

В. В. Круглов,
аспірант кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ

Проаналізовано механізми державного управління. Розглянуто їх класифікацію, структуру та особливості механізмів управління державним майном.

Ключові слова: державне управління, механізм, державне майно, механізми державного управління.

Система управління передбачає наявність механізмів, які забезпечують вплив суб'єктів управління на об'єкти управління. Категорія “механізм державного управління” досить широко вивчалася як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Хоча стосовно зазначеного поняття ведуться наукові дискусії, воно застосовується і в численних програмних документах, які визначають стратегічні напрями різних сфер державного управління.

Незважаючи на досить широке використання та наукове вивчення, категорія “механізм управління” у сфері державних майнових відносин наразі не має чіткого визначення. Усе це зумовлює необхідність наукового визначення даного поняття.

Питанням дослідження державної власності, підходів і принципів в організації управління державним майном присвячено праці В. Авер'янова, Е. Балацкого, Н. Богдан, С. Кочеткової, В. Кушліна, Л. Морозової, П. Половинкіна, Г. Потапчика, М. Шкільняка, В. Шупиро.

Моделі та механізми управління (в т.ч. державним майном) досліджували у своїх працях І. Жукова, М. Латинін, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Приходченко, В. Федорович, О. Федорчак.

Метою даної статті є визначення теоретичних основ механізмів управління державним майном, а також необхідність обґрунтування місця й ролі основних механізмів, дія яких спрямована на підвищення ефективності функціонування та використання державного майна.

Останнім часом помітна тенденція до перегляду традиційних звужених уявлень про природу власності як речово-товарного явища. Робляться спроби поглянути на цей інститут як на фундамент формування ринкових відносин, універсальну форму виявлення людської свободи, її стану в суспільстві [13, с. 19–32].

В. Кушлін доходить висновку про наявність юридичних та економічних властивостей власності, вказуючи на примат того або іншого, хоча деякі дослідники не вважають власність економічною категорією, інші, навпаки, відмовляються визнавати її правову сутність [22, с. 29].

Незважаючи на ґрунтовні напрацювання провідних вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків, теорія власності не може бути завершеною, адже розуміння визначення її сутності залежить від сутності суспільних відносин, крізь призму яких розглядається “власність”, та розвиток цих відносин не дозволяє поставити крапку в розвитку теорії власності.

Поняття “державна власність” і “державне майно” широко використовуються як в законодавчих актах так і наукових дослідженнях.

Потреба комплексного аналізу власності як економічного інституту пов’язана з необхідністю розробки нових інструментів економічної політики, які б відповідали тим соціально-економічним умовам, що склалися на сьогоднішній день в Україні – враховуючи досвід перетворень, інтереси всіх суб’єктів, специфіки об’єктів та середовища їх функціонування [15].

У науковій літературі однозначного визначення державної власності не існує. Деякі автори під державною власністю розуміють “усе матеріальне й нематеріальне майно, що перебуває в розпорядженні держави” [3, с. 24], інші відносять до державної власності лише частину народного надбання, яке залучене в економічний обіг [18, с. 17].

У ст. 141 Господарського кодексу України йдеться про державне майно [2]. У такому контексті можна стверджувати, що поняття державної власності й державного майна використовуються як синоніми.

Визначення поняття управління об'єктами державної власності міститься в Законі України “Про управління об'єктами державної власності” [1]. Відповідно до цього Закону, управління об'єктами державної власності розуміється як здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з їх володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

У Законі до об'єктів управління державної власності відноситься “державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію” [1].

У вітчизняній науковій літературі на початку 90-х рр. починає зустрічатися вказівка на специфіку такого виду державного управління як управління державною власністю [6, с. 61]. Але ця проблема розглядалася переважно у пізнавальному контексті. У подальшому дослідження цього питання набуває свого розвитку, враховуючи гостру необхідність та дискусійність багатьох положень.

За визначенням В. Кошкіна, управління державною власністю необхідно розглядати “як систему економічних, адміністративних, правових дій органів державної влади, що безпосередньо керують об'єктами власності, із приводу організації відтворення, використання й трансформації її об'єктів за допомогою певних принципів, форм і методів з метою реалізації основних соціальних і економічних публічних інтересів суспільства й держави» [11].

М. Богдан відзначає: “...головна мета управління будь-якої системи полягає в забезпеченні сталого розвитку цієї системи в інтересах вхідних у неї елементів і пов'язаних з нею інших систем. Стосовно до державної власності загальна мета управління полягає в забезпеченні збереження, розвитку й ефективного функціонування й використання всієї сукупності об'єктів державної власності в загальнонаціональних інтересах...” [4, с. 25-26].

