

КОНСТРУИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА (КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ)

Задыхайло Д. Д.

Предпринята попытка определить основные подходы к комплексному нормопроектированию правового обеспечения деятельности органов государства и, в частности, Кабинета Министров Украины на уровне конституционно-правового регулирования. Такими подходами определены требования к качеству нормотворческой техники достижения конституционной законности, функциональности, эффективности и конституционно-нормативной креативности.

Ключевые слова: конституционно-правовое регулирование, нормотворческая техника, эффективность правового регулирования, конституционная реформа, Кабинет Министров Украины.

CONSTRUCTING OF LEGAL REGULATIONS ACTIVITIES OF THE STATE BODIES (CONSTITUTIONAL ASPECT)

Zadykhaylo D. D.

In the article was made attempt to define basic approach for complex constructing of legal regulations activities of the state bodies as Government of Ukraine on constitutional level.

Keywords: constitutional regulation; technique of legislative creation; constitutional reform; Government of Ukraine.

УДК 346:334.7+347.72](477)

ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ, УПОВНОВАЖЕНИХ УПРАВЛЯТИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ ДЕРЖАВИ

*Д. І. Погрібний, кандидат юридичних наук, асистент
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Проаналізовано існуючу систему органів та осіб, уповноважених на управління корпоративними правами держави. Встановлено певні особливості цієї системи та запропоновано деякі законодавчі зміни з метою запобігання

зловживанням у цій сфері та дублюванню управлінських функцій в окремих органах. Зокрема, запропоновано нормативно закріпити спеціальний статус Фонду державного майна України.

Ключові слова: державні корпоративні права, реалізація державних корпоративних прав.

Постановка проблеми. В умовах ринкової трансформації економіки України підвищення ефективності управління господарськими товариствами має вирішальне значення не тільки для розвитку корпоративного сектору в Україні, а й для економіки країни в цілому. Особливістю формування корпоративного сектору і акціонерного капіталу в Україні є те, що ці процеси проходять під значним впливом держави, що пов'язано не тільки з реалізацією її законотворчої функції, а й із придбанням та відчуженням власних корпоративних прав.

Слід відзначити, що сучасне управління державними корпоративними правами є неефективним і має досить безсистемний характер. Така ситуація виникла у зв'язку з тим, що до цього часу функції управління були розподілені в різних структурах, а це є приводом для численних зловживань та корупційних дій, які можуть здійснюватися особами, уповноваженими на управління корпоративними правами держави. Робилася неефективна спроба передати функції з управління державними корпоративними правами від Фонду державного майна України (ФДМУ) до Національного агентства з управління державними корпоративними правами, яке було створено Указом Президента України № 752/98 від 7 липня 1998 р. та ліквідоване Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади». ФДМУ в період існування Національного агентства фактично був позбавлений повноважень з управління державними пакетами акцій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розв'язанням правових проблем, пов'язаних з управлінням корпоративними правами займаються такі науковці, як І. Спасибо-Фатєєва, Т. Кашаніна, О. Кібенко, Д. Задихайло, О. Вінник, Н. Глусь, А. Бобкова. Деякі питання стосовно механізмів реалізації державних корпоративних прав розглядаються Д. Погрібним [1]. Однак зазначені питання залишаються поки що в недостатній мірі розкритими, незважаючи на їх актуальність.

Виклад основного матеріалу. Зараз, зі вступом у дію Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [2], систему управління державними корпоративними правами змінено. Поряд із цим Законом управління державним майном здійснюється на підставі підзаконних нормативних актів, прийнятих Президентом України і Кабінетом Міністрів України та ФДМУ. Основними з них є такі:

1) постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2000 р. № 791 «Про управління державними корпоративними правами»;

2) Указ Президента України від 7 листопада 2001 р. № 1049 «Про невідкладні заходи щодо впорядкування діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній»;

3) Указ Президента України від 29 грудня 1999 р. № 1626 «Про невідкладні заходи щодо прискорення приватизації майна в Україні»;

4) Концепція управління державними корпоративними правами від 13 червня 2000 р.;

5) Концепція корпоративно-дивідендної політики держави, затверджена Наказом ФДМУ № 1262 від 16 липня 2002 р.;

6) Розпорядження про тендерну комісію по відбору осіб, уповноважених управляти державними корпоративним правами: Наказ ФДМУ від 15 травня 2000 р. № 1014, зареєстровано Мін'юстом 5 червня 2000 р. № 328/4546.

