

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:346.26

Катерина Бачинська

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРИВАТИЗОВАНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Стаття присвячена питанню вдосконалення системи державного контролю за діяльністю приватизованих підприємств. Проаналізована чинна нормативно-правова база щодо здійснення державного контролю за діяльністю підприємств після приватизації. Обґрунтовано, що одним зі шляхів вдосконалення системи державного контролю є внесення змін у чинне законодавство.

Ключові слова: державний нагляд, приватизація, система державного контролю.

вдосконалення системи контролю потребує глибокого вивчення.

За роки приватизації склалося враження, що першочергова задача цього процесу – це збільшення надходжень до Державного бюджету. З року в рік Фонд державного майна України докладає багато зусиль для виконання планових завдань з надходжень коштів від приватизації до державного бюджету. Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» [3] встановлено планове завдання у 2013 році обсягом 10,9 млрд грн. За січень–жовтень 2013 року від приватизації державного майна та інших надходжень, безпосередньо пов'язаних з процесом приватизації, перераховано до державного бюджету 983,58 млн грн., (у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, надійшло 4,317 млн грн.) [1]. Ці цифри красномовно свідчать про критичне невиконання планових показників з надходження коштів від приватизації. За січень–жовтень план виконано лише на 14,3 %. Невиконання планових завдань з надходжень до державного бюджету податковою, митницею, органами приватизації вимагає додаткових державних запозичень та зростання боргового навантаження на економіку в цілому.

Зрозуміло, що кризові явища в економіці, реформаторські процеси, хронічний дефіцит державного бюджету спонукають до пошуку додаткових джерел наповнення скарбниці. Але вигідно продати об'єкти державної власності – це вирішення поточних проблем в економіці. Шляхом до зміцнення економіки має стати саме розвиток приватизованих підприємств: збільшення робочих місць, надходження податків до Державного бюджету тощо. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України вважають, що проведення ефективної державної політики у сфері приватизації стратегічних підприємств окрім забезпечення надходжень до Держбюджету, насамперед дозволить:

- підвищити ефективність менеджменту на підприємствах, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, активізувати використання їх науково-технологічного потенціалу у виробничій діяльності;
- продовжити ринкові трансформації в економіці шляхом та зміцнення прозорого конкурентного бізнес-середовища, забезпечення рівних можливостей суб'єктам промислової діяльності та протидії застосуванню неконкурентних методів ведення господарської діяльності;
- залучити інвестиції для технічного переозброєння та реконструкції виробництв стратегічних підприємств та забезпечити їх вихід на нові ринки збуту товарів, сприяти поповненню обігових коштів підприємств;
- зменшити навантаження на державу щодо управління державним сектором економіки, що забезпечить підвищення ефективності управління.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Питання післяприватизаційного контролю за функціонуванням підприємств вже давно знаходиться у переліку пріоритетних завдань держави. Адже державою досі не розроблені дієві механізми контролю за функціонуванням підприємств після приватизації. І сьогодні підтвердження актуальності цього питання є його визначення у державних програмах, зокрема у Програмі економічних реформ України на 2010–2014 роки [2], Програмі активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки [1]. Вдосконалення системи державного контролю та нагляду за діяльністю приватизованих підприємств є одним з вирішальних для подальшого розвитку економіки. Підтвердженням цього є те, що внесок приватного сектору у виробництво ВВП постсоціалістичних країн Східної Європи вже в середині дев'яностих років став визначальним і складав від 45–50 % у Хорватії, Болгарії та Словенії до 70–75 % у Чехії, Угорщині та Словаччині.

Дослідженню питань щодо різних аспектів приватизаційного процесу присвячено праці зарубіжних науковців таких як А. Алчіан, А. Берлі, Дж. Стігліц, О. Уільямсон та чималий внесок зробили вітчизняні дослідники К. Агесва, Л. Верховодова, М. Камішанська, С. Мочерний, О. Пасхавер, М. Шкільняк та інші.

Зважаючи на те, що в останні роки Фонд державного майна України проводить досить активну приватизаційну політику, питання післяприватизаційного функціонування підприємств потребують пильної уваги. Крім того, в коло приватизаційних питань, які вивчалися дослідниками, саме питання постприватизаційного контролю потрапляло дуже рідко.

