

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ



**Голосніченко Іван  
Пантелійович,**

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського та адміністративного права факультету соціології і права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут», заслужений юрист України



**Кравчук Олексій  
Олегович,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського та адміністративного права факультету соціології і права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»

*У статті сформульовано основні засади наукової концепції реформування адміністративно-правового регулювання управління державною власністю. Визначено необхідні заходи адміністративно-правового впливу, які дозволять досягнути підвищення якості відповідної управлінської діяльності, а отже і її основної мети – зміцнення державної власності, закладення належної майнової основи для здійснення усіх завдань і функцій держави.*

**Ключові слова:** управління державною власністю, державне майно, державна політика, реформування власності.

Упродовж двадцяти трьох років незалежності Україна мала безліч програм розвитку різних секторів економіки, однак не висувала як пріоритет розвиток державного сектору, передусім військового комплексу, який у всіх державах світу утримується за рахунок державного бюджету. Міцність державної власності, на наш погляд, характеризує також і міцність держави в цілому. Щоб протистояти силам, які виступають проти незалежності держави, потрібна міцна економіка в цілому та її державний сектор зокрема. Достатньо сказати, що за повідомленням міністра фінансів України О. Шлапака, лише на проведення антитерористичної операції на Донбасі потрібно близько 1,5 млрд. грн. щомісяця [1].

Безумовно, що в наших складних умовах діяльності держави вкрай необхідними є контрольні дії фінансових органів, які не допускають розбазарювання державних коштів. Так, тільки «за перше півріччя цього року територіальні органи Держфінінспекції не допустили зайвих витрат у сфері державних закупівель на загальну суму майже 1,6 млрд. грн. Ці дані оприлюднено за результатами роботи державних контролерів лише за запитом документів навіть без виходу

їх на перевірку об'єктів. Зокрема через виявлені фінансові порушення було скасовано конкурсні торги на загальну суму понад 1,3 мільярда. Ще на понад 263 млн. грн. розірвано вже укладені угоди. За даними прес-служби відомства, найбільше заощадили бюджетних коштів фінінспектори у Львівській області (462,7 млн. грн., або 29,2% від загальної суми). На Луганщині також зберегли значну суму – 404,5 млн. грн., на Житомирщині та Донеччині не дозволили зайве витратити відповідно 130,5 та 125,5 млн. грн.» [2].

Тому навряд чи виправданним є майже безмежне розширення мораторію на здійснення перевірок суб'єктів господарювання, прийнятого Законом України від 31 липня 2014 р. «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», унаслідок чого його поширено й на органи Держфінінспекції та відповідно на їх контроль за державними суб'єктами господарювання [3].

Незважаючи на це, у наших особливих умовах покладання лише на органи фінансового контролю відповідальності за формування державної власності та її збереження є недостатнім. Потрібні всебічні підходи до її зміцнення і примноження. Важливим тут є адміністративно-правове регулювання управління державною власністю та її охорона. Адже навіть у радянський період розвитку, на наш погляд, збереження і правова охорона державної власності мали певні ефективні способи діяльності держави щодо її зміцнення й охорони, які мають використовуватися і в наш час.

Акцентувалась увага на трьох основних складових адміністративно-правової охорони державної власності: запобіганні посяганням на державну власність; організації та безпосередній охороні державного майна; застосуванню в необхідних випадках заходів адміністративного примусу щодо осіб, які вчинили протиправні дії проти державної власності [4]. Адміністративно-правова охорона державної власності розглядалася як виконавчо-розпорядча діяльність державних органів, яка виявлялася в запобіганні протиправним посяганням на державну власність і застосуванню в необхідних, передбачених законом випадках заходів адміністративного примусу [5].

У період незалежного розвитку України державна власність поряд з іншими її видами має активно розвиватися. Конституція України в ст. 13 проголошує, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Запровадження ринкової економіки, широке використання в її побудові товарно-грошових відносин, як показало життя, аж ніяк не означає вилучення держави з економіки. Водночас держава має виконувати в ринковій економіці зовсім інші функції. Замість твердого централізованого регулювання економіки, заснованої на державній власності, потрібне регулювання економічних відносин, установлення й підтримка правил економічних відносин в умовах різноманіття форм власності [6; 7]. Актуальне значення має удоско-

налення управління державною власністю не лише щодо майна, закріпленого за державними підприємствами, установами, організаціями, але і в сфері забезпечення прав громадян користуватися відповідно до закону об'єктами права виключної власності народу. Окрім того правове регулювання державного управління в сфері ринкової економіки дає можливість зберегти регульовальний і контрольний вплив держави на розвиток галузей економіки, що забезпечують життєдіяльність суспільства або мають підвищену соціальну вагу, шляхом корпоративної участі органів держави в господарських (акціонерних та інших) утвореннях, що здійснюють діяльність у цих галузях [8].

