

# ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

**І. А. ГАЛІАХМЕТОВ**

*Ігор Абзалович Галіахметов, кандидат юридичних наук, доцент Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН В ЕКОНОМІЧНОМУ ОБОРОТІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

У процесі реформування української ринкової економіки склалися такі організаційно-правові форми суб'єктів господарювання, в яких здійснюється функціонування об'єктів державного майна:

два види державних унітарних підприємств (абз. 5 ч. 1 та ч. 4 ст. 63 – ГК України), котрі засновані на праві або господарського відання, або оперативного управління (статті 136, 137 ГК України);

три види акціонерних товариств за участю держави, тобто: 1) капітал на 100 % належить державі (ст. 6 Закону України «Про акціонерні товариства»; *Державна холдингова компанія* – це холдингова компанія, утворена у формі відкритого акціонерного товариства, не менш як 100 % акцій якого належить державі, ст. 1 Закону України «Про холдингові компанії в Україні»); 2) державі належить контрольний пакет акцій (п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про акціонерні товариства»); 3) акції, котрі належать державі, не утворюють контрольного пакету.

Крім того, держава залишається монополістом на ринку нерухомості: широко залучаються до господарського обігу земельні ресурси, що належать на праві власності українському народу, державі та відносно яких розмежоване або відсутнє розмежування за рівнем публічності власності, також активно передаються в оренду будівлі, споруди та окремі приміщення, які належать державі<sup>1</sup>. Законодавство про управління об'єктами державної власності складається з ГК України, законів України «Про захист економічної конкуренції», «Про управління об'єктами державної власності» тощо, якими можуть бути встановлені особливості управління окремими об'єктами державної власності або їх видами, та інших нормативно-правових актів з питань управління об'єктами державної власності.

Можливий такий аналіз специфіки управління державним майном:

як цілісним майновим комплексом державних унітарних підприємств;

як майном та коштами державних установ та організацій;

як частками акцій, котрі належать державі, у статутних капіталах акціонерних товариств;

як об'єктами інтелектуальної власності, котрі належать державі;

як майном, що не належить жодному цілісному або відокремленому комплексу підприємства або установи;

як об'єктом державного майна на праві власності або іншому речовому праві за кордоном<sup>2</sup>. (Порівняйте із переліком об'єктів, які наведені в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»; дія цього Закону не поширюється на управління об'єктами власності Українського народу, визначеними частиною першою ст. 13 Конституції України).

Передбачені господарським законодавством організаційно-правова форма унітарного державного підприємства та інститут права господарського відання мають ряд недоліків. Право господарського відання як речове надає суб'єкту господарювання широке коло повноважень з володіння, користування та розпорядження майном власника. Ці повноваження здійснюються одноособово керівником унітарного підприємства, взаємовідносини якого з власником регулюються законодавством про працю. Однак коло повноважень власника майна, яке перебуває у господарському віданні, визначено в повній мірі статутом державного унітарного підприємства, оскільки втручання державних органів у діяльність унітарних підприємств (їхніх керівників) поза колом повноважень є неправомірним. Але взаємодія державних органів, які здійснюють повноваження власника майна державних унітарних підприємств, належним чином має бути також регламентована. Так, є окремі акти органів державної влади, які регулюють ряд аспектів управління цими підприємствами, однак чіткого механізму взаємодії державних органів досі не розроблено.

Недостатня нормативно-правова база, яка визначає цілі та завдання створення державних унітарних підприємств, порядок їх функціонування, формування цілісного майнового комплексу, що передається в господарське відання зазначеного суб'єкта господарювання. Тому Уряд України може розробляти певні заходи, зокрема у сфері основних стратегічних орієнтирів економічної політики здійснювати такі кроки:

зміцнення інституту власності як основи ринкової системи господарства;

підвищення ефективності управління корпоративними правами держави та державними підприємствами; встановлення оптимального співвідношення форм власності та організаційних моделей господарювання;

проведення на замовлення Кабінету Міністрів України фінансового аудиту за міжнародними стандартами всіх національних акціонерних компаній, державних підприємств та підприємств з контрольною часткою акцій держави;

впровадження визнаних у світі принципів розкриття інформації підприємствами і фінансовими установами щодо їх діяльності, зокрема з метою відстеження перехресних прав власності та інших зв'язків між ними тощо (наприклад, див. Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків»: Постанова № 14 від 16.01.2008 р.).

