

Базарко І.М.

Міжрегіональна академія управління персоналом

Радух Н.Б.

Львівський національний університет

ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ТА РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Досліджено процеси становлення та зміну характеру управління майном та ресурсами державної власності в Україні в період трансформацій. Проаналізовано існуючі класифікації механізмів державного управління майном у діяльності органів виконавчої влади щодо об'єктів національного і місцевого значення. Обґрунтовано необхідність трансформації системи державного управління ресурсами та майном національної власності на соціально орієнтоване спрямування. Запропоновано новітні підходи в адміністративній диференціації принципів управління об'єктами державної власності в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: державні підприємства, механізми управління, ефективність, органи державної влади, державне майно, формування, статутний фонд, реалізація, власність.

Постановка проблеми. Державна власність є однією з найвагоміших складників сучасної економіки України, вона включає в себе важливі об'єкти господарського і соціально-економічного призначення. Збереження державної власності та ефективність її використання є факторами, від яких багато в чому залежить якість життя суспільства. Аналіз сучасного стану майна, що перебуває в державній власності, показав переважно витратний характер використання даних об'єктів, постійне збільшення витрат, пов'язаних з їх обслуговуванням і модернізацією.

Перспективним напрямом управління державною власністю є розвиток процесійних відносин. На практиці управління державним майном повинні широко застосовуватися механізми партнерства національного та комерційного секторів економіки, які базуються на співпраці між державними і приватними організаціями у вирішенні суспільних проблем. Така співпраця має будуватися на договірній основі, частково реалізовуватися у формі концесій, які держава надає приватним фірмам для вирішення соціально-економічних проблем, з якими не здатні впоратися органи державної влади на місцях. Концесійні правовідносини відомі як альтернативний спосіб, який застосовується державою

для розвитку тих чи інших галузей економіко-господарської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтування необхідності реалізації механізмів державного регулювання ринку нерухомості є надзвичайно важливим, також має бути запропонований концептуальний підхід до розгляду процесів управління державною власністю як системи, що дозволяє цілісно вивчити сукупність майнових відносин на всіх рівнях і виявити різноманітні типи зв'язків, що забезпечують функціонування цих відносин [6, с. 459]. Державне управління майном повинно базуватися на сукупності: принципів функціонування та взаємодії; принципів державної участі; принципів, які зумовлені особливостями ринку; методів та механізмів управління.

Запропонованій системі управління державним майном має бути властива висока соціальна орієнтованість, яка полягає в можливості мінімізації ризиків. Це дозволить зробити процес управління максимально ефективним, відкритим, захистити національні інтереси та підвищити інвестиційну привабливість. Проведений аналіз дозволив виявити і згрупувати фактори, що впливають на стабілізацію державної політики, соціально-економічний розвиток, регіональні та самоврядні процеси,

а також визначити такі відмінні властивості, як значні капіталовкладення в об'єкти, унікальність деяких об'єктів, вплив розташування на вартість, сегментація, різноманіття майнових прав та складність правового регулювання.

Постановка завдання. Мета роботи полягає в дослідженні особливостей управління майном та ресурсами державної власності органами виконавчої влади в Україні, а саме соціально-економічний та правовий аспекти.

Відповідно до поставленої мети повинні вирішуватися такі завдання:

1. Дослідити процеси становлення та зміни характеру управління майном та ресурсами державної власності в Україні в період трансформацій.

2. Проаналізувати існуючі класифікації механізмів державного управління майном у діяльності органів виконавчої влади щодо об'єктів національного і місцевого значення.

3. Обґрунтувати необхідність трансформації системи державного управління ресурсами та майном національної власності на соціально орієнтоване спрямування.

