

# ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ОРЕНДИ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА АЛГОРИТМ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*У статті визначено основи фінансові стратегії, політики і тактики, цілі та завдання оренди об'єктів державної власності, запропоновано алгоритм прийняття управлінських рішень. Виділено функціональні детермінанти ефективної системи фінансово-адміністративних домінант оренди об'єктів державної власності.*

*In the article certainly bases financial strategies, policy and tactic, aims and tasks of lease of public domain objects, the algorithm of acceptance of administrative decisions is offered. The functional determinants of the effective system financially and administrative dominants of lease of public domain objects are selected.*

*Ключові слова: фінансова стратегія, фінансова політика і тактика оренди об'єктів державної власності, алгоритм прийняття управлінських рішень, система фінансово-адміністративних домінант оренди об'єктів державної власності.*

## ВСТУП

Розвиток оренди об'єктів державної власності в Україні співпав у часі з початком реформування економіки загалом та відносин власності зокрема. Оренда об'єктів державної власності за етапами розвитку в Україні була окреслена як складова частина політики приватизаційної, інвестиційної, бюджетної, податкової, амортизаційної. Однак, в Україні дотепер не сформована фінансова стратегія та політика держави щодо оренди об'єктів державної власності, не виділено фінансові домінанти оренди, основні цілі та мета фінансової політики, а окреслюються лише окремі фінансові елементи оренди.

## ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Надання в оренду, договірне строкове платне користування об'єктів державної власності терминово вимагає обґрунтування, розробки та реалізації економічної, фінансової стратегії та політики. Оренда об'єктів державної власності, як явище економічне, на нашу думку, має враховувати сутнісні елементи державної власності та ґрунтуватися на 7-ми принципах: суспільного вибору, раціоналізму, оптимальності, регуляторного впливу держави, суспільної результативності, суспільного нагляду та суспільної відповідальності.

Теоретичним підвалинам та прагматичі управління державною власністю присвячені роботи С. Архієреєва, В. Бандуріна, В. Дементьєва, А. Дорофєєвої, Є. Дудніка, С. Козакової, В. Кузнєцова, О. Процків, В. Семенюк, Є. Талапіної, М. Шкільняка. В роботах вчених та практиків С. Половко, А. Полякова, Я. Усенка, присвячених дослідженню оренди об'єктів державної власності, увага акцентується на її законодавчо-нормативному та правовому аспектах. Однак вітчизняною фінансовою наукою не достатньо досліджено сутність державної власності та оренди об'єктів держав-

ної власності як фінансових явищ, акцентовано увагу лише на державній формі (типі) власності та її реформуванні; залишаються недослідженими питання економічної сутності, ролі і значення фінансової складової оренди об'єктів державної власності, особливості формування фінансової стратегії, політики та тактики управління цими об'єктами з використанням фінансових важелів, оцінка ефективності оренди об'єктів державної власності та ефектів, які при цьому виникають, їх вплив на фінансову безпеку держави.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Дерево цілей побудови фінансової політики та тактики, на нашу думку, слід формувати у вигляді замкнутої системи, де остання складова є першою для побудови нової циклічної зміни. Оренда впродовж останніх десяти років оцінюється в Україні як один із ефективних методів управління об'єктами державної власності. А це передбачає розробку, затвердження та реалізацію стратегії і тактики оренди об'єктів державної власності.

Відсутність державної фінансової стратегії та політики оренди об'єктів державної власності створює перешкоди на шляху формування ефективного власника та орендаря, оскільки у суб'єктів орендних відносин відсутня впевненість в політичній, економічній та фінансовій стабільності держави, але й існують бюрократичні та неформальні обмеження в орендному процесі.

До завдань фінансової стратегії держави щодо оренди та управління орендними відносинами, орендним процесом, на нашу думку, слід віднести:

- 1) забезпечення раціонального та ефективного управління об'єктами державної власності;
- 2) формування нових джерел та концентрація існуючих фінансових ресурсів держави, раціональний їх перерозподіл між галузями економіки та регіонами;

3) створення системи органів управління та механізму ефективного управління об'єктами державної власності;

4) залучення додаткових фінансових та інвестиційних ресурсів у об'єкти державної власності.

