

УДК 351

О. С. НЄМА

## **СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ НЕРУХОМОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ**

*Зроблено спробу критичного аналізу програмно-цільового планування щодо ефективності використання бюджетних коштів. Виокремлено основні теоретико-методологічні компоненти управління об'єктами нерухомості державної власності, сукупність яких дозволяє сформувати необхідні та достатні умови для її повноцінного аналізу на основі системного підходу.*

*The attempt of critical analysis of the programmatic having a special purpose planning in relation to efficiency of the use of budgetary facilities was done. The basic theoretical and methodological components of state property management were selected, the aggregate of which allows to form necessary and sufficient terms for its valuable analysis on the basis of the systems approach .*

**Ключові слова:** програмно-цільове планування, система, ефективність державного управління, управління об'єктами нерухомості державної власності, механізм управління, методи управління.

Одним із критеріїв ефективності державного управління є мінімізація витрат бюджетних коштів на реалізацію тих чи інших державних задач. Одним із методів мінімізації витрат є вирішення оптимізаційних завдань з використанням системного підходу.

Аналіз сучасної наукової літератури з проблем власності та дослідження методологічних засад управління нею [3–5; 9–11] свідчить про відсутність науково обґрунтованої системної концепції управління об'єктами державної власності як на рівні країни, так і на рівні регіону.

Виходячи із сутності та змісту управління державною власністю, зокрема нерухомістю, необхідно безпосередньо вивести ті теоретико-методологічні компоненти, сукупність яких дозволяє сформувати необхідні та достатні умови для її повноцінного аналізу, зокрема з використанням системного підходу.

Метою даної роботи є обґрунтування необхідності використання системного підходу для прийняття та реалізації ефективних управлінських рішень щодо підвищення ефективності управління державною власністю, зокрема нерухомістю.

Інтеграція наукового пізнання реалізується в різноманітних формах, починаючи від використання понять, теорій і методів однієї науки в іншій і завершуючи системним методом. Задля збагачення та подальшого розвитку теорії управління нерухомістю важливо обґрунтувати не лише її специфічні особливості, але й виявити загальні закономірності в системі дослідження з метою інтеграції знань у науковому пізнанні.

Особлива роль у формуванні процесу управління об'єктами нерухомості

державної власності належить системному аналізу, який виступає як об'єднуюча ланка між сукупністю різноманітних знань, а також забезпечує безпосередню взаємодію окремих положень конкретних і загальних наук. За допомогою цього методу забезпечується найповніше вираження єдності наукового пізнання.

Ідеї системного підходу до управління економічними і соціальними процесами, об'єктами різної природи та рівнів масштабності отримали широке розповсюдження в усьому світі у другій пол. ХХ ст. Системний аналіз був визнаний універсальним інструментом пізнання та вивчення суспільних процесів, соціально-економічних систем і способом розробки та прийняття управлінських рішень. Найбільш адаптованим способом реалізації системного підходу до практики управління соціально-економічною сферою на різноманітних рівнях управління стало програмно-цільове планування та управління. Було розроблено та впроваджено на державному рівні відповідні нормативно-правові акти, зокрема Закон України “Про державні цільові програми” [1] і Порядок розроблення та виконання державних цільових програм [2], затверджений постановою Кабінету Міністрів України тощо.

Проте ефективність програмно-цільового планування та управління в Україні була і залишається низькою, що пояснюється переоцінкою можливостей цільових програм та їх надмірною кількістю. Так, упродовж останнього десятиліття щороку розроблялися та затверджувалися десятки нових програм, фінансування яких вимагало значних бюджетних коштів. Варто наголосити, що відбувалося це не лише за ініціативи Кабінету Міністрів, але й значною мірою на виконання доручень Верховної Ради, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України.

