

УДК 342.95:351.711

Минюк Олена Юріївна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права
та процесу Навчально-наукового інституту права
Університету ДФС України
м. Ірпінь, Україна
Андросович Вікторія Сергіївна,
здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти
Навчально-наукового інституту права
Університету ДФС України
м. Ірпінь, Україна

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

Стаття присвячена основним проблемам удосконалення правового режиму державного майна. Розглянуто три напрями вдосконалення механізму правового режиму державного майна: організаційно-правовий, організаційно-адміністративний та організаційно-економічний. Зроблено висновки, що удосконалення зазначених механізмів управління державним майном посилить адміністративні, правові та економічні складові системи управління майновими процесами в державному секторі економіки і дозволить вирішувати поставлені перед державою завдання щодо активізації приватизаційних процесів та підвищення ефективності управління майном, яке залишається у володінні держави.

Ключові слова: управління державним майном, механізм управління державним майном, організаційно-правовий механізм управління державним майном, організаційно-адміністративний механізм управління державним майном, організаційно-економічний механізм управління державним майном, напрями удосконалення правового режиму державного майна.

Управління державним майном є одним із інструментів підвищення ефективності економіки та посилення її конкурентоспроможності, а удосконалення механізмів управління державним майном передбачає формування мети управління, визначення принципів, цілей, завдань, методів, ефективних інструментів управління. Зміни, що повинні відбуватися в системі управління державним майном, насамперед вимагають обрання необхідних механізмів для реалізації політики у сфері державних майнових відносин.

Різні аспекти питання закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами та правового статусу цього майна, а також проблеми та напрями вдосконалення правового режиму державного майна розглядалися в працях С.С. Алексеева, О.Ю. Битяка, А.В. Венедиктова, В.Б. Ісакова, В.В. Круглова, Н.І. Матузова, Ю.П. Пацурківського, Д.В. Петрова, Д.В. Сараєва, С.Б. Се-

лецької, Л.М. Собко, І.В. Спасибо-Фатєєвої, О.Я. Сугака, Є.О. Суханова, Є.О. Харитоновна, О.О. Хатунцева, Я.М. Шевченко, Р.А. Юнусова та інших учених.

Метою статті є визначення основних проблем та напрямів удосконалення правового режиму державного майна.

Основними чинниками, що забезпечили значний рух у напрямі розбудови й удосконалення системи майнових відносин державного сектору економіки, стали й такі механізми управління державним майном, як організаційно-правовий, організаційно-адміністративний та організаційно-економічний. Проте ці механізми повинні тісно взаємодіяти, створюючи ефективну систему управління державним майном [1].

Однією з проблем, які існують у сфері управління державним майном, є те, що застаріла й недосконала нормативно-правова база ускладнює належне проведення приватизаційних процесів та управління державним майном. Не повністю врегульовані повноваження органів приватизації в частині земельних відносин, у зв'язку з чим продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти приватизації, гальмується, а надходження коштів від нього незначні [2].

Складнощі у сфері приватизації об'єктів разом із земельними ділянками виникають внаслідок того, що для більшості об'єктів приватизації, які пропонуються разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані, підготовка землепорядної документації аналогічна процедурі первинного землевідведення [2].

Проблемним є також питання списання неприданих та зруйнованих об'єктів. Порядком списання об'єктів державної власності (далі – Порядок), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 року № 1314 [3], не визначено процедуру списання фізично зношених та зруйнованих об'єктів державної власності, які перебували на балансах ліквідованих господарських товариств, у тому числі об'єктів державного житлового фонду, що перебувають в аварійному стані або непридатному для використання в житловому фонді.

Крім того, дія Порядку не поширюється на майно, порядок списання якого визначається окремими законами (військове майно, державний матеріальний резерв, об'єкти цивільної оборони, цілісні майнові комплекси підприємств тощо).