Основними засадами та напрямками фінансової політики оренди об'єктів державної власності є: створення та формування фінансового законодавства з питань оренди та управління об'єктами державної власності; визначення системи методів мобілізації, формування нових джерел та механізму залучення фінансових ресурсів до бюджетів всіх рівнів від операцій з власністю та оренди; визначення пропорцій перерозподілу фінансових ресурсів між суб'єктами орендних відносин та використання "ефекту мультиплікатора" (через створення додаткових грошових потоків), що виникає в процесі надання об'єктів державної власності в оренду.

До основних напрямів фінансової політики оренди об'єктів державної власності варто віднести:

1) створення сприятливих умов та політико-правових основ для оренди;

2) сприяння розвитку підприємницької активності;

3) підвищення рівня зайнятості;

4) мобілізація та використання фінансових ресурсів держави;

5) раціональне та ефективне використання природних ресурсів;

6) збільшення обсягів інвестицій в державний сектор економіки;

7) формування та регулювання попиту на ринку оренди об'єктів державної власності (регуляторна політика).

Основними тактичними завданнями фінансової політики держави в сфері управління об'єктами державної власності та орендних відносин є:

— наповнення Стабілізаційного фонду за рахунок надходжень від плати за оренду державного майна, дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності, частини прибутку (доходу) державних підприємств (відповідно до Указу Президента України № 1046 / 2008 "Про додаткові заходи щодо подолання фінансової кризи в Україні");

— забезпечення щорічно затверджених обсягів надходжень орендної плати до Державного бюджету України (відповідно до Закону України "Про Державний бюджет на поточний рік");

— здійснення опосередкованого впливу на вибір галузей економіки та виду підприємницької діяльності через управління та регулювання орендними ставками, надання пільгових орендних ставок;

— надання інформаційної підтримки щодо орендного процесу та запропонованих об'єктів оренди;

— система розподілу орендної плати між державою (власником) та підприємствами — балансоутримувачами;

— моніторинг за раціональним використанням та ефективним управлінням об'єктами державної власності, формування системи оцінок, страхування та контролю за виконанням істотних умов договору оренди.

Задля формування фінансової стратегії і політики загалом та ефективного використання та управління об'єктами державної власності та оренди зокрема, необхідним є формування "дерева цілей" оренди, оптимізація грошових потоків завдяки вдосконаленню системи органів управління та створення алгоритму прийняття управлінських рішень. Вперше ідея побудови моделі дерева цілей була запропонована У.Черчменом [1] задля вирішення проблем при прийнятті рішень у промисловості. Складовими даного методу дерева цілей є формування та використання дерева рішень, дерева напрямів розвитку, проблем та функцій. Дерево цілей поділяється на види в залежності від кінцевої мети побудови моделі.

Даний метод важливо використовувати при встановленні

та орієнтації на одержання повної і відносно стійкої структури цілей, проблем, функцій, напрямів — такої структури, яка, змінюючись продовж часу та з врахуванням впливу змінних зовнішніх чинників, могла б легко реагувати та підлаштовуватись до змін. Головною необхідністю та складовою при побудові моделі дерева цілей є конкретизація та формулювання поставленої цілі, мети, ступеня досягнення та методики оцінювання [1].

Забезпеченню здійснення ефективного управління об'єктами державної власності та орендою, зокрема, покликаний сприяти алгоритм прийняття управлінських рішень, побудова якого ґрунтується на теоретичних постулатах та на позитивному досвіді. Такий алгоритм прийняття управлінських рішень у сфері оренди об'єктів державної власності є замкнутим, оскільки формування, вибір та прийняття пріоритетів і рішень щодо управління вимагають послідовного та чіткого визначення з врахуванням теоретичних засад і практики та своєчасного коригування з врахуванням змін зовнішнього та внутрішнього середовища (рис. 1).

