

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(34), с. 162–167

Наукова реконструкція і правове дослідження процесів розвитку системи державного управління в Україні передбачає звернення до такої важливої для функціонування будь-якої сучасної держави сфери, як управління державним майном.

Становлення соціально орієнтованої ринкової економіки в Україні та відхід від радянської партійно-бюрократичної парадигми державного управління зумовлює потребу у фундаментальному перегляді теоретико-методологічного забезпечення процесів управління державним майном, а також у побудові нових моделей ефективного управління державним майном та їх правового забезпечення.

Звернення до цієї проблеми може бути обґрунтоване такими причинами. По-перше, виступаючи одним з основних інститутів, що формує правову основу управління державним майном, інститут державної власності ще досі й потребує свого наукового осмислення. У цьому контексті особливої актуальності набуває питання оптимального збалансування гарантованих сучасним законодавством України форм права власності, адже, як довів історичний досвід розвитку Радянської держави, панування державної форми власності у поєднанні з вельми неефективними механізмами управління державним майном спричинили не лише економічну стагнацію цієї держави, а й призвели до її руйнації. Подібний “негативний досвід” є вельми важливим для сучасної України, оскільки він чітко підкреслює потребу докорінного переосмислення проблем управління державним майном і державною власністю в контексті нових викликів, які ставить перед Україною сучасний глобалізований світ. По-друге, до сьогодні на рівні суспільної свідомості є укоріненим

сприйняття державної власності як “нічийного майна”, чому до певної міри потурає і вітчизняний законодавець. У зв’язку з чим істотно ускладнюється весь процес управління державним майном, оскільки останнє сприймається громадянами не стільки як основа спільного добробуту всього суспільства, а лише як засіб задоволення вузьких корпоративних або індивідуальних потреб. Очевидно, що поза виправленням цієї ситуації, зазначатиме серйозних вад весь процес державного управління, у тому числі і така його сфера, як управління державним майном. По-третє, варто наголосити на тому, що правова інституціалізація відносин у сфері державного управління є важливим кроком на шляху підвищення рівня керованості суспільними процесами, що, у свою чергу, сприяє їх стабілізації та оптимізації (включаючи і таку важливу сферу, як співвідношення та взаємодія держави й суспільства). У зв’язку з чим розвиток та вдосконалення правових інститутів, що безпосередньо належать до систем управління державним майном (серед них одне з центральних місць посідає інститут державної власності), слід тлумачити не лише в контексті розвитку системи управління державним майном, а й на більш загальному рівні — як вагомий крок у напрямі розвитку всієї системи державного управління сучасної України. При цьому варто зазначити, що до останнього часу на науково-теоретичному рівні питанням визначення ролі інституту держав-

ної власності в процесі управління державним майном приділялось недостатньо уваги вітчизняними юристами. Усе це свідчить про актуальність обраної теми, а також про її теоретичне й практичне значення для сучасної юридичної науки і для державотворчої практики в Україні.

Таким чином, аналізуючи інститут державної власності в управлінні державним майном у законодавстві сучасної України, маємо вирішити такі конкретні завдання: а) охарактеризувати стан законодавчого забезпечення управління державним майном в Україні, б) визначити роль інституту державної власності в системі управління державним майном в Україні, в) окреслити проблеми й перспективи розвитку національного законодавства в частині управління державним майном.

Як відомо, на сьогодні відносини власності в Україні регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Земельним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами. Право власності охороняється законом, при цьому саме держава забезпечує стабільність правовідносин власності. Це прямо підтверджує ст. 41 Конституції України, яка гарантує, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Конфіскацію майна можна застосувати виключно за рішенням суду у випадках, обсягу і порядку, встановлених законом. Водночас, за Конституцією України, використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. Усі суб'єкти права власності є рівними перед законом. Зокрема, згідно зі ст. 316 Цивільного кодексу України, яка визначає поняття права власності, правом власності є право особи (фізичної чи юридичної) на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб, а також право довірчої власності як особливий вид права влас-

ності. Разом з тим, як наголошується у ст. 317 Цивільного кодексу, змістом права власності є право володіння, користування та розпорядження своїм майном.

