

І. Спасибо-Фатєєва, професор
НЮА України

Проблеми перетворення державної власності і здійснення корпоративних прав держави

Перебудова економічних відносин, перехід до ринкових механізмів в Україні з необхідністю вимагають осмислення комплексності тих змін, настання яких диктують ринкові відносини. Найважливішу роль при цьому відведено державі як політико-правовій інституції та значному власнику майна. Держава передусім повинна визначитись із цілями, які вона ставить перед собою в нових умовах існування українського суспільства. Визначення державою цих цілей поєднує економічні, соціальні, політичні та інші аспекти із перетворенням їх на правові конструкції, за допомогою яких вирішуються завдання управління майном, що їй належить.

Таких цілей декілька, що обумовлюється складністю того стану з державним майном, який передував входженню України в ринкові відносини і становищу держави у громадянському суспільстві. Цілі ці відомі і лежать на поверхні тих процесів, які відбуваються в умовах сьогодення. Науковці вказують на ієрархію цілей¹, або побудову «дерева цілей»², що позначається на правовому регулюванні як похідному засобі їх реалізації із формуванням у зв'язку з цим відповідних пріоритетів. Таке порівняння є вдалою ілюстрацією співвідношення цілей з їх рівнями і засобів їх досягнення.

Центральним, визначальним «стовбуром» такого «дерева» є стратегічні цілі, які іноді називають головними, захисними чи позитивними³. Стратегічні цілі розгортаються в оперативні, які фіксують великі блоки дій по досягненню перших, а оперативні — у тактичні, які визначають щоденні й конкретні дії по досягненню перших і других цілей та забезпечують таке досягнення.

¹ Див.: *Ершова І. В.* Проблеми правового режиму государственного имущества в хозяйственном обороте. — М., 2001. — С. 67.

² Див.: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. — М., 2000. — С. 50.

³ Див.: *Гэлбрейт Джон К.* Экономические теории и цели общества / Пер. с англ. — М., 1976. — С. 126.

Отже, стратегічними цілями є суспільно-політичні, соціальні, економічні та духовні, оперативними — правові, а тактичними — організаційні.

Суспільно-політичні цілі ставляться для постійного підвищення розвитку суспільства, досягнення балансу публічних і приватних інтересів при включенні державного майна в цивільний оборот, його використанні державою чи іншими суб'єктами в підприємницькій діяльності. Формування цих цілей відбувається в постійному піклуванні державних інституцій за збереження державного майна як національного багатства, яким дійсно воно було і залишається. Порівняно з проблематикою досягнення економічних, соціальних і духовних цілей відповідальність за наслідки принципового вирішення цього питання як перед майбутніми поколіннями, так і на сьогодні, в кінцевому результаті несе держава. Тому досягнення збалансованості інтересів є складним, тривалим і багатограним процесом, який вимагає зваженого підходу і продуманості оперативних і тактичних цілей для його реалізації. Починаючи з 90-х років ХХ ст. державі закидають хибність підходів, непослідовність і зловживання на цьому поприщі. Не вдаючись в деталізацію цього і аналізу дійсного стану речей, слід вказати як на небезпідставність цих докорів, так і на свідчення цим того, що держава більш-менш зважено ставиться до вирішення проблем формування і реалізації суспільно-політичних цілей. Все більш зрозумілою також стає нагальна потреба в комплексності підходів для остаточного визначення цих цілей і засобів їх досягнення безвідносно до змін в органах державної влади та інших суб'єктивних чинників, які б негативно вплинули на це. Такі намагання реалізуються в державних програмах приватизації, концепціях економічного розвитку та управління державним майном і корпоративними правами тощо.

