

Олександра НЕМА

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЦІЛЕЙ І ЗАВДАНЬ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ НЕРУХОМОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Постановка проблеми. Формування належних соціально-економічних умов України неможливе без використання об'єктних можливостей і переваг державної власності. Нерухомість становить значну частину державної власності. Властивості об'єктів нерухомості зумовлюють їхню високу стратегічну, економічну, політичну цінність, належність їх до сфери державних інтересів, оскільки велика кількість таких об'єктів може перебувати лише в державній власності та становить її національне багатство. Проте існуюча система управління не забезпечує ефективного використання об'єктів нерухомості державної власності (ОНДВ), зокрема, через відсутність комплексного підходу до побудови ефективних систем управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сучасної наукової літератури з проблем власності та дослідження методологічних засад управління нею [4, 6, 11-13] свідчить, що об'єкти державної власності становлять особливу сферу управлінських інтересів. Зазвичай у наукових працях проводиться паралель українського формату управління державною власністю зі світовою раціональною практикою. Здебільшого рекомендації з удосконалення системи управління її об'єктами зводяться лише до визначення вимог щодо способів проведення антикризових заходів. Водночас науковцями активно ведеться пошук можливостей формування ефективної системи управління державною власністю.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Система управління ОНДВ в Україні характеризується неоднозначністю цілей і динамічністю процесу управління, складністю структури суб'єктів управління, конфліктністю та невизначеністю умов, в яких формуються і реалізуються управлінські рішення. Це актуалізує необхідність формування та запровадження єдиної науково обґрунтованої системи управління, що сприятиме досягненню цілей і пріоритетів, для реалізації яких вона розроблена, раціональному використанню бюджетних коштів і збільшенню надходжень до державного бюджету, підвищення якості життя населення, інтеграції у світовий економічний простір.

Формулювання мети статті. Для удосконалення системи управління ОНДВ, у якості однієї з умов необхідно забезпечити взаємодію цілей і завдань управління ОНДВ, їх системний взаємозв'язок із загальними цілями та завданнями управління вищих ієрархічних рівнів державного управління, а також взаємозв'язки з власними цілями та завданнями управління.

Висвітлення основного матеріалу дослідження. Система управління ОНДВ повинна забезпечувати досягнення цілей, для реалізації яких вона розроблена. Пріоритетними напрямками у цьому контексті є оптимізація розмірів і структури державної власності й ефективне управління її об'єктами. У результаті реалізації окреслених напрямів передбачається досягти: максимізації доходів бюджету; оптимізації структури її об'єктів у інтересах забезпечення



НЕМА
Олександра
Степанівна,

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри управління проектами Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів.

Анотація: у статті висвітлено структуру системи управління об'єктами нерухомості державної власності. Виокремлено цілі та завдання управління такими об'єктами відповідно до ієрархічного рівня органів державного управління. Розкрито взаємозв'язок функціональних складових системи управління об'єктами нерухомості державної власності як основи для узгодження цілей і завдань в системі управління.

Ключові слова: власність, об'єкти нерухомості державної власності, система управління об'єктами нерухомості державної власності, цілі управління.

УДК 351.82:330.111.62

стійких передумов для економічного зростання та забезпечення соціальних ефектів; використання ОНДВ як інструменту залучення інвестицій тощо.

Система управління ОНДВ представлена організаційно-економічними відносинами між суб'єктами власності і управління щодо ефективного використання, цільового розвитку, трансформації її об'єктів із метою реалізації основних соціально-економічних інтересів держави та суспільства, і які, окрім суб'єктів (керуюча підсистема), об'єктів (керована підсистема) і механізму управління формують функціональні підсистеми (планування, моніторинг, аудит, облік і контроль) та підсистеми забезпечення (нормативно-правове, організаційне, фінансове, обліково-аналітичне, кадрове, інформаційне тощо) [5].

Як уже зазначалось, керуючу підсистему в системі управління ОНДВ формують суб'єкти управління, які безпосередньо здійснюють державно-управлінські впливи у цій системі. Залежно від рівня управління ними є центральні та місцеві органи виконавчої влади, яких державне управління є основним напрямом діяльності [3, 7-10].

Аналіз повноважень органів державного управління у загальносистемному контексті (зважаючи на класифікацію цілей управління за масштабністю на стратегічні, тактичні та оперативні [1, 2]) дозволив виокремити такі основні їх групи (рівні управління) – стратегічні, тактичні й оперативні, питома вага яких у структурі загальних повноважень змінюється залежно від призначення органу державного управління і рівня, на якому він знаходиться. Так, у діяльності Президента України та Верховної Ради України основна роль відводиться стратегічним питанням, а у діяльності місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування – тактичним.