Важливо сьогодні виявити резерви в управлінні державною власністю, намітити шляхи її оздоровлення та ефективного використання.

Нині державна політика України має бути спрямована на зміцнення державного бюджету і державної власності в цілому. Слід здійснити на державному рівні наукові дослідження щодо основних напрямків укріплення державної власності та з допомогою правових інструментів врегулювати відносини з управління цією формою власності і тим самим надати офіційність цим відносинам.

З огляду на таке, у цій статті маємо за мету сформулювати основні засади наукової концепції реформування адміністративно-правового регулювання управління державною власністю, визначивши необхідні заходи адміністративно-правового впливу, які дозволять досягнути підвищення якості відповідної управлінської ді-

яльності, а отже і її основної мети – зміцнення державної власності, закладення належної майнової основи для здійснення всіх завдань і функцій держави.

Об'єктом адміністративно-правових відносин, що формуються для регулювання управління державною власністю, є реалізація засад внутрішньої та зовнішньої політики України. У Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» до основних її принципів зокрема віднесені забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості, використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку [9]. Без міцної економічної основи належне забезпечення зазначених у законодавстві основних засад розвитку суспільства і держави є неможливим.

Як показує досвід 23-річної незалежності нашої держави, без наявності сильного бюджету, належного майнового забезпечення органів державної влади, правоохоронних органів і Збройних Сил проведення в життя відповідної соціальної політики – досягти європейського рівня життя в Україні та забезпечити її незалежність – неможливе.

Державна політика у сфері управління державною власністю в Україні має спрямовувати свої пріоритети не на приватизацію, а на зміцнення і розбудову державної власності поряд з іншими її формами. Потрібно на

інституціональному рівні визначити, що роздержавлення майна шляхом приватизації – це вимушений захід для переходу від адміністративно-командної до ринкової економіки. Цей захід є одноразовим і продовжувати його надалі не тільки недоцільно, але після завершення етапу реформування економіки з цього боку шкідливо, адже це руйнує державну власність і порушує принцип рівності всіх форм власності.

Закріплення основних напрямків зміцнення державної власності в Україні можливе шляхом удосконалення наявних, а також вироблення і прийняття нових норм адміністративного права, що мають урегулювати відносини публічного управління цією формою власності.

Отже, на сьогодні існує нагальна потреба реформування управління державною власністю, для здійснення якого потрібна послідовна реалізація таких основних груп заходів: визначення на адміністративно-правовому рівні основних функцій з підвищення рівня якості управління державною власністю та порядку їх реалізації; створення сучасного адміністративно-правового інституту управління державною власністю; упровадження та реалізація у відповідній управлінській діяльності послідовного системного підходу; належне визначення в правових нормах адміністративно-правового статусу об'єктів державної власності та суб'єктів управління, належна організація та здійснення адміністративно-правової охорони державної власності.

Концептуальні засади реформування управління державною власністю базуються на визнанні наявних проблем на різних рівнях адміністративно-правового опосередкування такого управління, що об'єктивно потребують невідкладного вирішення, передусім із застосуванням відповідних заходів адміністративно-правового впливу.

1. Сучасний стан реалізації державної політики у сфері управління державною власністю свідчить про недостатню якість, низьку ефективність і безсистемність такого управління: центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію цієї державної функції, відсутній, інформацією про об'єкти державної власності держава не володіє, існує значна кількість непрацюючих державних підприємств, організацій, установ, контроль за діяльністю яких втрачено [10, с. 77], приватизовані в минулі роки стратегічні об'єкти не забезпечують реалізацію потреб держави та суспільства в енергетичній, екологічній, продовольчій та економічній безпеці, державний сектор економіки не забезпечує стабільних надходжень до бюджету у вигляді дивідендів, суспільно важливі публічні послуги населенню надаються в багатьох сферах на вкрай незадовільному рівні.