Реєстр унітарних підприємств, що містить інформацію про їхні активи та основні результати фінансово-господарської діяльності, відсутній, хоча в Україні постановою Кабінету Міністрів України № 467 від 14.04.2004 р. затверджене Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності. Зазначений реєстр є автоматизованою системою збирання, обліку, накопичення, оброблення, захисту та надання інформації про нерухоме майно, у тому числі передане в оренду, лізинг, концесію або заставу державних підприємств, їх об'єднань, установ та організацій, а також корпоративні права держави та державне майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації та корпоратизації (які іменуються як балансоутримувачі). Проте цей реєстр не віддзеркалює реальний склад державного майна та сформований на сучасних звітних даних без попередніх відомостей про об'єкти державного майна, які розкривали б їх обіг та стан з моменту прийняття Закону України «Про економічну самостійність» від 3.08.1990 р. дотепер.

Крім того, достатньо широкі повноваження керівників державних унітарних підприємств за умови відсутності відпрацьованих інструментів та порядку управління, контролю та мотивації керівників часто призводять до негативних результатів. До них можна віднести збільшення неплатоспроможних підприємств, що часто зумовлює відсутність належного управління та безконтрольність з боку держави. Не склалася досі належна практика отримання власником частки від прибутку державного унітарного підприємства.

Аналіз практики управління державними унітарними підприємствами свідчить, що в цій сфері відбувається різке відокремлення правомочностей власника від функцій управління майном. Це зумовлено самою природою державного унітарного підприємства, тому спроби подолати ці недоліки безрезультатні, якщо не вживати спеціальних заходів.

Часто з метою вдосконалення механізму управління державними унітарними підприємствами застосовують адміністративно-правові акти органів виконавчої влади щодо оновлення їх керівного складу, що можна спостерігати в контексті кадрової політики щодо призначення керівників підприємств, які перебувають у віданні Міністерства транспорту та зв'язку України протягом останніх років. Але такі адміністративно-правові акти мають бути зумовлені не політичною або іншою доцільністю їх прийняття, а положеннями ряду нормативних актів для забезпечення правової взаємодії зазначених органів влади та керівників державних унітарних підприємств. Це можна досягнути за допомогою розробки та запровадження правового механізму призначення керівників державних унітарних підприємств, можливо в деяких галузях на конкурсних засадах, та з укладання (припинення) з ними відповідних контрактів з поєднанням елементів трудового договору та договору з управління майном державного підприємства.

Одночасно як захід поточного управління та контролю за діяльністю керівників державних унітарних підприємств можна застосовувати атестацію діючих керівників. На нашу думку, керівник підприємства поєднує певні властивості не просто найманого працівника або управителя майна – підприємця, але є безпосереднім представником державного органу влади, який здійснює управлінські, іноді адміністративні, функції з питань регулювання обігу державного майна, що передане зазначеному підприємству. Тобто керівник підприємства є не тільки представником власника – держави, а й особою з державницько-управлінським змістом повноважень з адміністрування, фактично державним службовцем.

На додаток потрібно здійснити розробку чіткого механізму звітності керівників державних унітарних підприємств. Не варто таку діяльність зі звіту ототожнювати з аудитом або іншим звітом про фінансово-матеріальний стан підприємства у попередній період. Тобто необхідно запровадити інститут контролю діяльності керівника державного унітарного підприємства.

Для забезпечення високопрофесійного керівництва державними унітарними підприємствами необхідно розробити систему підготовки професійних менеджерів-управлінців. Це є не тільки елементом підвищення кваліфікації, але дасть змогу зазначеним особам не втрачати політико-правовий зв'язок із доктриною державних органів влади з правового регулювання економічного обігу України в контексті урядових та інших програм економічного розвитку тощо. Можна, буде запровадити ліцензування діяльності з управління майном державних унітарних підприємств.

