

ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ ЯК МАТЕРІАЛЬНА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ

Розглядаються проблеми організації ефективного управління майном державної власності в Україні. Наводяться статистичні дані щодо обсягів майна державної власності та діяльності державного сектора економіки. Наголошується на необхідності удосконалення інформаційного забезпечення управлінської діяльності в цій сфері, зокрема належного застосування систем обліку і звітності, їх інтеграції.

Ключові слова: державна власність, управління майном, інформаційні системи.

Рассматриваются проблемы организации эффективного управления имуществом государственной собственности в Украине. Приводятся статистические данные по объемам имущества государственной собственности и деятельности государственного сектора экономики. Указывается на необходимость усовершенствования информационного обеспечения управленческой деятельности в данной сфере, в частности надлежащего применения систем учета и отчетности, их интеграции.

Ключевые слова: государственная собственность, управление имуществом, информационные системы.

Some problematic issues of the organization of effective state property management in Ukraine are considered in the article. The author provides statistics of state property and the public sector of the economy. He asserts that the state needs to improve information support of state property management, in particular the proper application of accounting and reporting systems and their integration.

Key words: state property, property management, information systems.

Відповідно до ст. 13 Основного Закону України всі суб'єкти права власності рівні перед законом. Визначення правового режиму власності – належить до питань, що відповідно до статті 92 Конституції, визначаються виключно законами України.

В останні два десятиріччя широко ведуться дискусії про необхідність трансформації відносин власності, що мало наслідком значну кількість наукових досліджень у літературі з правознавства, економіки та державного управління, присвячених науково-методичному забезпеченню процесів такої трансформації.

У пропонованій статті розглянемо деякі питання щодо соціально-економічного та управлінського значення державної власності в Україні та спробуємо охарактеризувати деякі перспективні напрями удосконалення управління державною власністю та відповідних наукових досліджень. Вирішення цих завдань сприяє вирішенню загальнонаукової проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні.

Державна власність та управління нею були предметом дослідження багатьох учених у галузі права, економіки та науки управління, зокрема В.Б. Авер'янова, С.М. Братуся, А.В. Венедиктова, А.В. Винницького, І.П. Голосніченка, С.Л. Горьової, О.С. Гриневецької, А.В. Дягілева, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, О.В. Константо, М.Х. Корецького, В.К. Кублікова, В.І. Курила, Б.М. Лазарева, Л.Ю. Мельника, О.С. Матненка, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник, В.С. Основіна, О.І. Остапенка, Г.І. Петрова, В.Т. Плакіді, Н.О. Рибалки, О.П. Рябченко, Ю.К. Толстого, О.О.

Томкіної, Є.С. Фролова, О.І. Харитоновой, М.В. Чететова, Л.С. Явича, В.Ф. Яковлева.

Держава в умовах сучасної економічної системи для здійснення всіх без винятку своїх функцій потребує майнових, у т.ч. фінансових ресурсів. Це об'єктивно обумовлює наявність державної власності та потребу в управлінні нею.

Історично державна власність була породжена необхідністю існування держави як особливого апарату, що стоїть над суспільством і виконує специфічний захист існуючого економічного ладу; для виконання функцій такого роду держава повинна була мати в своєму розпорядженні майно і доходи, які потрібні для матеріального утримання органів державної влади, поліції, армії, судів тощо¹. Державна власність, – вказує О.П. Рябченко, – складає матеріальні засади здійснення публічної влади і концентрує ті галузі і сфери діяльності, які повинні обслуговувати потреби та інтереси у загальнодержавному масштабі².