Зокрема, станом на 1 січня 2008 р. 28 із діючих програм були затверджені Верховною Радою України, а 13 – Указами Президента України. Проте зусиллями Уряду останнім часом вдалося призупинити процес зростання кількості державних цільових програм. Так, у 2004 – 2007 р. кількість програм складала близько 307, у 2008 р. – 200, а на 2009 – 2010 р. планується оптимізувати їх кількість до 100 [7].

З метою недопущення зростання кількості програм у складних для економіки країни умовах світової фінансової кризи Урядом у листопаді 2008 р. прийнято рішення щодо тимчасового припинення (до стабілізації економічної ситуації в країні) підготовки проектів нових державних цільових програм або внесення змін до діючих цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів (розпорядження Кабінету Міністрів від 26 листопада 2008 р. № 1036).

Що стосується розв'язання іншої проблеми, яка полягає в тому, що програми, прийняті до затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (постанова Кабінету Міністрів від 31 січня 2007 р. № 106), не містять повної інформації щодо конкретних завдань і заходів з їх реалізації (термінів виконання, обсягів фінансування з розбивкою по джерелах, роках та виконавцях) та оцінки очікуваних результатів виконання програми, то Уряд наполегливо працює над приведенням державних цільових програм до вимог Закону України “Про державні цільові програми” та вищезазначеного Порядку. Так, у 46-ти програмах вже підготовлено проекти нормативно-правових актів щодо внесення змін до затверджених програм з метою приведення їх у відповідність до вищезазначених

вимог, з інших програм такі проекти готуються [7].

Також Уряд працює над подальшим удосконаленням процесу розроблення та реалізації державних цільових програм. Варто зазначити, що в багатьох програмах ключова роль відводиться об'єктам нерухомості державної власності.

Наразі опрацьовується проект Закону України "Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні", в якому буде викладено правову основу формування цілісної системи документів державного прогнозування та стратегічного планування розвитку країни, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць, де, зокрема, буде більш детально визначено процедури розроблення та контролю за виконанням державних цільових програм [7].

Окремо необхідно зауважити, що питання розроблення, затвердження і виконання регіональних та місцевих програм (які реалізуються в основному за рахунок коштів місцевих бюджетів із залученням інших не заборонених законом джерел фінансування) належить до компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Проте про успіхи програмно-цільового планування та управління в Україні не можна стверджувати, оскільки при використанні цього підходу на державному та регіональних рівнях порушується одне з найважливіших правил системного підходу в управлінні – принцип узгодженості цілей і ресурсних можливостей їх досягнення.

Під системою розуміють певну стійку сукупність або комбінацію гармонійно взаємопов'язаних і взаємодіючих складових (підсистем, елементів, процесів), які утворюють єдине ціле, підпорядковане одній меті й здатне досягнути зазначених цілей. Об'єднуючи різні елементи системи, підсистема сприяє виконанню цілісної програми в розвитку системи. Система – комплекс елементів та їхніх властивостей, взаємодія між якими зумовлює появу якісно-нової цілісності [8, с. 361].

Функціонування і розвиток системи підпорядковано глобальній цілі, а її складові мають локальні завдання, задля розв'язання яких вони створені і задля яких вони існують. Проте не кожна система може бути системою управління. Для цього вона повинна відповідати певним вимогам і характеризуватися сукупністю ознак і властивостей.

По-перше, це цілісність і єдність системи, оскільки без цього неможливе управління. Воно полягає в тому, що дія всіх елементів системи підпорядкована досягненню спільної мети, зумовленої об'єктивними чинниками. Система включає всі елементи, які б забезпечували чітку взаємодію та додатковий зв'язок між її головними блоками (підсистемами). Відсутність найменшої деталі, яка повинна виконувати певну мікрофункцію, може призвести до збоїв у роботі всієї системи. По-друге, це ієрархічна підпорядкованість, яка полягає у зв'язку елементів системи між собою. Для полегшення управління кожна система розділяється на підсистеми та складові елементи. Окрім того, кожна система становить підсистему вищої системи, до складу якої вона належить. По-третє, це сумісність. Для ефективного функціонування будь-якої системи повинна бути забезпечена абсолютна сумісність її підсистем, тобто на них повинні бути накладені певні обмеження. По-четверте, система повинна бути динамічною, тобто володіти здатністю переходити з одного якісного стану в інший, при цьому залишаючись системою. По-п'яте, це адаптація, яка виражається через здатність системи реагувати на навколишнє середовище та

змінювати свій стан і поведінку з метою оптимального функціонування.

