

## УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК СКЛАДОВА ЗМІСТУ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

БІЛОКУР Євгенія Ігорівна - аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.922 : 351.1

*Стаття посвячена дослідженню управління об'єктами державної власності як складової частини державної управлінської діяльності.*

**Ключові слова:** управління об'єктами державної власності, функції державного управління, державне управління.

### Постановка проблеми

Трансформаційні процеси, становлення форм власності, зміна характеру державного управління, приватизаційні процеси в Україні після здобуття нею незалежності зумовили виокремлення діяльності щодо управління об'єктами державної власності. За традиційних класифікацій функцій державного управління дана функція не виокремлюється. Можливо, щось схоже має функція господарського відання або ж управління майном, що зазвичай класифікується як допоміжна функція у державному управлінні. Проте зміст таких «допоміжних» функцій швидше відноситься до діяльності внутрішньоапаратного управління та фактично така діяльність не породжує жодного так званого «управлінського впливу» та не відноситься до змісту державного управління. Функція управління об'єктами державної власності має ж навпаки соціально-орієнтоване, зовнішнє спрямування.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Увага науковців загалом приділяється питанню стосовно організації управління

об'єктами державної власності та вдосконаленню механізмів управління об'єктами державної власності ( Е. Балацький, С. Кочеткова, В. Кушлін, Б. Пасхавер, В. Пількевич, М. Шкільняк, В. Шупиро тощо). Проте на загальнотеоретичному рівні дослідження управління об'єктами державної власності як функції державного управління немає належного відображення.

### Мета статті

Метою даної статті є дослідження управління об'єктами державної власності як однієї зі складових частин державної управлінської діяльності.

### Викладення основного матеріалу

Порівняно із змістом державного управління, необхідно вказати на те, що управління об'єктами державної власності не є певним видом загальнородового поняття «управління», а є частиною змісту державної управлінської діяльності. Застосування категорії «управління» у словосполученні «державне управління» та «управління об'єктами державної власності» має різне змістовне навантаження. Перше словосполучення має на увазі вид суспільного управління, який являє собою самостійний вид державної діяльності, що носить підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сфе-

рами. Зміст же управління об'єктами державної власності потрібно усвідомлювати із використанням норм цивільного та господарського законодавства.

Виходячи із положень чинного цивільного законодавства зміст права власності включає права володіння, користування та розпоряджання майном (ст. 316 Цивільного Кодексу) [1]. Передбачається, що управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами (ст. 326 ЦК). Фактично при здійсненні управління об'єктами державної власності суб'єкт державного управління, що здійснює цю функцію, є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо здійснює організаційно-господарські повноваження щодо об'єкта господарювання. Згідно із ст. 135 Господарського Кодексу [2] власник майна має право одноосібно або спільно з іншими власниками на основі належного йому (їм) майна засновувати господарські організації або здійснювати господарську діяльність в інших організаційно-правових формах господарювання, не заборонених законом, на свій розсуд визначаючи мету і предмет, структуру утвореного ним суб'єкта господарювання, склад і компетенцію його органів управління, порядок використання майна, інші питання управління діяльністю суб'єкта господарювання, а також приймати рішення про припинення заснованих ним суб'єктів господарювання відповідно до законодавства. Також власник має право особисто або через уповноважені ним органи з метою здійснення підприємницької діяльності засновувати господарські організації, закріплюючи за ними належне йому майно на праві власності, праві господарського відання, а для здійснення некомерційної господарської діяльності – на праві оперативного управління, визначати мету та предмет діяльності таких організацій, склад і компетенцію їх органів управління, порядок прийняття ними рішень, склад і порядок використання майна, визначати інші умови господарювання у затверджених власником (уповноваженим ним органом) установчих документах господарської організації, а та-

кож здійснювати безпосередньо або через уповноважені ним органи у межах, встановлених законом, інші управлінські повноваження щодо заснованої організації та припинити її діяльність відповідно до цього Кодексу та інших законів. Власник має право здійснювати організаційно-установчі повноваження також на основі належних йому корпоративних прав відповідно до цього Кодексу та інших законів.