Згідно з інформацією Фонду державного майна України на підставі даних органів державної влади щодо показників фінансово-господарської діяльності, державними суб'єктами господарювання (чисельності яких становила 4,1 тис.) в 2010 р. одержано чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) у сумі 220,0 млрд. грн., що на 17,7% більше, ніж у попередньому (2009) році, і в 2,3 рази більше, ніж у 2005 р. Загальний одержаний вказаними суб'єктами чистий прибуток становив у 2010 р 5,8 млрд. грн., що в 2,8 рази більше, ніж у 2009 р. і в 3,2 рази більше, ніж у 2005 р. Загальна вартість активів державних суб'єктів господарювання (валюта балансу) на кінець 2010 р. становила 375,8 млрд. грн., що на 18% вище, ніж у 2009 р. і в 2,1 рази більше, ніж у 2005 р. У тому числі залишкова вартість основних засобів державних суб'єктів господарювання на кінець 2010 р. становила 198,0 млрд. грн., рівень їх зношеності – склав 95%.

Господарськими товариствами, у статутних капіталах яких державна частка становить понад 50% (тобто які належать до державного сектору економіки) та управління корпоративними правами держави в яких здійснює ФДМУ, в 2010 р. одержано чистого доходу в сумі 15,8 млрд. грн. та одержано загальний збиток 0,5 млрд. грн. Загальна вартість активів цих суб'єктів становила на кінець 2010 р. 36,6 млрд. грн., у т.ч. залишкова вартість основних засобів 11,9 млрд. грн., рівень зношеності яких складав 61%.

Згідно з даними Державного казначейства України, станом на 1.01.2010 р. загальна кількість юридичних осіб, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України, включених до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, складала 13570, а станом на 01.07.2011 – 13016. Залишкова вартість основних засобів бюджетних установ на 01.01.2010 становила 245,9 млрд. грн., рівень зношеності яких складав 22%. На 01.04.2011 залишкова вартість основних засобів зазначених суб'єктів складала 324,9 млрд. грн., рівень зношеності – 18,4%. Загальна вартість їх майна становила 259,3 млрд. грн. на 01.01.2010 р. та 338,6 млрд. грн. на 01.04.2011 р.

Отже загальна вартість державного майна, закріпленого за державними підприємствами, організаціями та бюджетними установами, в I кварталі 2011 р. становила близько 713 млрд. грн. Окрім цього понад 36 млрд. становила загальна вартість майна суб'єктів господарювання з державною часткою понад 50%, управління якими здійснює ФДМУ.

Враховуючи, що загальна вартість основних засобів в економіці України,

згідно зі статистичною інформацією Держстату на початок 2009 р. становила 3150 млрд. грн., це означає, що держава володіє основним капіталом, вартість якого перевищує 10% від загальної вартості основних засобів в економіці України.

Результати проведеного нами аналізу системи управління майном державної власності в Україні показують, що управління цим майном і в минули двадцять років, і сьогодні здійснюється дискретно, тобто не системою власності в комплексі, а окремими її об'єктами. Управління власністю розосереджено між різними органами та посадовими особами, хоча Конституція України передбачає, що повноваження з управління майном з державної власності належать Кабінету Міністрів України, – але це питання ефективності побудови організаційної системи управління державної власності. Істотна неузгодженість, відсутність системності в управлінні спостерігаються і з точки зору об'єкта управління. Справа в тому, що держава, як показують наші дослідження, не має достатньої загальної інформаційної бази для здійснення управління державною власністю. Організаційні системи обліку та контролю, що функціонують на рівні окремих державних юридичних осіб або уповноважених органів управління; не мають належного загальнодержавного рівня, внаслідок цього, не дивлячись на наявність цілого ряду різноманітних реєстрів (ЄДРПОУ, єдиний реєстр об'єктів державної власності, державний реєстр юридичних та фізичних осіб – підприємців) в державі відсутня належна загальна інформація про кількість та вартість всього масиву державної власності.

Наявність цих даних має не лише інформаційне значення, адже знання певного числа чи набору чисел, що відображали би кількість та вартість державного майна, - не може і не повинне бути метою державного управління у сфері державної власності. Тим більше, з огляду на особливості розвитку економічної системи в останні десятиріччя, зокрема, непроведення переоцінки майна, це число або числа навряд чи б показали реальну повну його вартість. Наявність такої інформації – необхідна умова для вирішення низки завдань і функцій управління майном державної власності і здійснення державної влади в цілому.

