічних зв'язків, скорочення державного замовлення на продукцію оборонного призначення, дисбалансу цін. Як правило, старопромислові регіони характеризуються комплексом спільних ознак у різних державах. Виділити в чистому вигляді депресивні аграрно-промислові регіони важко у зв'язку з загальною депресією у аграрно-промисловому комплексі країни. Перш за все, такі регіони асоціюються з територіями, де частка сільського населення є відносно великою.

Видобувні депресивні регіони виникають, як правило, у локальних гірничопромислових та лісопромислових зонах, що розташовані у малозаселених територіях держави [1, с. 54].

На наш погляд, така класифікація регіонів є більш статистичною ніж перспективною в контексті реформування регіонального управління з погляду корпоративізму.

В трудах основоположників регіональної економіки регіон виступав тільки як зосередження природних ресурсів та населення, виробництва та споживання товарів, сфери обслуговування та не розглядався як суб'єкт економічних відносин, носій особливих економічних інтересів. В сучасних теоріях регіон досліджується як багатофункціональна та багатоаспектна система. Найбільше поширення отримали чотири парадигми регіону: регіон-квазідержава, регіон-квазікорпорація, регіон-ринок (ринковий ареал), регіон-соціум [3, с. 123].

Так, регіон-квазідержава – відносно відокремлена підсистема держави та національної економіки, яка акумулює все більше функцій та фінансових ресурсів, які раніш належали центру.

Регіон-квазікорпорація крупний суб'єкт власності (регіональної та муніципальної) та економічної діяльності як учасник конкурентної боротьби на ринках товарів, послуг, капіталу (наприклад, захист торгової марки місцевих продуктів, змагання за більш високий регіональний інвестиційний рейтинг та ін.).

Регіон-ринок – ринок, які має межі (ареал), обумовлений загальними умовами економічної діяльності (під-

приємницький клімат) та особливостями регіональних ринків різних товарів та послуг, праці, кредитно-фінансових ресурсів, цінних паперів, інформації, знань тощо.

Зазначені три парадигми в теорії регіону включають проблему співвідношення ринкового саморегулювання, державного регулювання та соціального контролю. Серед вчених-регіоналістів рідко зустрічаються прихильники крайніх позицій: або повністю ринкова економіка (радикальний лібералізм) – або централізовано-керована економіка. Безліч теоретичних відтінків уміщається на платформі «соціальне ринкове господарство», тому в теоріях економічного регіону значна увага приділяється подоланню фіаско ринку, принципам розвитку неринкової сфери, виробництва та використання громадських благ, регулювання природних монополій, захисту від негативних наслідків приватнопідприємницької діяльності тощо [4, с. 87].

У той же час, регіон-соціум – суспільство людей, які проживають на окремій території, на першому плані якого – відродження соціального життя (населення та трудових ресурсів, освіти, охорони здоров'я, навколишнього середовища та т.і.) та розвиток системи розселення. Вивчення ведеться в розрізі соціальних груп з їх особливими функціями та інтересами. Даний підхід є ширшим за економічний. Він включає культурні, освітні, медичні, соціально-психологічні, політичні та інші аспекти життя регіонального соціуму, синтезу яких регіональна наука з самого початку приділяла велику увагу.

Теорії розвитку регіону спираються на досягнення макроекономіки, мікроекономіки, інституційної економіки та інших напрямів сучасної економічної науки. Подібність регіону і національної економіки визначає можливість застосування для регіону макроекономічних теорій (неокласичних, неокейнсіанських тощо), особливо тих, які ставлять в основу виробничі фактори, виробництво, зайнятість, доходи. Теорії регіональної макроекономіки більше відповідають парадигмі «регіон як квазідержава». Таке застосування більш адекватно для однорідних (гомогенних) регіонів. Мікроекономічні теорії доцільно залучати тоді, коли подання регіону як точки або однорідного простору недостатньо і необхідно брати до уваги внутрішні відмінності (вузловий або поляризований регіон), які, на наш погляд, у регіонах України. Теорія і методологія мікроекономічного аналізу більше відповідають парадигмам «регіон як квазікорпорація» і «регіон як ринок».

