

А. М. Захарченко

доцент кафедри господарського права
Донецького національного університету,
канд. юрид. наук, доцент

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ: СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Ключові слова: управління об'єктами державної власності, суб'єкти управління об'єктами державної власності, система, державний сектор економіки, господарські організації.

Важливою умовою належного здійснення права державної власності і пов'язаних з ним прав є наявність злагодженої системи суб'єктів управління об'єктами державної власності. Між тим практика функціонування сформованої в Україні системи таких суб'єктів вказує на те, що вона не в повній мірі відповідає потребам суспільства щодо забезпечення управління зазначеними об'єктами. Так, за підсумками єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності, що проводився Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономіки) у 2013 році стосовно 88 суб'єктів управління, діяльність 17 суб'єктів одержала оцінку «негативно», 46 суб'єктів – «задовільно», і лише 25 – «позитивно» [1]. В свою чергу результативність діяльності господарських організацій державного сектору економіки, щодо яких суб'єкти управління здійснюють свої функції, також є низькою: за 9 місяців 2014 р. сукупний чистий збиток 100 найбільших державних підприємств і господарських товариств державного сектору економіки, на яких припадає майже 90 % активів цього сектору, склав 74,7 млрд грн (з яких 62,5 млрд грн припадає на НАК «Нафтогаз України») [2, с. 2].

Положення щодо системи суб'єктів управління об'єктами державної власності закріплено Законом України «Про управління об'єктами державної власності» (далі – Закон про УОДВ) [3], на основі якого прийнято інші нормативно-правові акти, що визначають правовий статус таких суб'єктів і регулюють відносини за їх участю. Разом з тим зазначені нормативно-правові акти містять низку недоліків і потребують доопрацювання.

Питання формування і функціонування системи суб'єктів управління об'єктами державної власності в Україні розглядалися у наукових працях В. В. Джарти [4], О. О. Кравчука [5], Г. М. Пенчевої [6], М. М. Шкільняка [7] та інших дослідників, однак позиції науковців щодо шляхів подальшого розвитку цієї системи суттєво різняться.

Наведене вище вказує на актуальність теми цієї статті, метою якої є обґрунтування напрямів удосконалення системи суб'єктів управління об'єктами державної власності на основі аналізу її наявного стану.

З урахуванням змісту і обсягу повноважень суб'єктів, які на теперішній час здійснюють управління об'єктами державної власності, у системі таких суб'єктів можна умовно виділити сім ланок:

- 1) Кабінет Міністрів України (далі – КМУ);
- 2) Мінекономіки;
- 3) Міністерство фінансів України (далі – Мінфін);
- 4) Фонд державного майна України (далі – ФДМУ);
- 5) інші органи державної влади;
- 6) Національна академія наук України (далі – НАНУ), галузеві академії наук;
- 7) державні господарські організації.

КМУ є органом, що діє як вища ланка у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності. Керівна роль КМУ у цій системі проявляється у здійсненні ним: 1) повноважень щодо організації діяльності інших суб'єктів управління; 2) повноважень щодо безпосереднього управління об'єктами державної власності.

Перша із зазначених груп повноважень КМУ передбачає, зокрема, визначення ним інших органів виконавчої влади, яким надається статус суб'єктів управління об'єктами державної власності, прийняття нормативно-правових актів міжвідомчого характеру, що встановлюють правила діяльності цих суб'єктів, забезпечення контролю за ефективністю управління об'єктами державної власності і ін. (ст. 5 Закону про УОДВ, п. ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [8]). В свою чергу повноваження КМУ, що належать до другої із зазначених груп, можна розподілити на дві підгрупи: базові та додаткові.

Повноваження першої підгрупи поширюються на об'єкти державної власності і створені на їх основі державні підприємства, установи, організації, державні господарські об'єднання, господарські товариства, які перебувають у сфері управління КМУ (на теперішній час такими є близько п'ятнадцяти

суб'єктів господарювання, в тому числі державне підприємство «Енергоринок», Державна іпотечна установа, ПАТ «Державний ощадний банк України» та «Державний експортно-імпортний банк України», Національна акціонерна компанія «Украгрозлізинг», Державний концерн «Укроборонпром» і деякі ін.) [9]. Пропоноване позначення цієї підгрупи повноважень як базових обумовлено тим, що такі ж самі повноваження (але щодо інших об'єктів державної власності) мають та інші органи державної влади, у сфері управління яких перебувають певні об'єкти державної власності: прийняття рішень про створення, реорганізацію і ліквідацію державних підприємств, установ, організацій, керівництво їх діяльністю, здійснення корпоративних прав держави щодо відповідного кола господарських товариств і ін. (ч. 1 ст. 6 Закону про УОДВ).

Повноваження другої підгрупи (додаткові) притаманні лише КМУ як вищій ланці у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності і передбачають вирішення цим органом окремих найбільш важливих питань щодо об'єктів державної власності, в тому числі тих, що перебувають у сфері управління інших суб'єктів, як-то: визначення об'єктів державної власності, що належать до сфери управління КМУ, та об'єктів (єдиних майнових комплексів підприємств, акцій (часток) у статутних капіталах господарських товариств), що передаються іншим суб'єктам управління; затвердження річних фінансових планів державних підприємств, що є суб'єктами природних монополій, та державних підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 мільйонів гривень; погодження рішень інших суб'єктів управління щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, і ін. (ст. 5 Закону про УОДВ).