З урахуванням цього підвищення рівня якості управління державною власністю має базуватися на таких заходах:

– перегляд стратегічних галузей економіки, які мають розвиватися на базі державної власності (віднесення до них, наприклад, виробництва алкогольних напоїв і тютюнових виробів);

– визначення центрального органу виконавчої влади на рівні міністерства, відповідального за вироблення та реалізацію державної політики у сфері управління державною власністю;

– упорядкування процедури створення, ліквідації, реорганізації державних підприємств, організацій, установ, віднесення цього питання до виключної компетенції Кабінету Міністрів України;

– організація належного обліку об'єктів державної власності, звітності про його використання та відповідного державного контролю;

– послідовна реалізація принципів відкритості та прозорості в управлінні державною власністю, його доступність для громадського контролю, зокрема шляхом оприлюднення докладної інформації про наявність, стан і рух державного майна;

– реприватизація об'єктів, які були передані суб'єктам інших форм власності з порушеннями чинного законодавства, щодо яких приватизаційні зобов'язання не виконуються або приватизація яких проведена помилково;

– створення умов для організації та діяльності державних підприємств та організацій, що забезпечують стабільні надходження до Державного бюджету у вигляді відрахувань частки прибутку (дивідендів);

– використання державної власності виключно для забезпечення публічних потреб;

– удосконалення системи правового регулювання державних закупівель на основі максимального її спрощення та наближення до ринкових

вимог із покладанням на керівників замовників особистої відповідальності за кожну закупівлю (з ліквідацією таких квазіорганів, як комітети конкурсних торгів, які реальних рішень не приймають, а створені по суті для зняття з керівників, що розпоряджаються державним майном і коштами, будь-якої відповідальності) та максимізації поточного контролю;

– збільшення бюджетних асигнувань для створення професійно підготовлених і боєздатних Збройних Сил України;

– перегляд підходів до оподаткування доходів, недопущення значного зменшення податків із крупних підприємств, перекладення їх на представників середнього класу суспільства.

2. Правове регулювання управління державною власністю не забезпечує сучасних потреб. Багато років воно засновувалося на нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, наказах Фонду державного майна України. Було прийнято закони лише з окремих питань управління державною власністю – головним чином закони з питань приватизації. Лише 2006 року прийнято Закон України «Про управління об'єктами державної власності», який дав визначення цього управління та передбачив систему суб'єктів та об'єктів управління. Закон містив значну кількість недоліків системного характеру, а тому в подальшому став одним із тих законодавчих актів, що зазнають найчастіших змін у процесі вдосконалення чинного законодавства. Законом не визначено низку важливих питань, які мають становити основу

правового регулювання в цій сфері. Зокрема він не встановив принципів управління державною власністю [11]. На сьогодні правові норми у сфері управління державною власністю містяться в десятках законів і сотнях підзаконних актів, є багато в чому застарілими, колізійними, спостерігаються прогалини в праві, зони недосконалого, слабого регулювання.

Саме тому на сучасному етапі розвитку вітчизняного адміністративного права слід забезпечити формування адміністративно-правового інституту управління державною власністю, що має включати норми:

- щодо загальних засад управління державною власністю, зокрема принципів такого управління;

- які визначають адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади, відповідального за вироблення та реалізацію державної політики у сфері управління державною власністю, та інших органів управління, їх посадових осіб;

- щодо порядку створення, реорганізації, ліквідації підприємств, організацій, установ державної власності;

- щодо порядку передання об'єктів державної власності, зокрема в межах одного органу управління, порядку закріплення державного майна;

- які регулюють порядок здійснення обліку державного майна та контролю за його використанням і збереженням;

- що встановлюють винятковість і врегульовують порядок вирішення організаційних питань щодо використання державного майна для задово-

лення індивідуальних потреб – надання його в оренду, відчуження та приватизації, а також процедури реприватизації державного майна, повернення державі цілісних майнових комплексів, що перебували в орендному користуванні.

Основним концептуальним підходом, що впливає з конституційних приписів, має бути розміщення переважної частини правил, які встановлюють повноваження та способи дії органів виконавчої влади, інших органів державної влади в процесі управління державною власністю, у законах України.