Достатньо повне визначення економічної сутності управління державною власністю надали П. Половінкін й А. Савченко, які вважають управління

державною власністю системою організаційно-економічних відносин між її різними суб'єктами щодо організації відтворення й використання об'єктів державної власності за допомогою організаційно-економічних функцій, форм і методів, метою чого є забезпечення реалізації основних соціальних і економічних інтересів суспільства та держави [14, с. 50].

На думку М. Шкільняка, в Україні не встановлено чіткого розподілу прав і обов'язків відносно державного майна між різними інститутами центральних органів виконавчої влади. Практично всі названі органи можуть приймати певні рішення по відношенню до конкретних об'єктів державної власності [21, с. 54-55].

На думку В. Козбаненко, реалізація державної політики це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, що потребує визначення механізму її здійснення, що включає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечують виконання планованих заходів відповідно до поставлених завдань. Механізм реалізації включає такий комплекс заходів:

- організаційно-управлінські;
- нормативно-правові;
- фінансово-економічні [5, с. 226-227].

Систему управління державним майном в Україні схематично можна зобразити таким чином (рисунок). Система управління державним майном, що є впорядкованою безліччю взаємозалежних елементів, погоджене функціонування яких спрямоване на досягнення заданих цілей, включає:

- а) механізм управління (цілі, принципи, методи);
- б) функціональну підсистему (функції й органи управління);
- в) процеси управління майном;
- г) підсистему забезпечення (облік, оцінка, кадрове забезпечення, контроль ефективності й т.п.) [11].

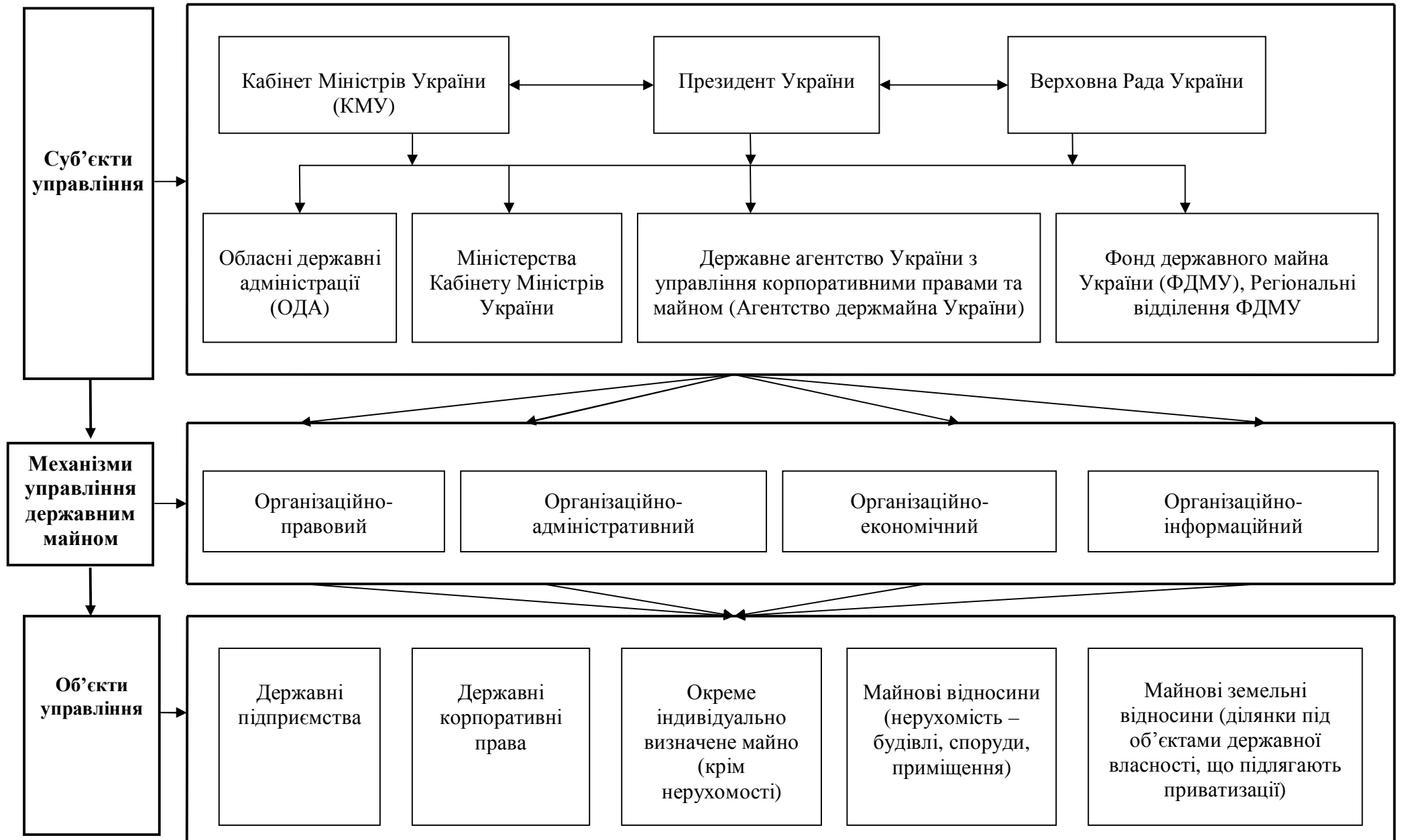


Рисунок. Система управління державним майном в Україні

Суб'єктами управління виступають Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, обласні державні адміністрації. Особливу роль у системі управління відіграють Фонд державного майна та створене в 2010 р. Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном.

