

КООРДИНАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

У даній роботі наведено шляхи взаємодії органів управління державною власністю та сформувані специфічні принципи побудови системи управління державною власністю.

In this work the ways of vzaemodii organs of state property management are resulted and specific principles of construction of control system by a public domain are formed.

*Ключові слова: власність, державна власність, органи управління, державне регулювання.
Key words: proper, public domain, organs of upralinnya, government control.*

ВСТУП

Однією з головних функцій управління державною власністю є координація взаємин між її суб'єктами. Найважливішою проблемою взаємодії органів управління державною власністю є розділення компетенції і повноважень не тільки між різними рівнями влади (вертикальна взаємодія), але і між різними органами управління (горизонтальна взаємодія). Поточне становище характеризується тим, що функції управління об'єктами державної власності розосереджені та розмиті між різними міністерствами та відомствами (розмежування власності відбувається по юридичних особах — держпідприємствах, установах тощо) і рівнями влади та управління (між державою та регіонами). Така розрізненість управління державною власністю призводить до ряду негативних правових, економічних і політичних наслідків.

Дослідженню проблематики взаємодії органів управління державною власністю присвячені роботи ряду вітчизняних учених, зокрема П. Беленького, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Злупка, І. Михасюка, А. Покритана, Л. Чернюк, М. Чумаченка, С. Яковлева, В. Яцкова та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою даної роботи є визначення шляхів та принципів взаємодії органів управління державною та комунальною власністю.

РЕЗУЛЬТАТИ

До об'єктів виключно державної власності віднесені такі, які складають основу національного багатства, необхідні для функціонування державних органів влади і управління, вирішення загальноукраїнських завдань, забезпечення оборони, життєдіяльності народного господарства і його галузей. Очевидно, що принцип значущості, покладений в основу виділення державної власності, в такому формулюванні може трактуватися досить

широко, оскільки у великій системі, якою є економіка країни, практично немає об'єктів, що не впливають на розвиток інших галузей національної економіки.

До комунальної (муніципальної) власності, згідно принципів функціонального призначення і територіальної приналежності, віднесені позавідомчий житловий і нежитловий фонди разом з інженерною і виробничою інфраструктурою, підприємства і установи роздрібної торгівлі, громадського харчування і побутового обслуговування, охорони здоров'я, народної освіти, культури і спорту.

Недостатнє врахування інтересів регіонів в умовах роздержавлення, поза сумнівом, негативно вплинуло на державне управління економікою на рівні регіону, оскільки, слід визнати, проблема полягає не тільки і не стільки в тому, за якими формами власності визнавати право на існування (державна, приватна, змішана тощо), скільки щодо визначення їх оптимального співвідношення, виділення, зокрема, меж державної власності на загальнодержавному і регіональному рівнях. Враховуючи регіональну структуру власності та виділення державної, регіональної і комунальної її форм, управління будується на основі сумісного ведення державних органів різного рівня. Державна власність є предметом сумісного ведення державних і регіональних органів влади та управління, а муніципальна — об'єкт сумісного ведення органів навіть трьох рівнів — державного, регіонального і місцевого. Іншими словами, в цьому виявляється специфічна природа державної власності.

Розмежування власності за трьома рівнями, безумовно, сприяє децентралізації і демократизації, урахуванню особливостей територій. Проте державне регулювання, зокрема процедура ухвалення рішень, ускладнюється, наприклад, якщо мова йде про створення або ліквідацію державного підприємства. Тоді рішення ухвалюються Урядом України за сумісним поданням Фон-

ду державного майна України, Міністерства економіки України, відповідного галузевого міністерства (відомства), узгодженого з органами виконавчої влади регіону, на території якого розміщується підприємство.

Рішення, що стосуються створення (ліквідації) муніципальних підприємств, ухвалюються з урахуванням державного законодавства, правових актів регіону і місцевих представницьких органів, виданих в межах їх повноважень, узгоджуються зі всіма зацікавленими сторонами.

Очевидне ускладнення управлінських процедур під час реалізації прав власності на місцевому рівні вимагає чіткого розділення компетенції і відповідальності органів влади. Проте такої чіткості в чинному законодавстві не досягнуто, нормативні акти нерідко сформульовані без належної конкретизації, що не тільки ускладнює управління на регіональному рівні, але й створює передумови для зниження його оперативності.

Важливо відзначити ще одну обставину. Регіональне господарство, так само як і власність, розташована в його межах, є єдиною системою. Всі об'єкти незалежно від форми власності, що знаходяться на території регіону, взаємопов'язані одне з одним. Тому організаційна структура управління в регіоні також повинна відповідати принципу системності, іншими словами, сприяти тому, щоб об'єкти, які відносяться до різних форм власності, розвивалися як цілісна система з дотриманням комплексності та необхідних пропорцій.