Ще один важливий аспект наукового розгорнутого обґрунтування категорії “система” полягає в тому, що елементи (підсистеми) перебувають у відносинах і зв’язках не лише один з одним (одна з іншими), а й із середовищем. З урахуванням цього, система – це комплекс підсистем, елементів і компонентів і їм характерних властивостей, взаємодія між якими і середовищем зумовлює якісно нову інтегративну цілісність.

Виходячи з сутності і змісту системи управління державною нерухомістю, можна безпосередньо вивести ті теоретико-методологічні компоненти, сукупність яких дозволяє сформувати необхідні та достатні умови для її повноцінного аналізу.

Система управління об’єктами нерухомості державної власності, окрім суб’єктів (органів управління державною власністю з їх функціями) та об’єктів (об’єктів нерухомості державної власності) управління, які формують основу будь-якої соціально-економічної системи, складається з таких компонентів (підсистем) (рис. 1):

- 1) механізму управління (сукупність організаційних, економічних і правових методів управління), який визначають, зокрема, цілі, принципи, методи управління;
- 2) керуючої підсистеми, яка складається зі статичної (органи управління) та динамічної (процеси управління) функціональних підсистем;
- 3) підсистеми забезпечення (нормативно-правове, організаційне, обліково-аналітичне, фінансове, кадрове, тощо), які повинні створювати сприятливі умови для функціонування основних підсистем управління об’єктами нерухомості державної власності.

Відповідно, аналізуючи зазначені аспекти за допомогою теорії системного аналізу, можна зробити висновок, що система управління об’єктами нерухомості державної власності – відкрита, складна система, яка представлена організаційно-економічними відносинами між суб’єктами щодо ефективного використання, цільового розвитку, трансформації її об’єктів із метою реалізації основних соціальних, економічних та інших інтересів держави та суспільства, зокрема в контексті регіонального управління.

Сукупність об’єктів державної нерухомості, яка формує майнову основу власності держави (чи регіону) є одним з основних елементів цієї системи.

Об’єкти нерухомості державної власності утворюють систему майнових цінностей, які об’єднані ознакою належності державі та направленості на задоволення державних потреб. Класифікацію об’єктів нерухомості державної власності регіону наведено на рис. 2.

Зазначена класифікація представлена розподілом об’єктів власності на типові групи на основі загальних суттєвих ознак, які саме й визначають зміст і характер управлінських рішень.

Окрім зазначеного, нерухомість може бути класифікована на основі галузевої ознаки, оскільки у структурі практично кожної галузі економіки країни є об’єкти нерухомості державної власності зі своїми специфічними особливостями.

Проте необхідно чітко визначити, що є об’єктом, предметом та методом управління в межах регіональної системи нерухомості.

При визначенні об’єкта управління не варто ототожнювати його з системою

нерухомості, оскільки за такого підходу поза увагою залишається головний чинник – цілеспрямованість. Недоречним буде також визначення цілі управління лише як “абстрактне підвищення ефективності функціонування”, оскільки досягнення цього є неможливе без попереднього обґрунтування критеріїв і рівня ефективності. У теоретичному плані важливе значення має те, що мета управління може бути визначена лише в контексті функціонування соціально-економічної системи.