Соціальні цілі обумовлюються впливом стану з державним майном на соціальну структуру суспільства. Це також дуже важливий аспект, який необхідно враховувати, бо ним охоплюються взаємовідносини різних елементів суспільства, які зазнають істотних змін у ринковому середовищі, зокрема внаслідок перетворень, що відбулися і відбуваються з державним майном. Цими цілями охоплюється підтримка стану і рівня соціального життя людей. Соціальні цілі тісно пов'язані з суспільно-полі-

тичними в ракурсі запобігання конфлікту інтересів різних суб'єктів, що мають відношення до державного майна, в тому числі в його постприватизаційному стані. Скільки б не декларувалося на конституційному і нижчих рівнях про рівність усіх власників, досягнення нівелювання протиставлення одних власників іншим стане можливим не тільки в писаних нормах, а й в реаліях, психології підприємництва і управління, повсякденному житті тільки тоді, коли праворозуміння цього феномена будуватиметься на усталенні відповідних справедливих правовідносин, підкріплених впливом держави як соціального гаранта їх існування. Неоднозначність ставлення держави до цих процесів, маятникове коливання, що спостерігається час від часу, не виправдана поспішність при невирішенні принципових питань чи навпаки — затягування при визрілих відносинах спричиняють конфлікти в суспільстві, які залежно від стадій свого розгортання можуть перерости в істотні глобальні проблеми.

Отже, існують детермінованість суспільно-політичних і соціальних цілей, їх взаємопов'язаність і взаємний вплив.

Економічні цілі, як відомо, обумовлюють систему економічних відносин і забезпечують матеріальну основу існування суспільства. Вони також взаємопов'язані з попередніми цілями і спрямовані на збереження і досягнення вищого рівня промислового потенціалу країни. Його нарощення, підвищення якості безпосередньо позначається на соціальному стані суспільства. Значення використання державного майна і корпоративних прав держави при цьому є неперевершеним знов-таки внаслідок істотності їх ролі в економіці України.

Духовні цілі пов'язані з духовним та інтелектуальним потенціалом суспільства. Належний економічний стан і сприятливе суспільно-політичне середовище, спокій у соціумі впливають на збереження і розквіт культурного надбання, підвищення духовності і забезпечення дійового використання духовного потенціалу, в тому числі через фінансування відповідних наукових, виховних, освітніх та культурних програм і закладів.

З визначенням цих стратегічних цілей стає можливим уявлення про **правові цілі**, які є оперативними порівняно з першими. Тобто досягнення стратегічних цілей відбувається з їх перетворенням на правові, які завжди повинні формуватися з урахування стратегічних цілей, обумовлюватися ними і підпо-

рядковуватися їм. Проміжне положення правових цілей між стратегічними і оперативними підвищує труднощі в їх формуванні і реалізації, бо вони, з одного боку, є сформульованим намаганням застосування правових конструкцій, а з іншого — їх реальним втіленням через розроблені юридичні механізми.

В цьому розумінні правові цілі втілюються як у системно-правові заходи, що розроблюються в країні стосовно стану державного майна, його використання та перетворення, так і у конкретні нормативно-правові акти на рівні закону і підзаконних актів щодо реалізації цих заходів.

Оскільки правові цілі є похідними від стратегічних, то невизначеність з першими негативно позначається на других. А двоплановість самих правових цілей веде до залежності законів і від системно-правових заходів. Тому не дивно, що українські закони є недосконалими, бо це пояснюється нез'ясованістю стратегічних цілей, які повинна поставити для себе Україна. І якщо нарікання на недосконалість стратегій її розвитку висловлюються в першу чергу політиками, політологами, соціологами, економістами тощо, то про неналежний рівень правового поля і юридичних механізмів говорять правники, підприємницька громадськість і управлінці всіх рангів. Досить сказати, що в Україні при існуванні значного масиву державного майна відсутній єдиний законодавчий акт, яким би регулювалися відповідні процеси управління цим майном.

Наступним рівнем цілей є *організаційні*, спрямовані на вирішення організаційних проблем. Ними охоплюється формування відповідних структур по регулюванню процесу використання державного майна, управлінню ним із визначенням оптимальної системи органів, осіб і механізмів, залучених для цього.

Відаючи данину неперевершеній і основоположній значущості стратегічних цілей, а також правових цілей, що втілюють законотворчими механізмами стратегічні цілі, все ж таки не слід применшувати роль організаційних цілей. Від того, як буде налагоджено організацію досягнення стратегічних і правових цілей, залежить і саме їх досягнення. При засиллі бюрократичного апарату ні для кого не є новиною, що він здатний спростувати і звести нанівець і стратегію, і тактику, коли за наголошуваннями і відомими істинами, якими прикриваються бюрократичні структури, йдуть дії, які не призводять до очікуваних наслідків і не можуть до них призвести.