Таким чином, відповідно до Конституції України і Цивільного кодексу України, право власності є непорушним і водночас передбачає такі форми права власності, як: право власності Українського народу, право приватної власності, право державної власності, право комунальної власності. Об'єктами права власності Українського народу є — земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, встановлених Конституцією України. У державній власності є майно, що належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідні органи державної влади. Водночас на рівні Господарського кодексу України встановлені особливості правового режиму державного майна у сфері господарювання. Зокрема, ст. 141 Господарського кодексу України встановлюється, що управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснюють Кабінет Міністрів України, а також, за його уповноваженням, центральні та місцеві органи виконавчої влади. У випадках, передбачених законом, управління державним майном здійснюють й інші суб'єкти. Кабінет Міністрів України встановлює перелік державного майна, яке безоплатно передається у власність відповідних територіальних громад (тобто у комунальну власність). При цьому об'єктами такого передавання не можуть бути підприємства, що ведуть діяльність, яка дозволяється виключно державним підприємствам, установам і організаціям. Відчуження суб'єктом господарювання державного майна, що належить до основних фондів, здійснюється у порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України, і лише на конкурентних засадах. Майно державного (комунального) під-

приємства може бути відчужене на користь громадян або недержавних юридичних осіб і приватизоване ними відповідно до закону. Приватизація державних (комунальних) підприємств може здійснюватися не інакше, як на виконання державної програми приватизації, що визначає цілі, пріоритети й умови приватизації, та в порядку, встановленому законом. Приватизація державних (комунальних) підприємств або їх майна здійснюється шляхом: купівлі-продажу об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом, або іншими способами, що передбачають конкуренцію покупців; викупу цілісного майнового комплексу державного (комунального) підприємства, зданого в оренду, у випадках і в порядку, передбачених законом; викупу майна державного (комунального) підприємства в інших випадках, передбачених законом.

Однак, як зазначають вітчизняні дослідники, саме по собі право власності ще не є запорукою ефективного управління державним майном, оскільки останнє завжди пов'язане з процедурою систематизації його об'єктів. Зазначена систематизація має на меті зведення об'єктів в упорядковану сукупність класифікаційних груп, стосовно кожної з яких мають бути визначені її соціально-економічні призначення, функції, а також характер дій, що управляють можливостями впливу з боку держави, як повного або часткового власника [1, 10–12]. Наразі об'єкти державного майна прийнято розподіляти на три види, якими є: природні види майна; матеріальні продукти людської діяльності; нематеріальні продукти людської діяльності, результат мозкової (розумової) діяльності, тобто інтелектуальна власність. Також доволі часто виокремлюють ще одну категорію об'єктів державної власності, до якої належить державне майно за кордоном.

З-поміж усіх об'єктів державної власності, найважливішим для України є надра, які представляють в умовах індустріального суспільства найдорожчу за вартістю складову природних багатств країни. Нині в Україні державна власність на надра закріплена Кодексом “Про надра”, згідно з нормами якого всі використовувані і не використовувані

ділянки надр України, що знаходяться в межах території, і її континентального шельфу, складають державний фонд надр, володіння, користування і розпорядження яким знаходяться у веденні України. Разом з тим зазначений кодекс чітко встановлює, що багатства надр держави, які знаходяться у власності, не можуть бути предметом купівлі-продажу, виступати як вклад в господарські товариства, застави або інших форм відчуження. Муніципальна і приватна власність можлива лише на добуті з надр корисні копалини та інші ресурси по державних ліцензіях.

Ще одним важливим компонентом державної власності є житлові будівлі, приміщення і комплекси. У зв'язку з переходом до ринкової економіки і масовою приватизацією основна частина цих об'єктів перейшла з державного у приватний сектор, але все ж таки ряд житлових будинків, службових, житлових приміщень, будинків-інтернатів, гуртожитків, будинків для людей похилого віку, дитячих притулків залишаються у державній і муніципальній власності. Первинною функцією державних органів управління такими житловими об'єктами стає соціальна функція, тобто здійснення дій, що управляють, забезпечуючи виконання соціальних завдань. Паралельно з ними у державній власності перебувають і нежитлові будівлі, що призначені для трудової діяльності, соціально-культурного обслуговування населення, зберігання матеріальних цінностей і виконання інших функцій. Управління нежитловими будівлями і приміщеннями, що належать державі, полягає у забезпеченні їх збереження і функціонування за призначенням, наданні державним установам і організаціям для використання в рамках встановлених форм діяльності, здача в оренду фізичним і юридичним особам, приватизації за допомогою продажу. Самостійною функцією управління нежитловими будівлями є ухвалення рішень про будівництво нових державних будівель і використання об'єктів незавершеного будівництва. Споруди у вигляді інженерно-будівельних об'єктів (греблі, мости, естакади, автомобільні дороги, залізничне полотно, лінії електропередач, трубопроводи, кабельні

