

УДК 33.012.332:005.7]:338.124.4(477)

М.М. Шкільняк

СУЧАСНІ ПІДХОДИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті розглянуто сучасні підходи до управління об'єктами державної власності з урахуванням сьогоденних проблем в економіці держави.

The article deals with the modern control approaches by state property units according to the current economy problems of the state.

Ключові слова: об'єкти державної власності, управління державною власністю, сучасні підходи.

Key words: state property units, state property units control, modern approaches.

У сучасних умовах активізації глобалізаційних процесів, військових дій на сході країни, державний сектор відіграє важливу роль у сталому розвитку національної економіки, забезпечення її стійкості та обороноздатності держави. Це здійснюється завдяки виконанню притаманних державному сектору функцій, за рахунок формування його раціонального розміру та структури, а також застосування нових підходів в управлінні.

Питання вдосконалення управління об'єктами державної власності постійно знаходяться в центрі уваги як науковців, так і практиків. Багато аспектів управління державною власністю розглянули у своїх працях Амоша О.І., Буркінський Б.В., Давимука С.А., Долішній М.І., Козоріз М.І., Лазня І.В., Лукінов І.І., Рудченко О.Ю., Чухно А.А. та ін. Загалом в їх працях зроблено акцент на вирішення окремих аспектів цієї проблеми, хоча зараз, з урахуванням реалій сьогодення, слід ставити питання про зміну чинної моделі управління об'єктами державної власності, що має здійснюватися узгоджено з питаннями адміністративної реформи та новими завданнями державного сектору.

Мета статті – розгляд сучасних підходів у системі управління об'єктами державної власності.

Для будь-якої соціально-економічної системи, основою її діяльності та розвитку є власність. Управління державною власністю – це здійснення уповноваженими органами повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням з метою задоволення державних і суспільних потреб.

Держави з розвинутою ринковою економікою на правах власника володіють значними активами, у тому числі спеціальними державними установами, різними

об'єктами нерухомості, а також компаніями в галузях, що мають загальнонаціональне та стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

Ефективне управління об'єктами державної власності позитивно впливає на розвиток економіки, сприяє якісному виконанню державою своїх функцій. Неefективне використання державної власності руйнує фінансовий потенціал держави, сприяє розвитку корупції, знижує довіру економічних суб'єктів до фінансової політики держави.

Головна особливість державної власності полягає в тому, що її фактичними співвласниками є всі громадяни, оскільки вона покликана слугувати, насамперед, задоволенню їх потреб у суспільних благах. Тому інтереси громадян щодо об'ємів і структури державної власності характеризуються високим ступенем полярності. Більше того, інтереси чиновників, уповноважених від імені держави управляти власністю, часто не збігаються із потребами суспільства [4].

Починаючи з 90-х років ХХ ст. масштаби державного підприємництва в Україні істотно скоротилися внаслідок приватизації, і почався розвиток партнерських відносин між державою і приватним бізнесом. У приватний сектор перейшло багато підприємств і галузей, що раніше знаходилися у власності держави [5].

Як державна, так і приватна власність можуть бути ефективними у певній галузі залежно від ситуації, що склалася. До того ж їх співвідношення постійно змінюється залежно від характеру економічного і соціального розвитку. Кожна форма власності має свої переваги і недоліки, які за певних умов можуть перетворювати її в найефективнішу з погляду перспектив економічного зростання. У ринковій економіці не існує абсолютних переваг приватної власності над державною і навпаки [8].

Оптимізація складу і структури державної власності є однією з найважливіших завдань державної політики. До основних інструментів, що дозволяють їх регулювати, належать корпоратизація, приватизація, націоналізація (реприватизація). Крім того необхідно виділити такі способи управління державною власністю, як ліквідація, злиття і поглинання [2].

Стосовно кожного підприємства права державної власності, повинна бути визначена мета, яку воно переслідує і досягненню якої слугує даний об'єкт. Це необхідно, зокрема, для того, щоб зберегти стратегічно важливі об'єкти у власності держави і одночасно передавати в приватний сектор об'єкти не пов'язані з виконанням державою своїх функцій. Слід підтримувати раціональне число об'єктів державної власності, постійно удосконалюючи механізм контролю і управління ними.

Результати приватизації в західних країнах стали предметом багатьох наукових досліджень. За загальним визнанням процеси приватизації, разом із іншими заходами державної політики, позитивно вплинули на розвиток державних фінансів: знизилася навантаження на бюджет, скоротилися бюджетні дефіцити, зменшилися розміри державного боргу тощо.

Перехід від державної власності до приватної повинен сприяти не тільки поповненню дохідної частини бюджету, але й підвищенню ефективності роботи приватизованих об'єктів. Реальне завдання приватизації полягає не в тому, щоб просто передати державні активи в приватну власність, а швидше в тому, щоб за допомогою приватного сектору здійснити їх модернізацію, стимулювати процес впровадження новітніх технологій.

