

## **О.О. КРАВЧУК. КОРПОРАТИВНІ ПРАВА ДЕРЖАВИ Й ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ДЕРЖАВНІ І КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА ЯК ОБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ТА КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

Розглядаються деякі проблеми правового регулювання управління корпоративними правами держави і територіальних громад, державними і комунальними підприємствами. Проаналізоване поняття корпоративних прав держави та територіальних громад, встановлене його значення, та значення цих корпоративних прав, державних і комунальних підприємств як об'єктів управління державною та комунальною власністю. Зроблені висновки щодо вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

**Ключові слова:** корпоративні права держави, корпоративні права територіальних громад, державне підприємство, комунальне підприємство, управління корпоративними правами, управління майном.

Рассматриваются некоторые проблемы правового регулирования управления корпоративными правами государства и территориальных общин, государственными и коммунальными предприятиями. Проанализировано понятие корпоративных прав государства и территориальных общин, встановлено его значение и значение данных корпоративных прав, государственных и коммунальных предприятий как объектов управления государственной и коммунальной собственностью. Сделаны выводы по усовершенствованию правового регулирования в данной сфере.

**Ключевые слова:** корпоративные права государства, корпоративные права территориальных общин, государственное предприятие, коммунальное предприятие, управление корпоративными правами, управление имуществом.

The article examines some problems of legal regulation of management of corporate rights of the state and of the territory communities, state and communal enterprises. The concept of corporate rights of the state and of territory communities is analyzed, its value and the value of this corporate rights, state and communal enterprises as objects of management of state and communal property is set. Conclusions and suggestions for ways of improving regulatory and legal support of management of corporate rights of the state and of the territory communities and of state and communal enterprises are made.

**Key words:** corporate rights of the state, corporate rights of the territory communities, state enterprises, communal enterprises, corporate rights management, property management

Ефективне управління пакетами акцій, частками, паями, що належать державі та територіальним громадам у господарських товариствах та інших корпоративних організаціях, державними і комунальними підприємствами – на сьогодні має першорядне значення в питаннях підвищення ефективності державного та комунального сектора економіки, якості надання громадам суспільно важливих управлінських послуг, добробуту та рівня життя населення.

Окремі аспекти правового регулювання управління державними корпоративними правами, державними і комунальними підприємствами розглядалися в працях багатьох вітчизняних вчених, зокрема І.П. Голосніченка, Д.І. Голосніченка, Р.О. Денчук, І.О. Жадан, О.М. Івашенко, В.М. Кравчука, О.С. Мельниченко, В.Л. Пількевича, Д.І. Погрібного, П.О. Порошенка, В.Г. Сагіра, І.Б. Саракун, І.В. Спасибо-Фатєєвої, М.Ф. Стахурського, М.В. Чечетова, Н.Г. Яковлевої та ін.

Однак, не зважаючи на значну кількість наукових досліджень і публікацій відповідної тематики, адміністративно-правове регулювання відносин з управління корпоративними правами держави та територіальних громад, держав-

ними і комунальними підприємствами характеризується деякими практичними проблемами, що пояснюються і недосконалістю правового регулювання і динамічністю самих врегульованих відносин у цій сфері. Однією з проблем є відсутність єдиного науково-обґрунтованого підходу до корпоративних прав держави, територіальних громад як об'єктів управління.

Тому в цій статті спробуємо проаналізувати поняття корпоративних прав держави та територіальних громад як об'єкта управління державною та комунальною власністю, встановити його значення та значення державних і комунальних підприємств у класифікації об'єктів такого управління та виробити висновки і пропозиції щодо удосконалення правового регулювання цими об'єктами. Вирішення зазначених завдань сприяє розв'язанню загальнонаукової проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання управління майном державної та комунальної власності.

Правове регулювання управління корпоративними правами, що належать державі та територіальним громадам у господарських організаціях, державними і комунальними підприємствами засновується на нормах законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства», на положеннях Цивільного і Господарського кодексів України.

Закон «Про управління об'єктами державної власності» визначає корпоративні права держави як корпоративні права, що належать державі у статутних фондах господарських організацій<sup>1</sup>. Згідно зі ст. 167 Господарського кодексу України (далі – ГК), корпоративні права – це права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами<sup>2</sup>.

Д.І. Погрібний визначає поняття корпоративних прав держави як права, об'єм яких визначається пропорційно частці держави (у особі уповноважених державою органів або осіб) у статутному фонді господарського товариства, що включає право на управління цим товариством, отримання певної частки його прибутку (дивідендів), активів у разі ліквідації – відповідно до законодавства, а також інші права, передбачені законом та установчими документами. Реалізація державою своїх корпоративних прав, як зазначає вчений – це здійснення своїх правомочностей шляхом участі в роботі органів товариства щодо: а) участі в управлінні товариством відповідно до її частки (акцій, паїв) у статутному фонді; б) участі у розподілі прибутку товариства та одержанні його частки (дивідендів); в) контролю за ефективністю роботи товариства у частині реалізації належних державі корпоративних прав; г) виходу держави в установленому порядку зі складу товариства; д) отримання майна після припинення товариства<sup>3</sup>.