Для аналізу та тлумачення просторового алгоритму прийняття управлінських рішень в сфері фінансового адміністрування та управління державною власністю й орендою необхідним є його характеристика за рівнями управління та дій. Так, науковий рівень характеризується вивченням та аналізом набутого досвіду, теоретичним тлумаченням та концептуалізацією основних категорій, понять, термінів; визначенням цілей, методів управління орендою та державною власністю загалом, систематизацією показників ефективності та ефектів фінансового адміністрування, критеріїв та індикаторів оцінки економічної безпеки, управління орендою об'єктів державної власності, формування системи фінансових домінант. У сфері управління об'єктами державної власності та їх оренди необхідним є наукове трактування сутності публічної, державної власності, оренди, складу об'єктів, органів управління, національних пріоритетів, фінансових домінант, системи загроз, ризиків, безпеки.

На законодавчо-правовому рівні необхідно забезпечити:

— прийняття та законодавчо-правове врегулювання теоретичного тлумачення сутності публічної власності, державної власності, складу та структури об'єктів та суб'єктів державної власності, регламентування прав, обов'язків та відповідальності, правочинностей, загроз, ризиків, обмежень, з врахування національних інтересів та впливу на національну та міжнародну безпеку;

— законодавчо-правове врегулювання сутності оренди об'єктів державної власності, системи об'єктів та суб'єктів, їх прав, обов'язків та відповідальності, правочинностей; окреслення ринку оренди об'єктів державної власності та порядку його функціонування;

— прийняття законів України "Про національне надбання України" та "Про оренду об'єктів державної власності", з визначенням норм щодо оренди об'єктів державної власності та процесу управління нею, в тому числі фінансового управління;

— створення центрального державного органу управління орендою об'єктів державної власності — Фонду державної власності України на базі Фонду державного майна України — з метою формування єдиної інформаційної бази об'єктів державної власності та формування єдиної державної політики і тактики управління, використання об'єктів державної власності й оренди зокрема, здійснення моніторингу, оцінки внутрішніх і зовнішніх ефектів, загроз, ризиків та ефективності;

— розробка та прийняття законів України "Про оренду суспільних антиблаг", "Про управління суспільними антиблагами";

— визначення основних процедур, обмежень, систем

забезпечення фінансового адміністрування та управління орендою об'єктів державної власності, управління об'єктами державної власності в цілому.

Методичний рівень характеризується створенням та формуванням системи оцінки та методик:

1) оцінки вартості об'єктів державної власності та об'єктів оренди;  
2) орендної плати та орендних ставок;

3) запровадження нової методики оцінки ефективності управління об'єктами державної власності загалом та оренди зокрема;

4) оцінки ризиків та загроз в процесі використання об'єктів державної власності та оренди, в тому числі фінансового управління;

5) визначення рівня безпеки (міжнародної, національної, фінансової, бюджетної, податкової, екологічної, соціальної, майнової) при прийнятті рішень щодо використання об'єктів оренди та об'єктів державної власності;

6) оцінки дієвості оренди об'єктів державної власності в системі антикризового фінансового управління.

На рівні моделювання очікуваних результатів необхідним є формування фінансової політики оренди, розробка моделей управління і прийняття управлінських рішень щодо ефективного використання об'єктів державної власності з використанням математичного інструментарію та імітаційного моделювання; оцінки очікувань, результатів, адаптації.

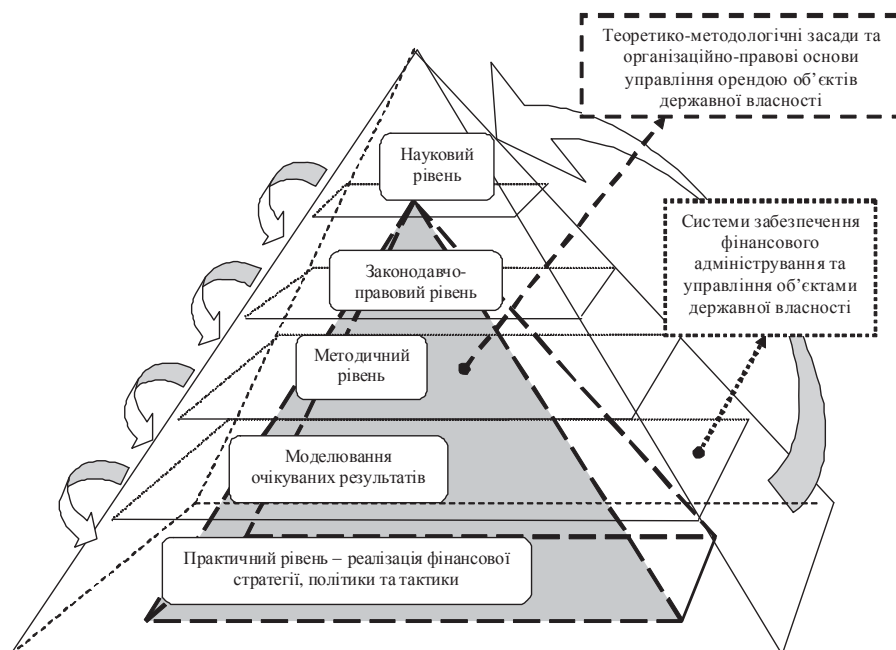
Практичний рівень включає в себе: моніторинг, контроль, аналіз, оцінку показників ефективності, в тому числі визначення ефектів, фінансових ефектів, оцінку відхилень (фактичних показників від планових), оцінку динаміки та змін процесів управління орендою об'єктів державної власності зокрема та управління об'єктами державної власності загалом, розробка пропозицій та рекомендацій щодо покращення існуючої практики, усунення недоліків у процесі управління.