Метою статті є обґрунтування необхідності вдосконалення системи державного контролю за приватизованими підприємствами. Ефективно працюючі підприємства – це інвестиції, нові робочі місця, надходження до бюджету тощо. Тому державний контроль за діяльністю приватизованих підприємств повинен стати максимально ефективним і питання

Мета

Сьогодні контроль з боку держави за функціонуванням приватизованих підприємств забезпечується лише за рахунок контролю виконання умов договорів купівлі-продажу державного майна. Законодавчими підставами здійснення перевірок за договорами є Закони України «Про Фонд державного майна України» [9], «Про приватизацію державного майна» [8], «Про управління об'єктами державної власності» [10], «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» [7], а також Наказ Фонду держмайна України «Про затвердження Порядку контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації державними органами приватизації» [11]. Відповідно до останнього документу, контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації включає:

- проведення державними органами приватизації безпосередньо на об'єктах приватизації або в господарських товариствах, акції (частки, паї) яких є об'єктом приватизації, перевірок виконання власниками цих об'єктів зобов'язань, визначених у договорах купівлі-продажу;
- опрацювання документів щодо стану виконання умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації, отриманих від власників цих об'єктів на запит державних органів приватизації;
- застосування санкцій, передбачених чинним законодавством і умовами договорів купівлі-продажу за невиконання та/або неналежне виконання зобов'язань, визначених договорами купівлі-продажу об'єктів приватизації.

Органами приватизації здійснюються перевірки (як планові, так і позапланові) щодо реалізації покупцями державного майна зобов'язань, взятих на себе за результатами конкурсів з продажу об'єктів приватизації та відображених у договорах, застосування до них санкцій, передбачених законодавством і умовами договорів за невиконання зазначених зобов'язань, а також передбачає систематичне інформування вищих державних органів про результати проведеної роботи. Результати перевірок оформлюються актами перевірок, спеціальні форми яких затверджуються Фондом державного майна України.

Планові перевірки щодо договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації здійснюється відповідно до щоквартальних графіків, які затверджуються наказом Фондом державного майна. Підставами проведення позапланових перевірок є рішення Фонду державного майна для підтвердження усунення власником недоліків та порушень, виявлених під час проведення планового контролю, та на підставі звернень органів державної влади, судів, а також подання власником об'єкта приватизації заяви про здійснення перевірки.

Згідно зі статтею 27 Закону України «Про приватизацію державного майна» [8] та Наказу Фонду держмайна України «Про затвердження Порядку контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації державними органами приватизації» [11] державний орган приватизації має право залучати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (за їх згодою) до здійснення контролю за виконанням умов договору купівлі-продажу. Державні органи приватизації при здійсненні перевірки виконання умов договорів залучають до неї представників профспілкових організацій з питань, які належать до компетенції профспілкових організацій відповідно до чинного законодавства (за згодою). Під час проведення перевірки виконання умов договору державний орган приватизації проводить консультації з профспілковими організаціями

з питань виконання умов договору. Державними органами приватизації можуть надсилатися запити відповідним органам державної влади та органам місцевого самоврядування для отримання інформації з питань, що стосуються виконання власником зобов'язань, передбачених договором.

Пункт 9 статті 27 Закону України «Про приватизацію державного майна» [8] передбачає, що у разі розірвання в судовому порядку договору купівлі-продажу у зв'язку з невиконанням покупцем договірних зобов'язань приватизований об'єкт підлягає поверненню у державну власність, включаючи земельну ділянку. Порядок повернення в державну власність об'єктів приватизації в разі розірвання або визнання недійсними договорів купівлі-продажу таких об'єктів затверджується Кабінетом Міністрів України. Повторний продаж такого об'єкта проводиться протягом одного року після повернення його у державну власність.

У разі, коли за результатами контролю за виконанням покупцем умов договору орган приватизації приймає рішення про необхідність розірвання договору і за відсутності при цьому пропозиції або згоди покупця на його розірвання за домовленістю сторін, орган приватизації у встановленому законом порядку порушує питання про розірвання договору та повернення об'єкта приватизації у державну власність у судовому порядку.