Отже, розглядаючи «регіон як квазікорпорацію», необхідно визначити структуру його системи управління з огляду на корпоративний підхід. В основі корпоративного підходу лежить ідея діалогу між усіма зацікавленими учасниками територіального розвитку. Його принциповою вимогою є залучення до процесу розробки програмних документів усіх потенційних стейкхолдерів, що представляють різні групи (бізнес, освіта, охорона здоров'я та ін.). Важливим є і те, що їх ресурси дають змогу істотно впливати на розвиток території. Цей підхід заслуговує на серйозну увагу для вивчення і впровадження в таких умовах, що характеризуються широким спектром соціальних груп, різноманітністю інтересів учасників відносин у великих муніципальних утвореннях – містах.

Необхідно зазначити, що концепція корпоративного управління (Corporate governance) зародилась у менеджменті в зв'язку із проблемами управління корпораціями. Вона охоплює широке коло проблем, таких як відношення між власниками (акціонерами) та менеджментом, радою директорів та іншими носіями

корпоративних інтересів (shareholders). У відношенні державного управління проекція даної концепції торкається цілого ряду важливих проблем, пов'язаних з відношенням народу або суспільства (як акціонерів) та органами управління (boards), які повинні діяти в інтересах народу. В рамках даного напрямку розроблюються рішення в області нагляду, контролю, оцінки діяльності, підзвітності керуючих. Основний зміст концепції – узгодження інтересів об'єктів управління із інтересами суб'єктів управління [5].

У нових умовах регіони зосередили більшу частину владних і господарських функцій. Регіон є основним суб'єктом власності, який делегує функції власника широкому колу господарюючих суб'єктів. В цих умовах природно виникає прагнення до більшої економічної самостійності регіональних і муніципальних утворень.

У той же час, скасування державної галузевої системи управління економікою диктує необхідність формування нових, партнерських відносин в системах: регіон – муніципалітет; муніципалітет – основна виробнича ланка; регіон – основне виробниче ланка.

Основною тенденцією в практиці державного регулювання економіки, починаючи з кінця 90-х років ХХ століття, став процес перенесення на рівень державної виконавчої влади принципів організації і методів управління, які використовуються в діловому світі і корпораціях. Тим самим адміністрація регіону перетворюється в інноваційну організацію по наданню різноманітних соціально-економічних послуг. Такий досвід вже давно існує в європейських країнах і США, де вони навіть називаються корпораціями.

Виходячи з цього, принципи менеджменту, які застосовуються у корпораціях, підприємствах, переносяться на регіональний рівень, що приводить до виникнення нової категорії регіональний менеджмент.

Проте, для розуміння сутності цього досить інноваційного підходу до управління регіоном вважаємо за необхідне звернутися до визначення такої категорії як корпоративне управління, що надасть змогу визначити організаційно-економічні засади такого управління регіоном.

Одні автори розуміють під корпоративним управлінням сукупність внутрішніх управлінських процесів кампанії, інші обмежують це поняття рамками функціонування ради директорів. Часто під корпоративним управлінням розуміють загальний менеджмент, який не точно визначає його сутність. Іноді корпоративне управління визначають як систему органів управління або сукупність організаційно-правових норм. Усі визначення мають право на існування, але складність проблеми потребує більш глибокого дослідження.

Так, з точки зору російських науковців, корпоративне управління – це система відносин між власниками, органами управління акціонерного товариства, його менеджерами, а також іншими зацікавленими особами (працівниками, постачальниками, споживачами, кредиторами, державними та місцевими органами влади, громадськістю, тощо) задля забезпечення ефективної діяльності товариства, інтересів власників та інших зацікавлених осіб. Інші російські вчені визначають корпоративне управління як «взаємостосунки між власниками, менеджерами і працівниками кредитних організацій, а також їх кредиторами» або «комплекс відносин між адміністрацією компанії, її власниками і іншими зацікавленими особами» [6].