Щодо системи нерухомості, це означає, що соціально-економічні функції, які конкретизуються в різноманітних завданнях і процедурах, представлені як ті чи інші аспекти комплексного обґрунтування управлінських рішень. Проте варто зазначити і те, що управління буде ефективним лише настільки, наскільки повно враховані впливові фактори, правильно вибрані критерії та показники, які обґрунтовують мету управління.

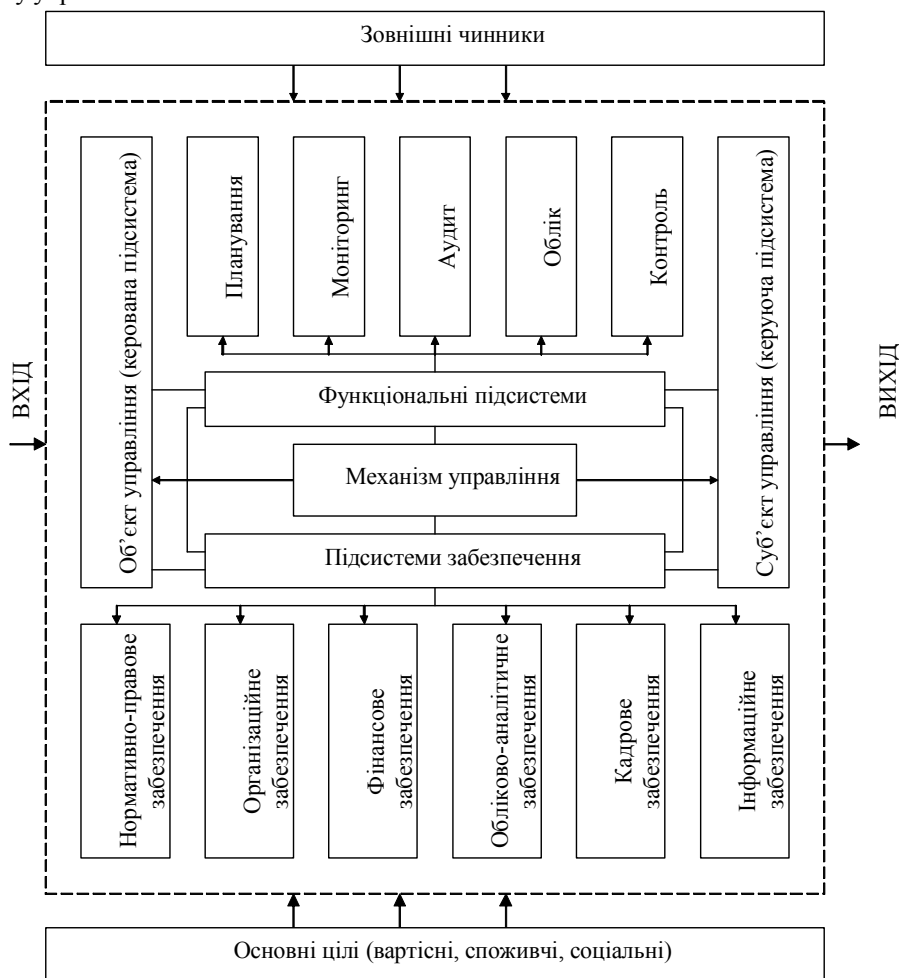


Рис. 1. Система управління об'єктами нерухомості державної власності



Рис. 2. Матеріальна структура державної нерухомості регіону

Для того щоб ефективно реалізувати процес управління, в якості попередньої умови необхідно обґрунтувати найкраще та найефективніше використання конкретного об'єкта нерухомості державної власності, що забезпечить максимальний ефект при реальному використанні об'єкту нерухомості. Зазвичай, на жаль, фактична управлінська діяльність і найкраще та найефективніше використання конкретного об'єкта нерухомості державної власності співвідносяться між собою як реальний і ідеальний варіант одного й того ж процесу.