У аналітичній довідці про роботу Фонду державного майна України та хід виконання програми приватизації у I кварталі 2013 року наводяться данні щодо порушень умов договорів купівлі-продажу. У всіх виявлених випадках порушення покупцями взятих зобов'язань органами приватизації здійснювалась необхідна претензійно-позовна робота. Зокрема, крім заходів із стягнення штрафів, пені і неустойок, після використання всіх можливостей досудового врегулювання спорів у напрямку забезпечення реалізації цих умов вживалися заходи щодо визнання недійсними договорів та повернення відчужених за ними об'єктів у державну власність. Загальна сума нарахованих за рішенням судів штрафів, пені і неустойок, за нарастаючим підсумком за всі роки контролю, становить 30,84 млн. грн. та 119,3 тис. дол. США. Фактично станом на 01 квітня 2013 р. сплачено 19,33 млн. грн. та 106,4 тис. дол. США. Таким чином, сплата штрафів, пені і неустойок за всі роки контролю становить 62,68 відсотка, нарахованих у національній валюті, та 89,19 відсотка, нарахованих у доларах США.

Протягом I кварталу 2013 року за рішеннями судів було нараховано штрафних санкцій на суму 261,24 тис грн. За рішеннями судів, які набрали законної сили у попередні періоди, протягом I кварталу 2013 року було сплачено штрафних санкцій на суму 87,00 тис грн. Після використання всіх можливостей з досудового врегулювання спорів проводилися дії з розірвання (визнання недійсними) договорів та повернення відчужених за ними об'єктів у державну власність. Станом на 01 квітня 2013 р. у власність держави повернуто 303 об'єкти, за накопичувальним підсумком, об'єкти приватизації (з них: 83 – пакети акцій, 53 – єдині майнові комплекси і 167 – об'єкти незавершеного будівництва). За 131 договором триває претензійно-позовна робота з їх розірвання (визнання недійсними) і повернення відчужених за ними об'єктів у державну власність (з них: 16 – пакети акцій, 11 – єдині майнові комплекси та 104 – об'єкти незавершеного будівництва). В цілому частка об'єктів, повернутих у держвласність, складає біля 1 %. І як свідчать цифри, переважна більшість – це об'єкти незавершеного будівництва. На думку чинного голови ФДМУ

О. Рябченка, наведені данні свідчать про успішність української приватизації. Але чи може такий стан речей свідчити також про слабкий контроль з боку державних органів влади чи недосконалість судової системи, яка відіграє ключову роль у процесі повернення власності до держави?

З числа повернутих у державну власність об'єктів приватизації повторно продано 163 об'єкти: 49 пакетів акцій, 83 об'єкти незавершеного будівництва, 31 єдиний майновий комплекс. Загальна сума коштів, отриманих від продажу повернутих державі об'єктів за рішенням судів, за накопичувальним підсумком, становить 98,64 млн грн. Існує багато фактів на підтвердження щодо необхідності посилення державного контролю за функціонуванням підприємств після приватизації у зв'язку зі збільшенням кількості порушень інвестиційних зобов'язань, взятих інвесторами при укладенні договорів купівлі-продажу підприємств. Так, у 2006 р. Фонд державного майна України виявив порушення зобов'язань, прийнятих на себе «Mittal Steel Germany GmbH» при купівлі 93,02 % пакету акцій «Криворіжсталь». Власник не виплатив працівникам підприємства 13-ту заробітну платню та не проіндексував тариф оплати праці, виходячи з мінімального прожиткового рівня. Крім того, профком підприємства констатував зменшення на 20 тис. кількості робочих місць на комбінаті за рахунок реалізації програми добровільного звільнення працівників в обмін на грошову компенсацію, після чого вакансія лишається незайнятою.

Ще у 2003 році у постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Наслідки і перспективи приватизації в Україні» [12] було рекомендовано Фонду державного майна України посилити контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу.

У 2003 році був розроблений законопроект «Про державний нагляд за діяльністю приватизованих підприємств» [6], який мав закласти правові засади державного нагляду за діяльністю приватизованих підприємств з метою забезпечення законності, збереження та розвитку виробництва, захисту державних інтересів, соціальних прав та інтересів працівників приватизованого сектора економіки.

У статті першій законопроекту йшлося, що державний нагляд за діяльністю приватизованих підприємств запроваджується і здійснюється для попередження порушень і забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, загальнообов'язкових правил, які містяться в законах та підзаконних актах, підприємствами приватизованого сектору економіки.