Суттєвими недоліками правового регулювання створення і функціонування юридичних осіб державної власності, що негативно відбиваються на ефективності управлінської діяльності щодо майна державної власності в Україні, є те, що після втрати в 2007 році чинності Закону України “Про власність”, законодавчі акти не визначають правового режиму майна державної установи, а також те, що ним не регулюється порядок закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами.

Також проблемним є питання щодо власника майна, яке передане державним акціонерним товариствам, 100 відсотків акцій яких належить державі. Аналіз положень чинного законодавства у сфері управління державною власністю дає підстави стверджувати, що на сьогодні є законодавчі підстави вважати майно

таких компаній державною власністю, що закріплюється за такими компаніями на праві господарського відання.

Відповідно до Закону України “Про управління об’єктами державної власності” [4], державні господарські об’єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації є суб’єктами управління об’єктами державної власності (стаття 4 вказаного Закону). Цим Законом також не передбачено набуття права власності державною акціонерною компанією на передані до її статутного фонду пакети акцій.

Крім того, необхідно зазначити, що корпоративні права держави, надані господарським структурам в управління, не можуть бути відчужені з державної власності без дозволу Кабінету Міністрів України. Стосовно них не можуть вчинятися дії, наслідком яких може бути відчуження цих корпоративних прав із державної власності. Відчуження корпоративних прав держави здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації (частина друга статті 9 Закону України “Про управління об’єктами державної власності” [4]).

Статтею 1 Закону України “Про акціонерні товариства” [5] передбачено, що особливості правового статусу, утворення, діяльності, припинення акціонерних товариств, що провадять діяльність на ринках фінансових послуг, а також державних акціонерних товариств, визначаються законами. Таким чином, зазначеним Законом передбачається встановлення на законодавчому рівні особливостей правового статусу державних акціонерних товариств. На сьогодні законопроектів із порушеного питання немає, однак ця норма уже свідчить про те, що виключне застосування у цьому випадку цивілістичного підходу є невірним.

Єдиним законодавчим актом, який на сьогодні чітко врегулює питання правового статусу майна акціонерних товариств, єдиним засновником і учасником яких виступає держава, є Закон України “Про холдингові компанії в Україні” [6]. За пропозицією Президента України вказаний Закон було доповнено частиною 13 статті 6, згідно з якою пакети акцій (часток, паїв) або інше майно, передані до статутного фонду державної холдингової компанії (а такою є холдингова компанія, утворена у формі відкритого акціонерного товариства, не менш як 100 відсотків акцій якого належить державі) перебувають у державній власності і закріплюються за нею на праві господарського відання.

Проте цих положень недостатньо для належного, остаточного і всебічного регулювання порушеного питання, оскільки на сьогодні переважна більшість державних акціонерних компаній, згідно з їх установчими документами, не є холдинговими компаніями, хоч фактично за усіма ознаками їх можна віднести до таких (стаття 1 Закону визначає, що холдингова компанія – це акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств).

Остаточну крапку у цьому питанні повинен все-таки поставити законодавець. Для завершення тривалих дискусій необхідним є чітке та однозначне визначення правового статусу такого майна саме на законодавчому рівні (шляхом прийняття окремого закону про державні акціонерні товариства або шляхом внесення змін

до вже існуючих – законів про управління об'єктами державної власності та про акціонерні товариства).

Вважаємо, що вдосконалення механізму правового режиму державного майна має здійснюватися за трьома напрямками: організаційно-правовим, організаційно-адміністративним та організаційно-економічним.

Удосконалення організаційно-правового механізму управління державним майном передбачає таке:

1) внести зміни до Земельного кодексу України [7] щодо можливості органам приватизації до розмежування земель державної та комунальної власності здійснювати розпорядження земельними ділянками державної власності аналогічно органам місцевого самоврядування та державним адміністраціям;

2) внести зміни в частині поширення дії Порядку [3] на об'єкти житлового фонду, військового майна, державний матеріальний резерв, об'єкти цивільної оборони, майно, що входить до складу цілісних майнових комплексів, переданих в оренду, внаслідок його нормативного, фізичного чи морального зносу або пошкодження, з можливістю виключення його з Реєстру об'єктів державної власності;