Особлива роль у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності належить Мінекономіки, Мінфіну та ФДМУ. Як і КМУ, зазначені органи виступають носіями повноважень щодо організації діяльності інших суб'єктів управління, а також базових і додаткових повноважень щодо безпосереднього управління об'єктами державної власності.

Так, Мінекономіки є головним органом серед центральних органів виконавчої влади, що має забезпечувати формування державної політики, визначення загальних принципів та пріоритетних напрямів розвитку у сфері управління об'єктами державної власності. В рамках організації діяльності інших суб'єктів управління Мінекономіки уповноважено здійснювати методологічне і нормативно-правове забезпечення з окремих питань управління об'єктами державної власності, контролювати виконання суб'єктами управління їх функ-

цій шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності такого управління. Базові повноваження з управління об'єктами державної власності це Міністерство здійснює щодо більш ніж 350 господарських організацій (державних підприємств та господарських товариств), які перебувають у сфері його управління [9], а серед найбільш значущих додаткових повноважень вказаного органу у цій сфері можна виділити, зокрема, повноваження стосовно: 1) погодження фінансових планів державних комерційних та казенних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більш як 50 відсотків акцій (часток) належить державі, що є суб'єктами природних монополій, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн гривень, а також суб'єктів господарювання, уповноваженим органом управління яких є КМУ; 2) формування за пропозиціями інших суб'єктів управління переліків державних підприємств, що підлягають корпоратизації, затвердження графіків її проведення; 3) організації перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, ведення обліку таких договорів та ін. (ст. 5² Закону про УОДВ, п. 1–4 Положення про Мінекономіки [10]).

Участь Мінфіну в організації діяльності інших суб'єктів управління полягає у прийнятті ним в межах своєї компетенції нормативно-правових актів міжвідомчого характеру, які регламентують окремі аспекти зазначеної діяльності, що зачіпають інтереси держави у фінансовій та бюджетній сферах. Водночас вказане Міністерство здійснює базові повноваження з управління об'єктами державної власності щодо більш ніж 10 господарських організацій (державних підприємств та господарських товариств), які перебувають у сфері його управління, а також деякі додаткові повноваження, зокрема, погоджує залучення внутрішніх довгострокових та зовнішніх кредитів (позик) усіма державними підприємствами та господарськими товариствами (крім банків), у статутному капіталі яких 50 та більше відсотків акцій (часток) належать державі (ч. 4 ст. 67 Господарського кодексу України [11]).

На відміну від вищеназваних міністерств, для яких управління об'єктами державної власності є одним з багатьох напрямів діяльності, ФДМУ є органом, утвореним спеціально для здійснення функцій у сфері управління об'єктами державної власності, при цьому наявність такого органу передбачено на рівні Конституції України (п. 12 ч. 1 ст. 85) [12]. Організуючи у межах своєї компетенції діяльність інших суб'єктів управління, ФДМУ приймає нормативно-правові акти міжвідомчого характеру, що стосуються ведення обліку об'єктів державної власності, передачі таких об'єктів в оренду, здійснення корпоративних прав держави, приватизації. Крім того, ФДМУ безпосередньо та через

свої регіональні відділення і представництва здійснює базові повноваження з управління об'єктами державної власності щодо більш ніж 30 державних унітарних підприємств та 373 (65,55 % від загальної кількості) господарських товариств, у статутних капіталах яких акції (частки) належать державі [9, 13]. Поряд із цим серед найбільш значущих додаткових повноважень ФДМУ з управління об'єктами державної власності можна назвати ті, що передбачають: 1) ведення обліку цих об'єктів шляхом формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності; 2) надання в оренду єдиних майнових комплексів та іншого нерухомого майна державних підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, здійснення контролю за використанням орендованого майна; 3) погодження відчуження нерухомого майна, повітряних і морських суден, суден внутрішнього плавання та рухомого складу залізничного транспорту, закріпленого за державними підприємствами, установами, організаціями; 4) здійснення приватизації об'єктів державної власності (ст. 7 Закону про УОДВ, ст. 5 Закону України «Про Фонд державного майна України» [14] і ін.).

Наступна ланка у системі суб'єктів управління об'єктами державної влади представлена іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, місцевими органами виконавчої влади та деякими іншими державними органами (всього – більш ніж 100 суб'єктів). Ці органи виступають носіями лише базових повноважень, які поширюються на певні об'єкти державної власності і створені на їх основі господарські та інші організації, що перебувають у сфері управління відповідних органів (ст. 6 Закону про УОДВ). При цьому кількість об'єктів державної власності (створених на їх основі господарських та інших організацій), що перебувають у сфері управління кожного з суб'єктів цієї ланки, суттєво різняться. Наприклад, у сфері управління Пенсійного фонду України перебуває лише одне державне підприємство, тоді як у сфері управління Міністерства аграрної політики і продовольства України – більш ніж 400 державних підприємств і господарських товариств, щодо яких держава має корпоративні права [9].

Низку суб'єктів управління цієї ланки утворено як державні агентства. При цьому всупереч положенням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ч. 2 ст. 17), якими визначено, що центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство у разі якщо більшість функцій цього органу складають функції з управління об'єктами державної власності [15], для більшості існуючих державних агентств функції з управління об'єктами державної власності фактично є другорядними, про що вже відзначалось у науковій літературі [5, с. 197–198].

