

Г. І. Груба,
д. держ. упр., Голова правління ВАТ "Крименерго"

МОДЕРНІЗОВАНА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ З УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ

Визначено функції координації з питань управління власністю на регіональному рівні. Запропоновано модернізовану модель організаційного механізму з управління власністю.

The functions of co-ordination are certain on the questions of property management at regional level. The modernized model of organizational mechanism is offered from the property management.

Ключові слова: державне управління, організаційний механізм, регіональний рівень, управління власністю.

ВСТУП

Власність на регіональному рівні є об'єктом управління для багатьох органів державного управління. Складний взаємозв'язок усередині системи державних органів неминуче породжує таку проблему, як розмежування та узгодження їх компетенції.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Майже немає робіт, присвячених спільній власності територіальних громад. Звертання до державної власності та комунальної власності як вітчизняних, так і зарубіжних учених має здебільшого прикладний характер, де особлива увага приділяється дослідженню юридичних, політичних і управлінських аспектів. Найбільш відомі в цій галузі праці В.М. Алексєєва, Є.П. Бабенкова, Р.Ф. Гринюка, С.А. Давимука, Р.О. Денчук, М.В. Домашенко, Г.В. Задорожного, М.О. Камишанської, Л.Ю. Мельника та М.Х. Корецького, В.М. Огаренко, Л.А. Музики, А.М. Муховикова, А. Паскара та В. Польового, Ю.П. Пацурківського, В.О. Сизоненко, Н.Ф. Колесник, Н.В. Сментини, В. Устименко, Н.В. Чеснокової та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- визначити функції координації з питань управління власністю на регіональному рівні;
- запропонувати модернізовану модель організаційного механізму з управління власністю.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Правовий статус самих органів державної влади повинен бути чітко окреслений. Існує кілька техніко-юридичних прийомів встановлення компетенції органів управління, серед яких метод перерахування функцій та конкретних повноважень (в результаті чого орган наділяється чіткою, але "негнучкою" компетенцією, застосування різного роду презумпцій та принципів розмежування компетенції — всі повноваження, окрім тих чи інших; повноваження, що прямо дозволяються або окреслені в законі;

усі повноваження, крім тих, що віднесені до компетенції інших органів. Вочевидь, є необхідність прийняття особливого закону про центральні органи державної влади, яким би були визначені принципи розмежування повноважень цих органів та методи їх взаємодії. Це потребує також перегляду з врахуванням цілей управління власністю на регіональному рівні узгодження з цивільним законодавством положень про кожний орган виконавчої влади на територіальному рівні. Лише після цього система може стати стрункою, ієрархізованою, а кожний орган влади буде діяти в межах власної компетенції та "на своєму полі".

У літературі окреслені такі форми взаємодії органів державної влади:

- 1) координація діяльності органів виконавчої влади;
- 2) делегування та передача повноважень;
- 3) внутрішньовідомчий (включаючи внутрішньоорганізаційний) та міжвідомчий контроль;
- 4) проведення спільних заходів органами виконавчої влади (спільні перевірки);
- 5) міжвідомчий обмін інформацією;
- 6) прийняття спільних актів [7, с. 36].

З теоретичної точки зору, будь-який орган державної влади може здійснювати повноваження самостійно (автономно), а також за узгодженням з іншими органами. Саме тому при здійсненні власних повноважень виникає питання про координацію дій органів державної влади з управління власністю. Власне пошук способу координації при здійсненні повноважень органів державної влади при управлінні власністю на територіальному рівні складає двоетапне завдання: 1) координація дій державних органів по горизонталі; 2) координація дій державних органів по вертикалі. Зазначений механізм можна також розглядати і в іншій площині: статичне розділення, розмежування повноважень між різними органами влади одного рівня, а динамічно — це механізм координації та узгодження дій при реалізації повноважень органами влади незалежно від рівнів. Таким чином, будується досить складна схема з двома системами координат. Статичне

розділення повинно бути до дрібниць опрацьоване законодавчо, а також у статутному акті кожного органу влади.