Відповідно до законодавства державні, регіональні і місцеві органи управляють тільки "своїми" об'єктами, віднесеними до їх компетенції. На території ж регіону знаходиться власність, що відноситься до різних форм і рівнів, і функціонує безліч органів управління, дії яких не завжди скоординовані між собою. Виникає небезпека руйнування регіонального господарства як системи, оскільки втрачається взаємодія окремих об'єктів, які її формують.

Для єдності управління економікою регіону як господарської системи необхідно, щоб державні й комунальні власники майна делегували регіональним органам в ширших масштабах повноваження із управління власністю певного кола підприємств.

Що стосується підприємств державної власності, то коло таких спільно керованих підприємств могло б бути окреслене з використанням критеріїв, рекомендованих авторами концепції управління державною власністю. Це підприємства, що займають домінуюче становище на регіональному ринку товарів та послуг, істотно впливають на ефективність розвитку економіки регіону (енергетика, транспорт тощо) або на використання регіональних чинників економічного і соціального розвитку (наприклад, трудових ресурсів), здійснюють розробку природних ресурсів або відносяться до сумісного ведення. Відзначимо, що такі підприємства, на нашу думку, доцільно включати до переліку об'єктів державної власності, що передаються або продаються регіонам в першочерговому порядку.

Аналогічний підхід, зрозуміло, з відповідними коректуваннями відносно значущості підприємства для всього регіону міг би бути використаний і по відношен-

ню до об'єктів муніципальної власності. Можливі й інші варіанти організації управління господарством регіону як єдиною системою, проте всі вони повинні передбачати необхідний рівень координації діяльності органів, які управляють майном від імені власників.

Таким чином, подвійна природа державної власності висуває до структури управління як на державному, так і на регіональному рівні ряд вимог, що визначають певні критерії побудови системи управління державною власністю:

- забезпечення комплексності й внутрішньої координації діяльності всіх структурних підрозділів (державних і регіональних);
- забезпечення процесу формування і виконання управлінських рішень на всіх етапах управлінського циклу;
- забезпечення завершеності й поступальності розвитку.

Відповідно до вказаних критеріїв методологічною основою побудови системи управління державною власністю можуть стати наступні специфічні принципи:

- принцип цілепокладання;
- принцип відповідності обсягу і характеру повноважень видам управлінських впливів;
- принцип відповідності форм і методів діяльності органу управління завданням і мотиваціям.

Управління державною власністю, засноване на політиці масштабної приватизації, як згодом показала практика, не призвело до ефективності функціонування держсектора, сформованого практично за залишковим принципом, і не створило ефективного власника приватизованих підприємств, оскільки пріоритетною метою стала структурна політика, окрім бюджетної й інвестиційної. Акцент був зроблений не на створенні оптимальної й ефективної структури державної власності, що забезпечує національну, екологічну, економічну і політичну безпеку країни, а на швидкому скороченні її обсягів. Крім того, в умовах становлення ринкової економіки спостерігалася об'єктивна нестача управлінських кадрів, здатних приймати і реалізовувати рішення, спрямовані на збільшення ефективності функціонування державної власності з урахуванням подвійності її природи в нових умовах ринку. Вказані недоліки "системи" знижують її ефективність і гальмують реалізацію найважливіших рішень і цілей, спрямованих, зрештою, на поліпшення добробуту населення країни.

Вказані вище недоліки (відсутність в достатній кількості кваліфікованих кадрів, нечіткість постановки цілей і завдань, неясність вказаних пріоритетів розвитку державної власності, відсутність чіткого поділу компетенції і обов'язків органів управління тощо) суперечать завершеності й поступальності процесу управління, включно з його подальшим розвитком і вдосконаленням.

Еволюція процесу управління державною власністю на сьогоднішній момент полягає у вдосконаленні законодавчої бази, визначенні методів управління і важелів впливу на керовані об'єкти, координації взаємодій всіх суб'єктів управління, постановці однозначних цілей і пріоритетів тощо. Це, зрештою, призведе до побудови оптимальної структури управління державною власністю, що відповідає принципам горизонтального і вер-

тикального поділу функцій, а також принципу цільової орієнтації управління державною власністю, і означає відповідність будь-якої виконавчої структури, яка виступає інструментом реалізації управлінських рішень цілям і завданням, поставленим перед органом управління.

Повноваження із управління державною власністю розділені між законодавчими і виконавчими органами. Останні представлені Урядом України, який делегує частину своїх повноважень Фонду державного майна України, галузевим і міжгалузевим міністерствам та відомствам, а ті можуть передавати деякі з них регіональним органам держуправління.