Ще одну ланку у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності становлять НАНУ і галузеві академії наук, у віданні яких нині перебувають більш ніж 450 державних підприємств [9]. При цьому НАНУ і галузеві академії наук мають майже такий же обсяг базових повноважень з управління об'єктами державної власності, що й суб'єкти управління попередньої ланки. Відмінності полягають у тому, що НАНУ і галузеві академії наук не наділено повноваженнями щодо утворення державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній та управління казенними підприємствами. В той же час зазначені академії мають більший ступінь самостійності у вирішенні питань оренди об'єктів державної власності, і вправі безпосередньо виступати орендодавцями цілісних майнових комплексів та іншого нерухомого майна, щодо якого вони здійснюють функції з управління (ст. 8 Закону про УОДВ, ст. ст. 3, 4 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академії наук та статусу їх майнового комплексу» [16]).

Невід'ємною ланкою у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності також є окремі державні господарські організації (згідно з термінологією Закону про УОДВ – господарські структури), наділені організаційно-господарськими повноваженнями стосовно визначеного кола державних унітарних підприємств та / або господарських товариств, у статутних капіталах яких акції (частки) належать державі. До числа таких суб'єктів управління-господарських структур належать державні господарські об'єднання (зокрема, державні корпорації «Украгропромбуд», «Укртрансбуд», «Укрмонтажспецбуд», «Укрбуд», державний концерн «Укроборонпром» і ін.), національні і державні акціонерні компанії (НАК «Нафтогаз України», НАК «Украгролізинг», НАК «Надра України», ДАК «Укрресурси», ДАК «Хліб України», ДАК «Ліки України», ДАК «Укрмедпром» і ін.), державні холдингові компанії (Українська державна акціонерна холдингова компанія «Укрпапірпром», державна холдингова компанія «Дніпровський машинобудівний завод» і ін.), а також деякі інші державні господарські організації. Особливість становища цих господарських структур у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності полягає у тому, що з одного боку вони виступають суб'єктами управління щодо певних державних підприємств (господарських товариств), а з іншого – самі перебувають у сфері управління КМУ або центральних органів виконавчої влади. Зазначені господарські структури уповноважені укладати контракти з керівниками відповідних державних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50

відсотків, затверджувати їх фінансові та інвестиційні плани (ст. 9 Закону про УОДВ), а також здійснювати інші повноваження, закріплені на рівні спеціальних нормативно-правових актів і актів індивідуальної дії (в тому числі статутів), що регламентують діяльність окремих господарських структур.

Отже, сформована система суб'єктів управління об'єктами державної власності охоплює велику кількість різних суб'єктів, між якими існують субординаційні і координаційні зв'язки.

Разом з тим ефективному функціонуванню досліджуваної системи нині перешкоджає низка чинників. Так, переважаюче місце у цій системі належить міністерствам та іншим органам державної влади, для яких управління об'єктами державної власності є одним з багатьох напрямів діяльності. При цьому підготовка, прийняття і виконання рішень з управління об'єктами державної власності забезпечуються посадовими особами цих органів – державними службовцями, які не завжди володіють достатнім досвідом і знаннями стосовно організації господарської діяльності у ринкових умовах, не мають особистої заінтересованості у покращенні діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, і фактично не несуть персональної відповідальності за наслідки тих рішень, які формально не суперечать вимогам законодавства, але мають негативний економічний ефект. В результаті зазначені та інші фактори створюють умови для зловживання представниками органів державної влади наданими їм правами шляхом сприяння використанню об'єктів державної власності для задоволення приватних інтересів окремих осіб.

У різних джерелах відзначається, що за існуючої системи міністерства та інші державні органи суміщають два різні напрями діяльності: з одного боку, виконують повноваження держави як власника, що має бути зацікавлений у максимізації доходів від діяльності суб'єктів господарювання державного сектору, а з іншого – здійснюють регуляторну діяльність, що передбачає «корекцію» ринкової поведінки суб'єктів господарювання з урахуванням інтересів суспільства (забезпечення інвестиційно-інноваційної політики, гарантії постачання продукції для держави, соціальні гарантії працівникам тощо). Це породжує конфлікт інтересів, і в результаті державні органи реалізують в управлінні, як правило, оперативні відомчі інтереси [2, с. 6; 17, с. 10–11].

Викликає зауваження й наявна практика розподілу об'єктів державної власності між різними органами державної влади, за якої цільове призначення певних об'єктів і профіль діяльності створених на їх основі державних підприємств не завжди відповідають завданням суб'єктів, у сфері управління яких ці об'єкти і підприємства перебувають. Наприклад, у сфері управління Міні-

стерства охорони здоров'я України нині перебуває державне підприємство «Агроком», основним видом господарської діяльності якого визначено розведення великої рогатої худоби, а у сфері управління Державного управління справами – державне підприємство «Держінвестконсалтинг», що проводить діяльність з оптової торгівлі зерном, необробленим тютюном, насінням і кормами для тварин [9]. Невизначеними залишаються критерії віднесення певних об'єктів державної власності до сфери управління КМУ, і системного підходу при вирішенні Урядом питань щодо такого віднесення нині не вбачається. Окремі ж органи державної влади взагалі здійснюють управління об'єктами державної власності за відсутності для цього достатніх правових підстав. Так, ані Закон про УОДВ, ані інші нормативно-правові акти не закріплюють повноваження Верховного Суду України та Служби безпеки України з управління об'єктами державної власності, але попри це у сфері управління вказаних органів перебувають кілька державних підприємств, стосовно яких ці органи фактично здійснюють базові повноваження суб'єктів управління [9].