Реалізація цілей потребує наявності можливостей їх досягнення, яким передусім є матеріальне забезпечення або матеріальні ресурси. Якими б позитивними не були намагання держави поліпшити соціальне і економічне становище в суспільстві, діяти на принципах ринкової економіки, її власних ресурсів для цього не вистачить, хоча б і припустити саму можливість досягнення цих цілей державою, яка діятиме в ринковому середовищі як приватний власник. І це стосується в першу чергу відсутності у неї кадрового потенціалу професійних управлінців на ринку корпоративних послуг. Поряд із неможливістю утримувати значний масив державного майна і управляти ним у тому вигляді, як це було за радянських часів — через управління державними підприємствами, відсутністю фінансування їх розвитку починаючи з 90-х років ХХ ст. склалася об'єктивна ситуація, яка характеризується відсутністю у держави матеріальних і управлінських ресурсів для підтримання своєї власності. В свою чергу, це й викликало необхідність пошуку нових шляхів для досягнення поставлених цілей — перетворення власності; державних підприємств; джерел фінансування; адміністративно-управлінських відносин на корпоративно-управлінські відносини за участю держави.

Таким чином, лише детермінованість цілей, засобів їх досягнення і джерел ресурсного забезпечення може привести до бажаних змін у суспільстві.

Цих змін повинні зазнати як первинні клітини ринкових відносин — суб'єкти, що здійснюють підприємницьку діяльність, правовідносини між ними, так і обумовлене ринковими законами їх ставлення до своїх дій в ринковому середовищі, їх праворозуміння. Ці суб'єкти повинні усвідомлювати те, що їм слід покладатися в першу чергу на себе для досягнення позитивних фінансових результатів, піклуватися про зміцнення своєї конкурентоспроможності, орієнтуватися на ініціативність та інновації, швидко і гнучко реагувати на сигнали ринку¹.

У зв'язку з цим труднощі в Україні, як і в будь-якій пострадянській країні, полягають у тому, що за сімдесят років відбувалося створення інших суб'єктів з іншими зв'язками між ними, іншим ставленням до своєї діяльності та іншим праворозумінням. Не просто переважна більшість так званих суб'єктів гос-

¹ Див: *Ершова І. В.* Вказ. праця. — С. 149.

подарювання були державними підприємствами, а можна сказати, що відсоток недержавних юридичних осіб з їх обсягом продукції (робіт, послуг) був настільки незначним, що від нього можна взагалі абстрагуватися. В нових економічних умовах постає питання про необхідність перетворення державних підприємств і взагалі про необхідність залишення в державній власності майна, яке б використовувалося державою для підприємницької діяльності.

Аналіз необхідності таких перетворень суб'єктів, внутрішніх правовідносин у них доводить про першочерговий наголос на управлінні ними, застосуванні засад корпоративного управління, яке найбільше відповідає вимогам ринкової економіки. Бо саме від управління юридичною особою залежать її показники як суб'єкта ринкових відносин. Для цього і є необхідним перетворення державних підприємств, структура управління якими сьогодні не влаштовує ні пострадянське суспільство, ні працівників цих підприємств, ні їх контрагентів, ні саму державу.

Отже, спостерігається тенденція до набуття значущості корпоративним управлінням, в якому до того ж не тільки згодна, а й всіляко зацікавлена брати участь держава. Ця значущість є переважною навіть перед відносинами власності, оскільки держава не турбується за свою колишню власність, бо замість майна, якого вона позбавляється (і разом з цим — участі в речевих відносинах, або, правильніше, квазіречевих, що виникають із права повного господарського відання, а також відповідних вертикальних відносин з управління державними підприємствами), вона набуває корпоративних прав як звичайний акціонер, що дають їй не менше, а більше можливостей тримати в руках управління в акціонерному товаристві (далі — АТ).

Сказаним і пояснюється думка про те, що державні підприємства за своєю природою не здатні стати ринковими суб'єктами, про що наголошують прихильники ліквідаційної концепції, і відповідно про можливість перетворення державних підприємств на інші структури ринку, про що зазначається в комерціалізаційній концепції¹.