3. Управління державною власністю і в минулі двадцять років, і сьогодні здійснюється дискретно, тобто не системою власності в комплексі, а щодо окремих її об'єктів. Управління власністю розосереджено між різними органами та посадовими особами. Недостатньо та неефективно використовуючи такий важливий управлінський інструмент, як облік і звітність, держава на сьогодні не має достатньої загальної інформаційної бази для здійснення управління державною власністю. Організаційні системи обліку та контролю, що функціонують на рівні окремих державних юридичних осіб або уповноважених органів управління, не мають належного загальнодержавного рівня. Тобто сьогодні держава фактично не знає, чим вона управляє: у розпорядника реєстру об'єктів державної власності відсутня повна інформація про обсяг, склад і вартість державного майна, понад 5 тисяч юридичних осіб державної власності не визнані жодним органом управ-

ління; інформація про понад 25% об'єктів управління органами управління не надається [10, с. 147–148]. Аналіз інформації, потрібної для прийняття рішень, здійснюється часто в умовах невизначеності, а тому всі запропоновані реформи по суті зводилися і зводяться головним чином до реорганізації чи надання бюджетних коштів, чи до простого перейменування або тієї ж приватизації відповідних об'єктів.

Отже, необхідним чинником забезпечення сучасного та якісного управління державною власністю є впровадження та реалізація в управлінській діяльності послідовного системного підходу – як з позиції системності суб'єктів управління, так і з позиції впорядкування об'єктів державної власності. З цієї метою необхідно:

– упровадити повний єдиний реєстр об'єктів державної власності, що має містити фінансову та управлінську звітність підприємств, організацій, установ державної власності та корпоративних суб'єктів державного сектору економіки, та повну інформацію про наявність і рух державного майна за всіма органами управління та балансоутримувачами;

– покласти в основу відповідного державного реєстру принцип організаційного поєднання в єдиний комплекс управлінсько-інформаційних систем, що функціонують на рівні органів управління, державних підприємств, організацій, установ;

– стандартизувати облік, узагальнення облікової та звітної інформації, формування та надання якої суб'єктам інформаційних відносин

має здійснюватись на основі єдиних організаційно-методологічних засад на рівнях усієї державної власності, окремої галузі, органу управління;

– забезпечити належний контроль у сфері обліку державного майна.

За принципом відкритості та прозорості у сфері управління державною власністю, не може бути обмежено доступ до інформації про володіння, користування чи розпорядження державним майном.

6. У практичній діяльності з управління державною власністю щодня виникають серйозні проблеми, пов'язані з недосконалістю регулювання адміністративно-правового статусу державного майна, закріпленого за юридичними особами державної власності. Це пояснюється не лише низькою розробленістю понятійно-категоріального апарату, але і наявністю суттєвих прогалин у правовому регулюванні. Неврегульованим залишається адміністративно-правовий статус майна державної установи, організації, що не здійснює господарської діяльності, недостатньо врегульовано питання передання об'єктів права державної власності, відсутня заборона передання такого майна поза визначеними законодавством способами. Часто державні суб'єкти господарювання або навіть державні організації та установи виступали і виступають засновниками й учасниками недержавних суб'єктів господарювання, що фактично призводить до позаприватизаційного відчуження об'єктів державної власності, по суті – до їх втрати [10, с. 199–201].

Саме тому в адміністративно-правових нормах має бути визначено

адміністративно-правовий статус об'єктів державної власності, зокрема шляхом урегулювання:

– адміністративно-правового статусу державних підприємств, організацій, установ, зокрема органів державної влади, визначення повноважень їх адміністрації у сфері управління державною власністю;

– визначення порядку закріплення та передавання державного майна, зокрема в межах одного органу управління, порядку інвентаризації об'єктів державної власності;

– визначення сучасного порядку призначення та укладення контрактів із керівниками державних підприємств, у яких має бути приділено особливу увагу відповідальності за забезпечення ефективного використання та збереження об'єктів державної власності;

– забезпечення стандартизації у сфері підготовки та узагальнення інформації про наявність і стан об'єктів державної власності на основі належно організованої системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності;

– заборони передавання об'єктів державної власності поза визначеними законодавством способами, зокрема заборони передавання такого майна при заснуванні недержавних суб'єктів господарювання без відповідного рішення Кабінету Міністрів України.

7. На сьогодні практично відсутні норми, що регулюють особливості адміністративно-правової охорони та захисту державної власності. Органи управління та їх посадові особи при виявленні посягань на

державну власність фактично діють у межах правового статусу представників будь-якого власника, коли заходи реагування, пов'язані із захистом власності, залишаються на розсуд відповідних осіб. Широко відомо, наприклад, що достатньо органу управління пропустити строк позовної давності або апеляційного оскарження судового рішення, прийнятого не на його користь, для того, щоб державне майно було втрачено. Беззаперечно, такий стан речей є неприпустимим. А отже гостро стоїть питання організації та здійснення адміністративно-правової охорони державної власності, що зокрема полягає:

– у розробці адміністративно-правових засобів, спрямованих на запобігання, протидію та усунення наслідків правопорушень у сфері державної власності;

– у передбаченні в законі обов'язку органів управління, їх посадових осіб щодо вжиття заходів захисту власності при виявленні відповідних правопорушень і посягань на власність, конкретизації цього обов'язку в нормах компетенційного характеру;

– у забезпеченні заходів фізичного захисту об'єктів державної власності з допомогою відповідних підрозділів правоохоронних органів у межах реалізації їх основних функцій.