До числа найбільш проблемних питань, пов'язаних із формуванням і функціонуванням системи суб'єктів управління об'єктами державної власності, належить і питання правового статусу таких суб'єктів як національні і державні акціонерні компанії (далі відповідно НАК і ДАК), що створювались на підставі указів Президента України та постанов КМУ на базі об'єднання за галузевим принципом майна державних унітарних підприємств (організацій) та / або належних державі акцій (НАК «Нафтогаз України», ДАК «Укрресурси», ДАК «Хліб України», ДАК «Національна мережа аукціонних центрів», ДАК «Укрмедпром» та ін.). Представники юридичної науки визнають, що за юридичною природою такі суб'єкти є холдинговими компаніями [18, с. 186; 19, с. 21], але судова практика стосовно цього є суперечливою. Так, в одних випадках суди підтримують зазначену правову позицію і при розгляді спорів за участю НАК і ДАК керуються положеннями законодавства щодо статусу державних холдингових компаній [20, 21], в інших випадках – застосовують протилежну правову позицію, і констатують, що НАК і ДАК не є ані державними холдинговими компаніями, ані господарськими структурами у розумінні ст. 4 Закону про УОДВ, оскільки на відміну від державних холдингових компаній в цьому Законі НАК і ДАК прямо не згадані [22].

Не менш проблемними є питання діяльності державних господарських об'єднань. Так, потрібно погодитись з висновками Міністерства юстиції України, котре констатувало, що за Законом про УОДВ державні господарські об'єднання мають дуже обмежені повноваження, що не дає можливості повно-

цінно виступати суб'єктом управління по відношенню до тих підприємств, які входять до складу цих об'єднань. Більшість повноважень з управління залишаються в уповноваженого органу управління – міністерства, до сфери якого підприємство-учасник входило до вступу в господарське об'єднання. При цьому, враховуючи, що підприємство залишається у сфері управління міністерства, навіть надані господарському об'єднанню повноваження дублюються міністерством, що часто на практиці призводить до виникнення конфліктних ситуацій між цими двома суб'єктами управління [23].

Недосконалість системи суб'єктів управління об'єктами державної власності визнається на державному рівні, проте від часів проголошення незалежності України державна політика щодо формування цієї системи була непослідовною і суперечливою, й залишається такою в останні роки. Так, Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки передбачалось передання до кінця 2012 року повноважень міністерств і відомств з управління підприємствами державного сектору економіки до ФДМУ [24], але фактично таке передання не відбулось. Згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 через реорганізацію Міністерства промислової політики України було утворено Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, основним завданням якого визначено реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності [25]. Проте на підставі Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 це агентство реорганізовано у Міністерство промислової політики України [26], не дивлячись на те, що на рівні Закону про УОДВ залишаються положення про центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, раніше спеціально внесені до цього Закону у зв'язку із створенням зазначеного агентства. Останні програмні документи, що визначають плановані напрями державної політики також передбачають зміни у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності, зокрема, передачу повноважень з управління об'єктами державної власності (крім тих, що забезпечують виконання функцій міністерств і відомств) від центральних органів виконавчої влади до холдингових компаній [27, 28].

Певні варіанти перетворень у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності пропонуються й у наукових публікаціях. Зокрема, М. М. Шкільняк запропонував утворити в Україні окреме Міністерство з управління державною власністю з віднесенням до компетенції останнього повноважень з розроблення державної політики у відповідній сфері. При цьому за висновком

вказаного дослідника, усі функції з управління підприємствами виробничого сектору, що не підлягають приватизації відповідно до законодавства, повинні бути передані Агентству з управління державною власністю без права делегування своїх функцій галузевим органам управління. Ці ж функції для підприємств, де розпочався процес приватизації, має виконувати ФДМУ [7, с. 28–29]. На думку В. В. Джарти, в рамках реформування системи суб'єктів управління головною метою має стати концентрація функцій з управління тими або іншими об'єктами державної власності у межах одного суб'єкта. Центральним та єдиним суб'єктом, відповідальним за управління корпоративними правами держави, має бути визначено Державне агентство, а відповідальним за управління рештою об'єктів державної власності – ФДМУ [4, с. 179–180]. Натомість О. О. Кравчук пропонує зосередити увагу на конкретизації на рівні закону компетенції Мінекономіки, з віднесенням до неї повноважень щодо здійснення міжгалузевого управління державною власністю, координації діяльності всіх інших органів управління в цій сфері, вирішення питань передачі державного майна (крім передачі в межах одного органу управління) [5, с. 203–204].

Зважаючи на наявність доволі суттєвих розбіжностей у поглядах дослідників стосовно порушеного питання, при опрацюванні можливих напрямів удосконалення системи суб'єктів управління об'єктами державної власності доречно враховувати, що у науковій літературі та в інших джерелах вирізняють три основні моделі управління, згідно з якими формуються системи зазначених суб'єктів у різних країнах: 1) децентралізована або галузева модель (decentralized or sector model); 2) подвійна модель (dual model); 3) централізована модель (centralized model) [2, с. 12; 29, с. 32; 30].

