

ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ: МЕТОДИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто питання управління державною власністю. На основі дослідження чинників, що впливають на раціональне використання державного майна, запропоновано шляхи вдосконалення методів управління державною власністю

Актуальність дослідження. Актуальність проблеми державної власності в Україні обумовлена двома причинами. З однієї сторони значна частина об'єктів колишньої загальнодержавної власності на даний час формально залишились закріплені за державою, але за відсутності ефективної системи управління потребує управлінських рішень спрямованих на досягнення державних цілей. З другої сторони невдачі в реформуванні економіки України пов'язують з недосконалим управлінням національним господарством. Бажання "посилити" роль держави в економіці досить часто сприймається як посилення державного регулювання, розширення масштабів прямої участі держави в процесах виробництва, розподілу, обміну і споживання. При цьому особлива роль відводяться інституту державної власності, об'єкти якої рахуються найбільш управляючими при використанні методів безпосереднього адміністративного втручання. З однієї сторони, управління державною власністю – це можливість користуватися, володіти і розпоряджатися, а з другої сторони – через об'єкти державної власності держава позитивно або негативно впливає на функціонування економіки в цілому.

Тому, на нашу думку, система управління державною власністю повинна складатися з двох взаємопов'язаних частин:

- управління процесами трансформації форм і відносин власності;
- управління використанням державної власності.

Перша частина включає в себе діяльність держави по перетворенню однієї форми власності в іншу, тобто приватизацію і

тимчасову передачу в користування об'єктів державної власності шляхом оренди, довірчого управління, концесії, лізингу та інше.

В рамках другої перебуває управління використання державної власності, безпосередньо шляхом ведення на її основі господарської діяльності.

Викладення основного матеріалу. За характером впливу, методи управління державною власністю умовно можна поділити на адміністративну та економічну.

Адміністративні методи управління базуються на силі державної влади і будуються на принципах заборони, дозволу і примушення. На практиці відомі такі форми адміністративного управління як приватизація, реструктуризація, націоналізація. Основна кінцева мета держави при використанні всіх вказаних методів управління полягає в підвищенні ефективності економічної діяльності і подальшому розвитку ринкових відносин.

Приватизація державного майна, як платне відчуження майна, що перебуває у державній власності на користь фізичних та юридичних осіб здійснюється в Україні з 1992 року у відповідності до діючого законодавства, що складається з Законів України, Указів Президента та постанов Уряду.

Протягом 1992-2007 рр. органами приватизації приватизовано 27869 об'єктів державної форми власності, серед них 14217 об'єктів малої приватизації, 3878 об'єктів незавершеного будівництва та 11178 державних підприємств перетворено у відкриті акціонерні товариства з подальшим продажем акцій [1].

Способи, якими здійснюється приватизація державного майна визначені ст. 15 Закону України “Про приватизацію майна державних підприємств” наступним чином: [2]

– продаж державного майна на аукціоні та за конкурсом;

– продаж акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальну доступність та конкуренцію покупців;

– продаж на конкурсній основі державних цілісних майнових комплексів, що приватизуються, або контрольних пакетів акцій відкритих акціонерних товариств;

– викуп державного підприємства з альтернативним шляхом приватизації.

Приватизація як форма державного управління застосовується не тільки в Україні, але досить активно в країнах Західної Європи. Першим лідером в приватизації була Англія, досить активно приватизація як спосіб управління застосовувалась “урядом Тетчер”. В даний час активно йде приватизація у Франції.

На наш погляд, відмінністю від західних варіантів, полягає в тому, що приватизація в Україні першочергово досить швидко призводить заміну власника держави на приватного власника, і лише потім ставиться завдання реструктуризації підприємства з метою підвищення ефективності виробництва. Під час проведення приватизації у Великобританії, як свідчить зарубіжний досвід, спочатку здійснювали реструктуризацію підприємства, а потім розпочинали приватизацію.

Зрозуміло, що в різних країнах короткострокові цілі приватизації різні, однак український підхід не зовсім вірний оскільки від зміни форми власності, збільшення частки однієї і відповідно зменшення іншої, ефективність функціонування економічної системи в цілому та її виробничої складової зокрема не залежить.

Аналіз свідчить, що при значному збільшенні частки приватної власності не збільшуються різко обсяги виробництва.

На наш погляд, якщо з державного сектора економіки в приватний поступає неефективне підприємство, то для зміни його фінансово-економічних показників, потрібний цілий ряд організаційних, фінансових та технічних заходів.

Для розв’язання цієї проблеми ми пропонуємо є два напрямки:

– перший – проведення передприватизаційної підготовки підприємства, або галузі в цілому;

– другий – забезпечення державної післяприватизаційної підтримки підприємства.