Наприклад, у місті Києві, порівняно з іншими населеними пунктами України розміщено найбільшу кількість державних підприємств, установ та організацій. Це пов'язано із тим, що Київ – найбільше місто в Україні а також із тим, що воно виконує столичні функції. При створенні нових державних підприємств, організацій та установ, їх перепрофілюванні, реорганізації, розширенні виконуваних функцій, щоразу постають питання розміщення цих суб'єктів у тих чи інших приміщеннях. З огляду на те, що в державі відсутня єдина база використання нежитлового фонду, а проблема так чи інакше повинна бути вирішена, керівники вказаних суб'єктів мають звертатися до органів місцевого самоврядування столиці для вирішення питання про їх розміщення в приміщеннях комунальної власності м. Києва. Унаслідок цього, державні органи (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, суди, прокуратура тощо), державні підприємства, організації установи потрапляють у певну залежність від міської влади. З іншого боку, розмістивши державні підприємства, організації, установи в належних їм приміщеннях, органи місцевого самоврядування м. Києва практично втрачають змогу самостійно розпоряджатися відповідним майном, використовуючи його для вирішення питань місцевого значення – адже державні органи, підприємства, організації, установи, міжнародні організації, як правило, розміщуються в таких приміщеннях

на постійній основі. Зауважимо, що ця проблема не лише столична, вона стосується всіх регіонів України. Однак, найбільш гостро стоїть саме в столиці.

Тож, якби держава мала відповідну базу нежитлових приміщень державної власності по всій Україні, вона змогла би ефективно вирішувати питання розміщення зазначених суб'єктів, не звертаючись по допомогу до органів місцевого самоврядування по всій території України. В окремих випадках це може стосуватися не лише нерухомого майна, але і транспортних засобів, приладів та обладнання.

В усьому світі для задоволення інформаційних потреб власників підприємств, організацій, установ використовується система бухгалтерського обліку і звітності. Згідно з чинним законодавством України, держава як власник із допомогою системи обліку та звітності вправі одержувати всю необхідну інформацію про наявність та рух майна утворених нею юридичних осіб. Володіючи такою інформацією, держава зможе забезпечити найбільш ефективне використання всього державного майна та кожного конкретного його елементу. Лише у випадку, коли держава володітиме повною інформацією про належне їй майно, вона зможе забезпечити найбільш ефективне та доцільне застосування цього майна – на найбільш доцільній ділянці державного механізму. Це обумовлює важливість наявності такої загальної інформації про майно для реалізації всіх без винятку державних функцій.

Створення відповідної загальної інформаційної системи потребує узгодженої взаємодії всіх без винятку органів управління майном державної власності (як на етапі впровадження, так і в процесі використання) та наявності відповідного організаційного забезпечення.

В останні роки здійснено ряд позитивних змін у цьому напрямку. Прийняті національні стандарти обліку в державному секторі, запроваджено обов'язкове погодження розпорядчих документів державних підприємств, організацій та установ про облікову політику із органами управління. Окрім цього віднесено до компетенції Мінфіну регулювання питань методології бухгалтерського обліку та фінансової звітності не лише для госпрозрахункових суб'єктів, але і для бюджетних установ (така пропозиція вносилася нами в 2009 р.³), закладено основи побудови єдиного реєстру державної власності. На часі стоїть питання інформаційного наповнення такого реєстру для максимального задоволення вищезазначених управлінських потреб.