Відсутність ефективної системи управління державною власністю не тільки призводить до наростання кризових явищ в самому держсекторі, але й до втрат бюджету, і є однією з перешкод на шляху структурної перебудови економіки.

До основних проблем у сфері приватизації та управління об'єктами державною власністю слід віднести:

— приватизація в Україні розглядається більше як джерело наповнення державного бюджету, однак недостатньо прив'язана до комплексного стратегічного розвитку економіки, виходячи із цілісних програм розвитку ключових галузей (електроенергетика, військово-оборонна промисловість, вугільна промисловість і нафтовий сектор, житлово-комунальне господарство разом з інфраструктурою);

— приватизація не виконує роль інструмента ринкової трансформації України. Зараз частка держсектору у ВВП України — 37 %, що вище, ніж у більшості розвинених країнах світу (Канаді, Англії, Італії — близько 15 %, у США й Німеччині — близько 20 %, у Польщі — 25 %) [3];

— за даними Фонду державного майна України, функція управління державним майном здійснюється неефективно — понад 500 підприємств із 4000, у яких понад 50 % акцій належить державі, перебувають на стадії банкрутства, і в понад 400 підприємствах розмір державних корпоративних прав є недостатнім для ефективного здійснення державою повноважень з управління ними. Діяльність державних компаній та їх корпоративне управління є непрозорими, важко контрольованими й низькоефективними;

Причинами подібної ситуації є такі чинники:

— приватизація останніми роками набула несистемного характеру і проводиться вибірково за рахунок виключення підприємства зі списку таких, що не підлягають приватизації;

— необґрунтовані заборони приватизації призводять до використання державного майна не за призначенням, його руйнування, відчуження за нелегальними схемами і, як наслідок, втрати інвестиційної привабливості;

— управління державним майном здійснюється галузевими міністерствами, які одночасно здійснюють регуляторні функції. У результаті відбувається конфлікт інтересів;

— недостатній розвиток ринкових інститутів, що забезпечують захист прав власності.

Обмеженість реальних прав держави як власника і відсутність ефективного механізму контролю призводить до «розтягування» активів, перетіканню фінансових ресурсів у «тіньову економіку». Володіння акціями, частками й іншими активами не забезпечує участі держави в реальному управлінні й ухваленні рішень, що робить практично неможливим збільшення надходжень до бюджету і використання державних активів як інструменту державної політики на користь забезпечення економічного зростання і стимулювання інвестиційної активності.

Фактично в процесі управління державною власністю повинно бути розв'язане триєдине завдання [7]:

- 1) забезпечення збереження об'єктів державної власності;
- 2) раціональне їх використання;
- 3) примноження необхідного державі майна.

Тривалий час причиною всіх негараздів в управлінні державною власністю була відсутність законодавчого акта, який би чітко визначав об'єкти господарювання державної власності та суб'єктів управління ними, зокрема їх повноваження, взаємовід-

носини між суб'єктами, особливості управління окремими об'єктами державної власності. Все це не давало змоги державі ефективно виконувати одну з найважливіших своїх функцій — управління державним майном.

Вирішення проблеми знайшло відображення в прийнятому у вересні 2006 р. Верховною Радою України Закону України «Про управління об'єктами державної власності». Закон спрямований на удосконалення правового регулювання у сфері управління об'єктами державної власності, посилення економічних стимулів під час управління такими об'єктами та більшу адаптацію відносин управління до ринкових умов господарювання [1].

У Законі встановлені правові засади управління об'єктами державної власності і створення системи управління державними об'єктами з чітким визначенням об'єктів управління та закріплення конкретних об'єктів за суб'єктами управління. Закон передбачає визначення статусу цих суб'єктів та їх повноваження і функції, а також систему взаємодії між ними, соціальну та економічну відповідальність суб'єктів управління за ефективне використання державної власності.

Однак у законі приділено більше уваги не стільки створенню системи управління державним сектором, скільки створенню нових суб'єктів управління державною власністю, у тому числі державними корпоративними правами. Це свідчить про те, що автори зазначеного закону спрямували свої зусилля в напрямі «вдосконалення» системи делегування, а не вдосконалення державного сектору та управління ним.

У згаданому законі відсутні основи системи управління, які передбачають визначення цілей, завдань, відповідальності за їх виконання, моніторингу й контролю за виконанням.

Закон створив засади складної, непрозорої, неринкової системи управління. Замість очищення державної власності й розгляду приватизації як основного способу управління оптимізацією структури державної власності створюється система, яка спотворює обраний курс на ринкову трансформацію економіки. Таким чином, Закон, фактично, не є основою для стратегічного підходу до управління державною власністю і потребує негайного удосконалення.