Управління державними корпоративними правами, як вказує І.О. Жадан, – це один із державних механізмів управління, що реалізується державою через корпоративну участь у суб'єктах господарювання, сутність якого полягає у здійсненні державними органами або залученими ними особами функцій з управління діяльністю цих суб'єктів у межах прав, визначених їх статутом та чинним законодавством з метою задоволення суспільних інтересів. Управління державними корпоративними правами не є виключно сукупністю дій та відносин, що виника-

ють унаслідок набуття державою можливості тим чи іншим чином впливати на діяльність підприємства залежно від розміру пакету акцій у його статутному фонді. Це цілеспрямована діяльність держави, пов'язана із визначенням мети управління, сфери здійснюваного впливу, структури та обсягу прав й організаційних механізмів їх реалізації<sup>4</sup>.

О.С. Мельниченко наголошує на тому, що вирішення актуального наукового завдання з підвищення ефективності управління корпоративними правами держави перебуває на початковій стадії<sup>5</sup>.

Вищенаведене законодавче визначення корпоративних прав містить ключовий термін «господарська організація». У положеннях частини 2 ст. 55 ГК, господарські організації визначаються як юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку. Із цього випливає, що корпоративні права держави або територіальної громади виникають не лише стосовно господарських товариств, оскільки держава чи відповідна громада може володіти корпоративними правами і в інших господарських організаціях – державних і комунальних підприємствах, організаціях, установах (в таких випадках держава чи громада володіє 100% у майні відповідної господарської організації).

Перелік об'єктів управління державної власності, наведений в статті 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», побудований таким чином, що до різних груп об'єктів такого управління віднесені, зокрема: а) майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; б) майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; в) майно, яке передане державним господарським об'єднанням; г) корпоративні права, що належать державі у статутних фондах господарських організацій (саме зазначене під буквою «г» Закон скорочено визначає «як корпоративні права держави»). Названий перелік в числі об'єктів управління не містить державних і комунальних підприємств, організацій, установ.

Відповідно до ч. 2, 3 ст. 191 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), підприємство як єдиний майновий комплекс є нерухомістю; до складу підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом<sup>6</sup>.

Відповідно до ч. 2 ст. 74 ГК майно державного комерційного підприємства закріплюється за ним на праві господарського відання. Частина 3 ст. 76 ГК передбачає, що майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління в обсязі, зазначеному в статуті підприємства. Згідно з ч. 3 ст. 78 ГК, майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

В одній з робіт нами вже зазначалося (щодо юридичної особи комунальної власності), що комунальне підприємство (організація, установа) як цілісний майновий комплекс, що є нерухомістю, належить до комунальної власності і виступає

її об'єктом. І закріплене за такими підприємствами, організаціями, установами майно належить до комунальної власності не внаслідок факту закріплення, а відповідно до закону. Саме тому, наприклад, у нормах ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що територіальним громадам належить, зокрема, право комунальної власності на підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування<sup>7</sup>, а не на майно вказаних юридичних осіб<sup>8</sup>. На основі аналізу наведених положень вказаних вище законодавчих актів відповідні висновки можна поширити і на юридичних осіб державної форми власності. Майно державних підприємств належить до державної власності не в силу факту закріплення, а відповідно до закону.

Відповідно до ст. 63 ГК, підприємства, що діють в Україні, поділяються на унітарні та корпоративні залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду. Унітарне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний фонд, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Унітарними є підприємства державні, комунальні, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника. Корпоративне ж підприємство утворюється, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб. Як відомо, відповідно до ч. 2 ст. 114 ЦК, господарське товариство, крім повного і командитного товариств, може бути створене однією особою, яка стає його єдиним учасником.

З огляду на таке, державні і комунальні підприємства, (організації), установи, засновані на власності держави або територіальної громади, що є єдиним власником відповідного підприємства (організації, установи) – є унітарними. В корпоративних підприємствах (в т.ч. в господарських товариствах) держава і територіальні громади можуть мати певну частку (в т.ч. і 100% – в разі заснування корпоративного підприємства державою чи територіальною громадою).

Із наведеного, на нашу думку, випливає, що держава або територіальна громада можуть мати корпоративні права не лише в корпоративних, але і в унітарних підприємствах (організаціях, установах).

Класифікуючи підприємства як об'єкти управління на дві групи (підприємства з прямим державним управлінням і підприємства, частина акцій яких належить державі), російський учений А.В. Дягілев зазначав, що робота підприємств першої групи побудована на існуючих принципах адміністративного управління при умові дисциплінарної відповідальності керівників. Щодо підприємств другої групи – можна сказати, здійснюється непряме управління, тобто воля держави як власника акцій знаходить вираз у вигляді рішень зборів

акціонерів, а також рад директорів<sup>9</sup>.

Таким чином, перелік об'єктів управління державною власністю, наведений у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», перелік об'єктів права комунальної власності, наведений у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на нашу думку, потребують удосконалення.