Так, побудова ефективної системи управління державною власністю потребує складання та подання фінансової звітності та необхідної управлінської звітності (у вигляді необхідних державі-власнику розшифрувань, пояснень, що викладаються в примітках до фінансової звітності) всіма без винятку юридичними особами державної власності та державного сектору економіки, її узагальнення, аналізу та використання при підготовці та прийнятті всіх управлінських рішень, здійсненні контролю за наявністю та ефективним використанням державного майна. Не варто побуоватись того, що при запровадженні пропонуванних заходів ми прийдемо до своєрідної адміністративно-командної системи. Вбачається, що у випадку, коли йдеться про ефективність управління майном державної власності, – це і має бути певна адміністративно-командна система. Формалізація в управлінні державної власності, на нашу думку, сприяє підвищенню ефективності такого управління.

У вітчизняній науці з початку 90-х років і до сьогодні ведуться суперечки

щодо того, які ж саме майнові об'єкти повинні належати до державної власності. Якщо в перші роки після здобуття незалежності України переважна кількість висновків учених у площині розгляду трансформації відносин власності була направлена на обґрунтування процедур роздержавлення, то пізніше вчені в своїх працях висловлюють більш помірковані думки. Відмічається зокрема, що приватизація здебільшого не створила ефективних відносин власності. Так наприклад Н.В. Білецька зауважує, що приватизація не лише не досягла своїх основних цілей, але й породила низку соціально-економічних проблем; у результаті проведених реформ не було отримано оптимальної структури власності⁴.

Аналіз відношення загальних обсягів чистого доходу за рік до залишкової вартості основних засобів на кінець відповідного року показує, що на 1 грн. вартості основних фондів на державних суб'єктах господарювання припадає 1,11 грн. чистого доходу, а на корпоративних суб'єктах із державною часткою – 1,33 грн. (при цьому на корпоративних суб'єктах рівень зносу основних засобів складає 61%, що значно нижче від аналогічного показника державних суб'єктів господарювання (95%). З урахуванням цих даних, а також наведених вище узагальнюючих показників діяльності державного сектору економіки, навряд чи можна говорити про більшу ефективність корпоративних підприємств, утворених за участі державного майна. Проте і сьогодні значна кількість дослідників, говорячи про реформування відносин власності та управління власністю, розглядають перш за все або принаймні в числі пріоритетних питань, здійснення приватизації державної власності, її корпоратизації.

Президентом України В.Ф. Януковичем у посланні до Українського народу від 3 червня 2010 року ставилося завдання завершити протягом п'яти років приватизацію державного майна, як широкомасштабний проект трансформації державної власності; зазначалося, що держава залишить за собою лише об'єкти, які забезпечують виконання державою своїх основних функцій та національну безпеку; наголошувалося на тому, що для цього слід прийняти нову Державну програму приватизації та істотно удосконалити приватизаційне законодавство⁵.

Точку зору вітчизняних дослідників щодо співвідношення приватизації з іншими управлінськими проявами діяльності держави як власника можуть бути майже діаметрально протилежними. Так, наприклад В.Т. Плакіда вказував, що в умовах реформування державна власність нерідко більш ефективна, ніж поспішно створювана приватна власність⁶. При цьому, на думку В.К. Кублікова та О.С. Гриневецької, ефективність механізму управління державною власністю визначає кінцевий результат приватизації⁷. Відповідно розділилися і думки щодо зарубіжного досвіду в управлінні державною власністю. Якщо, наприклад, В.Т. Плакіда зазначає, що низька рентабельність або навіть збитковість державних підприємств – звичне явище у країнах ринкової економіки⁸, то О. Канов навпаки вказував, що в деяких країнах державна власність використовується для того, щоб у прискореному темпі подолати елементи відсталості й нерозвиненості в економічній системі суспільства. При цьому, – наголошує вчений, – державна власність встановлюється у тих сферах національного господарства, які виявляються непривабливими для приватного капіталу⁹. Це може бути проявом соціально-орієнтованих функцій сучасної держави.