Упровадження запропонованих адміністративно-правових заходів, їх належне і послідовне застосування є одним із найважливіших чинників, що дозволяють забезпечити зміцнення державної власності, підвищення якості публічного управління нею, а також виведення не лише управління в цій сфері, але і держав-



ного управління в усіх його сферах і галузях на сучасний самодостатній рівень.

#### Список використаних джерел:

1. Шлапак розповів, скільки в місяць витрачається на АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slovoidilo.ua/news/3783/2014-07-21/shlapak-rasskazal-skolko-v-mesyac-tratitsya-na-ato.html>.

2. Дацюк Л. Посилюється нагляд за бюджетними коштами / Л. Дацюк // Урядовий кур'єр. – 18 липня 2014.

3. Голос України. – 2 серпня 2014.

4. Резвых В. Д. Административно-правовая охрана социалистической собственности / Резвых В. Д. – М.: «Юридическая литература», 1975. – С. 23.

5. Голосниченко И. П. Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел : дисс. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук / Голосниченко И. П. – К.: КВШ МВД СССР, 1980 – С. 22.

6. Яковлев В. Ф. Гражданский кодекс и государство / Яковлев В. Ф. // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика : сборник памяти С. А. Хохлова ; отв. ред. А. Л. Маковский; Исследовательский центр частного права. – М., 1998. – С. 59–60.

7. Камышанский В. П. Пределы и ограничения права собственности / В. П. Камышанский. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2000. – С. 7.

8. Порошенко П. О. Правове регулювання управління державними корпоративними правами в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / П. О. Порошенко; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 17 с.

9. Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

10. Кравчук О. О. Управління державною власністю : адміністративно-правові засади : монографія / О. О. Кравчук. – К. : НТУУ «КПІ», 2013. – 444 с.

11. Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – Ст. 2726.

#### **Голосниченко И. П., Кравчук А. О. Концептуальные основы реформирования административно-правового института управления государственной собственностью.**

*В статье сформулированы основные начала научной концепции реформирования административно-правового регулирования управления государственной собственностью. Определены необходимые меры административно-правового воздействия, позволяющие добиться повышения качества соответствующей управленческой деятельности, а следовательно достичь ее основной цели – укрепления государственной собственности, создания надлежащей имущественной основы осуществления всех задач и функций государства.*

**Ключевые слова:** управление государственной собственностью, государственное имущество, государственная политика, реформирование собственности.

#### **Golosnichenko I. P., Kravchuk O. O. Conceptual framework of reforming the administrative and legal institution of state property management.**

*The basic principles of the scientific concept of administrative legal regulation of state property management reforming are formulated in the article. The necessary steps of*

*administrative legal influence that will ensure improvement of quality of the relevant management activities, and ensure the achievement of its main goal – strengthening of state property and providing an adequate basis for the implementation of all tasks and functions of the state are defined.*

*Conceptual bases of the reform of state property management are based on the recognition of problems at different levels of administrative legal regulation of this management that objectively require urgent solutions, especially with appropriate administrative legal influence.*

*There is an urgent necessity of state property management reforming. For the implementation of the reform it is needed to implement consistently these major groups of activities: definition for administrative and legal level core functions to improve the quality of state property management and the order of their implementation; create a modern administrative legal institution of state property; introduction and implementation of appropriate management activities in a consistent systematic approach; proper definition in the law of administrative legal status of state ownership and managerial bodies, proper organization and implementation of administrative and legal protection of state property. Implementation of the reform requires the consistent implementation of these major groups of activities: administrative legal definition of the core functions to improve the quality of state property management and the order of their implementation; create a modern administrative and legal institution of state property management; introduction and implementation of consistent systematic approach in state property management; proper legal definition of administrative legal status of state property subjects; proper organization and implementation of administrative legal protection of state property.*

**Key words:** state property management, state property, government policies, reforming of property.

*Стаття надійшла до редакції 15.08.2014*