Побудова ефективної системи управління державною власністю повинна бути постійною серед основних завдань державної політики України.

Поєднання подальшої приватизації з підвищенням ефективності управління корпоративним і державним секторами економіки, становлення потужного національного капіталу як основи національної макроекономічної стабільності та конкурентоспроможності повинно стати орієнтиром «нової хвилі» реформ майбутнього уряду України щодо формування системи механізмів відновлення цілісності національної економіки.

Аналіз засвідчує, що у зв'язку з анексією Криму, довготривалими військовими діями на сході держави, не дивлячись на зусилля уряду, поточний стан державного сектору залишається складним і вимагає вироблення нової стратегії управління державною власністю.

З 1992 р. і донині частка державної власності в економіці України значно зменшилася. Проте держава, як і раніше, є найбільшим власником і нараховує значне число об'єктів, що охоплюють широкий спектр галузей економіки, що визначає необхідність побудови системи управління державною власністю в контексті соціально-економічних перетворень у країні.

Якість управління державною власністю не тільки визначається системою фінансових показників, що відображають доходи і видатки бюджету, але й робить значний вплив на розвиток соціальної сфери. Від того наскільки ефективно збудований механізм управління державною власністю багато в чому залежить результативність соціальної політики і безпеки держави [6].

Результативними інноваційними підходами підвищення ефективності управління державною власністю повинні стати: визначення пріоритетних галузей для приватизації і галузей, що повинні залишатися у державній власності (об'єкти, які забезпечують виконання державою основних функцій і гарантують її цілісність, національну та економічну безпеку). Створення для кожної галузі обмеженого списку об'єктів, що не підлягають приватизації, або підтвердження того, що в галузі немає таких об'єктів і зняття заборони на приватизацію таких підприємств; розроблення індивідуальних програм підготовки галузей до приватизації і її здійснення та прийняття нової Державної програми приватизації на 2015 рік та подальші роки; внесення змін до земельного законодавства про спрощення процесу приватизації об'єктів із земельними ділянками; перехід до системи управління державними компаніями через ради директорів із включенням до їх складу незалежних директорів; формування виконавчих органів управління державних компаній професійними менеджерами на конкурсній основі; чітке розмежування функцій приватизації та управління державними активами на рівні центральних органів виконавчої влади в контексті їх оптимізації; збільшення статутних капіталів акціонерних товариств за рахунок вартості земельних ділянок, на яких вони розташовані, у тому числі й тих, що пройшли процес приватизації та корпоратизації; оптимізація управління корпоративними правами держави і недопущення розмивання у статутних капіталах господарських товариств державних корпоративних прав; перегляд законодавства та внесення змін з метою недопущення відчуження майна безпосередньо підприємствами державного сектору, що можуть бути самостійними об'єктами приватизації; забезпечення проведення моніторингу ефективного управління об'єктами державної власності, посилення відповідальності менеджерів за неефективне управління державним майном; створення правової бази реприватизації майна; детальне регламентування процесів управління державною власністю.

Реалізація сучасних підходів до системи управління об'єктами державної власності дасть змогу створити умови для забезпечення оптимального розміру та структури державного сектору економіки, підвищення рівня його керованості, а також ефективного використання державних активів на основі вдосконалення чинного законодавства, продуктивної системи управління, завершення приватизації як широкомасштабного соціально-економічного проекту, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності національної економіки і забезпечення стійкого економічного зростання.

1. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [/http://www.Liga.net](http://www.Liga.net); 2. Державна програма приватизації на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [/http://www.Liga.net](http://www.Liga.net); 3. *Космідайло І.В.* Механізм управління державними підприємствами (на прикладі машинобудування): автореф. дис. ... канд. економ. наук.: 08.00.04 / І.В. Космідайло. – К.: НДЕІ, 2011. – 19 с.; 4. *Лазня І.В.* Відносини власності в умовах формування ринкової економіки / Лазня І.В. – К.: Логос, 1997. – 315 с.; 5. *Чечетов М.В.* Приватизація: теорія, методологія, практика / М.В. Чечетов. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2005. – 645 с.; 6. *Шкільняк М.М.* Управління державною власністю: теоретична концептуалізація та практичні аспекти: монографія / М.М. Шкільняк. – Тернопіль: 2004. – 319 с.; 7. *Шкільняк М.М.* Економічні основи формування системи управління державною власністю: монографія / М.М. Шкільняк. – Тернопіль: Підручники і посібники, 2008. – 176 с.; 8. *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: эконом. теория и политика: учебник для студентов экономических вузов / Л.И. Якобсон. – М.: Гос. у-т. Высшая школа экономики, 2000. – 364 с.