Згідно з законопроектом, основу державного нагляду за діяльністю приватизованих підприємств становить економіко-правовий нагляд (нагляд за економічною, господарською, виробничою, та в спеціально обумовлених випадках фінансовою діяльністю, дотриманням законності в цій діяльності).

Державний нагляд за діяльністю приватизованих підприємств спрямовується на захист інтересів збереження і розвитку суб'єктів підприємницької діяльності, вдосконалення та підвищення рівня ефективності і якості виробництва в приватизованому секторі економіки, інтересів держави в ньому, на задоволення соціально-економічних інтересів працівників та акціонерів приватизованих підприємств.

Відповідно до статті другій законопроекту державний нагляд складається з :

- аналітичного відстеження за відкритими (публічними) матеріалами процесу діяльності приватизованих підприємств, їх фінансово-економічних,

інших показників виробництва та господарювання, виконання цими підприємствами зобов'язань перед державою і партнерами, вирішення соціальних проблем трудового колективу;

- проведення соціологічного опитування (анкетування) працівників приватизованих підприємств, здійснення експертних оцінок виробництва;
- витребування, відповідно до повноважень органу державного нагляду за діяльністю приватизованих підприємств, для аналізу ним довідкової інформації, фінансово-економічної та іншої документації цих підприємств;
- організації, за наявності достатніх для цього підстав, перевірок, інших заходів державного контролю;
- вживання практичних заходів допомоги приватизованим підприємствам для налагодження ефективного господарювання;
- ініціювання, в разі необхідності й у відповідності до законодавства, інших заходів, необхідних для виведення підприємств з кризи, включаючи ініціювання повернення приватизованого майна до державної або комунальної власності, процедури банкрутства, порушення кримінальної справи.

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зробило низку зауважень до проекту закону. Так, експерти відзначили, що стосовно останньої позиції у проекті не розкривається порядок здійснення таких складових державного нагляду, про які йдеться у статті другій проекту, як вживання практичних заходів допомоги приватизованим підприємствам для налагодження ефективного господарства та ініціювання інших заходів, необхідних для виведення підприємства із кризи. Незважаючи на низку зауважень, Головне науково-експертне управління підтримало необхідність прийняття такого закону, при врахування тих зауважень, що були зроблені. На нашу думку, законопроект містить принципово нові підходи до здійснення державного нагляду в цій сфері. Якщо у чинному законодавстві існують норми, які спрямовані на здійснення перевірок та застосування санкцій, то у запропонованому законопроекті були пропозиції стосовно допомоги приватизованим підприємствам, а саме вживання заходів допомоги для налагодження ефективного господарювання.

✎ Питання необхідності вдосконалення системи контролю за приватизованими об'єктами існує вже давно. У різні часи державою робилися спроби створення більш дієвої системи державного контролю за приватизованими підприємствами, проте вони не були впроваджені в практику державного управління. Проаналізувавши чинні нормативні документи стосовно державного контролю за діяльністю приватизованих підприємств та пропозиції, які були запропоновані у минулому, можна сказати, що вони не забезпечують здійснення ефективного контролю діяльності приватизованих об'єктів. Одним з вирішальних заходів для наведення ладу в цій сфері мають бути внесення змін до законодавства.

Література.

1. Відомості приватизації №46 (791) від 20.11.13 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.spfu.gov.ua/spfu.admin.com.ua/Lists/.../vid_46_20112013_1_16.pdf.
2. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
3. Програма активізації розвитку економіки на 2013-2014 рр. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-p/paran208#n208>.

4. Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України [від 06.12.2012 р. №5515-VI] // Відомості Верховної Ради України. – 2013, № 5–6. – С. 60.

5. Про державну програму приватизації: Закон України [від 13.01.2012 р. № 4335-VI] // Голос України. – 2012. – 4 лют. – № 22.

6. Про державний нагляд за діяльністю приватизованих підприємств: Законопроект // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.justinian.com.ua/article.php?id=1710.

7. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію): Закон України [від 06.03.1992 № 2171] // Відомості Верховної Ради України. – 1992, № 24. – Ст. 350.

8. Про приватизацію державного майна: Закон України [від 04.03.1992р.№ 2163] // Відомості Верховної Ради України. – 1992, № 24. – Ст. 348.

9. Про Фонд державного майна України: Закон України [від 09.12.2011р. № 4107] // Відомості Верховної Ради України. – 2012, № 28. – Ст. 311.