4. Запропонувати новітні підходи в адміністративній диференціації принципів управління об'єктами державної власності в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Держава повинна бути зацікавлена в залученні інвестицій в ту чи іншу господарську сферу та в її розвитку. Інколи держава не володіє достатніми для цього фінансовими, організаційними й управлінськими ресурсами, але й не бажає втрачати контроль над цими сферами економіко-господарської діяльності. Концесійний механізм управління державним майном давно і успішно застосовується в багатьох країнах світу, укладення концесійних договорів сприяє ефективному управлінню майном, що перебуває в державній власності [3]. Такі форми управління, як право постійного користування, господарського відання та право оперативного управління, відсутні в практиці країн із розвинутою ринковою економікою.

Незважаючи на затребуваність концесійного механізму державно-приватного партнерства у вітчизняній економіці, на даний час причиною невеликої кількості укладених концесійних договорів є те, що даний інститут є новим для сучасної управлінської, правової та економічної систем. Законодавство у даній сфері потребує доопрацювання в частині розробки типового договору концесії, який спростить процедуру укладення договорів і тим самим приверне увагу інвесторів

до проектів державно-приватного партнерства [1, с. 12]. Тому для більш ефективного управління державним майном необхідно законодавчим шляхом кардинально змінювати діючу систему державного управління в цій сфері.

Управління майном державної власності повинно включати класифікацію та оцінку, виявлення факторів і аналіз методів регулювання ринку нерухомості, систематизацію методик і розробку критеріїв ефективності його функціонування в частині захисту майнових прав, соціально-економічних інтересів, оподаткування, інвестиційної активності, грошово-кредитного регулювання, інформаційного забезпечення. Сутність запропонованого підходу полягає в управлінні на основі моніторингу з урахуванням різноманітних процедур.

Розроблені підходи дозволять розвинути інформаційну базу для подальшої систематизації процесів управління, їх моніторингу та удосконалення. Важливою є аналітична обробка й об'єктивна інформація для прийняття ефективних управлінських рішень щодо подальшого розвитку підвищення ділової активності, зниження ризиків втрати права власності, покращення інвестиційного клімату [11]. Практична значимість застосування таких механізмів полягає в реалізації їх органами державної влади як дієвим інструментом управління державним майном.

Одним із ключових завдань процесу управління державною власністю є його правове забезпечення, яке в поєднанні з адміністративними та економічними механізмами впливає на діяльність органів державної влади. Держава повинна здійснювати облік об'єктів національної власності, зберігати їхні економічні, правові характеристики для забезпечення функціонування, пільгового оподаткування, підвищення ефективності процесу управління. Реалізація даних механізмів має здійснюватися за допомогою створення ефективної системи публічного адміністрування [9, с. 135].

Для функціонування належного процесу управління державною власністю необхідне виконання наступних умов: захист прав власності; обов'язкова інвентаризація державного майна та прав на неї; прозорість адміністративних процедур; розвиток інституту незалежного оцінювання; справедливе майнове оподаткування; прозорість процедури вилучення власності для державних потреб; публічність ринкової інформації. Сучасні державно-управлінські підходи не в повній мірі взаємопов'язані з розумінням ринку як організаційно-економічної системи, що забезпечує ство-

рення, експлуатацію, перерозподіл і припинення існування об'єктів нерухомості.

Державне управління майном повинно здійснюватися з метою вдосконалення державної політики в галузі управління національною власністю для досягнення ефективного і рівномірного розподілу економічної активності на ринку з урахуванням балансу економічних інтересів бізнесу і соціально-економічних інтересів суспільства [13]. Механізми державного управління на національному рівні включають сукупність методів і засобів, що застосовуються в земельній, житловій, бюджетно-податковій, грошово-кредитній, економічній та інших видах політики з метою підвищення ефективності функціонування ринку майна.

Організаційно-правові механізми управління державною власністю мають реалізовуватися в частині створення та розвитку нормативно-правової бази з метою захисту прав і організації прозорості адміністративних процедур. Важливим є забезпечення гарантій майнових прав держави з формування доходів бюджету і покращення їхньої структури за допомогою встановлення оптимальних розмірів податкових платежів, створення сприятливих умов для розвитку інвестицій, ефективне й оперативне управління державним майном. Взаємозв'язок нормативно-правових та процедурних механізмів державного управління майном повинно реалізовуватися за допомогою вдосконалення багатоцільового обліку державного майна, що буде включати вартісний компонент [2, с. 79].