Багато науковців-регіоналістів вже концентрували свою увагу на принципах побудови регіональної політики, які мають спільне значення й для принципів

корпоративного управління. Так, М. М. Іжа зазначив, що сучасна політика регіонального розвитку базується на принципах, серед яких присутній принцип додатковості (здійснення фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок державного та місцевих бюджетів); субсидіарності (максимальне наближення місця надання адміністративної (управлінської) послуги до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління); партнерства (співробітництво між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі реалізації Стратегії, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань) [2, с. 605].

Проте, якісно по-новому підійти до формування політики регіонального розвитку надають змогу ключові принципи корпоративного управління, а саме інформаційна прозорість, забезпечення фінансової результативності та платоспроможності корпорації врахування ризиків при управлінні корпорацією.

Таким чином, під корпоративним управлінням регіону слід розуміти таке управління економікою регіону, яке базується на корпоративних принципах та обліку територіального розподілу праці. Його основними вимогами є:

- концентрація на досягнутих результатах і розробка заходів для досягнення перспективних цілей регіону;
- визнання управліннями, що громадяни, які проживають на даній території, є їх потенційними клієнтами, а тому слід розуміти і зважати на їх потреби та інтереси;
- вміння працювати краще, скоріше і дешевше, щоб витримати конкуренцію з приватними компаніями з надання послуг.

✎ Сучасний етап розвитку людської цивілізації перед'являє власні вимоги не лише до національних економік, а і до світового господарства у цілому. Ці вимоги витікають із проблем, які пов'язані з виживанням мношай цивілізації.

На перший план висувається проблема гуманізації економіки, розумних потреб суспільства, ефективного використання всіх видів ресурсів.

Якщо взяти за основу корпоративний підхід до національних і регіональних економік, то методологічну основу побудови нової системи управління мають утворювати ті загальні теоретичні принципи, на основі яких розроблювана модель буде:

- відповідати характеру і рівню розвитку суспільного виробництва в країні та її регіонах;
- відображати і максимально реалізовувати цілі розвитку економічної системи, що управляється;
- виражати всі вартісні категорії виробництва в грошовій формі як кінцевій формі відтворювального процесу;
- оптимізувати комбінацію факторів регіонального виробництва і забезпечувати ефективність їх використання.

Вважаємо, що формування регіональної політики, яка буде ґрунтуватися на вищевикладених принципах корпоративного управління частого права, забезпечить стійке управління регіонального розвитку. Перспективами подальших досліджень є визначення регіонального адміністрування в контексті системи корпоративного управління, що надасть змогу визначити ключеві кроки в реформуванні системи регіонального управління.

Література.

1. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління / В. Керецман // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 51–55.
2. Іжа М. М. Використання теорій регіонального розвитку в Україні / М. М. Іжа // Держава і право: Зб. Наук. праць. Юр. і політ. науки. – Вип. 52. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 602–607.
3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – Учебник для вузов; Гос. ун-т. – Высшая школа экономики. – 4-е изд. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
4. Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление / А. И. Гаврилов. – Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.
5. A Theory of Governing the Public's Business: Redesigning the Jobs of Boards, Councils, and Commissions // PUBLICMANAGEMENT REVIEW, VOLUME 3, ISSUE 1, MAR. 2001 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://media.johnwiley.com.au/product_data/excerpt/41/07879584/0787958441.pdf. – Назва з екрану.
6. Ровинська К. І. Державне регулювання системи корпоративного управління банків в Україні / К. І. Ровинська // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ. – 2010. – № 6 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd /2010-6>. – Назва з екрану.