Головним аргументом прибічників ліквідаційної концепції є бачення непридатності державних підприємств до включення їх у ринкову економіку внаслідок усталеної залежності від

¹ Див: *Ершова И. В.* Вказ. праця. — С. 149.

бюрократичних структур, неможливості позбавлення від пов'язаних з цим навичок тих форм організації своєї діяльності, які вже не можуть працювати ефективно, в зв'язку з чим їх потрібно або приватизувати, або ліквідувати. Ця концепція виникла як реакція на минуле.

Навпаки, комерціалізаційна концепція виходить з того, що державні підприємства можуть функціонувати, як і інші ринкові суб'єкти, за наявності економічних і правових умов ефективності їх діяльності. Тобто вона доводить, що ринкові умови вплинуть і на державні підприємства таким чином, що вони почнуть ефективно працювати. Не зважаючи на те, що при цьому не відзначається, чи вплинуть ринкові відносини на стан управління державними підприємствами, який викликав стільки нарікань і відіграв не останню роль у необхідності перетворень, проте і прихильники цієї концепції наголошують знов-таки на управлінні. Однак при цьому вони займають протилежну позицію, вважаючи, що ліквідація державного сектору економіки можлива тільки в тому разі, коли країна має значні фінансові кошти на модернізацію управлінського апарату, створення широкого фронту робочих місць, пристосування до потреб нових високоефективних технологій¹.

Позиції цієї концепції видаються неприйнятними, бо вони не тільки не обґрунтовані, а й суперечать здоровому глузду. Так, визнаючи непридатність державного управління економікою і переваги ринку з його механізмами управління, ця концепція не тільки допускає збереження «островів» застарілого управління, а й робить ставку на те, що ринкове управління перемеле державне і зробить його ланцюгом ринкових відносин. Проте це виглядає ефемерним сподіванням в такому вигляді міркувань. І навпаки, слід змінити саме управління, а тому й вид юридичної особи, щоб ті з них, які працювали за одними схемами, переорієнтувалися і залишилися б на ринку. Ринок і державне управління — несумісні поняття і не можна навіть припустити, щоб ринок змінив державне управління, тобто сам державний апарат з його механізмами і важелями. Інша річ, коли ці важелі перетворюються на інакші через участь держави в ринкових структурах і обумовлених ними формах управління.

¹ Див.: *Ершова И. В.* Вказ. праця. — С. 150.

Крім того, модернізація управлінського апарату повинна будуватися в країні не за рахунок держави, а ринковими силами, що не потребує вкладень і значних фінансових коштів держави. Це можуть зробити і вже роблять ті юридичні особи, які працюють і набувають досвіду в корпоративному управлінні, яке не «впаде з неба» навіть і з наданням фінансування.

Як би там не було, намір держави є однозначним щодо перетворення державних підприємств, яке відбуватиметься в процесах приватизації державного майна. Однак слід враховувати й інше. Українська держава не бачить сенсу в передачі всього свого майна у приватну власність з тих чи інших причин і тому принаймні найближчим часом вона братиме участь у підприємницькій діяльності, але не за такими схемами, як це було за радянських часів. Держава буде власником пакетів акцій, які дадуть їй можливість як акціонеру брати участь у корпоративних правовідносинах і тим самим впливати на підприємницьку діяльність АТ з очікуванням відповідних результатів від цього.

Наявність акцій у держави можна охарактеризувати таким чином:

1) це є підтвердженням бажання її участі в приватних відносинах (підприємницьких, корпоративних, відносинах власності) із настанням тих наслідків, що передбачаються для участі будь-якої приватної особи в цих відносинах — набуття відповідних прав. У першу чергу це права корпоративні, що надаються державі, як і будь-якому акціонеру. Через здійснення цих прав держава очікує:

— налагодити ефективну роботу АТ через діяльність своїх представників в його органах управління;

— одержати дивіденди;

— залишити за собою контроль за діяльністю АТ з метою запобігання поширенню негативних процесів, що виникли при приватизації: репрофілювання діяльності АТ, яка сьогодні потрібна країні, недбайливого ставлення до майна, яке перейшло у власність АТ і може відчужуватися і навіть знищуватися, що не відповідає ні інтересам самого АТ, його акціонерів, ні державним інтересам у цілому та ін.;