Об'єктами управління є державні підприємства, державні корпоративні права у майні господарських товариств, окреме індивідуально визначене майно (крім нерухомого), нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення), земельні ділянки під об'єктами державної власності, що підлягають приватизації.

Дія суб'єктів управління державним майном на об'єкти відбувається шляхом застосування механізмів управління, основні з яких – організаційно-адміністративний, організаційно-правовий, організаційно-економічний, організаційно-інформаційний.

В Енциклопедичному словнику з державного управління механізми управління визначено як “внутрішнє улаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності”. Об'єкти, процеси, явища, які забезпечують процес управління становлять механізми управління [9, с. 424].

Р. Ларіна, А. Владзимирський та О. Балусєва зазначають, що механізм управління є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкта. На їхній погляд, механізм управління є достатньо складною категорією управління і включає такі елементи: цілі управління; критерії управління – кількісний аналог цілей управління; фактори управління – елементи об'єкта управління та їхнього зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління – матеріальні й фінансові ресурси, соціальний та організаційний потенціали, при використуванні яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення поставленої мети [8, с. 27].

Н. Нижник та В. Олуйко вважають, що комплексний механізм державного управління являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [7, с. 236].

М. Латинін, досліджуючи теоретичні підходи до сутності та змісту комплексного механізму, складовими останнього виділяє принципи, методи, функції, форми та засоби [12].

Комплексний механізм державного управління, на думку О. Федорчак, може складатися із таких видів механізмів: економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо); мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи); організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування); політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо); правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [20].

Багато уваги вченими приділяється і теоретичним дослідженням різних видів механізмів управління: організаційного, організаційно-правового, організаційно-економічного та ін.

Р. Рудніцька надає типову модель концептуальної структури організаційного механізму державного управління, відповідно до якої до складу цього механізму належать: об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати їх функціонування [17, с. 25].

В. Авер'янов визначає складовими елементами організаційного механізму систему органів виконавчої влади та сукупність правових норм, що

регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку [17, с. 25].

Л. Приходченко дає визначення організаційно-правового механізму з теоретичної точки зору як систему знань про сутність, закономірності дій і правила застосування організаційно-правових методів і засобів цілеспрямованого систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан.

Відповідно до практичного застосування зазначений механізм державного управління є сукупністю:

- нормативно-правових актів, які відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв'язки різних елементів системи державного управління;
- методів, засобів, інструментів та технологій, які використовують органи влади для досягнення цілей;
- матеріальних і фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надають змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства [16, с. 65].

На думку І. Жукової, організаційно-економічний механізм являє собою сукупність економічних важелів, способів і методів впливу на об'єкт управління, в результаті яких об'єкт управління переходить із фактичного стану в необхідний. Фактично будь-який економічний механізм буде виявляти той чи інший вплив на об'єкт управління [10, с. 48].

В. Федорович, досліджуючи сутність і структуру організаційно-економічного механізму відносин власності, дає таке визначення: “Організаційно-економічний механізм управління власністю являє собою різномірневу ієрархічну систему основних взаємозалежних між собою елементів і їх типових груп (суб'єктів, об'єктів, принципів, методів і інструментів і т.п.), а також способів їх взаємодії, включаючи інтеграцію й дезінтеграцію, у ході й під впливом яких

гармонізуються економічні відносини (інтереси) держави, власників (учасників і акціонерів), кредиторів і персоналу, включаючи представників вищого менеджменту корпорації, і суспільства” [19].

Отже, як видно з проведеного аналізу публікацій, серед науковців продовжується активна дискусія щодо визначення сутності категорій “державна власність”, “державне майно”. Також знаходиться в розвитку і визначення понять “механізм управління” та “механізм управління державним майном” і єдиної думки серед дослідників ще не встановилося.