Отже, встановлено організаційно-господарський характер змісту управління об'єктами державної власності. До того ж функція управління об'єктами державної власності виокремлена серед функцій центральних органів виконавчої влади. У даному випадку, використовуючи метод синтезу, можемо сказати, що не тільки функції державного управління трансформуються і розосереджуються у функціях органів державного управління, а й досліджуючи наявні функції цих органів, можна проектувати їх на державно-управлінську діяльність та виокремити однойменну функцію на більш абстрактному та теоретичному рівні – функцій державного управління.

У правових актах, що регулюють діяльність із управління об'єктами державної власності, наявне поєднання економічного змісту такої діяльності та адміністративно-правової форми його вираження. Економічний характер названої функції також пояснюється тим, що ефективне управління об'єктами державної власності або іншими словами державним сектором забезпечується поєднанням економічних методів поряд із адміністративними.

Як зазначає І.А. Галіахметов : «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) [3, с. 115].

Правові основи управління об'єктами державної власності відповідно до Конституції України встановлює Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року [4]. За цим Законом управління об'єктами державної власності визначається як «здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб» (ст. 1).

До об'єктів державної власності Законом віднесено (ст. 3): майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам (далі - державні підприємства), установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій (корпоративні права держави); державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Відмітимо, що управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі має свої особливості, які визначаються Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [5].

Ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» до суб'єктів управління об'єктами державної власності відносить: Кабінет Міністрів України як найвищий орган, що 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; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку; міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи (уповноважені органи управління); Фонд державного майна України; органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації (далі - господарські структури); Національна академія наук України, галузеві академії наук.

На окрему увагу заслуговує застосування законодавцем нового підходу до управління державними корпоративними права, який базується на міжнародному досвіді у цій сфері та полягає у запровадженні механізму утворення та функціонування Державної керуючої холдингової компанії.

Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», Державній керуючій холдинговій компанії надано статус уповноваженого органу управління щодо об'єктів управління державної власності, що передані до її статутного капіталу та статутного капіталу її корпоративних підприємств (ч.2 ст. 4).

Відповідно до статті 1 Закону України «Про холдингові компанії в Україні» [6] Державна керуюча холдингова компанія – це державна холдингова компанія, корпоративним підприємством якої може бути інша державна холдингова компанія

чи господарське товариство, холдинговий корпоративний пакет акцій (часток, паїв) якого належить державі. Засновником та єдиним акціонером Державної керуючої холдингової компанії є держава в особі Кабінету Міністрів України, статутний капітал якої формується за рахунок належних державі акцій державних холдингових компаній, часток (паїв) держави у статутних капіталах господарських товариств, а також додаткових вкладів у формі майна, коштів та нематеріальних активів, необхідних для забезпечення її діяльності (ст. 71 Закону України «Про холдингові компанії в Україні»).

Кабінет Міністрів України, здійснюючи повноваження щодо реалізації прав держави як власника, зокрема, затверджує статут Державної керуючої холдингової компанії та вносить до нього зміни; приймає рішення про збільшення або зменшення статутного капіталу Державної керуючої холдингової компанії; погоджує рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію корпоративних підприємств Державної керуючої холдингової компанії; затверджує річний фінансовий план Державної керуючої холдингової компанії, вносить у нього зміни та доповнення тощо.

Разом з тим, незважаючи на законодавче закріплення статусу та повноважень Державної керуючої холдингової компанії, на сьогодні питання ефективного здійснення нею своїх функцій залишається актуальним, оскільки досі така холдингова компанія в Україні не створена.

Серед суб'єктів управління об'єктами державної власності є Фонд державного майна України, який згідно із Законом України «Про Фонд державного майна України» [7] є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності (ст. 1).

Державним господарським об'єднанням є об'єднання підприємств, утворене державними підприємствами за рішенням Кабінету Міністрів України або, у визначених законом випадках, рішенням міністерств (інших органів, до сфери управління яких входять підприємства, що утворюють об'єднання) (ч.4 ст. 119 Господарського Кодексу).

Майно передається об'єднанню його учасниками у господарське відання або в оперативне управління на основі установчого договору чи рішення про утворення об'єднання (ч.2 ст. 123 Господарського Кодексу). У наведених випадках власником майна, що закріплюється за юридичними особами, залишається держава.

Також, як приклад створення суб'єкта господарювання, якому майно надається на праві господарського відання, можна зазначити державне комерційне підприємство (ч. 2 ст. 74 Господарського кодексу України), а суб'єкта господарювання, якому майно надається на праві оперативного управління – казенне підприємство (ч.3 ст. 76 Господарського кодексу України).