Відповідно до наведеного законодавства на сьогодні система органів управління корпоративними правами містить декілька рівнів:

– *Верховна Рада України* — приймає закони, що регулюють відносини з управління об'єктами державної власності, включаючи державні корпоративні права;

– *Президент України* — видає нормативні акти з питань управління державними корпоративними правами;

– *Кабінет Міністрів України* — визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а також об'єкти управління державної власності, повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам управління, що визначені законодавством України;

– *Фонд державного майна України* — управляє корпоративними правами, що виникають при проведенні процесів приватизації і корпоратизації державних підприємств. Передає у встановленому порядку органам, уповноваженим управляти об'єктами державної власності, акції, які згідно з планом приватизації (планом розміщення акцій) залишаються в державній власності. Виконує функції з управління державними корпоративними правами в післяприватизаційний період: а) бере участь у визначенні стратегії розвитку, а також контролює та аналізує результати діяльності господарських товариств, корпоративні права яких закріплено за державою; б) здійснює оцінку вартості державних корпоративних прав, вносить пропозиції щодо їхнього відчуження та реалізує їх; в) веде реєстр корпоративних прав держави; г) призначає осіб, уповноважених управляти зазначеними корпоративними правами; визначає умови, за якими укладаються договори доручення, контролює ефективність їх діяльності;

– *органи виконавчої влади; особи, уповноважені на управління державними корпоративними правами* — здійснюють управління певними корпоративними правами, що належать державі на підставі рішень Президента, Кабінета Міністрів та Фонду державного майна України.

Державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації (далі — господарські структури) у межах

своїх повноважень мають право: укладати контракти з керівниками державних підприємств та державних акціонерних товариств; розробляти річні фінансові та інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (три – п'ять років) і подавати на затвердження уповноваженому органу управління, який здійснює контроль за їх діяльністю; забезпечувати розроблення і затвердження річних фінансових та інвестиційних планів, а також інвестиційних планів на середньострокову перспективу (три-п'ять років) державних підприємств і державних акціонерних товариств; проводити аналіз і обов'язкові щорічні аудиторські перевірки своєї фінансово-господарської діяльності та подавати отримані результати органу виконавчої влади, який здійснює контроль за їх діяльністю. При цьому корпоративні права держави, надані господарським структурам в управління, не можуть бути відчужені з державної власності без дозволу Кабінету Міністрів України. Стосовно них не можуть учинятися дії, наслідком яких може бути відчуження цих корпоративних прав із державної власності. Відчуження корпоративних прав держави здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації.

Існування цього елемента системи органів управління є позитивним. Адже, звичайно, що система участі через холдинги дозволяє за рахунок прав на відносно невеликий пакет акцій контролювати економічну діяльність дочірніх, внучатих та інших підприємств, залучати кошти, ресурси [3, с. 150].

Юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави (далі — уповноважені особи), визначаються на конкурсних засадах. Вони виконують свої функції з управління корпоративними правами держави відповідно до договору доручення, який укладається уповноваженими органами управління або ФДМУ з уповноваженою особою.

Разом із тим час показав, що особи, які мають управляти державним майном, зокрема корпоративними правами держави, повинні бути фахівцями у цій галузі, відповідати певним вимогам. Це мають бути професійні учасники з управління, які пройшли акредитацію та на підставі отриманої ліцензії здійснюватимуть свою діяльність.

Такий учасник мусить обиратися на підставі проведених тендерів, які довели на практиці свою доцільність та ефективність.

На недбалість сьогоденського управління державним майном вказує В. Семенюк, яка зазначала, що через недбалість та непрофесіоналізм чиновників, які намагаються управляти державним майном, виникає загроза його повного знищення [4]. Це є неприпустимим і слід мінімізувати можливі подібні наслідки [5, с. 156].