Державні органи, на які покладено координацію і регулювання діяльності у відповідних галузях економіки, спільно з Фондом держмайна України та Міністерством економіки України направляють подання про створення (ліквідацію) державних підприємств до уряду для ухвалення відповідних рішень. Ці органи отримали право затверджувати статуту державних підприємств, призначати і звільняти з посади їх керівників, укладати (або розривати) з ними контракти.

Отже, досить чітко розмежування повноважень із державного управління навіть державною власністю на цей час відсутнє. Перш за все, управління практично зведене до розпорядження державним майном, тобто до юридичних дій, пов'язаних із створенням, реорганізацією і ліквідацією підприємств. Власне управлінські функції обмежені контролем із використання за призначенням і збереженням майна.

Державне регулювання — це вплив на економіку прямо і побічно за допомогою різних методів і певних інструментів.

Сучасна модель соціального ринкового господарства вимагає збереження необхідної частки держави в структурі власності регіону. Саме наявність власності держави в багатокладній економіці — це важіль могутнього регулюючого і стабілізуючого впливу на економічне життя, але тільки у тому випадку, коли весь сектор державної і комунальної власності адекватно фінансується і ефективно управляється.

На території регіону власність на об'єкти нерухомості і діючі підприємства (капітал) належать Україні, регіону, муніципалітетам, колективам, суспільствам і приватним особам. Функціональний взаємозв'язок об'єктів всіх видів власності в регіоні визначає важливість розробки нормативних актів і механізмів, що гарантують дотримання власниками будь-якої власності інтересів всього населення регіону.

У руслі завдань формування оптимальних меж держвласності першим завданням було б визначення масштабу і параметрів масиву державного майна, що існує на сьогоднішній день. Для цього необхідно провести суцільну інвентаризацію державного капіталу, що зберігся. Той реєстр власності, який ведеться Фондом держмайна України на сьогоднішній день, не відповідає сучасним вимогам. На нашу думку, необхідний не тільки реєстр, але й кадастр власності, сумісний з регіональним земельним кадастром.

Кадастр повинен повною мірою відображати місцезнаходження об'єктів всіх форм власності, їх правовий статус (оренда, застава, траст), стан (ступінь зносу),

параметри договорів і баланс платежів за використання цього майна. Базисні принципи і напрями організації процесу інвентаризації об'єктів власності області на нинішньому етапі полягають в наступному:

— всебічне використання єдиного нормативного підходу, уніфікація форм інвентаризаційних документів, що передбачає їх ведення з використанням автоматизованих інформаційних систем управління;

— багаторівнева (ієрархічна) побудова системи обліку об'єктів нерухомості, що знаходить віддзеркалення в системній організації керівництва за схемою: міжвідомчі інвентаризаційні комісії — цільові робочі групи на регіональному і районному рівнях в умовах одночасного чіткого розмежування їх функцій і завдань;

— забезпечення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в ході координації й реалізації процесів інвентаризації об'єктів нерухомості;

— виділення першорядних об'єктів землі, інвентаризація яких дає можливість отримати високий економічний і соціальний ефект.

У зв'язку з цим необхідно внести зміни до Закону України "Про управління об'єктами державною власністю" з метою законодавчого обґрунтування створення такого кадастру. На його основі потрібно проаналізувати підприємства, що знаходяться в державній власності й класифікувати, чому вони не приватизовані. Результатом повинна стати чітка програма дій по відношенню до цих підприємств у довгостроковій перспективі (приватизація, санування з подальшим продажем або збереженням в державній власності, ліквідація тощо). Індивідуальна довготривала програма заходів для роздержавлення цих підприємств, як правило, міститиме наступні кроки: аудиторська перевірка і оцінка підприємства, визначення довготривалої стратегії підприємства, санація, разова або ступінчаста приватизація.

ВИСНОВКИ

Досить чітко розмежування повноважень із державного управління навіть державною власністю на цей час відсутнє. Перш за все, управління практично зведене до розпорядження державним майном, тобто до юридичних дій, пов'язаних із створенням, реорганізацією і ліквідацією підприємств. Власне управлінські функції обмежені контролем із використання за призначенням і збереженням майна.

Література:

1. Балацкий Е.В. Проблемы оценки масштабов и эффективности государственного участия в экономике // Вестник Московского университета. Серия экономика. — 1997. — №6. — С. 24.

2. Домашенко М.В., Рубаник В.Є. Власність і право власності: Нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності в Україні. — Х.: Факт, 2002. — 550 с.

3. Державна власність у трансформаційній економіці України: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.01.01 / М.О. Камішанська; Донец. нац. ун-т. — Донецьк, 2004. — 200 с.

Стаття надійшла до редакції 23.09.2009 р.