У децентралізованій (галузевій) моделі підконтрольні державі підприємства управляються міністерствами (відомствами), які визначають політику у відповідних галузях. Ця модель застосовується у багатьох країнах, де держпідприємства становили значну частину економіки до масштабної приватизації, що відбувалася у 1970–1990 роках. У країнах, де управління такими підприємствами здійснюється за децентралізованою моделлю, координаційна діяльність держави як акціонера починається зі створення спеціальних наглядових установ або призначення координуючої ролі одному з міністерств. Зокрема, така система функціонує у Німеччині. Перевагою децентралізованої моделі є можливість ефективніше здійснювати галузеву політику, наприклад, коли розвиваються конкретні галузі промисловості або якщо підприємствами реалізуються стратегічні проекти. Водночас суттєвим недоліком цієї моделі вважається змішування у діяльності міністерств як функцій з управління певними

підприємствами, так і регулювання у відповідних галузях економіки, що може призвести до конфлікту інтересів [2, с. 12–13; 29, с. 32–33; 30].

Подвійна модель передбачає здійснення прав держави як акціонера двома міністерствами: галузевим міністерством та міністерством, що координує корпоративне управління. Така модель є найбільш поширеною серед країн – учасниць Організації економічного співробітництва і розвитку (далі – ОЕСР), зокрема, в Італії, Греції, Туреччині та Новій Зеландії. Деякі країни (Франція та Австралія) обрали подвійну модель як проміжний крок для переходу від галузевої до централізованої моделі. Перевагою подвійної моделі є можливість ефективного використання системи стримувань і противаг, враховуючи інтереси як певних галузей, так і економіки в цілому. Водночас негативною властивістю цієї моделі є можливість розмивання відповідальності у зв'язку з наявністю двох джерел формування управлінських рішень, а також дезорієнтація керівників компаній, які вимушені брати до відома керівні вказівки декількох міністерств [2, с. 12–13; 29, с. 32–33; 30].

При централізованій моделі державні підприємства управляються однією спеціалізованою організацією або одним із міністерств, пов'язаних із галузевою політикою (наприклад, Міністерством економіки). Така модель застосовується у Данії, Норвегії, Швеції, Нідерландах, Польщі. Великобританія, Фінляндія та Франція також переходять до цієї моделі [2, с. 13]. Як відзначається в одній з доповідей Робочої групи ОЕСР з державної власності та приватизації, в останні роки має місце тенденція все більшого поширення саме централізованої моделі [31]. Поряд з перевагами вказаної моделі – можливість проведення єдиної державної політики щодо компаній з державною участю є її недоліки – можливість ігнорування специфіки окремих галузей [2, с. 12–13; 29, с. 32–33; 30].

Вбачається, що існуюча система управління об'єктами державної власності в Україні тяжіє до децентралізованої моделі. При цьому швидкий перехід до інших моделей управління, декларований на рівні окремих з вищезгаданих програмних документів та пропонуваній в окремих наукових публікаціях, нині навряд чи є можливим та доцільним. Зазначене обумовлено, насамперед, великою кількістю різноманітних об'єктів державної власності та створених на їх основі підприємств, їх об'єднань, установ, організацій. Так, станом на 1 січня 2015 р. в Єдиному реєстрі об'єктів державної власності обліковуються: 1) більше 1 млн об'єктів державної власності, з яких: 723 тис. об'єктів нерухомого майна державних підприємств, установ, організацій; 411,0 тис. об'єктів, які не увійшли до статутних капіталів господарських товариств у процесі корпорати-

зації, але залишилися на їх балансі; 30,6 тис. об'єктів, які не увійшли до статутних капіталів господарських товариств у процесі приватизації і залишилися на їх балансі; 2) 24,9 тис. юридичних осіб, які діють лише на основі державної власності і належність яких до сфери управління відповідних суб'єктів управління підтверджена цими суб'єктами; 3) 569 господарських товариств з корпоративними правами держави (з них 157 товариств з державною часткою 100 %, 277 з державною часткою понад 50 %, 153 з державною часткою від 25 до 50 %, 139 з державною часткою менше 25 %) [13]. За таких умов ані подвійна, ані централізована модель, не дивлячись на певні їх переваги, не спроможні забезпечити належне здійснення функцій з управління об'єктами державної власності.

З урахуванням цього, удосконалення системи суб'єктів управління об'єктами державної власності на сучасному етапі доцільно здійснювати еволюційним шляхом (тобто поступово і постійно), узгоджуючи заходи з удосконалення цієї системи з іншими заходами стосовно покращення такого управління, включаючи оптимізацію наявного складу об'єктів державної власності.

Одним із ключових напрямів удосконалення зазначеної системи може стати реалізація ідеї щодо включення до цієї системи Державної керуючої холдингової компанії (далі – ДКХК), утворення якої було заплановано ще у 2012 році із внесенням до Закону про УОДВ відповідних змін за ініціативою діючого на той час Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном. Виходячи з цих змін, ДКХК має виконувати роль своєрідного центру корпоративного управління щодо господарських товариств, у статутних капіталах яких акції (частки) належать державі, включаючи інші державні холдингові компанії, що набуватимуть статус корпоративних підприємств ДКХК – субхолдингових компаній (ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 6 Закону про УОДВ, ст. 7-1 Закону України «Про холдингові компанії в Україні» [32]).