Суть трансформаційних перетворень в структурі власності полягає в переході права власності від держави до приватних власників для того, щоб під управління нового господаря власність стала більш ефективно працювати, примножувати і приносити дохід державі.

В зв’язку з цим, на першому плані для досягнення зазначених цілей постають завдання вдосконалення методів управління державною власністю, надаючи перевагу саме економічним методам.

На наш погляд вони пов’язані з безпосереднім використанням державної власності наступними способами.

– створення державних унітарних та казенних підприємств і закріплення за ними майна;

– призначення представників держави для управління корпоративними правами держави в статутних фондах господарських товариств;

– управління державним майном, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств створених в процесі приватизації та корпоратизації;

– управління державним майном закріпленим за господарюючим суб’єктом на праві оперативного управління.

Вищезазвані способи поділити на два блоки.

Перший включає управління державним майном переданого господарюючим суб’єктом на праві господарського віддання та оперативного управління.

Другий блок відповідно передача окремих майнових об’єктів на основі договірних зобов’язань.

Управління державним майном переданого на основі майнового права здійснюється в межах державних, унітарних та казенних підприємств.

Відповідно до Господарського Кодексу України казенне підприємство може бути створено, реорганізовано або ліквідовано за рішення Уряду, а також відповідальність за своїми зобов'язаннями в разі недостатності своїх коштів встановлена субсидіарна відповідальність і несе її держава в особі органу управління [3]. Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління в обсязі зазначеному в статуті підприємства. Крім цього джерелами формування майна казенного підприємства можуть бути кошти та інше майно, одержані від реалізації продукції (робіт, послуг), цільові кошти виділені з Державного бюджету України, кредити банків та інших джерел незаборонених законом [3].

Порядок управління казенним підприємством в порівнянні з унітарним або акціонерним товариством, частина акцій якого перебуває в державній власності повинен бути регламентованим з боку держави.

В підтвердження цього, що на таких підприємствах власник має право розпоряджатися прибутком, а також вилучати майно яке не використовується або використовується не за призначенням, закріпленого за казенним підприємством на праві оперативного управління.

Особливість порядку управління казенним підприємством полягає в тому, що він передбачений, по-перше відповідно до Типового Статуту казенного підприємства, по-друге регламентований чинним законодавством.

Слід відмітити, що відповідно до Закону України "Про управління об'єктами державної власності" відносини між суб'єктами управління об'єктами державної власності та керівниками державних підприємств, в тому числі і казенних регулюються на підставі контрактів укладених згідно чинного законодавства.

Укладення саме цивільно-правових контрактів з керівником казенних підприємств (в тому числі і інших державних підприємств)

надається міністерствам та іншим органам виконавчої влади, у випадку невиконання керівниками зобов'язань за результати господарської діяльності, застосовувати стосовно таких осіб майнову відповідальність.

Серед обов'язкових умов контракту з керівниками державних підприємств слід виділити три важливих та обов'язкових умови:

– терміни дії контракту які повинні бути не менше трьох років. Саме такий термін дає можливість зацікавити керівника в довготривалих відносинах і безпосередньо через організацію управління у встановлений термін досягнути відповідних фінансово-економічних і виробничих показників, з однієї сторони і можливості припинення його дії по закінченні терміну, з другої;

– результати виконання річних фінансових планів підприємства, в тому числі показників ефективності використання державного майна і прибутку та майнового стану підприємства;

– відповідальність керівника підприємства за порушення умов контракту, фінансово-економічні результати діяльності підприємства, збереження та цільове використання державного майна, в тому числі і матеріальна відповідальність за збитки, нанесені підприємству в результаті діяльності або бездіяльності керівника підприємства. Ця умова підлягає ще більшій конкретизації в контрактах з керівниками підприємств в частині визначення розмірів і мір відповідальності за перераховані порушення.

Типовою формою контракту з керівником підприємства, що є у державній власності передбачено підстави укладення контракту, а також права і обов'язки сторін. Можливе передбачення в контракті різних варіантів його розірвання. При цьому згідно чинного законодавства, діють правила двохстороннього порядку у випадку порушення однією із сторін умов контракту.

Додатковим способом контролю і управління з боку держави є надання керівниками державних підприємств до органу управління звітності по встановленій формі надається така звітність керівником щоквартально, і раз в рік звіти про фінансово-господарську діяльність підприємства з

пропозиціями по покращенню роботи. Питаннями відображеними в звіті обов'язково повинен бути аналіз заходів по недопущенню банкрутства підприємства, підвищення конкурентноздатності продукції і її якості, використання винаходів, передових технологій в виробництві продукції, наданні послуг. В звіті обов'язково є розділ “Фінансово-господарська діяльність підприємства”.