Спосіб реалізації управлінської діяльності, дія на об'єкти нерухомості для досягнення поставлених цілей визначається методами управління, які поділяються на дві групи:

1. Організаційно-правові методи – це прямі командно-розпорядчі дії суб'єктів управління на майнові відносини у формі прямих адміністративних вказівок і правил, які регулюють процеси передачі прав власності, розробка стандартних процедур і механізмів управління (створення унітарних підприємств із передачею об'єктів

нерухомості на праві господарського ведення чи оперативного управління, передача нерухомості з балансу на баланс, передача в оренду, контроль за використанням нерухомості, оцінка нерухомості та інші методи).

2. Організаційно-економічні методи – це дія суб'єктів управління, виходячи з економічних інтересів учасників майнових відносин засобами перетворення форм власності, регулювання відносин із підприємствами, які використовують державну нерухомість (установлення нормативу платежів за користування державною нерухомістю, за користування нерухомістю на правах оренди, за користування соціальною інфраструктурою, бюджетні інвестиції в розвиток об'єктів нерухомості тощо) [6, с. 140].

Система управління державною нерухомістю – це сукупність узгоджених методів і засобів цілеспрямованої дії на суб'єкти процесу управління для досягнення поставлених цілей. Така система управління включає кілька підсистем, зокрема:

– нормативно-правове забезпечення, яке формують нормативні акти, що регламентують діяльність органів державної влади щодо управління державною нерухомістю, а також методичні та науково-інформаційні матеріали для економічних служб управлінь обласної адміністрації, інших органів управління тощо;

– організаційне забезпечення, яке виражається сукупністю організаційних структур, метою функціонування яких є підвищення ефективності використання державної нерухомості. Окрім того, сюди входять документи, які регламентують склад, функції та завдання структурних підрозділів різних рівнів системи управління державною нерухомістю, технології виконання фахівцями окремих процедур і операцій, які необхідні для вирішення завдань управління державною нерухомістю, права та обов'язки фахівців щодо управління державною нерухомістю тощо;

– фінансове забезпечення, яка формує принципи та умови фінансування діяльності органів управління державною нерухомістю, нормативи розподілу коштів, які надаються органам управління державною нерухомістю. Важливим також є порядок та умови взаємодії органів управління державною нерухомістю з фінансово-кредитними організаціями, а також використання фінансових інструментів, які дозволяють мінімізувати ризик втрати нерухомого майна, гарантувати його ефективне використання тощо;

– обліково-аналітичне забезпечення, куди, зокрема, входить інформація про об'єкти державної нерухомості, зміни характерних ознак нерухомого майна державних підприємств, доходи від використання державної нерухомості, методика збору, зберігання та обробки інформації щодо конкретного майнового об'єкта, методика та критерії проведення економічного аналізу й оцінки результатів використання державної нерухомості тощо;

– кадрове забезпечення, яке характеризує методична система відбору та призначення керівників і спеціалістів органів управління державною нерухомістю, а також порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, правила ліцензування окремих видів діяльності щодо управління державною нерухомістю тощо;

– інформаційне забезпечення, яке формує інформаційні бази даних, функціональне призначення яких спрямоване на інформаційну підтримку роботи

органів управління державною нерухомістю, інформаційні та довідкові матеріали, аналітичні огляди щодо організації процесу управління державною нерухомістю, звіти про хід приватизації та звіт про склад нерухомого майна територіального утворення, дані про оцінку ефективності управління державною нерухомістю тощо.

Окрім того, систему управління державною нерухомістю становлять такі функціональні підсистеми, як планування, маркетинг, моніторинг, аудит, облік і контроль.

Як і будь-яка інша, система управління об'єктами нерухомості державної власності повинна складатися та функціонувати відповідно до цілей і пріоритетів, для реалізації яких вона розроблена.

Пріоритетними напрямками в цьому аспекті повинна бути оптимізація розмірів і структури державної власності та ефективне управління її об'єктами, зокрема об'єктами нерухомості, у результаті реалізації яких передбачається досягти такого:

- максимізації доходів бюджету;
- оптимізації структури власності в інтересах забезпечення стійких передумов для економічного зростання (зокрема, з погляду регіональних пропорцій);
- використання об'єктів нерухомості державної власності як інструменту залучення інвестицій тощо.