Стратегічний рівень управління (макрорівень) зорієнтований на досягнення цілей і вирішення довгострокових завдань, які характеризуються масштабними структурними перетвореннями державної власності:

- розробка й реалізація державної політики управління власністю з метою оптимізації структури її об'єктів (зокрема структури ОНДВ) відповідно до соціально-економічних потреб держави з її фінансовими можливостями;
- формування та реалізація державних, регіональних і галузевих програм, цільових програм, програм розвитку територій, охорони національної спадщини;
- розробка довгострокових програм приватизації і забезпечення їх реалізації;
- формування і реалізація довгострокових програм інвестиційних позик, у тому числі під заставу ОНДВ тощо.

Окрім того, для стратегічного рівня характерним є саме планування та управління соціально-економічними процесами, зокрема розробка й затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням, встановлення правових основ діяльності виконавчої влади, проведення кадрової політики щодо перших керівників вищих органів державного управління, координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади. Саме на цьому рівні приймаються стратегічно важливі державно-управлінські рішення щодо ОНДВ.

Тактичне управління ОНДВ представлене множиною середньострокових завдань (які декомпонують стратегічні завдання управління ОНДВ), що вирішуються через взаємозв'язок із різними за масштабами й рівнями програмами діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, цільовими програмами, які формують відповідні вимоги до дій із певними ОНДВ. Тактичне управління зорієнтоване на вирішення таких завдань:

- підвищення ефективності наповнення бюджетів різних рівнів з джерел, пов'язаних із операціями з ОНДВ (надходження від приватизації, передачі в оренду будівель і споруд державної власності, податки й інші платежі, надходження від конкурсних торгів тощо);
- забезпечення ресурсами (зокрема ОНДВ) процесу вирішення завдань соціального розвитку: підвищення якості життя і праці громадян, підтримка науки й освіти, програми благоустрою територій;

- використання ОНДВ і їх розвиток у формі державно-приватного партнерства;
- залучення ОНДВ під розробку й реалізацію інвестиційних проектів і програм, у інвестиційні конкурси для цільового адресного чи портфельного залучення зовнішніх інвестицій, у впровадження виробничих, соціальних та інших масштабних проектів тощо.

Оперативний рівень управління ОНДВ пов’язаний із вирішенням поточних, короткострокових завдань управління (які декомпонують тактичні завдання управління ОНДВ). На цьому рівні забезпечується цілеспрямоване формування характеристик і умов договорів, що укладаються щодо певних ОНДВ, запланованих чи здійснюваних операцій із об’єктами державної нерухомості. Серед інших завдань оперативного управління можна зазначити такі:

- розробка й реалізація короткострокових бізнес-планів і проектів розвитку окремих ОНДВ із метою досягнення комерційних ефектів;
- соціально-ефективне управління ОНДВ із метою якісного забезпечення функцій власника, виконання актуальних соціальних завдань;
- управління орендою ОНДВ і забезпечення інших форм короткострокового комерційного використання таких об’єктів;
- різноманітні завдання щодо моніторингу, зносу, інвентаризації, експертизи відповідності напрямів й ефективності використання ОНДВ;
- експертиза й контроль процесів приватизації, контроль фінансових потоків державного бюджету, місцевих бюджетів тощо.

На основі зазначеного, взаємодію цілей і завдань управління ОНДВ, їх системний взаємозв’язок із загальними цілями та завданнями управління вищих ієрархічних рівнів державного управління, а також взаємозв’язки з власними цілями та завданнями управління можна представити у вигляді рис. 1.