Таким чином, враховуючи вищевикладені визначення, можна зазначити, що комплексний механізм управління державним майном є ієрархічним поєднанням організаційно-адміністративного, організаційно-правового, організаційно-економічного, організаційно-інформаційного, мотиваційного та ін. механізмів, які сукупністю впливів організаційного, правового, адміністративного, економічного, мотиваційного та інформаційного важелів, способів, інструментів і методів регулюючого впливу суб’єкта управління на об’єкт управління, встановлюють правила, які регулюють майнові процеси, виробляють порядок й стандартні процедури управління державним майном, спричинюючи перехід об’єкта в необхідний стан, що визначає можливість цілеспрямованого руху, функціонування й розвитку всієї системи управління державним майном в Україні.

Але практика свідчить, що існуючі механізми управління державним майном, досить часто є недостатніми та не використовуються повною мірою, а, отже, подальші дослідження будуть спрямовані на визначення напрямів удосконалення механізмів управління державним майном.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про управління об’єктами державної власності” від 21.09.2006 р. № 185-V [Електрон. ресурс] // Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=185-16>.

2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електрон. ресурс] // Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Балацкий Е. В. Проблемы оценки масштабов эффективности государственного участия в экономике / Е. В. Балацкий // Вестник МГУ. Сер. 6 “Экономика”. – 1997. – № 6. – С. 22–44.
4. Богдан Н. И. Управление государственной собственностью: [учеб. пос. для студентов спец-ти “Государственное управление”] / Н. И. Богдан. – Минск : БГЭУ, 2006. – 131 с.
5. Государственное управление: основы теории и организации : [ученик : в 2 т. Т. 1] / под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : Статут, 2002. – 366 с.
6. Державне управління: теорія і практика / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : [навч. посіб.] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
8. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я : [монографія] / [Р. Р. Ларіна, А. В. Владзимирський, О. В. Балусьва] ; за заг. ред. В. В. Дорофійска. – Донецьк : ТОВ “Цифрова типографія”, 2008. – 252 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Жукова И. В. Сущность и содержание организационно-экономического механизма управления горнодобывающей промышленностью/ И. В. Жукова // Власть и управление на Востоке России. – Хабаровск : Изд-во ДВАГС. – 2010. – № 4. – С. 43–49.
11. Кочеткова С. А. Принципы и методы управления государственной собственностью субъектов РФ / С. А. Кочеткова // Системное управление. – 2010. – № 1 (7). – [Электрон. ресурс] / сайт ГОУ ВПО “Мордовский гос. ун-т им. Н. П. Огарева”. – Режим доступа : <http://sisupr.mrsu.ru/2010-1/pdf/kochetkova4.pdf>.
12. Латинін М. А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України [Електрон. ресурс] / М. А. Латинін // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фаховий журн. – 2005. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.kiev.ua/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.
13. Морозова Л. А. Государство и собственность (проблемы межотраслевого института) / Л. А. Морозова // Государство и право. – М. : Наука. – 1996 – № 12. – С. 19–32.
14. Половинкин П. Д. Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики / П. Д. Половинкин, А. В. Савченко. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2000. – 221 с.
15. Потапчук Г. Ю. Роль дослідницьких традицій інституту власності у побудові ефективної економічної політики реформування відносин власності [Електрон. ресурс] / Г. Ю. Потапчук // Ефективна економіка. – 2009. – № 11. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=100>.
16. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2009. – Вип. 1 (24). – С. 59–66.
17. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату : метод. рек. / [авт. кол. : В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін.] ; за заг. ред. В. В. Корженка. – К. : НАДУ, 2009. – 56 с.

18. Управление государственной собственностью : [учебник] / под ред. В. И. Кошкина, В. М. Шупиро. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 496 с.

19. Федорович В. О. Состав и структура организационно-экономического механизма управления собственностью крупных промышленных корпоративных образований [Электрон. ресурс] / В. О. Федорович // Сибирская Финансовая Школа : журн. ; сайт Сибирской Академии финансов и банковского дела. – Режим доступа : http://www.sifbd.ru/magazine/books/collection/ss_2007/1.

20. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електрон. ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : наук. вісн. – Вип. 1. – Львів : ЛРІДУ НАДУ. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

21. Шкільняк М. М. Управління державною власністю: теоретична концептуалізація та практичні аспекти : [монографія] / М. М. Шкільняк. – Тернопіль : Синтез-Поліграф, 2004. – 319 с.

22. Экономическая теория / под ред. В. И. Кушлина. – М. : РАГС, 2006. – 224 с.

Kruglov V. V. Theoretical bases the mechanisms of state property management.

Mechanisms of public administration have been analyzed. The classification of public administration mechanisms is considered, structure and features of mechanisms of management of State property.

Key words: public administration, mechanism, state property, mechanisms of public administration.

Круглов В. В. Теоретические основы механизмов управления государственным имуществом.

Проанализированы механизмы государственного управления. Рассмотрена классификация механизмов государственного управления, структура и особенности механизмов управления государственным имуществом.

Ключевые слова: государственное управление, механизм, государственное имущество, механизмы государственного управления.