

## УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ

Сучасне управління державними корпоративними правами є неефективним і має досить бесистемний характер.

Підтверджують цю тезу такі дані: Законом України «Про Державний бюджет України на 2002 рік» передбачалось надходження дивідендів на акції господарських товариств, які перебувають у державній власності, в обсязі 438,9 млн грн., але фактично станом на 01.01.03 до Державного бюджету надійшло 230 млн грн., що становить лише 52% від планового задання і 87% від нарахованих обсягів дивідендів.

Дослідженням правових проблем, пов'язаних з управлінням корпоративними правами, займаються, зокрема, такі вітчизняні науковці, як І.В. Спасібо-Фатєєва, О.Р. Кібенко, П.О.Порошенко. Однак ці питання залишаються поки що недостатньо висвітленими, зважаючи на їх значущість та актуальність.

Зараз функції управління розпорозені в різних структурах, що призводить до неефективності такого управління. Виявилась неефективною спроба передачі функцій щодо управління державними корпоративними правами від ФДМУ до Національного агентства з управління державними корпоративними правами, яке було створено Указом Президента №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».

Фонд держмайна України в період існування Національного агентства фактично був позбавлений повноважень з управління державними пакетами акцій.

Зараз система управління державними корпоративними правами перебуває на стадії формування і регулюється головним чином підзаконними нормативними актами, прийнятими Президентом і Кабінетом Міністрів України та ФДМУ. Основними з них є такі:

– Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2000 №791 «Про управління державними корпоративним правами». Цією постановою затверджено *Порядок проведення конкурсу з визначення уповноваженої особи на виконання функцій з управління державними корпоративними правами*; а на виконання цього Порядку розроблено *Положення про конкурсну комісію з відбору уповноважених осіб на виконання функцій з управління державними корпоративними правами*; *Положення про представника органу, уповноваженого управляти відповідними державними корпоративними правами в органах управління господарських товариств*;

– Указ Президента України від 07.11.2001 № 1049 «Про невідкладні заходи щодо впорядкування діяльності державних (національних) акціонерних та холдингових компаній»;

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

– Концепція управління державними корпоративними правами від 13.06.2000 р;

– Концепція корпоративно–дивідендної політики держави, затв. Наказом ФДМУ №1262 від 16.07.2002 року;

– Розпорядження про тендерну комісію по відбору осіб, уповноважених управляти державними корпоративними правами, наказ ФДМУ від 15.05.2000 №1014, зареєстровано Міністром 05.06.2000 №328/4546.

На сьогодні система органів управління корпоративними правами містить декілька рівнів [1, с.417–418]:

Верховна Рада – 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

КМУ – є вищим органом управління об'єктами державної власності. На виконання законів й указів Президента приймає нормативні акти з питань управління державними корпоративними правами. Своїми рішеннями визначає органи, уповноважені управляти корпоративними правами держави.

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 в визначенні стратегії розвитку, а також контролює та аналізує результати діяльності господарських товариств, корпоративні права яких закріплені за державою; б) здійснює оцінку вартості державних корпоративних прав, вносить пропозиції щодо їхнього відчуження та реалізує їх; с) веде реєстр корпоративних прав держави; д) 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 держмайна України.

Накопичений дотепер досвід свідчить, що розподіл прав на управління державними пакетами акцій поміж численною кількістю міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також комерційними структурами себе не тільки не виправдав, але став активно використовуватися чиновниками різного рангу та іншими особами, що уповноважені на управління цими правами, як джерело власних корисливих потреб, посилення зловживань своїм службовим становищем, корупційних дій, що зрештою призводить не до створення стабільності, а, навпаки, до збитковості й банкрутства підприємств.

Так, за даними ФДМУ, на початок 2003 р. у Фонді держмайна на обліку знаходилось 1572 договори на управління державними пакетами акцій.

При цьому Фондом держмайна було укладено 980 договорів, центральними органами виконавчої влади – 325, місцевими органами виконавчої влади та іншими організаціями – 267 договорів. Кількість пакетів акцій зі 100 – відсотковою часткою державних корпоративних прав в майні підприємства на початок 2003 р. складала 85 штук, з часткою більше 50% – 254, до 50% – 704 і менш 2% – 529 пакетів акцій. Тобто в більшості господарських товариств держава володіє пакетами акцій менш ніж 50%. Це заважає ефективно реалізовувати права на управління державними пакетами в таких господарських товариствах.

Поліпшенню ситуації з управління державними пакетами акцій буде сприяти норма, закріплена в проекті Державної програми приватизації на 2003–2008 рр., згідно з якою в державній власності можуть закріплюватися тільки пакети акцій в розмірі не менш ніж 1/50 плюс 1 акція, а всі менші пакети акцій ВАТ будуть вважатися такими, щодо яких прийняте рішення про їх достроковий продаж. Перш за все, це стосуватиметься тих господарських товариств, в яких за державою закріплено 25–відсоткові пакети.

Все вищенаведене про стан управління державною власністю свідчить про недостатню наукову розробку самого поняття «управління державною власністю». Це поняття існує доктринально, а деякі його елементи – в розосереджених та неузгоджених між собою нормативних актах, найчастіше підзаконного характеру [2, с.323].