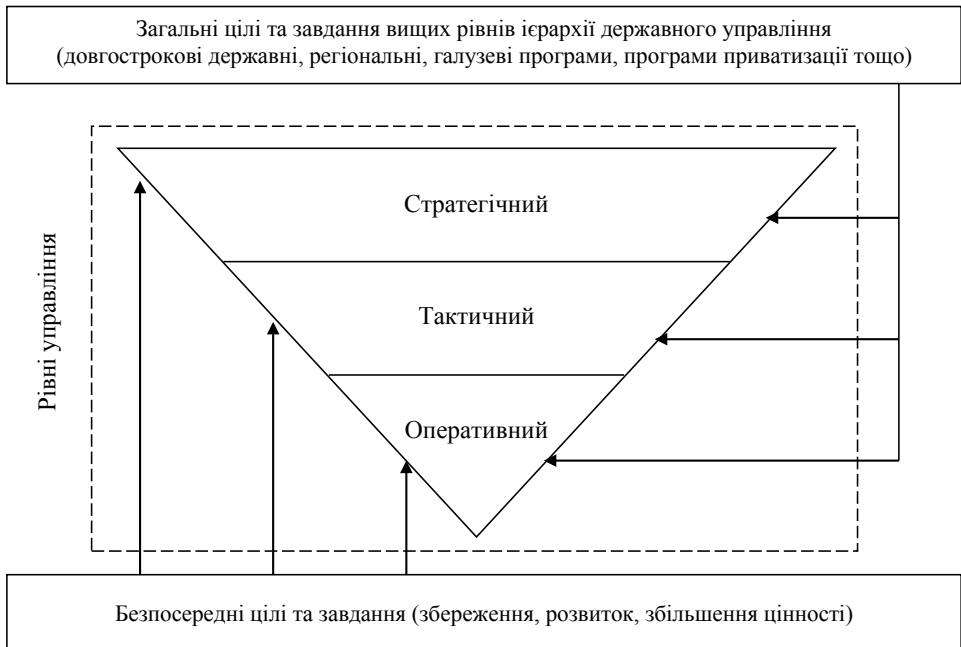


Рис. 1. Взаємозв’язки цілей і завдань державного управління ОНДВ

Окрім того, враховуючи напрацювання науковців у виокремленні структурних елементів державних органів, що реалізують стратегічні, тактичні й оперативні завдання управління [1], процес державного управління ОНДВ можна зобразити у вигляді гіпотетичної макросистеми управління зі стратегічним, тактичним і оперативним блоками, а також із функціональними блоками планування, моніторингу, аудиту, обліку й контролю (рис. 2).

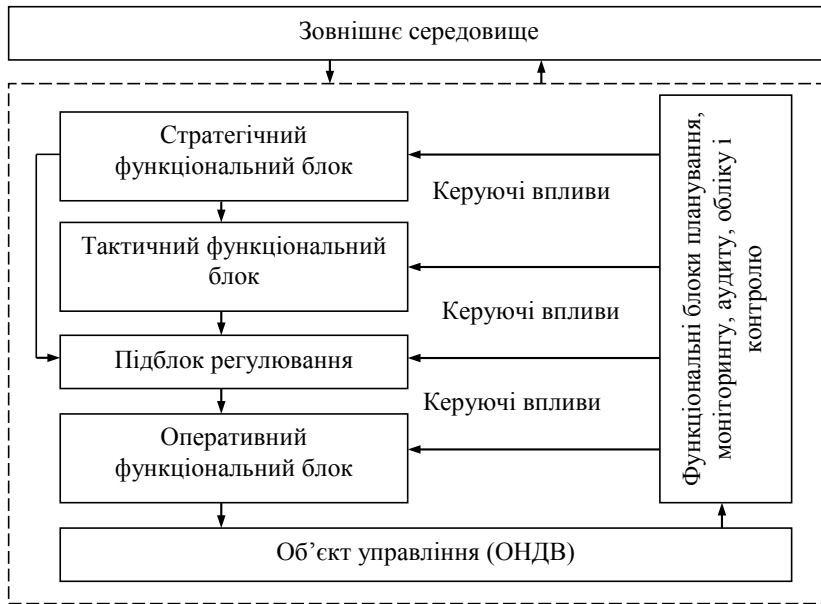


Рис. 2. Взаємозв'язок функціональних блоків системи державного управління ОНДВ

Ці функціональні блоки пов'язані між собою, зовнішнім середовищем та об'єктом управління (зокрема ОНДВ). Водночас, інформаційний обмін існує усередині кожного блоку. Відповідно, через інформаційні входи функціональний блок зазнає впливів, а через інформаційні виходи здійснює впливи. У ролі інформаційних входів і виходів виступають різноманітні документи нормативно-правового, директивного, інформаційного, звітного характеру тощо.

Так, у стратегічному функціональному блоці визначається стратегія розвитку держави у формі законів, програм, планів, концепцій, що забезпечує правову цільову й організаційну основу діяльності на нижчих рівнях управління. Для виконання своїх функцій стратегічний функціональний блок використовує різні дані, які одержує від функціонального блоку обліку й контролю, зовнішнього середовища, а також шляхом внутрішнього інформаційного обміну. Результати його діяльності направляються до тактичного функціонального блоку та, відповідно, до об'єкта управління (оперативний блок).