Поскілки вся звітність по державних підприємствах надходить до міністерств та інших органів виконавчої влади, яким підзвітні дані підприємства, то саме їх завданням є оцінка ефективності управління державною власністю. В зв'язку з цим необхідно визначити критерії ефективності управління. При розподілі прав власності і прав по управлінню нею, критерії ефективності зрозуміло будуть визначатися зверху до низу, тобто власниками.

На нашу думку, власник, а в такому випадку – це міністерство, повинно чітко сформулювати для себе мету, яка повинна бути поставлена перед тим чи іншим підприємством в залежності від галузевої приналежності. А потім в свою чергу, в залежності від досягнення поставленої власником мети буде можливість оцінити ефективність управління керівником державного підприємства. Необхідними вимогами до мети повинні бути чіткість і однозначна зрозумілість обома сторонами контракту.

На нашу думку, слід відмітити цілі характерні при комерційному використанні власності:

- збільшення валового об'єму і отримання чистого прибутку;
- розширення ринку збуту або вихід на нові ринки, збільшення об'ємів збуту;
- використання виробничих потужностей з випуску основних видів продукції (за окремими видами продукції), відсотків;
- зниження витрат на виробництво одиниці продукції;
- кредиторська заборгованість.

При цьому всі вказані кінцеві показники повинні бути відображені в конкретних цифрових вимірах.

Орієнтири, типові для некомерційного використання власності: гарантоване збереження вкладених коштів, цільове використання інвестицій, виконання умов надання фінансування.

При звітності і складанні фінансових планів підприємствами вказані цілі повинні мати конкретне вираження. Даний підхід вимагає від міністерств та інших органів виконавчої влади індивідуального підходу до кожного підвідомчого йому державного підприємства, лише тоді можливе забезпечення ефективного управління власністю.

Децо іншим є підхід до способів управління державними пакетами акцій акціонерних товариств.

Для забезпечення оперативного обліку акцій (часток, паїв) що належать державі у статутному капіталі господарських товариств, здійснення ефективного управління корпоративними правами держави Фондом державного майна України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.20.03 № 1679 ведеться Реєстр корпоративних прав держави.

Структура корпоративних прав держави станом на 01.01.08 порівняно з початком 2007 року наведена в таблиці 1. [1].

Як свідчать дані таблиці, протягом 2007 року загальна кількість господарських товариств зменшилась на 202 господарських товариства. Зокрема, загальна кількість ВАТ, створених в процесі приватизації та корпоратизації, зменшилась на 175 ВАТ, а саме: з державною часткою до 10 % – на 45 ВАТ, з державною часткою від 10 % до 25 % – на 34 ВАТ, з державною часткою від 25 % до 50 % – на 70 ВАТ та з державною часткою від 50 % до 100 % на 53 ВАТ. Слід зазначити, що корпоративний портфель держави за останні роки має стійку тенденцію до зменшення. Це поступово впливає на поліпшення структури корпоративних прав, оскільки їх скорочення в основному відбувається за рахунок пакетів акцій розміром від 25 % до 50 % статутного капіталу та частки дрібних пакетів розміром до 25 %.

Таблиця 1. Моніторинг корпоративних прав держави у статутному капіталі господарських товариств

Вид ГТ	Загальна кількість		до 10 %		від 10 % до 25 %		від 25 % до 50 %		від 50 % до 100 %	
	Станом на 01.01.07	Станом на 01.01.08	Станом на 01.01.07	Станом на 01.01.08	Станом на 01.01.07	Станом на 01.01.08	Станом на 01.01.07	Станом на 01.01.08	Станом на 01.01.07	Станом на 01.01.08
ВАТ, створені в процесі приватизації та корпоратизації	777	602	158	112	136	107	270	203	213	180
ХК, ДАК, НАК	31*	30*	0	0	0	0	0	0	31	30
АТ, створені за участю ФДМУ	117	108	33	30	19	14	47	46	18	18
ТОВ	88	90	11	15	23	23	33	31	21	21
АТ, які знаходяться на обліку інших організацій виконавчої влади	122	103	0	0	0	0	5	5	117	98
Разом	1135	933	202	157	178	144	355	285	400	347

*в т.ч. 17 ХК, які знаходяться на обліку в інших органах виконавчої влади

У відповідності до Закону України “Про управління об’єктами державної власності” Фонд державного майна України здійснює управління корпоративними правами держави, або передає за рішенням Кабінету Міністрів України функції з управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління, господарським структурам та уповноваженим особам, укладає з ними договори доручення і здійснює контроль за ефективністю управління цими об’єктами.