З метою вдосконалення управління корпоративними правами держави Президент України 20 січня 2003 р. надав голові Уряду доручення за №1–1/72 про зосередження управління всіма корпоративними правами держави виключно у Фонді держмайна України. Кабінет Міністрів на виконання доручення президента України прийняв постанову щодо передачі ФДМУ всіх державних пакетів акцій, які раніше було передано в управління облдержадміністраціям та комерційним структурам. Таким чином, відповідно до такого рішення повинно бути скасовано попередні рішення КМУ щодо передачі державних корпоративних прав в управління міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, а також юридичним та фізичним особам.

Президент України також доручив голові Фонду державного майна України забезпечити розірвання всіх укладених генеральних угод про передачу повноважень на управління державними корпоративними правами міністерствам, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади та всіх договорів доручення, укладених з юридичними та фізичними особами на управління пакетами акцій, що належать державі.

Для створення системи ефективного управління корпоративними правами держави важливим є прийняття Закону України «Про управління об'єктами державної власності». Його проект знаходиться зараз на обговоренні в Верховній Раді України.

Але, на наш погляд, система управління державною власністю, яка закріплена в цьому законопроекті, має наступні недоліки:

1. Стратегічні рішення стосовно управління державною власністю приймаються без погодження з органом законодавчої влади – Верховною

Радою України (ст.4 проекту Закону «Про управління об'єктами державної власності» не містить серед суб'єктів управління Верховної Ради України, а ст.1 законопроекту в самому визначенні поняття *управління об'єктами державної власності* вказує, що «це здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами» повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів).

2. Кабінет Міністрів, що складається з представників галузевих міністерств, не завжди може бути об'єктивним стосовно переваг в наданні прав на управління корпоративними правами держави, що знаходяться у відомстві галузевих міністерств; швидше, існує істотна загроза впливу особистого інтересу або конфлікту інтересів (ст.5 законопроекту – *Повноваження Кабінету Міністрів України в 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 законопроекту – *Контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, використанням державного майна*).

4. У випадку прийняття рішення про приватизацію (згідно з Законом про Державну програму приватизації), функція управління пакетами акцій держави передається від Кабінету Міністрів до ФДМУ; по відношенню до Кабінету Міністрів таке рішення породжує конфлікт інтересів, особливо у випадку, коли мова йде про управління значними пакетами акцій (понад 50%), що належать державі (ст.7 законопроекту – *Повноваження Фонду державного майна України*).

Взагалі можливі інші варіанти здійснення інтересів. Це питання вимагає спеціального правового аналізу, оскільки зловживання з боку державних органів, осіб, уповноважених на управління державними корпоративними правами завдають значних матеріальних збитків [3, с.159].

З метою усунення цих недоліків та для того, аби зробити процес управління державною власністю більш прозорим та уникнути різноманітності органів (органи державної влади, органи місцевої влади, Фонд держмайна, господарські структури, академії наук, інші особи), уповноважених управляти підприємствами або пакетами акцій підприємств, необхідна наявність перш за все в Законі України «Про управління об'єктами державної власності» чіткого розмежування компетенції органів, уповноважених управляти корпоративними правами держави.

Слід відзначити, що відносини державної власності, маючи 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. Адаже, що до повноважень державних органів неможливо застосовувати поняття сумісного ведення управління. А при можливому перехресненні їх функцій (що має місце в проекті закону «Про

управління об'єктами державної власності») слід відпрацювати процедуру їх взаємодії.

Для цього необхідно, щоб конкретні функції органів державної влади були не просто відображені в положеннях про ці органи, але максимально узгоджені між собою. Таке узгодження функцій в вищенаведеному законопроекті унеможливить їх дублювання. Взагалі щодо компетенції органу державної влади повинен 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 в тих господарських товариствах, де держава має свою частку у вигляді акцій, паїв, повинні передаватися в управління такому державному органу, де гарантовано виключена можливість конфлікту інтересів. Фонд державного майна України був би найбільш об'єктивним при управлінні зазначеними правами держави. Доцільним є зокрема створення в структурі Фонду Департаменту з управління державними корпоративними правами, який би мав повноваження щодо передачі державних корпоративних прав, нагляду за їх дотриманням уповноваженими особами й органами та застосування санкцій до конкретних осіб при виявленні зловживань та порушень у процесі управління корпоративними правами держави.

Ми переконані, що саме ФДМУ може стати тим органом, який дозволить удосконалити систему управління корпоративними правами держави. В цьому аспекті вважається за доцільне прийняти, крім закону «Про управління об'єктами державної власності», також закон «Про Фонд держмайна України», який би сприяв чіткому визначенню повноважень ФДМУ, регламентував би можливість делегування повноважень Фондом держмайна щодо управління корпоративними правами, що належать державі та встановив би реальну юридичну відповідальність за неналежну діяльність у сфері управління державними корпоративними правами. Такий контроль з боку ФДМУ сприяв би своєчасному та повному нарахуванню дивідендів (визначенню частки прибутку) на акції (частки,паї), що належать державі, а також їх перерахуванню до Державного бюджету; а також недопущенню зменшення державної частки майна у статутних фондах АТ шляхом штучного збільшення акціонерними товариствами своїх статутних фондів.

**Список літератури:** 1. Задихайло Д.В., Кібенко О.Р., Назарова Г.В. Корпоративне управління. Х., 2003. 2. Талапина Э.В. Управление государственной собственностью.С.–П. 2002. 3. Спасібо–Фатєєва І.В. Акціонерні товариства: акції, власність, корпоративне управління. Х. 2002.

*Надійшла до редколегії 23.08.03*