Одним із ефективних напрямів управління об'єктами державної власності є визначення ефектів та мінімізація негативних зовнішніх ефектів. Оптимізація грошових потоків у процесах оренди об'єктів державної власності є протилежністю його стану з врахуванням зовнішніх ефектів, тобто екстерналій (externalities). Оптимізувати сплату орендної плати до бюджетів різних рівнів означає при заданих обсягах її надходжень до бюджетів мінімізувати негативні зовнішні ефекти та максимізувати позитивні.

На практиці до основних методів боротьби з негативними зовнішніми екстерналіями віднесено: заборона або обмеження; регулювання обсягу виробництва за допомогою введення податків; законодавче обмеження викидів відходів у воду або у повітря; встановлення особливих та спеціальних правил врахування наслідків зовнішніх негативних ефектів (створення методики обрахунку та відповідного законодавства) [2].

Особливістю негативних екстерналій є складність або неможливість визначення обсягу здійснених викидів чи розміру завданих збитків, а також формування системи контролю за дотриманням усіх вимог та обов'язків.

Відповідно до теореми Р.Коуза наявність негативних екстерналій можна мінімізувати, якщо чітко визначити власника та основні права власності [3].



**Рис. 1. Функціональні детермінанти ефективної системи фінансово-адміністративних домінант оренди об'єктів державної власності**

\* Джерело: складено автором

До основних причин, що провокують появу негативних екстерналій, варто віднести:

- політичну нестабільність у державі;
- світову фінансову кризу;
- неспроможність уряду швидко реагувати на зміни в економіці, фінансах, на ринку оренди;
- відсутність або недостатня поінформованість потенційних орендарів щодо наявних об'єктів оренди та можливих змін в умовах оренди;
- недовіра до влади, політиків, держави загалом;
- бюрократизм в процесах передачі в оренду об'єктів державної власності.

## ВИСНОВКИ

Необхідною умовою ефективного використання та надання об'єктів державної власності в договірне строкове платне користування є розробка, реалізація фінансової стратегії та політики оренди об'єктів державної власності, розробка фінансової стратегії та тактики ефективного їх використання, відтворення. Формування моделі дерева цілей оренди об'єктів державної власності в Україні, розробка та реалізація алгоритму прийняття управлінських рішень, складовими якого є науковий, законодавчо-правовий, методичний рівні, моделювання очікуваних результатів та реалізація фінансової стратегії, політики і тактики послужать основою забезпечення ефективності оренди об'єктів державної власності та ефективності управління нею.

## Література:

1. Черчмен У и другие. Введение в исследование операций. — М.: Наука, 1968. — с. 242.
  2. Безгубенко В. Напрями забезпечення ефективності управління орендою об'єктів державної власності в Україні // В. Безгубенко // Збірник наукових праць. "Фінансова система України". — Острог: Видавництво Національного Університету "Острозька академія", 2009. — Випуск 11. — С. 4—11.
  3. Coase R. The Nature of the Firm // Economics. — Vol.4. — №016, November. — 1937. — P. 386—405.
- Стаття надійшла до редакції 07.11.2009 р.