

ЩОДО ЕФЕКТИВНОСТІ

ТА ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА



О. О. Кравчук

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Національного технічного університету України «КПІ»

Розглядаються принцип ефективності та принцип цільового використання державного майна в системі принципів управління майном державної власності. Зазначається, що державне майно повинно використовуватися таким чином, щоб досягнути максимального задоволення суспільних потреб при мінімальних його витратах.

Ключові слова: державна власність, управління державним майном, принципи державного управління, принципи управління майном, ефективність, цільове використання.

Рассматриваются принцип эффективности и принцип целевого использования государственного имущества в системе принципов управления имуществом государственной собственности. Отмечается, что государственное имущество должно использоваться таким образом, чтобы достичь максимального удовлетворения общественных потребностей при минимальных его затратах.

Ключевые слова: государственная собственность, управление государственным имуществом, принципы государственного управления, принципы управления имуществом, эффективность, целевое использование.

The principle of efficiency and the principle of proper use of state assets as the principles of state property management are considered in the article. The author points that public assets should be used in such a way as to achieve maximum satisfaction of social needs with the minimum of assets consumption.

Keywords: *state property, property management, principles of public administration, principles of property management, efficiency, proper use of assets.*

Особливості системи управління майном державної власності, що характеризується широким об'єктним і суб'єктним складом та високим рівнем динамічності, недостатній якісний рівень адміністративно-правового забезпечення державного управління в цій сфері обумовлюють обов'язкове передбачення в законодавстві принципів управління державним майном та глибоку наукову розробку проблеми цих принципів. Незважаючи на важливість правових принципів в управлінні майном та очевидну необхідність їх визначення на законодавчому рівні, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» не встановлює принципів управління майном державної власності. Законодавець та адміністративно-правова наука цьому питанню належної уваги не приділяють.

До основних принципів управління майном державної власності належать верховенство права, законність, відкритість та прозорість, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, відповідальність, безперервність, забезпечення єдності державної політики, ефективність та цільове використання. Найважливіше значення серед цих принципів мають принципи

ефективності та цільового використання державного майна.

Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада», схваленою 02.06.2010 р. на засіданні Комітету з економічних реформ, утвореного згідно з Указом Президента України від 26.02.2010 р. № 273, та взятої до виконання розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 р. № 1724-р, до цілей реформи в сфері управління державною власністю зокрема віднесено забезпечення ефективного управління державною власністю шляхом виконання таких завдань: оптимізація структури державного сектору економіки, підвищення ефективності управління державною власністю та захист права держави в управлінні цією власністю.

Під час здійснення управлінської діяльності та зокрема державного контролю у сфері державної власності на практиці нерідко виникає питання ефективності та цільового використання державного майна. При цьому правозастосовчі органи зіштовхуються з відсутністю в законодавстві ознак ефективності та цільового використання державного майна.

З огляду на таке, в цій статті ми маємо на меті визначити роль і значення принципів ефективності та цільового використання державного майна в адміністративно-правовому регулюванні управління цим майном і розробити науково обґрунтовані висновки і пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

Вирішення цієї проблеми сприяє розв'язанню загальнонаукової проблеми вдосконалення управління майном державної власності та його адміністративно-правового регулювання.

Розгляду правових принципів та принципів державного управління

присвячені роботи В. Б. Авер'янова, П. О. Баранчика, В. В. Галунька, І. П. Голосніченка, Н. В. Гудими, А. П. Зайця, А. М. Колодія, Т. О. Коломонець, А. М. Кононенка, О. П. Литвина, С. П. Погребняка, О. Ф. Скакун, О. В. Скурко, В. О. Серьогіна та інших вчених. Питанню принципів управління майном державної власності адміністративно-правовою наукою належної уваги не приділяється.

Говорячи про публічний характер державної власності, і з огляду на сутнісні особливості держави як власника, що завжди управляє державним майном не безпосередньо, а через відповідних уповноважених представників — державні органи і посадових осіб, слід передусім зупинитися на такому важливому принципі управління державним майном, як принцип ефективності. На жаль, цей принцип не передбачений ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України», ні Законом «Про центральні органи виконавчої влади» в числі принципів організації та діяльності цих органів.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» епізодично врегульовує питання ефективності такого управління. В основному в цьому та інших законах іде мова про контроль за ефективним використанням державного майна та повноваження різних суб'єктів щодо його здійснення. Зобов'язуючих норм щодо ефективного управління та використання майна державної власності, а також конкретних вимог щодо ефективності використання такого майна законодавство не містить. Встановлення критеріїв ефективності управління об'єктами державної власності та порядку їх застосування віднесено ч. 2 ст. 5 зазначеного Закону до компетенції Кабміну. Закон «Про Кабінет Міністрів України» передбачає в ст. 24, що керівники державних

господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, утворених Кабінетом Міністрів України, несуть персональну відповідальність перед Кабміном за результати роботи цих об'єднань, підприємств, установ та організацій, ефективне використання державного майна. Проте таке формулювання не відповідає вимогам юридичної техніки щодо загального формулювання принципів управління. По-перше, йде мова лише про підприємства, організації, установи, утворені Кабінетом Міністрів України, в той час коли законодавство уповноважує на створення юридичних осіб державної власності не лише Уряд, а й майже всіх інших суб'єктів управління. По-друге, йдеться лише про відповідальність керівників підприємств, організацій, установ, а не про відповідальність усіх учасників відносин у сфері управління майном. По-третє ж, вбачається, що ця відповідальність повинна наступати не за ефективне, а за не-ефективне використання державного майна, і бути відповідальністю не перед Кабінетом Міністрів України (що нашо вхує на думку про різновид політичної відповідальності), а передбачається як юридична відповідальність (що цілком закономірно розкриватиметься в конкретних складах правопорушень). Окрім того, вбачається за необхідне, поряд з проголошенням відповідальності, передбачити в законі і обов'язки щодо ефективного використання майна державної власності.

Постановою від 19.06.2007 р. № 832 Кабміном затверджено Критерії визначення ефективності управління об'єктами державної власності, що містять також і порядок їх застосування. Однак, цей документ стосується питань управління об'єктами державної власності лише з боку деяких суб'єктів управління. Згідно з названими крите-

ріями, вони затверджуються з метою оцінки ефективності виконання за звітний період центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими органами, які здійснюють управління об'єктами державної власності, обов'язків, визначених відповідно до законодавства. Аналізуючи зміст зазначених критеріїв, а також те, що вони використовуються для оцінки діяльності саме за певний період, можна зробити висновок, що їх призначенням є виключно моніторинг управлінської діяльності, яка здійснюється органами управління щодо державних суб'єктів господарювання. Так, згідно з п. 9 Критеріїв, управління об'єктами державної власності вважається позитивним, якщо понад 75 % суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління суб'єкта управління, за звітний період виконали встановлені для них показники, задовільним — від 50 % до 75 % та негативним — до 50 %. В законодавстві, таким чином, необґрунтовано звучується зміст поняття ефективності в сфері управління об'єктами державної власності. Як показують результати наших досліджень, в управлінні майном беруть участь значно більше суб'єктів, аніж «центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші органи, які здійснюють управління об'єктами державної власності». До об'єктів управління теж належить значно ширше число об'єктів, крім суб'єктів господарювання (наприклад індивідуально відокремлене нерухоме і рухоме майно державної власності теж належить до об'єктів управління). Порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 р. № 832. Згідно з цим Порядком, контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної

власності здійснюється шляхом проведення моніторингу додержання законності та оцінки ефективності виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими органами, які здійснюють управління об'єктами державної власності, обов'язків, визначених відповідно до законодавства.

Характеризуючи проведення зазначеного контролю в формі моніторингу, слід навести такий приклад. За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за результатами моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 2011 рік, із загальної кількості суб'єктів господарювання, по яких Міністерством здійснюється аналіз фінансово-господарської діяльності — 4091, в т. ч. 3695 державних підприємств та 396 господарських товариств, інформація відсутня по 1009, або 25 % суб'єктів господарювання (в т. ч. 773 державних підприємств та 236 господарських товариств). Звичайно, точність і якість такого моніторингу, який не враховує 25 % об'єктів управління, слід визнати недостатньою. Окрім цього, згідно з офіційним повідомленням Рахункової палати України за результатами аналізу Звіту про роботу Фонду державного майна та хід виконання Державної програми приватизації у 2011 р., загалом по Україні 5905 юридичних осіб не віднесені до сфери управління жодного органу державної влади, тобто є «невизнаними» [1]. Тож кількість «невизнаних» жодним органом управління юридичних осіб (5905) на 60 % більша, ніж кількість «визнаних» підприємств, інформація щодо діяльності яких хоча б тією чи іншою мірою аналізується органами управління (3695). Звичайно, що такий стан речей, по-перше, свідчить про незадовільний стан системи управління майном державної власності, а по-друге, є пору-

шенням цілого ряду передбачених законодавством принципів діяльності органів виконавчої влади — принципу безперервності, принципу забезпечення єдності державної політики. Наведене свідчить також і про низький рівень ефективності управління майном державної власності та контролю за здійсненням такого управління. Так, за інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, із загальної кількості суб'єктів господарювання (4091) лише 2374 або 58 % є працюючими. Із загальної ж кількості працюючих суб'єктів лише 1540 (або 64,9 %) є прибутковими.