На теперішній час функції координації з питань управління власністю на регіональному рівні фактично закріплені, як визначалося вище, за місцевою державною адміністрацією. Механізми координації досить чітко нормативно не визначені і фактично вона може бути як вертикальною (районна державна адміністрація та районні територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади — обласна державна адміністрація), так і горизонтальною (місцева державна адміністрація та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади одного рівня).

Основним координаційним органом місцевої державної адміністрації є її колегія, до складу якої входять голова та заступники голови місцевої державної адміністрації, керівники її структурних підрозділів, а також керівники центральних органів виконавчої влади відповідного рівня. До складу колегії місцевої держадміністрації за пропозицією громадських організацій, підприємств та інших організацій можуть бути включені їх представники.

Відповідні колегії також можуть утворюються в системі зазначених вище територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, до роботи яких залучаються представники місцевих державних адміністрацій. На рівні Автономної Республіки Крим координаційним органом є Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, а на рівні м. Києва — Київська міська державна адміністрація, яка, як зазначалося вище, за трактуванням Конституційного Суду України, є виконавчим органом загальної компетенції Київської міської Ради.

Колегія місцевої держадміністрації є дорадчим органом і утворюється для погодженого вирішення питань, що належать до її компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності [4].

До основних функцій колегії місцевої державної адміністрації з питань управління власністю можна віднести такі:

1) обговорення і прийняття рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності місцевої держадміністрації з питань управління власністю;

2) розгляд пропозицій щодо: удосконалення законодавства з питань управління власністю; формування та реалізації державної політики з питань управління власністю в регіоні;

3) обговорення прогнозів і програм з питань управління власністю на регіональному рівні, інші державні програми та визначення шляхів їх реалізації;

4) розгляд питань про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю й усунення виявлених недоліків;

5) розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності місцевої держадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління з питань управління власністю;

6) аналіз стану роботи місцевої держадміністрації з питань управління власністю;

7) розгляд результатів роботи місцевої держадміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, а також інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і підпорядкування (в межах компетенції) з питань управління власністю;

8) аналіз стану дотримання законодавства з питань управління власністю;

9) розгляд інших питань, пов'язаних з реалізацією завдань, покладених на місцеву держадміністрацію з питань управління власності.

Організаційною формою роботи колегії є її засідання. Засідання колегії проводяться, як правило, один раз на місяць, позапланові — за потребою. Голова колегії може визначити іншу періодичність проведення засідань колегії. У разі потреби можуть проводитися розширені та виїзні засідання колегії, а також спільні засідання з колегіями інших органів виконавчої влади.

Крім колегії, при місцевій державній адміністрації можуть бути утворені інші координаційні органи, у тому числі з питань управління власністю. Так, при голові обласної адміністрації утворено понад 60 такого роду органів. Серед них:

— обласна міжвідомча комісія з питань демонополізації економіки;

— координаційна рада з питань розвитку та підтримки підприємництва;

— робоча група з питань мобілізації надходжень до державного та місцевих бюджетів;

— обласна комісія з питань удосконалення механізмів і процедур започаткування та припинення підприємницької діяльності;

— міжвідомча координаційна рада з питань залучення в економіку галузі промислового і трудового потенціалу установ кримінально-виконавчої системи;

— комісія з питань реалізації державної цінової політики у житлово-комунальному господарстві та на транспорті.

У механізмі взаємовідносин між органами публічного управління на регіональному рівні представлений інститут делегування повноважень — від обласних (районних) рад — місцевим державним адміністраціям відповідного рівня. Делегування — це такий управлінський зв'язок, відповідно до якого відбувається передача прав, повноважень, функцій та завдань від одного органу до іншого. При цьому суттєвим є те, що відповідальність не є предметом делегування, тобто вона залишається за тим органом, що здійснив делегування.