О. Канов наголошував на критерії так званої економічної доцільності введення тих чи інших об'єктів до системи державної власності, який ним пропонується розглядати як перший і найширший підхід до визначення речового змісту цієї

форми власності¹⁰. На думку М. Чечетова та І. Жадан, відповідність можливостей держави як суб'єкта права власності її завданням має бути забезпечена обсягом і змістом державного сектора економіки та правовою регламентацією її особливого статусу як власника, який дозволить достатньою мірою впливати на діяльність суб'єктів господарювання, щодо яких вона виступає власником майна або корпоративних прав, і оцінювати ефективність діяльність кожного із них за критеріями, що враховують не лише комерційну, але й соціальну складові¹¹.

Доречі в літературі зазначалося, що починаючи з 50-х і аж до кінця 70-х років зростання державного сектора економіки спостерігалося в усіх країнах світу, але найбільш активно – у країнах Західної Європи. В наступні ж роки для всього світу були характерні активні приватизаційні процеси¹².

Економічна діяльність держави здійснюється на основі майна державної власності. Іноді цей прояв державної діяльності ще називають «управління державним сектором економіки». Нами неодноразово наголошувалося на тому, що здійснюючи управління майном у державному секторі економіки (створюючи державні підприємства, організації, установи, наділяючи їх майном та певною компетенцією щодо нього), держава не повинна орієнтувати таких суб'єктів виключно на збитковість чи нульову рентабельність. У цьому сенсі пануюча теза про неприбутковість державних підприємств, про їх виключно «високу соціальну місію» – має бути викорінена, адже далеко не вона має визначати спрямованість економічної діяльності держави. Так, якщо ідеться про монополістичну сферу, держава повинна, на наш погляд, здійснювати державне регулювання цін незалежно від того, засноване підприємство на державній власності чи ні (наприклад зв'язок, залізничні перевезення тощо). Якщо ж іде мова про діяльність на ринку вільної конкуренції, державна власність не лише може, але й повинна використовуватися ефективно. Так наприклад комерційна діяльність у сфері автомобільних вантажоперевезень є доволі прибутковою, у той час коли держава здійснює діяльність у галузі перевезень (транспортної інфраструктури) переважно залізничним транспортом. При цьому посадовцями щоразу наголошується на збитковості залізничного транспорту поряд із тим, як на ринку діють безліч автоперевізників (пасажирів і вантажу), що одержують від цієї діяльності неабиякі прибутки. До речі в світі є випадки надзвичайно ефективного використання державної власності в комерційних цілях, у т.ч. у сфері транспорту (навіть у авіації і перевезеннях пасажирів у таксі). Так чи інакше, вбачається, що управління державним сектором економіки може і повинне служити засобом наповнення державного бюджету (у вигляді відрахувань від прибутку, дивідендів).

При цьому з функціональної точки зору безпосередній напрямок діяльності тих чи інших підприємств державної власності буде проявом діяльності держави в певній сфері (інфраструктурній, соціальній, економічній тощо), наповнення бюджету – виступатиме економічною метою такої діяльності, управління майном державної власності буде допоміжною (організаційною) функцією (так, навіть у випадку створення державних підприємств, організацій, установ, прийняття рішень про їх реорганізацію чи ліквідацію, йдеться про організаційну діяльність).

Приватизація ж, на нашу думку, дійсно, належить до функцій (напрямів) управління майном державної власності, але є напрямом специфічним. У процесі здійснення цього напрямку управлінської діяльності державна власність на певне майно припиняється. Говорячи економічною мовою, здійснюючи приватизацію, держава як власник вилучає економічні вигоди з того чи іншого майнового

об'єкта державної власності лише один раз – під час або внаслідок розпорядження цим майном (і то лише у випадках, коли йдеться про оплатну приватизацію). Після відчуження майна вилучати економічні вигоди з об'єкта державної власності буде вже його новий власник. Після приватизації роль держави щодо такого об'єкта зміниться – він перейде до кола об'єктів щодо яких державою здійснюється лише регулюючий вплив (в рамках державного регулювання економіки). Контроль за виконанням зобов'язань, узятих на себе новим власником при придбанні державного майна в процесі приватизації, в розглянутій ситуації належить до приватизаційного етапу, тобто етапу розпорядження державою своїм майном, що відбувається в певній процедурі.