Як уже зазначалося, суттєвим недоліком правового регулювання в сфері управління майном державної власності є те, що законодавство не встановлює обов'язків усіх учасників управлінських відносин у сфері управління державним майном щодо забезпечення (у межах їх компетенції) ефективного використання об'єктів права державної власності. Твердження щодо того, що поняття ефективності є оціночним і його надмірне застосування могло би мати значною мірою «каральний» характер, не може заперечити необхідність ефективного використання державного майна. Окрім цього, наявність організаційно-правових інструментів контролю за ефективністю використання державного майна підтверджує необхідність урегулювання ознак такої ефективності. Врегулювання її ознак служитиме належним відмежуванням випадків неефективного використання відповідного майна. При цьому слід розуміти, що ефективність управління державним майном є правовим принципом, тому його застосування має бути адекватним кожній конкретній життєвій ситуації.

При характеристиці принципу ефективності управління державним май-

ном варто навести визначення принципу ефективності і результативності, що міститься в числі принципів бюджетної системи України, перелічених у ст. 7 Бюджетного кодексу України 2010 р. Відповідно до цього принципу, при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей (запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням) при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів [2]. У попередньому Бюджетному кодексі 2001 р. цей принцип (якщо не враховувати взяте нами в дужки в попередньому реченні) йменувався принципом ефективності [3].

Ефективність управління, — зазначав В. В. Цветков, — це результат, що зіставлений з витратами на його досягнення. Ефективною і соціально цілісною є така управлінська діяльність, коли досягається об'єктивно обумовлена мета [4, с. 434-435]. Досягнення максимального результату при мінімальних витратах ресурсів — суть розуміння принципу економічної ефективності, що цілком логічно повинен використовуватися і в сфері управління державним майном насамперед у випадках, коли йдеться про витрачання цього майна (витрачання ресурсів). Якщо говорити наприклад про надання права на користування або інших майнових прав щодо майна державної власності третім особам (крім власне суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб державної власності), то принцип ефективності передбачає відплатний характер на-

дання таких прав. Для максимального економічного ефекту при вирішенні питань щодо надання в оренду державного майна законодавець передбачив конкурсний порядок такої оренди. Слід також відмітити необхідність законодавчої заборони надання державного майна в безоплатне користування (позичку), окрім випадків, коли таке майно надається суб'єктам державної форми власності.

Врегулюючи в Законі України «Про державно-приватне партнерство» організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними, законодавець передбачив поширення вимог цього Закону на договори концесії, спільної діяльності, розподілу продукції та інші договори. Проте відсутність заборони укладати такі договори поза межами державно-приватного партнерства призвела до того, що названий Закон, по суті, має лише декларативний характер. Так, прийнятий уже в 2012 р. Порядок укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 р. № 296 відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності») навіть і згадки не містить про Закон «Про державно-приватне партнерство» [5]. Тому вбачається, що при внесенні змін до чинного законодавства, доцільно впровадити заборону щодо укладення названих договорів поза межами процедур, установлених Законом України «Про державно-приватне партнерство» (однак слід конкретизувати поширення його норм на конкретні види договорів, вилучивши з частини першої

статті 5 позицію «інші договори». Окрім цього саме в цьому Законі, на нашу думку, доцільно передбачити заборону передачі державного майна в безоплатне користування (позичку), а також відповідну умову, що усунула б можливість приховати договори безоплатного користування майном у вигляді договорів відповідального зберігання із відповідними посиленнями на норми згаданого Закону в Цивільному кодексі України.

Як видно з наведеного вище розуміння економічної ефективності, ключовими чинниками визначення ефективності є чинники, що відображають оцінку результату (фактичного чи перспективного) управлінського впливу і чинники, що відображають оцінку обсягів витрачених (або планованих) ресурсів для досягнення такого результату. В такому порядку визначається ефективність будь-якого суспільного явища чи процесу, пов'язаного з витрачанням ресурсів і спрямованого на досягнення певного результату.