Система управління об'єктами нерухомості державної власності повинна забезпечувати формування та реалізацію ефективних і раціональних способів використання таких об'єктів. Як об'єкт управління – це унікальна і складна система через специфічні особливості. По-перше, існує неоднозначність мети управління та динамічність процесу управління об'єктами нерухомості державної власності: економічна мета – збільшення доходів держави – не може бути абсолютним орієнтиром управління об'єктами нерухомості державної власності, оскільки держава повинна реалізовувати й безліч актуальних соціальних проєктів, і, відповідно, часто приймати завідомо неефективні (щодо прибутку) управлінські рішення. По-друге, складність структури управління як способу дії (у даному аспекті важливим є не лише оптимальне використання об'єктів нерухомості державної власності, але й оптимальність самої структури державної власності, розвиток, трансформація тощо). По-третє, конфліктність і невизначеність умов, за яких реалізуються управлінські рішення, приватизація об'єктів нерухомості державної власності, управління такими об'єктами, що реалізуються в умовах зіткнення інтересів суб'єктів різних форм власності, а також законодавчої та нормативної невизначеності тощо.

Отже, формування та запровадження в Україні єдиної науково обґрунтованої ефективною системи управління об'єктами нерухомості державної власності у структурі загальнодержавної системи управління власністю сприятиме економії бюджетних коштів і збільшенню надходжень до державного бюджету України, підвищенню ефективності державного сектора національної економіки, підвищенню якості життя українців, сприятиме інтеграції у світовий економічний простір тощо. Обґрунтування комплексу правових, інституційних, політичних, соціально-економічних механізмів, методів і заходів щодо формування такої системи вимагає подальших досліджень.



Література:

1. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>.
2. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=106-2007-%EF>.
3. *Артеменко І. А.* Теоретичні засади і практика реформувань відносин власності в споживчій кооперації при переході до ринкової економіки : [монографія] / І. А. Артеменко. – Полтава : РВЦ ПУСКУ, 2005. – 195 с.
4. *Бандурин В. В.* Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью : [монографія] / В. В. Бандурин, В. В. Касаткин, С. В. Торопов. – М. : Полиграфресурсы, 2000. – 336 с.
5. *Бандурин В. В.* Управление федеральной собственностью в условиях переходной экономики : [монографія] / В. В. Бандурин, Ю. В. Кузнецов. – М. : Наука и экономика, 1999. – 151 с.
6. *Григорьев В. В.* Управление муниципальной недвижимостью : [учебно-практическое пособие] / В. В. Григорьев, И. А. Острина, А. В. Руднев – М. : Дело, 2001. – 704 с.
7. *Данилишин Б.* Мінекономіки послідовно здійснює оптимізацію державних цільових програм // Режим доступу : [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=131600&cat\\_id=38461](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=131600&cat_id=38461).
8. Економічна енциклопедія : у 3-х т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. – К. : ВЦ “Академія”, 2002. – Т. 3. – 952 с.
9. *Камишанська М. О.* Державна власність на сучасному етапі розвитку економіки України : [монографія] / М. О. Камишанська / НАН України ; Ін-т економіки пр-ті. – Донецьк, 2003. – 144 с.
10. *Кубліков В. К.* Управління державною власністю в Україні (регіональний аспект) : [монографія] / В. К. Кубліков, О. С. Гриневецька. – Одеса : Астро Принт, 2006. – 160 с.
11. *Шкільняк М. М.* Управління державною власністю: теоретична концептуалізація та практичні аспекти : [монографія] / М. М. Шкільняк. – Тернопіль : Синтез-Поліграф, 2004. – 319 с.

*Надійшла до редколегії 18.08.2009 р.*