У контексті опрацювання порушеного аспекту варто відзначити, що ідея про створення ДКХК оцінюється науковцями і практиками неоднозначно. Окремі фахівці визнають, що використання державних холдингових компаній в управлінні об'єктами державної власності є доцільним [33, с. 17], інші ж вважають, що утворення ДКХК лише ускладнить таке управління, збільшить у ньому корупційну складову і матиме наслідком приховане відчуження державних активів [34]. Висловлено й думку, згідно з якою принципово неважливим є питання, хто саме буде управляти конкретним державним об'єктом – міністерство (відомство) чи державний галузевий субхолдинг, оскільки пропоно-

вана триланкова система (ДКХК – галузевий субхолдинг – державне корпоративне підприємство) фактично дублюватиме вже існуючу сьогодні систему зв'язків (ФДМУ – галузеве міністерство (відомство) – унітарне (корпоративне) підприємство), проте не здатна автоматично суттєво і якісно змінити зміст державного управління [6].

Враховуючи такі судження, необхідно визнати, що утворення ДКХК дійсно пов'язано із суттєвими ризиками, на що вказує практика діяльності окремих з раніше створених державних холдингових компаній, котра оцінювалась органами Державної фінансової інспекції України як неефективна і супроводжувалась вчиненням багатьох порушень, що призвели до великих втрат фінансових і матеріальних ресурсів [35, 36]. Між тим причини цих негативних явищ криються не у вадах холдингової компанії як організаційно-правової форми господарювання, а у недосконалому визначенні правового статусу державних холдингових компаній та недостатньому контролі за їх діяльністю. Натомість досвід багатьох зарубіжних країн доводить, що за умови належної організації діяльності державних холдингових компаній така діяльність може бути успішною. Як приклад можна навести такі компанії як Temasek (Сінгапур) [37], Khazanah Nasional (Малайзія) [38], Osterreichische Industrieholding (Австрія) [18, с. 186–187; 39, с. 19–21], MNV Zrt. (Угорщина) [31], Solidium Oy (Фінляндія) [40] та ін. Особливий інтерес викликає практика функціонування державної (керуючої) холдингової компанії в одній з пострадянських країн – Республіці Казахстан. Так, у 2008 році в цій країні утворено державне акціонерне товариство «Фонд національного добробуту «Самрук-Казина», що діє з метою підвищення вартості акціонерного капіталу і сприяння на цій основі конкурентоздатності і розвитку національної економіки. До складу групи цього товариства входять 593 компанії у ключових секторах економіки, включаючи нафтогазовий, електроенергетичний, транспортний, телекомунікаційний і ін. Чистий консолідований прибуток товариства у 2014 році без урахування банків другого рівня оцінюється у розмірі 332,3 млрд тенге, а по групі компаній сплачено до бюджету податків і платежів на суму 1,05 трлн тенге [41].

Переваги включення ДКХК до вітчизняної системи суб'єктів управління об'єктами державної власності вбачаються у тому, що за наявності належних організаційно-правових умов така господарська структура здатна покращити якість і результативність управління державними активами шляхом наближення його до тих підходів, які застосовуються суб'єктами великого підприємництва у приватному секторі економіки. Адже практика свідчить, що розвиток таких суб'єктів забезпечується саме господарськими товариствами, які за

своїм юридичним або фактичним статусом є холдинговими компаніями (наприклад, ПрАТ «СКМ», ПАТ «Автокраз», ТОВ «Кернел-Трейд», ПрАТ «Укрстальконструкція» та ін.), що є додатковим підтвердженням дієвості використання цих господарських структур для вирішення завдань корпоративного управління.

У разі заснування ДКХК формування групи підконтрольних їй підприємств може відбуватись шляхом поступової передачі до сфери її управління акцій (часток) у статутних капіталах господарських товариств (в тому числі утворених шляхом перетворення державних комерційних підприємств), які перебувають у сфері управління ФДМУ, міністерств та інших органів державної влади і відповідають таким критеріям: 1) діють для досягнення переважно комерційних цілей (одержання прибутку); 2) не підлягають приватизації у короткостроковій перспективі. Крім того, організаційно-правова форма холдингової компанії не виключає можливості передачі до сфери управління ДКХК й державних унітарних комерційних підприємств, перетворення яких у господарські товариства з різних причин виявляється недоцільним. За такого підходу ДКХК виступатиме як господарська структура, що забезпечує збільшення вартості активів, належних державі-власнику та підконтрольним їй комерційним організаціям, і тим самим опосередковано вирішує низку інших завдань соціально-економічного розвитку. Однак, як наголошувалось вище, успішна реалізація такого підходу потребує попереднього додаткового опрацювання питань правового статусу ДКХК, які мають стати предметом спеціального дослідження.

Поряд із цим реалізація ідеї щодо утворення ДКХК пов'язана із необхідністю перегляду ролі інших суб'єктів у системі управління об'єктами державної власності. Так, поступово зосереджуючи у сфері управління ДКХК вищевказані комерційні організації, у сфері управління органів державної влади (крім КМУ та ФДМУ) при цьому доцільно залишати державні (в тому числі казенні) підприємства, установи, організації та господарські товариства, які взагалі не мають комерційних цілей, або для яких такі цілі є другорядними (підприємства з виготовлення цінних паперів, підприємства, що забезпечують безпеку руху в повітряному просторі та навігації водними шляхами, підприємства з пробірного контролю, установи та організації освіти і культури тощо), і профіль діяльності яких відповідає завданням відповідних органів державної влади. Такий підхід дасть можливість знизити вищезгадані ризики щодо конфлікту інтересів, властиві децентралізованій моделі управління, і узгоджується з Керівними принципами ОЕСР з корпоративного управління на державних

підприємствах, які передбачають необхідність чіткого розмежування функцій держави як власника і інших функцій держави, які можуть вплинути на умови існування держпідприємств, особливо в тому, що стосується регулювання ринку. Водночас цим документом обумовлено, що централізація функції власника в одному органі є найбільш прийнятною для державних підприємств у конкурентних галузях і може не поширюватись на держпідприємства, які виконують головним чином державно-суспільні функції. Щодо таких підприємств галузеві міністерства залишаться найбільш прийнятними органами для здійснення прав власності, невіддільних від завдань політики [42].