3) внести зміни до Закону України “Про управління об'єктами державної власності” [4]:

– в ч. 1 ст. 3 (щодо переліку об'єктів управління державної власності) абзаци другий і третій замінити новим абзацом такого змісту: майно державних підприємств, установ, організацій, казенних підприємств, інших юридичних осіб державної власності, що закріплюється за ними на праві господарського відання, оперативного управління”;

– позицію “і” п. 18 ч. 2 ст. 5 (щодо повноважень Кабінету Міністрів України визначати порядок) викласти в такій редакції: “і) закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами, іншими державними господарськими організаціями на праві господарського відання, оперативного управління, та порядок використання і розпорядження активами цих суб'єктів”;

– статтю 6 (щодо повноважень уповноважених органів управління) доповнити новим пунктом 13 такого змісту: “13) закріплюють майно за державними підприємствами, організаціями, установами, іншими державними господарськими організаціями на праві господарського відання, оперативного управління”.

Інституційна система управління державним майном є недосконалою, а отже, існує необхідність побудови злагодженої системи відповідних органів управління.

Для вдосконалення організаційно-адміністративного механізму управління державним майном, вважаємо, необхідно:

1) включити до повноважень щодо реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності моніторинг стану управління державним майном та оцінювати державні органи управління щодо їх ефективності відповідних владних функцій;

2) провести інвентаризацію державного майна, класифікацію, вдосконалити систему його обліку, паспортизацію та оформлення права власності на державні

об'єкти, впорядкувати статистичний і оперативний облік, контроль за станом об'єктів, їх використанням за цільовим призначенням.

Щодо вдосконалення організаційно-економічного механізму пропонуємо:

- 1) планувати надходження коштів до державного бюджету за оренду державного майна з урахуванням кількості укладених договорів та прогнозної динаміки на майбутній рік;
- 2) забезпечити прозорість фінансових потоків;
- 3) використовувати механізми та методи цільового фінансування видатків на експлуатацію, утримання та ремонт об'єктів державної власності;
- 4) залучати максимальну кількість державного майна в економічний обіг.

На основі зазначеного вище можна зробити висновки, що удосконалення зазначених механізмів управління державним майном посилить адміністративні, правові та економічні складові системи управління майновими процесами в державному секторі економіки і дозволить вирішувати поставлені перед державою завдання щодо активізації приватизаційних процесів та підвищення ефективності управління майном, яке залишається у володінні держави. Водночас економіка отримує додатковий імпульс розвитку, а держава ширші можливості для підвищення соціальних стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Круглов В.В.* Основні напрями вдосконалення механізмів управління державним майном. Публічне адміністрування: теорія та практика: [електронне видання]. Дніпропетровськ, 2012. № 1 (7). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01%287%29/12kvvudm.pdf> (дата звернення: 18.11.2020).
2. Приватизація наосліп: рішення Колегії Рахункової Палати України від 24 травня 2011 року. Офіційний сайт Рахункової Палати України. URL: <http://www.rp.gov.ua/Plan/2011/?id=794> (дата звернення: 18.11.2020).
3. Про затвердження Порядку списання об'єктів державної власності: постанова Кабінету Міністрів України №1314 від 08 листопада 2007 року (у редакції від 17.09.2019). База даних Законодавство України. ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1314-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
4. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V (у редакції від 22.07.2020). База даних Законодавство України. ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
5. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 року № 514-VI (у редакції від 16.08.2020). База даних Законодавство України. ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
6. Про холдингові компанії в Україні: Закон України від 15 березня 2006 року № 3528-IV (у редакції від 01.01.2016). База даних Законодавство України. ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3528-15#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
7. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 3768-III (у редакції від 16.10.2020). База даних Законодавство України. ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 18.11.2020).

REFERENCES

1. *Kruglov V.V.* (2012). The main directions of improving the mechanisms of state property management. Public administration: theory and practice: [electronic edition]. Dnipropetrovsk, 2012. № 1(7). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01%287%29/12kvvudm.pdf> (date of application: 18.11.2020).