Нині уповноважена особа здійснює функції з управління корпоративними правами держави шляхом реалізації прав акціонера (учасника) господарського товариства у межах повноважень, які надають зазначені корпоративні права держави, що передані цій особі в управління на підставі договору доручення. При цьому межі здійснення корпоративних прав держави обмежені

чинним законодавством. Так, корпоративні права держави, передані уповноваженим особам в управління, не можуть бути відчужені із державної власності без дозволу Кабінету Міністрів України. Стосовно них не можуть учинятися дії, наслідком яких може бути відчуження цих корпоративних прав із державної власності. Відчуження корпоративних прав держави здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації.

Такі обмеження є позитивними, оскільки вони забезпечують захист інтересів держави.

Незважаючи на те що Закон України «Про управління об'єктами державної власності», прийнято для усунення недоліків, які були виявлені практикою, він також має свої недоліки:

1) стратегічні рішення стосовно управління державною власністю ухвалюються без погодження з органом законодавчої влади — Верховною Радою України (ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» не містить серед суб'єктів управління Верховну Раду України, а ст. 1 Закону в самому визначенні поняття управління об'єктами державної власності зазначає, що «це здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами» повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів);

2) Кабінет Міністрів України, що складається з представників галузевих міністерств, не завжди може бути об'єктивним стосовно переваг у наданні прав на управління корпоративними правами держави, що знаходяться у відомстві галузевих міністерств; скоріше, існує істотна загроза впливу особистого інтересу або конфлікту інтересів (ст. 5 Закону «Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління об'єктами державної власності»);

3) законодавчо забезпечена система делегування функцій управління державною власністю різноманітним органам, організаціям, господарським структурам та фізичним особам на різних рівнях управління робить цей процес управління непрозорим та неконтрольованим. При цьому важко виявити зловживання, оскільки відсутній об'єктивний контроль за процедурою прийняття рішень (ст. 16 Закону «Контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, використанням державного майна»);

4) у разі прийняття рішення про приватизацію (згідно із Законом про Державну програму приватизації) функція управління пакетами акцій держави передається від Кабінету Міністрів України до ФДМУ; стосовно Кабінету Міністрів України таке рішення породжує конфлікт інтересів, особливо у разі, коли йдеться про управління значними пакетами акцій (понад 50 %), що належать державі (ст. 7 Закону «Повноваження Фонду державного майна України»).

З метою усунення цих недоліків і для того, аби зробити процес управління державною власністю більш прозорим та уникнути розмаїття органів (органи державної влади, органи місцевої влади, Фонд ФДМУ, господарські

структури, академії наук, інші особи), уповноважених управляти підприємствами або пакетами акцій підприємств, необхідна наявність насамперед у Законі України «Про управління об'єктами державної власності» чіткого розмежування компетенції органів, уповноважених управляти корпоративними правами держави.

Слід відзначити, що відносини державної власності через їх міжгалузевий характер охоплюють багато сфер, які підлягають адміністративному регулюванню. Права та обов'язки державного органу, осіб, уповноважених на управління державними корпоративними правами, мають бути гранично конкретні та виключні. Тому щодо повноважень державних органів неможливо застосовувати поняття сумісного ведення управління, а при можливому пересіченні їх функцій (що має місце в Законі України «Про управління об'єктами державної власності») слід відпрацювати процедуру їх взаємодії.

Для цього необхідно, аби конкретні функції органів державної влади були не тільки відображені в положеннях про ці органи, а й максимально узгоджені між собою. Таке узгодження функцій у Законі України «Про управління об'єктами державної власності» буде запорукою їх недублювання. Узагалі-то, стосовно компетенції органу державної влади має діяти принцип: *quod non est in actis, non est in mundo* («чого не має в документі, того не має в дійсності»).

Управління державними корпоративними правами у тих господарських товариствах, де держава має свою частку у вигляді акцій, паїв, має передаватися в управління такому державному органу, де гарантовано виключену можливість конфлікту інтересів. ФДМУ був би найбільш об'єктивним при управлінні зазначеними правами держави.

Висновки. Саме ФДМУ може стати тим органом, який дозволить удосконалити систему управління корпоративними правами держави. У цьому аспекті вважається за доцільне доповнити Закон України «Про управління об'єктами державної власності»: 1) нормою про спеціальний статус ФДМУ (статус, аналогічний НБУ, з тією лише різницею, що НБУ — скарбниця фінансова, а ФДМУ — матеріальна). Такий спеціальний статус не дозволить маніпулювати ФДМУ з боку інших органів виконавчої влади та має дати можливість більш ефективно управляти державними корпоративними правами; 2) розділом про управління корпоративними правами держави виключно професійними учасниками з управління, які пройшли акредитацію та діятимуть на підставі отриманої ліцензії. Такого учасника пропонується обирати на підставі проведеного тендеру. Це дасть можливість уникнути непрофесіоналізму та зловживань у сфері управління державними корпоративними правами.