Серед проблем управління економічним обігом об'єктів державного майна одне із центральних місць займають методи управління. У сфері державного управління застосовуються, як правило, універсальні ме-

тоді – переконання і примусу, припису та дозволу заборони (на нашу думку, в українській правовій термінології потрібно розрізняти поняття «заборона» та «скасування» для позначення певних актів. Перший термін потрібно застосовувати до актів приватно-правового характеру, а другий – до актів публічно-правового характеру). Адміністративно-правові відносини характеризуються юридичною нерівністю їх учасників – підпорядкуванням суб'єктів права управлінській волі суб'єктам виконавчої влади.

Адміністративне право як право управлінське регулює процеси управління різними публічними інститутами, зокрема управління державним майном за допомогою методів управлінської діяльності, що мають свої особливості. Для адміністративних методів характерний прямий наказ, що зумовлює імперативне волевиявлення суб'єкта управління і обґрунтовано самою владною природою управління. Реальним об'єктом управління є свідомо-вольова поведінка суб'єктів, що перебувають в управлінні, тобто спостерігається підпорядкування волі суб'єктів, а це означає можливість юридичного примусу.

Інститут управління державною власністю – система органів виконавчої влади, які представляють інтереси держави як власника (українського народу як власника представляє Верховна Рада України, яка кореспондує відповідні повноваження іншим державним органам влади; суб'єктами управління об'єктами державної власності є: Кабінет Міністрів України; Фонд державного майна України; міністерства та інші органи виконавчої влади; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави; Національна академія наук України, галузеві академії наук (ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»), – відіграє важливу роль у сфері адміністративного права. В нових економічних умовах господарювання виникла проблема методів управління державним майном, яка потребує належного теоретичного осмислення та практичного опрацювання.

Управління державним майном має бівалентний характер. Його можна розуміти як спосіб юридично-владного впливу і на об'єкти (майно) управління, і на відносини в сфері управління державним майном. В епоху радянської економіки вважалось, що найефективніше управління державним майном як народним господарством у тому разі, коли частка адміністративної (прямої) складової в цих методах перебільшує економічну. Однак у країнах Заходу давно було помічено «неспроможність адміністративного управління», що й є однією із причин неефективності державного сектору у всіх країнах світу. Сьогодні стало очевидним, що ефективність методів управління залежить від оптимального співвідношення адміністративних та економічних засад у них на даному рівні розвитку національної економіки.

У разі порівняння радянських та сучасних методів управління державним майном можна зауважити, що істотних відмінностей у цих методах немає, змінюються лише співвідношення економічної та адміністративної складової в них, роль та місце державного управління в системі національної економіки (котрі значно скоротилися). Однак, якщо розглядати управління державною власністю, то можна віднести до адміністративно-правового методу управління як і пряме владне адміністрування, так й економічний вплив. Обидва ці методи виражаються в правовій формі владних приписів, відмінність становить лише механізм регулювання ними суспільних відносин.

У правових актах управління часто спостерігаються поєднання економічного змісту та адміністративно-правової форми його вираження, тобто наявне нормативне адміністративно-правове закріплення економічного змісту повноважень з управління частиною державної власності.

Таким чином, держава як власник майна здійснює свої правомочності через здійснення володарювання («своєю владою»), користується правом розпоряджатися майном, тобто визначає юридичний статус майна, який їй належить. Змістом управління державним майном є здійснення державою дій розпорядчо-владного характеру. Зокрема, здійснення в адміністративному, тобто за владно-розпорядчим порядком, закріплення об'єкта державного майна за тим або іншим суб'єктом.