2) це є виконанням її публічних функцій і втіленням публічних інтересів, які полягають у:

— поповненні державного бюджету коштами (за рахунок як податків, що сплачуються прибутковими АТ, так і дивідендів);

– збереженні і розвитку економічного потенціалу країни, зокрема через оптимізацію структури власності шляхом залучення максимальної кількості об'єктів права державної власності до процесу удосконалення управління ними і використання державних активів як інструменту для залучення інвестицій в економіку;

– виконанні соціальних завдань — збереження робочих місць;

3) це є наслідком тривалого перебування у власності держави майже всього майна, яке знаходилося у виробничій та споживчій сферах. Зрозуміло, що передати це майно іншим власникам в короткий час неможливо — для цього слід відпрацювати процедури, механізми зацікавленості, в тому числі суспільства в цілому. Тобто повинні певною мірою визріти процеси роздержавлення, бо поспішні дії по припиненню такого становища, що складалося десятиріччями, можуть призвести до вкрай негативних наслідків. Руйнування усталеної системи без розроблення і втілення нової, без створення умов її дійовості не може бути.

Проблемні аспекти стану корпоративного управління акціями, що належать державі, полягають у такому. Оскільки держава як приватний власник не виступає в цивільному обороті і в корпоративних відносинах безпосередньо у зв'язку із специфічністю її як суб'єкта відповідних правовідносин і діє через свої органи, виникає проблема взаємодії цих державних органів, додержання ними єдиних підходів при виконанні функцій корпоративного управління, налагодження ефективної діяльності в цьому напрямку, контролю за діями цих органів, якими б взаємопов'язувалося виконання ними функцій єдиним чином.

Часто звертається увага на те, що корпоративізовані підприємства і підприємства, що перебувають у процесі приватизації, працюють, як правило, не краще за державні. Слід оцінити таке явище і виявити причини цього. Кабінет Міністрів України у постанові від 22 лютого 1996 р. № 245 «Про прискорення приватизації та недопущення негативних наслідків у цьому процесі» відзначав, що таке становище обумовлюється економічною кризою та відсутністю державної допомоги, недоліками інвестиційної політики держави, високим рівнем інфляції, недосконалістю фінансово-кредитної системи, великими податками,

неефективним механізмом банкрутства та реструктуризації підприємств. Зазначені чинники є дійсно вагомими для становлення належного рівня корпоративного управління, але зосередження на конкретніших причинах неефективної діяльності АТ дає змогу більш приземлено подивитись не тільки на макро-, а й на мікропричини такого стану.

Такими причинами є: відсутність у АТ, створених внаслідок приватизації, достатніх коштів для свого розвитку. Тому для них актуальною є потреба в інвестиціях; неналежний рівень здійснення функцій безпосереднього управління в органах АТ, відсутність навичок і досвіду, несформованість корпоративної культури. Остання причина пов'язана з нерегульованістю і суперечністю підходів до управління акціями, які належать державі.

Вирішення цих проблем потребує: визначення шляхів надходження інвестицій до приватизованих АТ, як на етапі приватизації шляхом приватизації під інвестиційні зобов'язання, так і при подальшій діяльності АТ; кваліфікованої підготовки кадрів для професійного здійснення управлінської діяльності; визначення способів здійснення державою своїх прав як акціонера — через встановлення компетенції відповідних державних органів і передачу акцій в корпоративне управління приватним особам.

Стосовно ґрунтовних підходів до вирішення цих проблем слід передусім визначитися з тим, як саме почуватиме себе держава в корпоративних правовідносинах, тобто як акціонер — з наданням їй при цьому спеціального становища чи як звичайний приватний власник. На сьогодні у цьому принциповому питанні немає ясності і воно немовби замовчується. Це викликано двома причинами.

Перша причина — те, що згідно зі ст. 13 Конституції України усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Порівняно з принципами ОЕСР про рівність всіх акціонерів, це означає що держава як акціонер не може знаходитися в привілейованому становищі. Вона через свої органи і уповноважених осіб повинна мати такі ж самі права, як й інші акціонери. Тому це не припускає ані спеціальних норм щодо обов'язкового формування органів АТ із представників держави, ні додаткових обов'язків у акціонерів, які придбали у держави акції при приватизації, ні додаткових прав у представників держави як акціонера порівняно з іншими акціонерами.