Система взаємодії з органами виконавчої та законодавчої влади, державна політика у сфері управління корпоративними правами, конкретні механізми підвищення ефективності управління на той чи інший проміжок часу повинна встановлюватись окремим спеціальним нормативним актом, наприклад, Законом України «Державна програма з управління державними корпоративними

правами». Це дасть змогу із максимальною ефективністю управляти корпоративними правами держави.

Суттєвою особливістю реалізації корпоративних прав держави є те, що вона здійснюється за правилами, розробленими самим власником цих прав (державою), що дає йому змогу оперативно реагувати на помилки, які виявляються в процесі правозастосування.

Забезпечення стабільності функціонування такого інституту, як управління державними корпоративними правами через розроблення механізмів їх реалізації та захисту, є запорукою стабільності державної економіки в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Погрібний Д. І. Корпоративні права держави: поняття, підстави виникнення, механізм реалізації : монографія / Д. І. Погрібний. — Х., 2009. — 168 с.
2. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» // Відом. Верхов. Ради України. — 2006. — № 46. — Ст. 456.
3. Задихайло Д. В. Правовий господарський порядок в Україні: десятирічний досвід конституційно-правового забезпечення / Д. Задихайло // Вісн. Акад. правов. наук України. — 2006. — № 3 (46). — С. 143–153.
4. Семенюк В. В. Україні продавати вже нічого [Електронний ресурс] / В. В. Семенюк. — Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/interview/2006/11/27/147247.shtml>
5. Задихайло Д. В. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий аспект / Д. Задихайло // Вісн. Акад. правов. наук України. — 2005. — № 3 (42). — С. 149–161.

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ УПРАВЛЯТЬ КОРПОРАТИВНЫМИ ПРАВАМИ ГОСУДАРСТВА

Погребной Д. И.

Проанализирована существующая система органов и лиц, уполномоченных на управление корпоративными правами государства. Установлены определенные особенности этой системы и предложено внести некоторые изменения в законодательство с целью предотвращения злоупотреблений в этой сфере и дублирования управленческих функций в отдельных органах. В частности, предложено нормативно закрепить специальный статус Фонда государственного имущества Украины.

Ключевые слова: государственные корпоративные права, реализация государственных корпоративных прав.

LEGAL FEATURES OF BODIES AUTHORIZED TO MANAGE BY THE STATE CORPORATE RIGHTS

Pogribnuy D. I.

Was analyzed the existing system of bodies and persons authorized to manage by state corporate rights, sets certain features of the system and suggested some changes in legislation to prevent abuses in this area and duplication of administrative functions in specific organs. In particular, the proposed regulations consolidate the special status of the State Property Fund of Ukraine.

Keywords: state corporate law, implementation of state corporate rights.

УДК 346.14:378.1

ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Л. В. Гурак, здобувач

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Розкрито особливості регулювання та управління господарською діяльністю державних вищих навчальних закладів України на основі чинного вітчизняного законодавства. Запропоновано розглядати процес упорядкування господарської діяльності ВНЗ на макро- (в системі інших суб'єктів господарювання) та макрорівні (на рівні конкретного суб'єкта господарювання – державного). Зроблено висновок про те, що дворівневість системи органів управління зумовлена правовою природою майна, яке закріплене за державним ВНЗ на праві оперативного управління.

Ключові слова: державний вищий навчальний заклад, господарська діяльність, державне регулювання, управління господарською діяльністю.

Постановка проблеми. Беззаперечною є теза, згідно з якою ефективність участі державних ВНЗ у господарсько-правових правовідносинах залежить від належного регулювання та управління їхньою господарською діяльністю. У свою чергу від належної організації регулювання та управління діяльністю державних ВНЗ прямо залежать рівень підготовки фахівців, а також його господарсько-фінансовий стан.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В юридичній літературі управління господарською діяльністю державних ВНЗ не було предметом комплекс-