Таким чином, на практиці функції управління державними пакетами акцій в статутних фондах господарських товариств: можуть здійснювати:

- уповноважені органи управління (міністерства та інші органи виконавчої влади);
- господарські структури (державні господарські об’єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації);
- уповноважені особи (юридичні та фізичні особи), що виконують функції з управління корпоративними правами держави.

Аналіз свідчить, що найбільш уповноваженим органом по управлінню корпоративними правами держави є Фонд державного майна України, який станом на 01.01.08 здійснює управління 813 об’єктами з корпоративними правами держави (87 %

загальної кількості), з них з державною часткою від 50 % до 100 % – 232 об’єкти.

Інші органи виконавчої влади, господарські структури, уповноважені особи управляють корпоративними правами держави 120 (13 %) господарських товариств.

Законом України “Про управління об’єктами державної власності” встановлюється порядок передачі корпоративних прав держави в управління суб’єктам управління. Передбачено, що уповноважені суб’єкти управління здійснюють функції з управління корпоративними правами держави шляхом реалізації прав акціонера господарського товариства в межах повноважень, які надають зазначені корпоративні права держави, що передані цій особі в управління на підставі договору доручення.

Прийнятий у вересні 2006 року Закон “Про управління об’єктами державної власності” створив правові основи регулювання та управління об’єктами державної власності. Разом з тим, значна частина норм та положень Закону потребує удосконалення та узгодження з іншими актами законодавства в сфері управління державними об’єктами, зокрема, щодо:

- чіткого законодавчого визначення повноважень Фонду виступати від імені держави засновником господарських

організацій та державних холдингових компаній, до статутних фондів яких передається державне майно;

– покладення на Фонд повноважень виступати основним органом з управління корпоративними правами держави з метою запобігання розпорошення цих функцій між різними органами влади;

– вдосконалення норм щодо створення та ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

– необхідності приведення статей Закону України “Про управління об'єктами державної власності” у відповідність до норм Закону України “Про холдингові компанії в Україні”;

– уточнення положень щодо повноважень уповноважених осіб за здійснення функцій з управління державними корпоративними правами;

– забезпечення фінансування витрат, пов'язаних із заходами, які стосуються об'єктів державного сектору економіки, тощо.

Досить важливим способом управління державною власністю вдосконалення орендних відносин. В останні роки склалась достатньо розвинута законодавча та нормативна база регулювання орендних відносин. Вона складається з Закону України “Про оренду державного та комунального майна”, Цивільного та Господарського Кодексів України, постанов Кабінету Міністрів України, “Про Методику оцінки об'єктів оренди, “Про Методику і порядок використання плати за оренду державного майна”.

За офіційними даними Державного казначейства України за 2007 рік до Державного бюджету України від оренди державного майна надійшло 504,055 млн. грн., що становить 162,6 % виконання державного завдання на 2007 рік.

За даними Реєстру державного орендованого майна, станом на 01.01.08 кількість діючих укладених та погоджених договорів оренди органами приватизації склала 25044 одиниці.

Одними із пріоритетних напрямків роботи органів приватизації щодо забезпечення виконання бюджетних завдань з надходження

коштів від оренди державного майна є накладання штрафних санкцій (нарахування пені) на орендарів, які несвоєчасно сплачують орендну плату за користування державним майном, а також систематичне проведення заходів щодо погашення заборгованості з орендної плати.

За даними Реєстру державного орендованого майна, у 2007 році надходження пені по всіх договорах оренди до державного бюджету склали 1,06 млн. грн.

Крім того, з метою захисту і збереження державного орендованого майна органами приватизації здійснюється постійний контроль за виконанням орендарями умов договорів оренди, станом використання орендованого майна, а також здійснюється моніторинг основних показників діяльності орендних/оренованих підприємств, контроль за використанням амортизаційних відрахувань на поновлення орендованого майна, тощо. За результатами цієї роботи вживаються відповідні заходи, спрямовані на збереження та підвищення ефективності використання державного майна у процесі орендних відносин.

Таким чином, в підсумку можна зробити висновок, що ефективність будь-якої форми господарювання незалежно від форми власності на якій воно здійснюється, залежить від методів і способів управління цієї власністю.

Список використаної літератури:

1. Звіт Фонду державного майна України за підсумками роботи в 2007 р. //Київ. – 2008.
2. Закон України “Про приватизацію майна державних підприємств” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24.
3. Господарський кодекс України // Додаток до Державного інформаційного бюлетеня про приватизацію – 2006. – № 50.

ШКІЛЬНЯК Михайло Михайлович – кандидат економічних наук., доцент, начальник регіонального відділення Фонду державного майна України по Тернопільській області