У процесі управління майном державної власності, як було зазначено вище, здійснюються володіння, користування і розпорядження цим майном, тобто володіння, користування, розпорядження окремим видом ресурсів — майновим. Витрачання майнових (у т. ч. грошових) ресурсів — один із основних показників, що характеризують обсяг витрат ресурсів під час здійснення управлінського впливу. Якщо на перший погляд сам управлінський вплив (управління поведінкою) можливий без витрачання майнових ресурсів (наприклад керівник дає доручення безпосередньому підлеглому вивчити певне питання), то більш глибоке осмислення його сутності дає підстави стверджувати про неможливість процесу управління без наявності необхідних майнових ресурсів. У сучасних умовах інтенсифікації застосування інно-

ваційних технологій неможливо уявити собі процес управління в першу чергу без необхідних комунікаційних ресурсів. Якщо окрема система управління можлива і без технологічних комунікативних засобів (наприклад усне завдання безпосередньо підлеглому робітникові), то існування більш складної взаємодії систем управління без технологічних засобів не представляється можливим. Управління в сучасному світі неможливе без матеріальних ресурсів зокрема тому, що внаслідок розподілу управлінської праці має місце її об'єктивне ускладнення і спеціалізація. Проте управлінська праця — це все-таки праця, що потребує використання відповідних засобів праці, у яких утілюються відповідні матеріальні ресурси. На сьогодні однією з обов'язкових умов організації управлінського процесу виступають обладнання робочого місця особи, що виступає керуючим суб'єктом або від його імені, (будівля, меблі, інформаційно-обчислювальна техніка, канцелярські прилади тощо), забезпечення її засобами комунікацій (зв'язок, Інтернет та ін.), в більшості випадків здійснення управлінського процесу з технологічної сторони потребує забезпечення енергоресурсами, водопостачанням та водовідведенням.

Ці на перший погляд суто технічні потреби організації управлінського процесу при перенесенні їх у площину державного управління одразу перетворюються на організаційно-технічні, з огляду на специфіку керуючих систем. Розв'язання таких проблем шляхом здійснення організаційно-технічного забезпечення управлінського процесу здійснюється в процесі внутрішньо-організаційної діяльності органів державного управління, діяльності їх посадових осіб, що має виконавчо-розпорядчий характер і врегульована нормами адміністративного права.

Таким чином, здійснення державного управління в усіх без винятку сферах органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими уповноваженими суб'єктами неможливе без внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності із забезпечення їх необхідними майновими ресурсами для здійснення своїх виконавчо-розпорядчих повноважень. Це стосується і органів інших гілок влади. Нами вже зазначалося в одній із робіт, що діяльність усіх державних органів (не лише виконавчої, а й інших гілок влади) неможлива без забезпечення необхідними ресурсами, та зроблено аргументований висновок про те, що управління майном державної власності — є функцією держави [6]. Отже, ефективне державне управління передбачає витрату мінімального обсягу ресурсів (передусім матеріальних) для досягнення максимального результату, а забезпечення органів і посадових осіб, що здійснюють державне управління, матеріальними ресурсами — здійснюється в процесі управління майном державної власності. Це означає, що ефективність державного управління в усіх його сферах перебуває в іманентному взаємозв'язку з ефективністю управління майном державної власності у відповідних сферах, що характеризується прямою залежністю останньої від ефективності управління майном державної власності.

Наступним важливим принципом управління державним майном є принцип цільового його використання. У порівнянні з принципом ефективності, який хоча і не визначений у законі, але може бути сформульований на основі непрямих норм (зокрема норм щодо контролю за ефективністю), норми щодо цільового використання державного майна в Законі «Про управління об'єктами державної власності» відсут-

ні взагалі. Якщо, наприклад, Бюджетний кодекс України установлює принцип цільового використання бюджетних коштів, відповідно до якого бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями, то щодо державного майна цілі його використання як правило спеціально не встановлюються. При цьому поняття «цільове використання» на практиці вживається не лише щодо бюджетних коштів, а й щодо державного майна. Коли йдеться про використання державного майна всупереч публічним інтересам або всупереч інтересам відповідного підприємства, установи, організації, іноді говорять про нецільове його використання. Проте в даному випадку бажано більше конкретизувати відповідні цілі використання державного майна.

