



О.М. ІВАЩЕНКО

Національний університет внутрішніх справ

УДК 35.073.515

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Розглянуті принципи та особливості здійснення політики держави в галузі управління державною власністю.

В науці адміністративного права важливе місце відіграє державна власність і правові режими управління нею. Управлінські правовідносини, які виникають з цього приводу, є адміністративно-правовими [1, с.54]. У період змін форм власності держава продовжує залишатися вагомим акціонером, і своєрідним режимом використання державної власності є управління державними пакетами акцій. Воно створює важелі для участі держави в управлінні, перш за все підприємствами стратегічного значення, бо політика держави щодо свого майна в товариствах з державною часткою час від часу змінюється. Так, для удосконалення системи корпоративного управління було створено окремий орган виконавчої влади – Національне агентство України з управління державними корпоративними правами. Проте, вже у 2000 році його було ліквідовано, і функції знову передано Фонду державного майна України, а щодо деяких підприємств – делеговано відповідним центральним і місцевим органам виконавчої влади. Але вже у 2002 р. в Проекті концепції державної програми приватизації на 2003-2008 р. [2], знов передбачається, що з метою формування системи управління об'єктами права державної власності під порядкуванням Фонду державного майна України створюється Агентство з управління державною власністю.

Серед різноманітних напрямків політики держави в галузі управління державною власністю пріоритет залишається за приватизацією та скороченням об'єктів державної власності.

Однак слід зазначити, що плани надходження коштів від продажу об'єктів державної власності не співпадають із фактичними результатами. Проте, не слід забувати про стратегічні фінансові інтереси власника – збільшення свого капіталу за рахунок ефективного його використання, що може бути досягнуте лише через активне й грамотне управління державою своїми корпоративними правами в товариствах з часткою державного

майна. При цьому саме держава може поєднати в своїй управлінській функції права власника як фінансово заінтересованої особи та досвід адміністратора, що має важелі керування. Ця особливість держави як співвласника має бути використана повною мірою та реалізуватися в функції регулювання економічних процесів, що відбуваються в товариствах з часткою державного майна.

Так, у відповідності із Концепцією політики Кабінету Міністрів відносно управління об'єктами державної власності [3], стратегічною метою управління об'єктами державної власності є досягнення оптимальності і ефективності державного сектору економіки.

Одним із шляхів реалізації наведеної політики є підвищення ефективності діяльності державних акціонерних та холдингових компаній, перелік яких затверджений Указом Президента України "Про невідкладні заходи щодо впорядкування діяльності державних (національних) акціонерних і холдингових компаній" [4]. Відповідно до нього в Україні існують 29 державних компаній, і політику держави відносно діяльності означених державних акціонерних і холдингових компаній складно назвати послідовною. Так, в травні 2001 р. з метою визначення ефективності управління переданим національним і холдинговим компаніям державним майном, у тому числі, державними корпоративними правами, та визначення доцільності подальшого функціонування таких компаній, Президент України видав розпорядження "Про Комісію з перевірки процесів створення, приватизації та фінансово-господарської діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній" [5]. Вказаний документ передбачав можливість припинення діяльності таких компаній за результатами проведених перевірок. В той же час у травні 2001 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову "Про створення державної холдингової компанії "Укрзалізремаш" [6, с.155], метою створення якої була

структурна перебудова галузі залізничного транспорту, збереження промислової бази з відновленням рухомого складу, і підвищення ефективності управління державним майном. Тобто, з аналізу наведених нормативно-правових актів вбачається суперечливість в підходах органів державної влади щодо доцільності існування холдингових компаній. На думку автора, участь держави та її органів в створенні і діяльності національних компаній поки ще залишається однією з нерозвинутих проблем науки адміністративного права. Особливість участі держави як акціонера в національних компаніях полягає в її подвійному статусі - з одного боку, держава виступає як суб'єкт публічно-правового впливу, розвиває законодавство в даній сфері, і виконує регулюючі та контрольні функції, з другого, в якості суб'єкта цивільного права. Необхідність такої участі держави впливає з мети, що держава покликана підтримувати цілісність галузевих, функціонально-технологічних і територіальних комплексів, без яких не може ефективно функціонувати економіка країни.

Основною мотивацією органів державного управління при створенні холдингових компаній є прагнення скорочення кількості потенціальних об'єктів управління, більш кваліфікований контроль над якими можуть забезпечити спеціально створені структури, які працюють на постійних засадах.

Професор Ю.А. Тихоміров, наприклад, пропонує ввести в законодавство поняття "публічна корпорація" для визначення структур із деякими державно-регулюючими функціями [7, с.238].

Треба зазначити, що поки залишається не зовсім визначеним статус державних компаній, в т.ч. холдингів, особливо заходи зовнішнього управління з боку державних органів, дозволяємий ступінь державного регулювання в тій чи іншій сфері

Для природи управління державними корпоративними правами в Україні характерна проблема багатоманітності можливих критеріїв оцінки ефективності реалізації державних корпоративних прав. Адже така оцінка не повинна здійснюватись виключно за ознакою обсягів поповнення дохідної частини державного бюджету. Держава суттєво відрізняється від звичайного суб'єкту підприємницької діяльності, головною метою якого є одержання прибутку, оскільки в економічних відносинах проявляється політична і соціальна сутність держави. Саме тому критерії оцінки ефективності реалізації державних корпоративних прав можуть мати не лише економічний, але й політичний і соціальний зміст. Такими критеріями, наприклад, можуть виступати показники, що характеризують ступінь задоволення потреб населення у соціально-важливих товарах та послугах, створення нових робочих місць, тощо.