Серед суб'єктів управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі, окрім Кабінету Міністрів України, є ще особливий суб'єкт – Державний концерн «Укроборонпром». За Законом України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» Державний концерн «Укроборонпром» має статус уповноваженого суб'єкта господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі (ст. 4).

Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [8] функція управління об'єктами державної власності є однією із структуроутворюючих, та відповідно, якщо її здійснення є превалюючим у діяльності центрального органу виконавчої влади, то такий орган утворюється як агентство. Наразі Постановою Кабміну «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [9] передбачені наступні агентства: Державне агентство автомобільних доріг, Державне агентство водних ресурсів,

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з питань відновлення Донбасу, Державне агентство резерву України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство України з питань кіно, а також Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби. Проте під назвою «агентство» створені (або мають бути створені (Національне агентство з питань запобігання корупції)) центральні органи виконавчої влади, які функціонально не відповідають названому критерію у вказаному вище Законі «Про центральні органи виконавчої влади». Це, на нашу думку, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби, Державне агентство України з питань кіно.

Як вказують автори навчального посібника із адміністративного права управління, державним майном винятково уповноваженими законом суб'єктами обумовлюється такими обставинами:

- суспільною значущістю державного майна, його здатністю без будь-яких винятків задовольняти потреби різних учасників адміністративно-правових відносин.

- особливим унікальним характером цього майна, неможливістю його заміни іншим предметом, об'єктом;

- потребою зберегти, відновити або відтворити якості державного майна, забезпечити його довготривале або постійне використання. Необхідність у розпорядженні державного майном обумовлюється потребою створити умови найбільш його ефективного, але разом із тим заощадливого використання;

- існуванням публічного інтересу й потреб суспільства, держави її уповноважених суб'єктів щодо державного майна ;

- потребою першочергового використання цього майна в інтересах держави та її уповноважених суб'єктів ;

- контрольованим використанням публічного майна як фізичними (юридичними) особами, так і суб'єктами публічної адміністрації [ 10, с. 331-333].

Управління державним майном суб'єктами державного управління може здійснюватися по-різному, можна виділити такі напрямки цієї діяльності: оренда державного майна; фактичне використання державного майна задля отримання його корисних властивостей; ухвалення рішення про подальшу долю майна – його відчуження, застава, іпотека, списання, передача до комунальної чи приватної власності тощо (розпорядження публічним майном); відання, оперативне управління майном.

#### **Висновки та перспективи подальших досліджень**

Підсумовуючи все вищевикладене, вважаємо на те, що функція управління об'єктами державної власності є дуже важливою, незважаючи на гострі висловлювання щодо необхідності суттєвого зменшення об'єктів, що знаходяться у державній власності шляхом передачі їх у приватну власність. Вважаємо, що державна власність поряд з іншими її видами має активно розвиватися. Як зазначають науковці: «Як показує досвід 23-річної незалежності нашої держави, без наявності сильного бюджету, належного майнового забезпечення органів державної влади, правоохоронних органів і Збройних Сил проведення в життя відповідної соціальної політики – досягти європейського рівня життя в Україні та забезпечити її незалежність – неможливо» [ 154, с. 21].

Міцність державної власності характеризує також і міцність держави в цілому. Головне завдання суб'єктів державного управління – бути професійними та відповідальними власниками та забезпечувати ефективно управління державною власністю на користь їх основного власника – Українського народу.

#### **Література**

1. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

---

---

### АНОТАЦІЯ

*Стаття присвячена дослідженню управління об'єктами державної власності як складової змісту державної управлінської діяльності.*

2. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

3. Галіахметов І.А. Адміністративно-правове регулювання відносин в економічному обороті України: проблеми управління об'єктами державного майна / І.А. Галіахметов // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 113-116.

4. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/185-16/conv>

5. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі: Закон України від 16 червня 2011 р.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3531-17>

6. Про холдингові компанії в Україні: Закон України від 15 березня 2006 р.

---

---

### SUMMARY

*The article investigates the management of state property as part of the content of public-administration activities*

№ 3528-IV – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>

7. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09 грудня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>

8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (із змін. та доп.) – [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 № 442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF/conv>

10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.