види зв'язку) являють особливо важливі об'єкти переважно державної власності. Функції управління цією групою об'єктів власності з боку держави полягають, перш за все, у забезпеченні надійної дії об'єктів, їх безпеки, ефективного використання, реновації у міру зносу, будівництва нових об'єктів. Водночас правомірно ставити завдання про прибутковість, яку здатні приносити споруди, що знаходяться у державній власності. Специфічним різновидом будівель і споруд є пам'ятники культури, архітектури, мистецтва, що знаходяться в державній власності. Також серед об'єктів державної власності в Україні, які відграють вагомую роль в управлінні державним майном, є державні підприємства й установи, що розглядаються як майнові комплекси [2].

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Реалізація Кабінетом Міністрів України управління об'єктами державної власності без належного законодавчого врегулювання питань управління державним майном на практиці призводить до численних порушень економічних інтересів держави. Однією з основних причин неналежного управління об'єктами державної власності стала відсутність чіткого правового врегулювання цього питання на законодавчому рівні [3, 112–113]. У цьому аспекті важливою подією стало прийняття Закону України “Про управління об'єктами державної власності”, в якому управління об'єктами державної власності було визначено як “здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами виконавчої влади, іншими суб'єктами, визначеними законами, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з їх володінням, користуванням і розпорядженням відповідно до законів з метою задоволення державних і суспільних потреб”. Щоправда, у ст. 3 цього закону було вказано, що його дія не поширюється на управління об'єктами власності Українського народу, а також на здійснення прав інтелектуальної власності. Таким чином, наразі законодавство України про

управління об'єктами державної власності не обмежується цим законом. Воно активно розвивається шляхом розроблення та прийняття інших законів, які встановлюють особливості управління окремими об'єктами права державної власності.

У ст. 3 Закону України “Про управління об'єктами державної власності” визначаються об'єкти державної власності, управління якими здійснюється за цим законом. Кабінет Міністрів України, відповідно до ст. 5 цього закону: визначає органи виконавчої влади, що здійснюють функції з управління об'єктами державної власності; визначає порядок призначення уповноваженої особи на виконання функцій з управління державними комунальними підприємствами та іншими об'єктами державної власності; приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур і казенних підприємств; визначає центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контроль за їх діяльністю; приймає рішення про передавання, відповідно до закону, об'єктів державної власності у комунальну і дає згоду на передавання об'єктів з комунальної власності у державну; приймає рішення про закріплення на певний термін у державній власності пакетів акцій (часток) акціонерних товариств, створених на базі державного майна, що приватизується, та, за поданням Фонду державного майна України, – рішення про достроковий продаж пакетів акцій, закріплених у державній власності; встановлює критерії відбору об'єктів державної власності для передавання їх в управління уповноваженим особам, а також критерії відбору таких уповноважених осіб; встановлює критерії ефективності управління об'єктами державної власності та порядок їх застосування; визначає порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; направлення коштів державного бюджету на заходи, пов'язані з функціонуванням об'єктів державної власності; відрахувань до державного бюджету; тощо; погоджує умови приватизації та реструктуризації об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави;

виконує інші функції з управління об'єктами державної власності.

На відміну від цього, уповноважені органи управління: приймають рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ, організацій, заснованих на державній власності; затверджують статuti (положення) державних підприємств, установ, організацій, здійснюють контроль за їх дотриманням і приймають рішення у зв'язку з порушенням статутів (положень); укладають і розривають контракти з керівниками державних підприємств, установ, організацій; здійснюють управління казенними підприємствами відповідно до законодавства; здійснюють у межах та в порядку, визначених Законом про управління та іншими нормативно-правовими актами, управління державними комунальними підприємствами; ведуть облік об'єктів права державної власності, що належать до сфери їх управління, здійснюють контроль за ефективністю використання і збереженням таких об'єктів; погоджують пропозиції щодо передання об'єктів права державної власності до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, у комунальну власність і передання об'єктів комунальної власності у державну, а у випадках, передбачених законом, приймають рішення про передання окремого індивідуально визначеного майна у комунальну власність, до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, або самоврядних організацій; беруть участь у встановленому порядку у підготовці та укладенні міжнародних договорів щодо об'єктів права державної власності України і подають їх на ратифікацію до Верховної Ради України; здійснюють інші, передбачені законами України та визначені Кабінетом Міністрів України, повноваження щодо управління об'єктами державної власності.