Другою причиною є специфіка АТ, створених внаслідок приватизації, які на етапі перетворення з державного підприємства мають лише одного акціонера — державу, що і надає їй можливості формування органів АТ до продажу належних їй акцій приватним особам. Це не суперечить загальним принципам приватного права, але на певному етапі існування АТ, коли акції придбало значне коло осіб, виникають суперечності з їх правами і строками для можливості їх здійснення, зокрема щодо участі в управлінні АТ. Крім того, на цих етапах у держави виникає спокуса зберегти свою участь в управлінні АТ не приватноправовими, а публічними заходами. Розв'язання зазначених проблем має істотне значення з метою становлення корпоративного управління в Україні, для чого слід ув'язати сьогоденні потреби з раціональністю. Тому не дивно, що до їх вирішення звертаються з постійною наполегливістю Президент України і державні органи, які відповідають за стан процесу приватизації й формування державного бюджету, економіки України в цілому.

Згідно з Указом Президента України від 29 грудня 1999 р. № 1626/99 «Про невідкладні заходи щодо прискорення приватизації майна в Україні» стосовно наявності акцій у держави ставляться такі завдання: 1) максимальне скорочення кількості закріплених у державній власності акцій, для чого потребується, по-перше, скорочення переліку підприємств, заборонених до приватизації, по-друге, впровадження різноманітних засобів не просто відчуження державою акцій, а із сприянням залученню інвестиційних ресурсів, тобто продаж акцій особам і утворенням, які мають довгострокові інвестиційні інтереси; 2) забезпечення здійснення ефективного управління корпоративними правами, що належать державі. Тобто при залишенні акцій у держави на певний строк чи до їх продажу в процесі приватизації, права з таких акцій повинні використовуватися належним чином в інтересах як держави, так і АТ.

Із Указу Президента впливає такий шлях щодо здійснення державою своїх корпоративних прав: обмеження передачі державою корпоративних прав в управління міністерствам та іншим органам виконавчої влади; виконання цих функцій Фондом державного майна України; здійснення заходів з передачі пакетів акцій в управління недержавним особам.

На вимогу цих програмних завдань 13 червня 2000 р. Департамент корпоративного управління Фонду державного майна

України схвалив Концепцію управління державними корпоративними правами, яка докладніше визначає шляхи вирішення зазначених завдань з урахуванням можливостей передачі акцій у корпоративне управління.

Відповідно до максимального скорочення кількості закріплених у державній власності акцій відбувається шляхом продажу пакетів акцій, що належать державі, в процесах приватизації, а також через передачу пакетів акцій, які ще залишаються у держави, в корпоративне управління. Таким чином, ці два напрямки дозволяють державі передати свої безпосередні права на акції при приватизації — *назавжди* з надходженням коштів до держбюджету; *тимчасово* — при передачі в управління із намаганням придбати кошти шляхом одержання дивідендів.

В обох випадках *держава залишає за собою контроль* за виконанням відповідних договорів:

а) *при приватизації* — за одержанням коштів і додержанням умов про інвестиційні зобов'язання. При цьому держава діє вже не як власник, яким відчужено свої об'єкти, а як сторона за договором, зацікавлена у виконанні іншою стороною своїх зобов'язань. Тобто контроль у цьому разі впливає із зобов'язальних (договірних) відносин;

б) *при передачі в управління* — за здійсненням уповноваженою особою своїх прав, переданих їй державою, яка залишається власником (акціонером). При цьому, якщо держава передає свої повноваження:

— державному органу (міністерству або відомству, органу місцевої влади), правовідносини контролю, які при цьому складаються, виникають із публічних підстав;

— приватній особі (юридичній або фізичній), правовідносини контролю виникають із приватних відносин (договірних на підставі укладеного між органом приватизації і приватною особою договору).

Отже, реалізація цілей держави щодо її участі у ринкових відносинах відбувається через різні механізми, одним із найістотніших серед яких є її участь у корпоративних правовідносинах. Держава є суб'єктом таких відносин внаслідок процесів приватизації і набуття нею прав акціонера.

Надійшла до редколегії 30.09.02