Відповідно до законодавства України [5; 6] обласні (районні) ради делегують місцевій державній адміністрації такі повноваження з питань управління власністю:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на

пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

7) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

8) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

9) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

10) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок.

Крім зазначених повноважень, обласні ради делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження:

1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області;

2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;

3) підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захищеності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;

4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;

5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон;

На наш погляд, існуючий організаційний механізм державного управління власністю на регіональному рівні потребує суттєвого вдосконалення. Причинами цього є: розпорошеність функцій та повноважень органів державної влади на регіональному рівні щодо управління власністю; дублювання повноважень органів державної виконавчої влади щодо управління власністю; наявність в якості об'єктів управління в органів державної влади об'єктів різної форми власності — державної, комунальної, спільної власності територіальних громад, власності Автономної Республіки Крим.

Останнім часом висунуто ряд законодавчих пропозицій та розроблено низку концепцій щодо реформування системи державного управління та територіальної організації влади. [1; 2; 3]. Незважаючи на те, що вони так чи інакше знаходяться в протиріччя одна до одної, у них можна знайти й багато спільних рис. Адаптування зазначених документів до проблем управління власністю на регіональному рівні дозволяє запропонувати модернізовану модель організаційного механізму з управління власністю.

По-перше, мова повинна йти про утворення єдиного органу державної виконавчої влади з питань власності, бажано зі статусом міністерства з передачею цьому органу ряду функцій Фонду державного майна, Державному

агентству з земельних ресурсів, Міністерства юстиції України та Міністерства економіки України тощо. Передбачається, що свої повноваження Міністерство державного майна повинно здійснювати на регіональному рівні через власні територіальні органи на рівні АРК, областей, міст зі спеціальним статусом.

По-друге, для підсилення ролі та значення місцевої державної адміністрації як органу загальної компетенції, що здійснює державний контроль за збереженням та використанням майна, пропонується ввести до її складу за принципом подвійного підпорядкування всі територіальні підрозділи центральних органів влади на територіальному рівні, у тому числі з питань управління власністю. Це дозволить, зокрема, подолати дуалізм державної виконавчої влади з питань управління власністю з одночасним збереженням організаційного впливу центральних органів виконавчої влади на місцеві справи.

По-третє, з метою розмежування державної виконавчої влади та інституту місцевого самоврядування, чіткого розподілу компетенції та повноважень двох видів публічної влади доцільним є утворення виконавчих органів обласних рад. Унаслідок цього на регіональному рівні можуть співіснувати виконавчий орган обласної ради з питань управління спільною власністю територіальних громад у межах області та структурний підрозділ обласної державної адміністрації з питань управління державною власністю з повноваженнями, що були визначені вище.

ВИСНОВКИ

Таким чином, наявний організаційний механізм управління власністю на регіональному рівні відрізняється значною неефективністю. Основним напрямом його оптимізації є утворення єдиного центрального органу виконавчої влади з питань власності зі створенням його територіальних підрозділів на регіональному рівні, введення всіх територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади на територіальному рівні до складу місцевої державної адміністрації, утворення виконавчого органу обласних (районних) рад з питань управління майном спільної власності територіальних громад.

Література:

1. Зелена книга щодо реформування публічної адміністрації / Секретаріат Президента України. — К., 2006. — 36 с.
 2. Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ. — К., 2005. — 118 с.
 3. Національна стратегія реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування. — К., 2005. — 85 с.
 4. Про затвердження загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації / Постанова Кабінету Міністрів України від 02.10.2003 № 1569
 5. Про місцеве самоврядування в Україні / Закон України № 280/97-ВР
 6. Про місцеві державні адміністрації / Закон України № 586-XIV
 7. Сментина Н.В. Ефективність управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності (на прикладі міст Одеської області): дис. ... канд. екон. наук: 08.02.03 / Одеський держ. економічний ун-т. — О., 2006. — 190 с.
- Стаття надійшла до редакції 04.05.2011 р.*