Приватизація високоефективних підприємств може пояснюватися необхідністю одержання доходів бюджету або іншими обставинами, проте не повинна обґрунтовуватися тим, що це підприємство зможе ефективно працювати і в недержавному секторі економіки.

Виходячи з вищезазначеного, вважаємо за необхідне зробити наступні висновки і пропозиції: 1. Держава володіє значним обсягом державної власності, що використовується її органами та посадовими особами для здійснення її задач і функцій. Ефективність управління державною власністю визначається якістю виконання державою загалом, її органами та посадовими особами їх завдань і функцій; ефективність такого управління не визначається обсягами приватизації державного майна. 2. Організація діяльності з управління майном державної власності в Україні потребує послідовного системного підходу – як з позиції системності суб'єктів управління, так і з позиції впорядкування керованих об'єктів.

З цією метою держава потребує необхідної повної достовірної інформації про керовану систему майнового комплексу – її склад, стан, вартість, розміщення, використання та інші параметри. 3. Єдиний реєстр об'єктів державної власності повинен містити фінансову та управлінську звітність підприємств, організацій, установ державної власності та корпоративних суб'єктів державного сектору економіки. Така звітність має складатися на основі єдиних засад бухгалтерського обліку, що має здійснюватися на основі узгоджених із органами управління розпорядчих документів про облікову політику зазначених суб'єктів. Управлінська звітність як аргументоване розшифрування показників їх фінансової звітності має містити необхідні державі-власнику деталізовані показники щодо використання не житлового та житлового фонду, нерухомого майна, виробничих ресурсів тощо. 4. Державні підприємства, організації, установи – як ті, що діють у сфері вільної конкуренції, так і ті, що мають монопольне становище, слід орієнтувати на одержання прибутку. Не забуваючи про виконання соціальних функцій, державний сектор економіки має забезпечувати зростання надходжень до доходної частини Державного бюджету України у вигляді дивідендів (відрахувань частки прибутку).

З цією метою доцільно більш ефективно використовувати прибуткових суб'єктів господарювання; їх ефективність та прибутковість не повинні бути єдиним аргументом при вирішенні питання щодо їх приватизації.

З огляду на важливість розглянутих проблем, їх подальше дослідження є перспективним та актуальним.

1. *Плакідка В.Т.* Управління державною власністю: світовий досвід та реалії України. – Донецьк, 2010. – С. 39. 2. *Рябченко О.П.* Держава і економіка: адміністративно-

правові аспекти взаємовідносин / Ред.: О.М. Бандурка; Ун-т внутр. справ. – Х., 1999. – С. 220. **3.** *Кравчук О.* Проблеми правового регулювання організації обліку державного і комунального майна, закріпленого за бюджетними установами // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право: Зб. наук. праць – 2009. – № 4. – С. 145. **4.** *Білецька Н.В.* Інституційна трансформація власності в аграрній економіці України // Вісн. Полтав. держ. аграр. акад. – 2010. – № 3. – С. 201. **5.** Урядовий кур'єр. – 2010. – № 101. **6.** *Плакіда В.Т.* Цит. праця. – С. 56. **7.** *Кубліков В.К., Гриневецька О.С.* Управління державною власністю в Україні (регіональний аспект): Моногр. – О., 2006. – С. 150. **8.** *Плакіда В.Т.* Цит. праця. – С. 46. **9.** *Канов О.* Державна власність в економічній системі суспільства: деякі теоретичні аспекти // Економіка України. – 1996. – № 2. – С. 40. **10.** Там само. – С. 35. **11.** *Чечетов М., Жадан І.* Концептуальні засади управління об'єктами державної власності // Економіка України. – 2005. – № 3. – С. 27. **12.** *Держава і власність / Л.Ю. Мельник, М.Х. Корецький.* – Д.: Січ, 2002. – С. 197–200.