Трансформацію ролі КМУ у досліджуваній системі доцільно здійснювати у напрямі обмеження участі цього органу у безпосередньому управлінні об'єктами державної власності, що має супроводжуватись зменшенням кількості суб'єктів господарювання, які перебувають у сфері управління Уряду. Так, не вбачається об'єктивної потреби в залишенні у сфері управління КМУ суб'єктів господарювання первинної ланки економіки (як-то державні підприємства Редакція газети «Урядовий кур'єр», «Енергоринок», «Укрспецторг» і ін.), оскільки повноваження з безпосереднього управління щодо таких суб'єктів господарювання можуть здійснюватися іншими суб'єктами управління, які на відміну від КМУ здатні більш оперативно вирішувати відповідні питання. Разом з тим залишення у сфері управління КМУ великих господарських структур, діяльність яких має особливо важливе значення для економіки і безпеки країни (таких як ДКХК, державний концерн «Укроборонпром», публічне акціонерне товариство залізничного транспорту) є виправданим, і відповідає статусу Уряду як вищої ланки у системі суб'єктів управління об'єктами державної власності та у системі органів виконавчої влади.

Що ж стосується ролі ФДМУ, то у зв'язку із створенням ДКХК діяльність зазначеного органу державної влади доречно переорієнтувати на управління лише тими державними підприємствами і господарськими товариствами, щодо яких розпочато процес приватизації, із збереженням за ФДМУ інших функцій, які здійснюються ним на теперішній час.

Варіантом усунення вищезгаданих проблем щодо встановлення приналежності до кола суб'єктів управління об'єктами державної власності НАК і ДАК може стати зміна їх найменувань, а саме, визнання їх державними холдинговими компаніями. Таке рішення відповідатиме як фактичному статусу НАК і ДАК, так і Закону України «Про акціонерні товариства», який не оперує поняттям «національна акціонерна компанія» («державна акціонерна компанія») [43]. За наявності економічної доцільності окремі з таких державних

холдингових компаній можуть бути включені до складу групи компаній ДКХК як субхолдингові компанії. Одночасно необхідно доопрацювати й аспекти правового статусу державних господарських об'єднань, виходячи з того, що повноваження таких об'єднань стосовно їх учасників не повинні дублюватись іншими суб'єктами управління (органами державної влади).

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити загальний висновок про доцільність удосконалення системи управління об'єктами державної власності за такими основними напрямками:

1) обмеження участі КМУ у безпосередньому управлінні об'єктами державної власності шляхом передачі державних господарських організацій первинної ланки економіки із сфери управління КМУ до сфери управління інших суб'єктів;

2) утворення ДКХК з поступовою передачею до сфери її управління акцій (часток) у статутних капіталах господарських товариств та державних підприємств, які нині перебувають у сфері управління ФДМУ, міністерств та інших органів державної влади і відповідають таким критеріям: а) діють для досягнення переважно комерційних цілей (одержання прибутку); б) не підлягають приватизації у короткостроковій перспективі; залишення у сфері управління органів державної влади (крім КМУ та ФДМУ) тих державних підприємств, установ, організацій та господарських товариств, які не мають комерційних цілей, або для яких такі цілі є другорядними;

3) переорієнтація діяльності ФДМУ на управління лише тими державними підприємствами і господарськими товариствами, щодо яких розпочато процес приватизації, із збереженням за ФДМУ інших функцій, які здійснюються ним на теперішній час;

4) визнання НАК і ДАК державними холдинговими компаніями (із включенням окремих із них до складу групи компаній ДКХК), а також усунення дублювання повноважень державних господарських об'єднань та інших суб'єктів управління (органів державної влади).

Для забезпечення послідовної реалізації пропонованих заходів положення щодо них доцільно закріпити у відповідному розділі окремого програмного документу – Основних напрямів державної політики у сфері управління об'єктами державної власності із затвердженням його постановою Верховної Ради України. Це стане підставою для подальшого внесення низки необхідних змін до чинних нормативно-правових актів з питань управління об'єктами державної власності (включаючи Закон про УОДВ, закони «Про Фонд державного

майна України», «Про холдингові компанії в Україні») та прийняття нових нормативно-правових актів і актів індивідуальної дії.

Проведене дослідження не вичерпує всього комплексу проблемних питань, пов'язаних з удосконаленням системи суб'єктів управління об'єктами державної власності, з урахуванням чого ці питання мають стати предметом подальшого наукового опрацювання.

1. *Результати єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 2013 рік* [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=ukUA&tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>

2. *100 найбільших державних підприємств України: 2013 р. та 9 місяців 2014 р.* [Електронний ресурс] // Веб-сайт Національної ради реформ. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/100_naybilshyh_derzhpidualnykh_pryemstv_ukrayiny.pdf

3. *Про управління об'єктами державної власності*: Закон України від 21 вересня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456. – (Із змін.).