Основне призначення тактичного функціонального блоку в управлінні ОНДВ – деталізація та конкретизація даних, отриманих від стратегічного функціонального блоку, доведення їх до відповідальних виконавців. Саме на цьому рівні ефективно реалізуються функції оперативного планування і регулювання процесів щодо безпосереднього управління ОНДВ. Для виконання своїх функцій тактичний функціональний блок, окрім інформації, отриманої з вищого рівня управління, використовує інформацію функціональних блоків моніторингу, аудиту, обліку й контролю, а також інформацію внутрішньоблокового обміну.

Забезпечення відповідного зворотного зв'язку між різними рівнями управління, покладається саме на функціональні блоки моніторингу, аудиту, обліку й контролю. У результаті цього забезпечується контроль за дотриманням державних пріоритетів, використанням державних ресурсів, виконанням договірних зобов'язань тощо. Цей зв'язок полягає не лише у фіксації фактичних результатів функціонування ОНДВ за визначений період часу, а також формується необхідна база для контролю й аналізу виконання запланованих дій, прийняття стратегічних і тактичних управлінських рішень. Саме результати роботи зазначених функціональних блоків використовуються іншими блоками для коригування своєї діяльності.

Отже, як зазначено вище, практична реалізація відповідних повноважень здійснюється різними організаційними структурами на всіх рівнях державного управління, які приймають і впроваджують різноманітні управлінські рішення щодо ОНДВ, а також контролюють їх виконання. Зокрема, функції стратегічного функціонального блоку виконують Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. У досліджуваному аспекті слід акцентувати увагу й на функціях Фонду державного майна України – органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Маючи різні конституційні повноваження та цільові настанови, вони суттєво відрізняються між собою за змістом своєї діяльності.

Функції тактичного функціонального блоку реалізуються через галузеві міністерства, регіональні відділення центральних органів виконавчої влади, обласні й міські державні адміністрації, районні державні адміністрації тощо. Функції моніторингу, аудиту, обліку та контролю виконують депутати Верховної Ради України, спеціалізовані служби і структурні підрозділи, які відносяться до різних органів виконавчої влади всіх рівнів.

Конституція України створює правові засади для функціонування системи управління ОНДВ. Поряд із загальними положеннями щодо функціонування центральних органів державного управління виділяються (визначаються як такі, що знаходяться під правовим захистом держави) окремі сфери діяльності, що мають загальнодержавне значення, зокрема державна статистика, адвокатура тощо. Це сприяє законодавчому визначенню державної підтримки організації і виконанню необхідних функцій у зазначеній сфері діяльності, а також гарантує їх розвиток на сучасному рівні.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, побудова ефективних систем управління, у тому числі й системи управління ОНДВ, повинна бути спрямована на досягнення як власних, так і загальнодержавних цілей та завдань. Система управління має чітку ієрархічну структуру, яка складається зі стратегічного, тактичного і оперативного рівнів управління. Цілі і завдання, які вирішуються на кожному рівні управління безпосередньо впливають на систему загалом, тому вони повинні бути актуальними, конкретно визначеними та взаємоузгодженими.

Запровадження в Україні єдиної науково обґрунтованої ефективної системи управління ОНДВ у структурі системи державного управління власністю позитивно вплине на раціональне використання бюджетних коштів, сприятиме забезпеченню державної економічної, екологічної безпеки, стабільному соціально-економічному розвитку тощо. Обґрунтування комплексу механізмів, методів і заходів щодо формування такої системи вимагає подальших наукових досліджень.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історії і практика [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 158.
2. “Дерево цілей” держави // Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 120.
3. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
4. Кубліков В. К. Управління державною власністю в Україні (регіональний аспект) [Текст] : монографія / В. К. Кубліков, О. С. Гриневецька — Одеса : Астро Принт, 2006. – 160 с.
5. Нема О. С. Системний підхід до організації процесу управління об’єктами нерухомості державної власності / О. С. Нема // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управлін-

ня Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 4 (27). – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – С. 238-247.

6. Пасхавер О. Й. Управління державною власністю в Україні: аналіз і рекомендації з удосконалення [Текст] : аналіт. записка / О. Й. Пасхавер. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. – 2008. – 24 с.

7. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

8. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

9. Про управління об’єктами державної власності [Електронний ресурс] : Закон України № 185-V від 21.09.2006 р. (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.

10. Про Фонд державного майна України [Електронний ресурс] : Закон України № 4107-VI від 09.12.2011 р. (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.

11. Українська приватизація: перспективи та пріоритети [Текст] : аналітична доповідь і матеріали “круглого столу” / Я. А. Жаліло [та ін.] ; за заг. ред. В. Є. Воротіна ; Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2008. – 58 с.

12. Шкільняк М. Необхідність впровадження системи управління державною власністю / М. Шкільняк // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію [Текст]. – 2008. – № 2(186). – лют. – С.22-25.

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