Правове регулювання відносин власності держави невід'ємне від адміністративно-правового порядку використання (режиму) об'єктів державного майна в економічному обігу. Адміністративно-правовий аспект регулювання містить таке:

- утворення системи органів та визначення їх функцій з управління об'єктами державної власності;
- наділення цих органів відповідною компетенцією;
- встановлення порядку взаємовідносин органів управління різних рівнів;
- визначення принципів формування системи управління об'єктами державної власності;
- формування державних організацій, у відання яких передаються об'єкти державної власності для цільового використання (розпорядчий порядок).

Правове регулювання відносин власності держави являє собою комплекс адміністративно-правових відносин, у межах яких держава організовує управління об'єктами державного майна. Саме таким чином відбувається реалізація основних функцій управління об'єктами державної власності або безпосередньо державне управління власністю (у контексті реалізації адміністративно-розпорядчих повноважень). Наступним основним напрямом адміністративного регулювання відносин власності є здійснення державного контролю (нагляду) використання об'єктів державної власності.

Державний фінансовий аудит суб'єктів господарювання здійснюється для оцінювання ефективності і законності використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та вірогідності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього

контролю об'єкта аудиту. Завданнями цього аудиту є проведення оцінювання рівня управління фінансово-господарською діяльністю об'єкта аудиту, яка полягає у забезпеченні: дотримання вимог законодавства, актів і рішень органів управління та об'єкта аудиту; досягнення визначених цілей та завдань або набуття кращого досвіду діяльності інших суб'єктів господарювання з виконання показників економічності, продуктивності й результативності; вірогідності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності; збереження активів (*Див.* Методику проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту суб'єктів господарювання, затверджену Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України № 300 від 4.08.2008 р.).

Отже, адміністративно-правове регулювання містить додатково охорону державної власності (правоохоронні відносини та супутні їм цілям адміністративно-правоохоронні засоби). Таким чином, створюється адміністративно-правовий режим державної власності, на відміну від цивільно-правового та господарсько-правового режимів. Для цього режиму характерний адміністративно-правовий зміст. За адміністративним розпорядчим порядком визначається та забезпечується організація управління державним майном (формування суб'єктів управління та господарювання, визначення їх компетенції, розподіл майна за цілісними майновими комплексами або в їх частині відокремлення, розпорядження ним тощо). Головну роль у реалізації режиму відведено суб'єктам управління державним майном.

<sup>1</sup> *Файнгерш С. И.* Исторический опыт государственного управления имуществом: Монография. – Самара, 2006. – С. 5.

<sup>2</sup> *Давыдова Г., Нюренберг М.* Особенности современного хозяйствования предприятий // *Экономист.* – 1995. – № 9. – С. 88.

### Резюме

Розглянуто питання адміністративно-правового регулювання господарських відносин крізь призму управління об'єктами державного майна.

**Ключові слова:** об'єкт державного майна, суб'єкт господарювання, метод адміністративно-правового регулювання, суб'єкт управління державним майном.

### Резюме

Рассмотрены вопросы административно-правового регулирования хозяйственных отношений сквозь призму управления объектами государственного имущества.

**Ключевые слова:** объект государственного имущества, субъект хозяйствования, метод административно-правового регулирования, субъект управления государственным имуществом.

### Summary

The article considers questions administrative and legal regulations of economic attitudes (relations) through a prism of management of objects of the state property.

**Key words:** object of the state property, the subject of managing, a method of administrative and legal regulation, the subject of management of the state property.

*Отримано 9.12.2010*

### **Р. В. ІГОНІН**

*Руслан Владиславович Ігонін, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету Державної податкової служби України*

## **ДЕЛЕГОВАНІ ДЕРЖАВОЮ УПРАВЛІНСЬКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІМ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ НАДАННЯ**

Метою даної статті є дослідження правової природи делегованих державою органам суддівського самоврядування управлінських повноважень і доцільності їх надання.

Постановка завдання:

- проаналізувати відповідні законодавчі положення;
- проаналізувати правову природу делегованих державою органам суддівського самоврядування управлінських повноважень у контексті поділу державної влади;
- дослідити питання доцільності надання органам суддівського самоврядування делегованих державою управлінських повноважень.