УДК 351:338.246

Оксана Сирота

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВ СТРАТЕГІЧНИХ ГАЛУЗЕЙ ЕКОНОМІКИ

В статті розглянуто механізми здійснення приватизації об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, обґрунтовано необхідність врахування галузевих особливостей при приватизації таких об'єктів, проаналізовано організаційно-правові підходи щодо визначення переліку стратегічних галузей.

Ключові слова: приватизація об'єктів, що мають стратегічне значення, критерії віднесення об'єктів до таких, що мають стратегічне значення, перелік стратегічних галузей економіки, механізм «секторної» приватизації.

Необхідність структурних перетворень відносно власності в Україні є очевидною – різноманіття форм власності та господарювання складають фундамент функціонування ринкової економіки. Проведення масової приватизації, інших процесів відчуження державного майна, а також розвиток недержавних

форм господарювання призвели до суттєвого зменшення частки державного сектору в українській економіці, відбулися значні зміни його структури.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки планується завершити до 2014 року приватизацію як широкомасштабний соціально-економічний проект трансформації державної власності в Україні. Метою реформ є залучення інвестицій для забезпечення інноваційного розвитку економіки, особливо в стратегічних та інфраструктурних галузях. Скорочення обмежень для включення до приватизації державних об'єктів дозволило залучити до приватизації підприємства паливно-енергетичного комплексу, приватизації підлягатимуть природні монополії, науково-дослідні установи, підприємства інфраструктурних галузей та оборонно-промислового комплексу. Безпечно для національних інтересів функціонування стратегічних галузей при залученні приватних інвесторів вимагає зміни підходів до системи державного регулювання в частині збереження державного впливу у стратегічних галузях після їх приватизації. На даному етапі трансформаційних перетворень, коли продовження реформ в країні вимагає відкриття стратегічних сфер для входження приватного капіталу, особливого значення набуває обґрунтування технології проведення приватизації підприємств в стратегічних та інфраструктурних галузях.

Дослідження теоретичних та практичних проблем здійснення приватизації стратегічно важливих підприємств знайшли відображення у працях таких науковців: О. Бондаря, О. Пасхавера, Л. Верховодової, К. Гесвої, І. Жалніної та ін. В той же час, не зважаючи на значний інтерес науковців до аналізованої проблематики, недостатньо досліджені організаційно-правові механізми здійснення приватизації підприємств стратегічних галузей.

Метою дослідження є розроблення механізмів врахування галузевих особливостей при приватизації підприємств стратегічно важливих галузей.

Державна програма приватизації на 2000–2002 роки визначила курс на приватизацію стратегічних та великих державних об'єктів виключно за кошти з урахуванням їх індивідуальних особливостей. Це стало початком орієнтації приватизації на реальних інвесторів, які могли забезпечити ефективний розвиток підприємств після приватизації.

В Україні статус стратегічного застосовується тільки для окремих об'єктів, при цьому законодавчо не введено поняття «стратегічно важливе підприємство». О. Бондар пропонує під стратегічними підприємствами розуміти підприємства, діяльність яких спрямовано на забезпечення сировинними, енергетичними та іншими виробничими і споживчими ресурсами, а також підприємств експортної орієнтації, які опосередковано доповнюють дефіцит у стратегічних ресурсах [1, с. 4]. Інше за змістом та сутністю визначення, з яким ми цілком погоджуємося, дає І. Жалніна, яка рекомендує вважати стратегічно важливими підприємства, діяльність яких суттєво впливає на безпеку та ефективність національної економіки, її інноваційний розвиток, а також життєдіяльність населення шляхом реалізації науково-технічного, інноваційного, експортного, інфраструктурного потенціалу, виробництва прогресивної, соціально значущої або імпортозамісної продукції завдяки наявності особливих умов функціонування чи стратегічного ефекту як здатності отримувати економічний ефект чи запобігти втратам, зумовленим неможливістю реалізувати інтереси майбутнього розвитку підприємства чи відповідної сфери діяльності [2, с. 6].

© Сирота О.А., 2012.