2. Blind privatization: Decision of the Board of the Accounting Chamber of Ukraine of May 24, 2011. Official site of the Accounting Chamber of Ukraine. URL: <http://www.rp.gov.ua/Plan/2011/?id=794> (date of application: 18.11.2020).

3. On approval of the Procedure for writing off state property: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine №1314 of November 8, 2007 (as amended on September 17, 2019). Database “Legislation of Ukraine”. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1314-2007-%D0%BF#Text> (date of application: 18.11.2020).

4. On the management of state property: Law of Ukraine №185-V of September 21, 2006 (as amended on 22.07.2020). Database “Legislation of Ukraine”. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (date of application: 18.11.2020).

5. On joint-stock companies: Law of Ukraine № 514-VI of September 17, 2008 (as amended on 16.08.2020). Database “Legislation of Ukraine”. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17#Text> (date of application: 18.11.2020).

6. On holding companies in Ukraine: Law of Ukraine № 3528-IV of March 15, 2006 (as amended on 01.01.2016). Database “Legislation of Ukraine”. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3528-15#Text> (date of application: 18.11.2020).

7. Land Code of Ukraine: Law of Ukraine №3768-III of October 25, 2001 (as amended on 16.10.2020). Database “Legislation of Ukraine”. Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (date of application: 18.11.2020).

UDC 342.95:351.711

Myniuk Olena,

Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor at the
Department, National University of the State Fiscal Service of Ukraine,
Irpın, Ukraine

Androsovich Victoria,

Student of the Second Master’s level,
National University of the State Fiscal Service of Ukraine,
Irpın, Ukraine

PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGAL REGIME OF STATE PROPERTY

Research article is devoted to the main problems of improving the legal regime of state property.

One of the problems that exists in the field of state property management is that the outdated and imperfect legal framework complicates the proper conduct of privatization processes and state property management. The powers of privatization bodies in terms of land relations are not fully regulated, as a result of which the sale of non-agricultural land plots in state ownership, on which privatization objects are located, is slowed down, and the proceeds from it are insignificant.

The issue of writing off unfinished and destroyed objects is also problematic.

Also problematic is the issue of the owner of property transferred to state-owned joint stock companies, 100 percent of whose shares belong to the state.

In addition, it should be noted that the corporate rights of the state, provided to economic structures for management, cannot be alienated from state property without the permission of the Cabinet of Ministers of Ukraine. No action may be

© Myniuk Olena, Androsovych Victoria, 2021

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2021.1\(51\).12](https://doi.org/10.36486/np.2021.1(51).12)

Issue 1(51) 2021

<http://naukaipravohorona.com/>

taken against them, which may result in the alienation of these state-owned corporate rights.

We believe that the improvement of the mechanism of the legal regime of state property should be carried out in three areas: organizational and legal, organizational and administrative and organizational and economic.

Among the suggestions for improvement are the following:

1) amend the Land Code of Ukraine regarding the possibility for privatization bodies to dispose of state-owned land plots similarly to local self-government bodies and state administrations prior to the delimitation of state and communal lands.

2) include in the powers to implement the state policy in the field of management of state property objects the monitoring of the state of state property management and to assess the state governing bodies for their effectiveness of the relevant government functions;

3) conduct an inventory of state property, classification, improve the system of its accounting, certification and registration of ownership of state facilities, streamline statistical and operational accounting, control over the condition of facilities, their use for their intended purpose

4) ensure the transparency of financial flows;

5) use mechanisms and methods of targeted financing of expenditures for operation, maintenance and repair of state-owned objects;

6) involve the maximum amount of state property in economic circulation and others.

Keywords: state property management, state property management mechanism, organizational and legal mechanism of state property management, organizational and administrative mechanism of state property management, organizational and economic mechanism of state property management, problems of improving the legal regime of state property, directions of improving the legal regime of state property.

Отримано 16.03.2021