Нарешті Фонд державного майна України виконує такі функції з управління об'єктами права державної власності: виступає орендодавцем цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, а також здійснює контроль

за їх використанням; виступає від імені держави засновником господарських організацій, до статутних фондів яких передається державне майно; приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств і організацій, які засновані на державній власності та перебувають у його управлінні; приймає рішення про передавання до статутного фонду господарських організацій об'єктів державної власності; забезпечує розроблення умов реструктуризації та санації підприємств, які перебувають у його управлінні, та погодження цих умов щодо господарських організацій стратегічного значення; здійснює формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності; здійснює управління державними комунальними підприємствами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, створює і веде реєстр державних комунальних підприємств; передає, за рішенням Кабінету Міністрів України, функції з управління об'єктами державної власності, що перебувають у його управлінні, уповноваженим органам управління, господарським структурам і уповноваженим особам, укладає з ними договір доручення і здійснює контроль за ефективністю управління; визначає критерії ефективності управління державними комунальними підприємствами; бере участь у підготовці та укладенні міжнародних договорів з питань державної власності України та її використання для подання на ратифікацію до Верховної Ради України; забезпечує захист майнових прав держави на території України та за її межами; виконує інші, передбачені законодавством функції з управління об'єктами державної власності.

Відповідно до наведеної вище і закріпленої законом класифікації вибудовується чітка вертикаль органів і суб'єктів управління, які, відповідно до наданих повноважень власника, здійснюють відповідну частину управлінських функцій, не перетинаючись на одному рівні та не конкуруючи у боротьбі за контроль над конкретними об'єктами, як це нерідко траплялось останнім часом у практиці формування наглядових рад акціонерних товариств з державною часткою власності.

Передання (делегування) функцій з управління об'єктами державної власності відбувається в порядку, визначеному відповідними нормативно-правовими актами.

Отже, по-перше, перехід від державно-планової економіки до ринково-конкурентної вимагав позбавлення державної монополії на власність, запровадження ринкових інститутів і методів господарювання, розвитку відносин власності, які б ґрунтувалися на плюралізмі її форм в Україні. Усе це спричинило змістовний перегляд ролі інституту державної власності в процесі управління державним майном. По-друге, курс держави на масову приватизацію державних виробничих підприємств породив тенденцію до скорочення цих об'єктів державної власності, що знайшло своє відображення в Законі України "Про приватизацію державного майна", де зазначалось, що кількість державних підприємств є доволі значною, а основна їх діяльність не завжди відповідає інтересам держави. Це змусило переглядати усталені підходи як до управління державним майном, так і до оцінки доцільності перебування

цілого ряду об'єктів у власності держави. По-третє, загальна демократизація економічних відносин породила потребу зміни й удосконалення правових основ регулювання відносин власності в Україні, що мало свої наслідки для системи управління державним майном у цілому. Утім, цей процес жодною мірою не можна вважати завершеним, що підтверджується наявністю цілого ряду нагальних проблем у цій сфері в Україні, які дотепер потребують на своє правове врегулювання.



Література

1. Ишмаев И. А. Системное управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации. — М.: Изд. МСЭИ, 2000. — 312 с.
2. Держава та економічне зростання (концепція державного регулювання відтворювальних процесів в економіці України) / За ред. Б. Є. Кваснюка. — К.: Ін-т економ. прогнозування, 2001. — 88 с.
3. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / За ред. акад. НАН України В. М. Гейця. — Х.: Вид-во "Форт", 2003. — 440 с.

Перехід від державно-планової економіки до ринково-конкурентної вимагав позбавлення державної монополії на власність, запровадження ринкових інститутів і методів господарювання, розвитку відносин власності, які б ґрунтувалися на плюралізмі її форм в Україні, що спричинило змістовний перегляд ролі інституту державної власності в процесі управління державним майном.

Переход от государственно-плановой экономики к рыночно-конкурентной требовал лишения государственной монополии на собственность, внедрения рыночных институтов и методов хозяйствования, развития отношений собственности, которые бы основывались на плюрализме ее форм в Украине, что привело к пересмотру роли института государственной собственности в процессе управления государственным имуществом.

The transition from state-planned economy to a market-competitive demand withdrawal of the state monopoly on ownership, the introduction of market institutions and practices of management, development of property that would be based on pluralism of forms in Ukraine, which resulted in a meaningful review of the role of the public property in the process of state possessions.

Надійшла 20 січня 2012 р.