4. *Джарти В. В.* Управління об'єктами державної власності в Україні: правова природа та механізм реалізації: монографія / В. В. Джарти. – Харків: Діа плюс, 2014. – 270 с.

5. *Кравчук О. О.* Адміністративно-правове регулювання управління державною власністю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О. О. Кравчук; Нац. техніч. ун-т України «Київський політехнічний інститут». – К., 2014. – 460 с.

6. *Пенчева Г. М.* Про недоліки реформування системи органів управління державним майном / Г. М. Панчева // Наше право. – 2012. – № 3 ч. 2. – С. 183–189.

7. *Шкільняк М. М.* Механізм управління державною власністю в системі національної економіки: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03 / М. М. Шкільняк; Терноп. нац. екон. ун-т. – Т., 2009. – 38 с.

8. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222. – (Із змін.).

9. *Реєстр (перелік) суб'єктів господарювання державного сектору економіки* [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Фонду державного майна України. – Режим доступу: <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-stateproperty-Subiekti-gospodaruvannya.html>

10. *Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі*: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2183.

11. *Господарський кодекс України*: Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144. – (Із змін.).

12. *Конституція України*: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – (Із змін.).

13. *Звіт про роботу Фонду державного майна України, хід та результати виконання Державної програми приватизації у 2014 році* [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Фонду державного майна України. – Режим доступу: <http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/Zvit%202014.pdf>.

14. *Про Фонд державного майна України*: Закон України від 9 грудня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 311. – (Із змін.).
15. *Про центральні органи виконавчої влади*: Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385. – (Із змін.).
16. *Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу*: Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 205. – (Із змін.).
17. *Пасхавер О.* Управління державною власністю в Україні: аналіз і рекомендації з удосконалення: аналітична записка / О. Пасхавер. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. – 2008. – 24 с.
18. *Лукач І. В.* Правове становище холдингових компаній: монографія / І. В. Лукач. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
19. *Віхров О. П.* Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / О. П. Віхров; Ін-т екон.-прав. дослідж. НАН України. – Донецьк, 2009. – 30 с.
20. *Постанова Київського апеляційного господарського суду від 31 січня 2012 р. у справі № 50/380* [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21399931>
21. *Ухвала Вищого адміністративного суду України від 3 липня 2014 р. у справі № 2а-5739/09/1770* [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39631636>
22. *Рішення господарського суду Харківської області від 21 квітня 2011 р. у справі № 39/127-09* [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16285341>
23. *Деякі актуальні питання вдосконалення нормативно-правового регулювання оренди державного майна*: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 7 лютого 2011 р. // Податки та бухгалтерський облік. – 2011. – № 24. – Ст. 5.
24. *Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розроблена і схвалена Комітетом з економічних реформ при Президентові України* [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>
25. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади*: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
26. *Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади*: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 3998.
27. *Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»* [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
28. *Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України*: Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.

29. Молотников А. Е. Особенности реализации государством права на управление акционерными обществами / А. Е. Молотников // Предпринимательское право. – 2009. – № 3. – С. 30–37.

30. Романовская Н. Ю. Модели управления государственным сектором экономики [Электронный ресурс] // Современные технологии управления. – 2013. – № 05 (29). – Режим доступа: <http://sovman.ru>

31. *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change* [Электронный ресурс] // Веб-сайт Організації економічного співробітництва і розвитку. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/48455108.pdf>

32. *Про холдингові компанії в Україні*: Закон України від 15 березня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 34. – Ст. 291. – (Із змін.).

33. Плакіда В. Т. Формування системи управління державною власністю в умовах трансформації економічних відносин в Україні: Автореф. дис. ... д-ра держ. упр.: 25.00.02 / Плакіда В. Т. Рада по вивченню продуктивних сил НАН України. – К., 2010. – 38 с.

34. Крюкова С. Комплекс гигантомании / С. Крюкова // Экономические известия. – 2011. – 9 декабря.

35. *Інформація про результати державного фінансового аудиту діяльності Акціонерної холдингової компанії «Укрнафтопродукт»* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступа: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/42924;jsessionid=89A126A6BEF318EC990D39E351CC3954>

36. *Про діяльність Державної акціонерної холдингової компанії «Артем»* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступа: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/85133>

37. *Інформація про компанію Temasek* [Електронний ресурс] // Веб-сайт компанії Temasek. – Режим доступа: <http://www.temasek.com.sg/abouttemasek/corporateprofile>

38. *Інформація про компанію Khazanah Nasional* [Електронний ресурс] // Веб-сайт компанії Khazanah Nasional. – Режим доступа: <http://www.khazanah.com.my/About-Khazanah/Corporate-Profile>.

39. Авдашева С. Б. Холдинги с участием государственных и смешанных компаний: оценка российской практики в контексте мирового опыта. Препринт WP1/2003/04 / С. Б. Авдашева. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 36 с.

40. *Інформація про компанію Solidium* [Електронний ресурс] // Веб-сайт компанії Solidium. – Режим доступа: <http://www.solidium.fi/en/>

41. *Отчет за 2014 год Акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»* [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына». – Режим доступа: <http://sk.kz/section/6928>

42. *Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях* [Электронный ресурс] // Веб-сайт Організації економічного співробітництва і розвитку. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/oecd-guidelines-corporate-governance-soes-2005.htm>

43. *Про акціонерні товариства*: Закон України від 17 вересня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50–51. – Ст. 384. – (Із змін.).