В управлінні власністю держава має здійснювати наступні основні процеси: адміністративні процедури, територіальне планування, управління майном державної форми власності, примусове вилучення колишнього державного майна з приватної власності, оподаткування, процеси, які реалізують принципи соціального управління. В ході здійснення реформ стала очевидною відсутність належної системи моніторингу національної власності як ефективного механізму державного управління в цій сфері. Тому отримані рекомендації можуть бути використані для прийняття державно-управлінських рішень у сфері розвитку ринку державного майна.

Основним чинником організації системи органів, до компетенції яких входить управління державним майном, є положення Конституції, що розмежовують власність на державну і комунальну, а також документацію, яка перераховує об'єкти, що входять до їх складу. Інші закони й підзаконні акти встановлюють правові режими кожного з об'єктів

державного майнового фонду, компетенцію та функціональні обов'язки державного органу, якому належить управляти конкретним об'єктом, можливості цього органу щодо управління державними підприємствами й установами [8].

Організація управління державною власністю насамперед покладається на Кабінет Міністрів України, який має в адміністративно-розпорядчому порядку управляти об'єктами державного майнового фонду. Адміністративно-територіальним одиницям належить майно соціальної інфраструктури та підприємства, вони повинні забезпечити потреби життєзабезпечення населення міст і районів: торгівля, громадське харчування, транспорт, водопостачання, а також матеріальні об'єкти, пов'язані з потребами областей в цілому. У близькому майбутньому повинен бути розроблений новий перелік акціонерних і господарських товариств, пакети акцій і частки яких належать до державної власності.

Органи державної влади з управління майном повинні координувати процедури представництва інтересів держави як єдиного продавця державного майна, контроль за використанням державного майна, підвищення ефективності функціонування державних підприємств та захист їхніх майнових прав. Інший комплекс дій, що регулюються в адміністративно-правовому порядку, пов'язаний з утворенням, реорганізацією державних підприємств і установ, у компетенцію яких передаються певні об'єкти з фонду державного майна для відповідного цільового використання [5].

Державне підприємство може бути створено органом, уповноваженим управляти державним майном, а наймання його керівника на роботу є правом органу, уповноваженого управляти підприємством. Система управління державною власністю в даному контексті має полягати в забезпеченні інтересів держави в органах управління підприємств та установ, координації діяльності центральних виконавчих органів в управлінні, в ініціативі заснування транснаціональних корпорацій, обліку та реєстрі державної власності, передачі об'єктів з державної в комунальну власність, спільно із центральними органами виконавчої влади проведення моніторингу діяльності державних підприємств.

Результатом моніторингу має бути чітке розмежування конкурентних державних підприємств, підприємств, що потрапляють у програми приватизації, і підприємств-монополістів [12]. Для розширення можливостей конкурентних державних підприємств Кабінету Міністрів Укра-

їни слід координувати діяльність уповноважених органів щодо підприємств, вимагати від них коректного використання форм адміністративного контролю. Ступінь участі держави в управлінні майном має залежати від типу діяльності в господарських процесах: переведення державного підприємства в акціонерне товариство як стадії, що передуює приватизації; придбання державою акцій або частки в уже існуючих товариствах.

Функціонування господарських товариств, що управляються державою, зокрема акціонерних товариств, може в значній мірі визначатися за допомогою адміністративно-правових методів. Концесійне управління державним майном виникає на основі адміністративних процедур, рішення про передачу державного майна, зокрема підприємства в концесійне управління, приймає Кабінет Міністрів України або інший уповноважений орган держави [10]. Воно узгоджується з галузевим центральним або місцевим виконавчим органом, у компетенції якого перебуває це майно.

У порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, державний орган з управління державним майном чи його територіальні органи повинні пропонувати кращий план управління державним пакетом акцій та укладати договір на концесійне управління державним майном [7, с. 6]. На даний час управління державною власністю є системою організаційно-економічних відносин між різними суб'єктами з приводу організації відтворення і використання об'єктів державної власності за допомогою застосування організаційно-економічних механізмів, форм і методів з метою забезпечення реалізації соціально-економічних інтересів суспільства та держави.

Кабінет Міністрів України покликаний організувати управління державною власністю, виро-

бляти і здійснювати заходи щодо її використання, забезпечувати захист права державної власності [4]. Уряд повинен брати участь у визначенні цілей і пріоритетів державної політики у сфері управління державною власністю; аналізувати практику застосування законодавства у сфері державної власності; розробляти пропозиції щодо вдосконалення управління державним майном.

Висновки. Основними завданнями Кабінету Міністрів України у сфері управління державною власністю має бути підвищення ефективності управління; участь, у межах своєї компетенції, у визначенні цілей і пріоритетів державної політики у сфері управління державними фінансами і державною власністю; аналіз практики застосування законодавства у сфері державної власності, розробка пропозицій щодо вдосконалення управління державним майном. Органи державної влади повинні реалізовувати виконавчу та контрольню-наглядову функції у сфері володіння, користування і розпорядження об'єктами державної власності.

Визначальним чинником з управління державним майном є позиція держави до питання власності, оскільки економічна і політична системи будь-якого суспільства тісно переплітаються саме з питаннями володіння, користування і розпорядження майном, оскільки державі необхідна національна власність для того, щоб виконувати особливі функції захисту існуючого соціально-економічного устрою та реалізовувати державну владу. Кабінет Міністрів України повинен комплексно організувати управління державною власністю, виробляти і реалізовувати заходи щодо її використання, забезпечувати захист права державної власності, тим самим відстоюючи інтереси держави.

Список літератури:

1. Биков Р.Ю. Механізми управління державним майном в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2010. 20 с.
2. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання: монографія. Черкаси, 2011. 248 с.
3. Деякі питання безоплатної передачі основних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 145 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2011. № 14. Ст. 583.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
5. Кравчук О.О. Основні принципи управління майном державної власності. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2012. № 10. С. 61–67.
6. Курс адміністративного права України: підручник / В.Д. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. К., 2012. 808 с.
7. Личенко І.О. Адміністративно-правовий захист права власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 16 с.
8. Парубчак І.О. Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. Електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. 2017. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/34.pdf (дата звернення: 05.09.2018).

9. Плакіда В.Т. Управління державною власністю: світовий досвід та реалії України: монографія. Донецьк: НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України, 2010. 400 с.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління об'єктами державної власності: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4498-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 1033.

11. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 р. № № 2404-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.

12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

13. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09 грудня 2011 р. № 4107-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 311.

УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ И РЕСУРСАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

Исследованы процессы становления и изменения характера управления имуществом и ресурсами государственной собственности в Украине в период трансформации. Проанализированы существующие классификации механизмов государственного управления имуществом в деятельности органов исполнительной власти по объектам национального и местного значения. Обоснована необходимость трансформации системы государственного управления ресурсами и имуществом национальной собственности на социально ориентированное направление. Предложены новейшие подходы в административной дифференциации принципов управления объектами государственной собственности в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: государственные предприятия, механизмы управления, эффективность, органы государственной власти, государственное имущество, формирования, уставной фонд, реализация, собственность.

MANAGING THE ASSETS AND RESOURCES OF STATE OWNERSHIP EXECUTIVE AUTHORITIES IN UKRAINE: SOCIO-ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

The processes of formation and changes in the character of management of property and resources of state ownership in Ukraine during the transformation period are investigated. The existing classification of mechanisms management of state assets is analyzed in the activities of the executive authorities regarding objects of national and local significance. The necessity of transformation of the system of state management of resources and ownership of national assets into a socially oriented direction is substantiated. The innovative approaches in administrative differentiation of principles of management of objects of state ownership in Ukraine at the present stage are offered.

Key words: state enterprises, management mechanisms, efficiency, public authorities, state assets, authorized fund, realization, ownership.