Важливість належного врегулювання в законодавстві принципу цільового використання державного майна підкреслюється тим, що в Рекомендаціях СМ/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи з ефективного управління, прийнятих 20.06.2007 р., рекомендовано урядам держав-членів забезпечити зокрема встановлення цілей і показників для регулярного їх моніторингу та оцінки органами управління та їх посадовими особами, примушувати адміністрацію до пошуку кращих засобів для пошуку найкращих результатів, забезпечити регулярну перевірку державними органами відповідно до законодавства, чи здійснюються їх послуги в межах відповідних витрат, і чи не слід замінити чи скасувати їх [7]. Принципи публічного управління, — відзначають Т. О. Коломєць та П. О. Баранчик, — це основоположні ідеї, які визначають порядок організації та здійснення управління; на думку вчених, ці принципи є правовими вимо-

гами, обов'язковими до виконання і дотримання в процесі виконавчої діяльності [8, с. 63-64]. Отже, саме обов'язковість та загальність правових принципів свідчить про необхідність їх передбачення в чинному законодавстві.

Найперша і найбільш загальна ціль, що випливає із публічного призначення державної власності — це використання її з метою задоволення суспільних потреб. Саме для забезпечення цільового використання державного майна здійснюється розподіл цього майна за суб'єктами управління, його закріплення за підприємствами, організаціями, установами. Визначити цілі використання державного майна таким чином можна, дослідивши цілі та завдання органу управління, на який покладено здійснення щодо відповідного майна управлінських функцій, зміст установчих документів та інших рішень, що містять норми щодо цілей та завдань підприємства, організації, установи, за якими відповідне майно закріплене. Необхідним також є приділення належної уваги питанням використання державного майна при затвердженні статутів (положень) державних підприємств, установ, організацій. Визначаючи цілі та завдання їх діяльності, доцільно передбачати в статуті виключно цільове використання об'єктів права державної власності, закріплених за підприємством, організацією, установою.

Виходячи з вищезазначеного, вбачається за необхідне зробити такі висновки і пропозиції:

1. Доцільно передбачити на рівні закону обов'язки всіх суб'єктів управлінських відносин у сфері державної власності щодо ефективного та цільового використання державного майна. За неефективне та нецільове використання майна державної власності має бути передбачена юридична відповідальність.

2. Ефективність державного управління в усіх його сферах прямо залежить від ефективності управління майном державної власності у відповідних сферах.

3. Принцип ефективності управління майном державної власності полягає в тому, що при забезпеченні виконання завдань і функцій держави державне майно повинно використовуватися таким чином, щоб досягнути максимального задоволення суспільних потреб при мінімальних його витратах.

4. Принцип цільового використання державного майна, закріпленого за підприємством, організацією, установою на праві господарського відання (оперативного управління), доцільно закріпити в законодавстві, передбачивши, що ці суб'єкти, їх органи управління, працівники мають забезпечувати використання майна відповідно до цілей, визначених в законодавстві, рішеннях уповноважених органів управління, а також

в установчих документах тих підприємств (організацій, установ).

5. Оскільки принцип ефективності передбачає відплатне користування державним майном недержавними суб'єктами, доцільно в законодавстві передбачити заборону передачі державного майна в позичку (безоплатне користування) недержавним суб'єктам.

6. Одним із проявів поточного контролю за ефективністю використання державного майна є погодження з уповноваженим органом управління правочинів (угод) на суму, що перевищує визначений для підприємства розмір (вбачається за необхідне провадити таке погодження для всіх державних підприємств, установ, організацій).

Сучасний стан правового регулювання управління майном державної власності свідчить про доцільність і актуальність подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Список використаної літератури

1. Фонд держмайна: результативність є, критерії ж її оцінки – недосконалі. Повідомлення прес-служби Рахункової палати. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua.
2. Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
3. Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.
4. *Цветков В. В.* Державне управління: сутність та ефективність / В. В. Цветков // Академічна юридична думка / Уклад. І. Б. Усенко, Т. І. Бондарчук / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1998. – С. 434-435.
5. Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1105.
6. *Кравчук О.* Управління майном державної власності: функціональний аспект / О. Кравчук // Право України. – 2012. – №6. – С. 202-208.
7. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/].
8. *Коломоець Т. О., Баранчик П. О.* Принципи адміністративного права/ Т. О. Коломоець, П. О. Баранчик. – Запоріжжя, 2012. – 203 с.