10. Про управління об'єктами державної власності: Закон України [від 21.09. 2006 р. №185] // Відомості Верховної Ради України. – 2006, № 46. – Ст. 456.

11. Про затвердження Порядку контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації державними органами приватизації : Наказ Фонду держмайна України [від 10.05.2012 № 631] // Офіційний вісник України. – 2012, №42 – С. 126.

12. Про Рекомендації парламентських слухань «Наслідки і перспективи приватизації в Україні»: Постанова Верховної Ради України [від 22 травня 2003 р. №883-IV] // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 38. – С. 324.

✎ В останніх дискусіях щодо модернізаційного шляху розвитку України все більшого значення набувають інновації: на думку уряду, високі технології та передові методи управління необхідно впроваджувати в усі сфери життя держави. Провідна роль в модернізації належить проектній діяльності: управлінню крупними та малими проектами, направленими на розвиток високих технологій, покращення якості життя і підвищення конкурентоспроможності у ринковому середовищі.

Започаткування реалізації пріоритетних національних проектів в області охорони здоров'я, освіти, ЖКГ і сільського господарства обумовило новий етап розвитку системи державного управління – при реалізації державних програм почали застосовувати проектно-орієнтований метод планування і контролю виконання національних програм. Адже реалізація проектів такого масштабу зумовлює не тільки значні фінансові затрати, але й грамотно організоване управління ходом робіт на всіх етапах.

Специфіку ефективного управління національними проектами визначає їх комплексність, багатогранність, бюджетність та довготривалість. Реалізація національного проекту – це багаторівневі послідовності робіт, тривалі ланцюги узгоджень, взаємозалежності, складні схеми бюджетування, балансування цілей та перерозподіл ресурсів. Важливо зазначити, що в кінцевому рахунку для національних проектів необхідний специфічний контроль за досягненням задоволеності основного замовника – населення – за очевидними критеріями успішності реалізації національного проекту: якісне зростання умов праці та рівня обслуговування в освітніх, медичних, державних та муніципальних установах.

Національним проектам властива низка проблем більшості проектів: неефективне управління комунікаціями, ресурсами, вимогами; невизначеність критеріїв успіху проектів; нереалістичний бюджет; невідповідне (а іноді взагалі відсутнє) управління ризиками; недостатньо чіткі процеси контролю та управління змінами тощо. Вирішення цих проблем найчастіше залежить від кваліфікації, досвіду, особистих здібностей керівників проектів. Успіх реалізації національних проектів для перших осіб – це рівною мірою володіння базовими навичками проектного та операційного менеджменту, стратегічного бачення середовища проекту, лідерські якості.

Безумовно, потенціалом підвищення ефективності реалізації національних проектів могла б стати державна система управління проектами, що припускала б різноаспектну та відредаговану (до умов мінливого середовища) методологію запуску та ведення проектів; єдине розуміння відповідальності та повноважень учасників проектної діяльності; дозволяла б сформувати єдину картину проектів, наскрізну звітність за ними тощо. Професійне застосування інструментів, методів та технологій управління проектами дозволить державним установам забезпечити ефективність проектної діяльності в національних масштабах, зменшити витрати та виконати проект у встановлений термін.

✎ Найяскравішим прикладом використання методології управління великомасштабними проектами, що пов'язані з територіальним плануванням, є створення колективом авторів (результат сумісної роботи Української асоціації управління проектами та НАЕК «Енергоатом») «Системи прогнозованого активного управління проектами і програмами соціально-економічного розвитку України у сфері освіти, науки та виробництва», що була представлена на здобуття Державної премії України в галузі науки і техніки за 2009 рік [2].

УДК 351:331.103.244:001.76

Тетяна Безверхнюк

СИМБІОЗ ТЕХНОЛОГІЙ ГЕОІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ТА ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ПРОЕКТОМ «МІСТО МАЙБУТНЬОГО»

*Важнее делать правильные вещи,
чем делать вещи правильно.
Питер Друкер*

У статті на основі досвіду безпосередньої участі в розробленні проектної документації Національного проекту «Місто майбутнього» доведено доцільність поєднання інструментів геоінформаційних систем та проектного менеджменту для ефективного управління великомасштабними проектами.

Ключові слова: національний проект, проектний менеджмент, геоінформаційні системи, симбіоз технологій.

© Безверхнюк Т.М., 2013.