До цілей управління державними корпоративними правами можна також віднести поповнення державного бюджету за рахунок частини прибутку товариства, до статутних фондів яких передано частку державної влас-

ності; збереження контролюючого та регулюючого впливу держави на розвиток тих галузей економіки, що забезпечують життєздатність держави в цілому (енергетика, транспорт, зв'язок) або мають підвищену соціальну значимість (охорона здоров'я, освіта, тощо).

Серед основних напрямків конкурентної політики на 2002-2004 рр. є удосконалення механізму здійснення органами виконавчої влади функцій управління державним майном, в тому числі, державними підприємствами та державними корпоративними правами, зокрема, шляхом відокремлення повноважень відносно реалізації державної політики у відповідній сфері від повноважень по управлінню державним майном [8].

Цей підхід відповідає завданням, які поставив Президент України у своєму Посланні до Верховної Ради України "Європейській вибір", а саме. "...Потрібно відчутно підвищити ефективність роботи державних підприємств та використання державних корпоративних прав. Державний сектор економіки має функціонувати на основі ринкової мотивації та прибутковості. Уряд, місцеві органи виконавчої влади повинні оптимізувати обсяги та структуру державного сектору економіки, запровадити ефективні принципи управління ним, посилення контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств з часткою державної власності". [9].

Корпоративні права держави сьогодні поки ще залишаються без належного забезпечення з позицій ефективного застосування управлінських функцій держави.

Одним із шляхів удосконалення управління державним майном, в тому числі державними корпоративними правами, є прийняття Закону України "Про управління об'єктами державної власності", проект якого на жаль, досить довго розробляється і був прийнятий поки у першому читанні. Прийняття такого Закону в майбутньому сприяло би підвищенню ефективності управління державною власністю та усунуло суперечність і прогалини в регулюванні режиму управління об'єктами державної власності.

Найбільш актуальним є питання щодо кола об'єктів державної власності та її змісту. Треба зазначити, що суттєвою проблемою існування державної власності є визначення так званої економічної доцільності введення тих або інших об'єктів до системи державної власності. На цю проблему звертали увагу такі науковці, як О.Рябенко [10, с.220], Ю.А. Тихоміров [7, с.461]. В чинному законодавстві України коло об'єктів державної власності визначено Конституцією та статтею 34 Закону України "Про власність". Однак під час проведення приватизації спостерігається можливість рухомості таких об'єктів, що не виключає і зворотного процесу. Тому на думку автора, виправданим є підготовка Закону України "Про реприватизацію", проект якого запропонований Комітетом з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій. Не можна обійти увагою зміст ст.9 Закону України "Про власність", в якій записано, що земля, її

надра, повітряний простір, водні та інші ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони є об'єктами права виключної власності народу України. Перелічені об'єкти є загальнодержавною власністю, для яких законодавець встановив особливий правовий режим. Тобто, всі ці об'єкти, в чийому би користуванні чи володінні не знаходились, вважаються власністю народу України. З аналізу наведеної статті складається враження, що законодавець передбачив ще одну форму власності. Однак комплексний аналіз цього Закону усуває таке припущення. На думку автора, власність народу України – економічна категорія, а право державної власності з цієї точки зору – лише одна з правових форм реалізації економічних відносин. Тому власність держави – юридичний аспект власності народу

На закінчення, варто ще раз відмітити, що особлива актуальність удосконалення правового регулювання управління об'єктами державної власності обумовлена, перш за все, стратегічною значимістю, яку вони мають для економіки та безпеки держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Спасибо И. Научно-практический комментарий Закона Украины «О собственности». -Х.: Ксилон, 1996. –95 с.

2. Офіційний сайт Фонду державного майна України –URL: www.spfu.gov.ua

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про

схвалення Концепції політики Кабінету Міністрів України щодо управління об'єктами державної власності”// Урядовий кур'єр. -11 жовтня 2001 р. -№ 185.

4. Указ Президента “Про невідкладні заходи щодо впорядкування діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній” // Урядовий кур'єр. -14 листопада 2001 р. -№ 210.

5. Розпорядження Президента “Про Комісію з перевірки процесів створення, приватизації та фінансово-господарської діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній”// Урядовий кур'єр. -4 травня 2001р. -№ 78.

6. Постанова Кабінету Міністрів “Про створення холдингової компанії “Укрзалізремаш” // Офіційний вісник України. –8 червня 2001 р., № 21.

7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. -М.: Наука, 2001. –651 с.

8. Указ Президента України “Про Основні напрями конкурентної політики на 2002-2004рр.”// Урядовий кур'єр. -28 листопада 2001 р. -№ 221.

9. Послання Президента України “Європейській вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” // Урядовий кур'єр. -4 червня 2002 р. -№ 100.

10. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин. -Х., 1999 –299с.

Надійшла до редколегії 10.02.2003

ИВАЩЕНКО О.Н. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ
Рассмотрены принципы и особенности осуществления политики государства в области управления государственной собственностью

IVASHCHENKO O.N. FEATURES OF LEGAL REGULATION OF CONTROL OF OBJECTS OF A STATE OWNERSHIP
The principles and features of implementation of state policy in a control area by a state ownership are reviewed.

УДК 351.858

Ю.М. КОЛОМІЄЦЬ, канд. юрид. наук, доц.
О.В. ТКАЛЕНКО, М.В. БІДЮКОВА

Національний університет внутрішніх справ

УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА – ШЛЯХ ДО ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Розглянуті питання впливу виборчої системи на затвердження в державі дійсного народовладдя шляхом свідомого вибору народних представників до вищих органів влади.

Україна стоїть на порозі нових виборів, тому пошук нових, найбільш досконалих підходів до виборчого процесу та виборчого законодавства є актуальним саме

сьогодні, бо державне будівництво, трансформація суспільства від тоталітаризму до демократії неможливі без досконалого виборчого законодавства. У зв'язку з цим