Порівнюючи надані статтею 167 ГК власнику корпоративних прав господарської організації повноваження з повноваженнями засновника унітарного підприємства, визначеними в ч. 4 ст. 63 ГК, можемо побачити, що останній володіє усіма правами, належними власнику корпоративних прав.

Із цього випливає, що права держави (територіальної громади) на унітарне підприємство (як засновника цього підприємства) охоплюються поняттям «корпоративні права держави (територіальної громади)».

Аналіз повноважень засновників унітарних підприємств, визначених у ст. 63 ГК, дозволяє поширити їх на державу та територіальні громади як засновників відповідних унітарних (державних, комунальних) підприємств. При цьому положення ч. 2, 3 ст. 136 ГК, згідно з яким власник майна, закріпленого на праві господарського відання за суб'єктом підприємництва, здійснює контроль за використанням та збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства; суб'єкт підприємництва, який здійснює господарську діяльність на основі права господарського відання, має право на захист своїх майнових прав також від власника – слід визнати такими, що не узгоджуються із повноваженнями держави (територіальної громади) на управління (керівництво) створеними на основі права господарського відання унітарними підприємствами (державними, комунальними).

Частиною 2 ст. 22 ГК до суб'єктів господарювання державного сектора економіки віднесено суб'єктів, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єктів, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Частина 3 ст. 24 ГК аналогічно відносить до суб'єктів господарювання комунального сектора економіки тих, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єктів, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Слід зазначити, що частиною 2 ст. 41 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачено, що загальні збори акціонерного товариства мають кворум за умови реєстрації для участі у них акціонерів, які сукупно є власниками не менш як 60 % голосуючих акцій<sup>10</sup>. Тому в окремих випадках (зокрема з питань, віднесених до виключної компетенції загальних зборів акціонерів), для здійснення вирішального впливу на господарську діяльність частки в статутному фонді частки понад 50% (наприклад в розмірі 50% + 1 акція) – може бути недостатньо (зокрема у випадках, коли інші акціонери блокують прийняття рішень, не беручи участі в загальних зборах), що ускладнює управління державними та комунальними корпоративними правами в акціонерних товариствах. Водночас, якщо говорити про належність суб'єкта господарювання до державного сектору економіки, то цей факт є підставою для віднесення такого суб'єкта до числа підконтрольних

органам державної контрольно-ревізійної служби (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»)<sup>11</sup>. Як недолік необхідно відмітити, що корпоративні підприємства (суб'єкти господарювання), що віднесені до комунального сектора економіки – не віднесені до числа суб'єктів, підконтрольних цим органам.

У дисертації І.Б. Саракун зазначається, що корпоративні права за своєю правовою природою є цивільними; водночас, – нею зауважується, що корпоративні права поєднують у собі права майнового, немайнового і організаційного характеру. Здійснення корпоративних прав, – вказує автор, – це поведінка суб'єкта корпоративних праввідносин, спрямована на реалізацію тих можливостей, які передбачені змістом корпоративного права, шляхом вчинення ним конкретних вольових дій<sup>12</sup>. Вольові дії держави та територіальних громад по відношенню до належних їм корпоративних прав у процесі здійснюються уповноваженими на те відповідними органами (посадовими особами) шляхом реалізації наданих їм повноважень під час здійснення державного та комунального управління відповідними корпоративними правами.

Відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності зокрема на частку в майні підприємств. Управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад – віднесено до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

За результатами проведеного дослідження вважаємо за необхідне зробити такі висновки і пропозиції:

1. Корпоративні права держави (територіальної громади) – це права держави (громади), частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації (юридичної особи, яка здійснює господарську діяльність), що включають правомочності на участь держави (громади) в особі відповідних органів в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами.

2. Права держави (територіальної громади) на унітарне (державне, комунальне) підприємство (як засновника цього підприємства) охоплюються поняттям «корпоративні права держави (територіальної громади)».

Водночас відповідне унітарне (державне, комунальне) підприємство є об'єктом управління державною, комунальною власністю як окремий об'єкт власності (єдиний майновий комплекс).

3. Держава (територіальна громада) як засновник відповідного унітарного (державного, комунального) підприємства, має зокрема такі повноваження: виділення майна, необхідного для заснування підприємства (закріплення його за підприємством); формування відповідно до закону статутного фонду цього підприємства; затвердження статуту; розподіл доходів; керівництво підприємством; вирішення питань реорганізації та ліквідації підприємства.

4. Якщо частка держави (територіальної громади) в статутному фонді (майні) господарської організації перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі (громаді) право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів, ця господарська організація належить до державного або комунального сектора економіки відповідно.



Належність суб'єкта господарювання до державного сектору економіки, – є підставою для віднесення такого суб'єкта до числа підконтрольних органам державної контрольно-ревізійної служби.

Водночас встановлення в Законі України «Про акціонерні товариства» кворуму загальних зборів акціонерного товариства за умови реєстрації для участі у них акціонерів, які сукупно є власниками не менш як 60 % голосуючих акцій, – ускладнює управління корпоративними правами, що належать державі та територіальним громадам в акціонерних товариствах.

5. При внесенні змін до чинного законодавства доцільно:

а) абзаци другий – п'ятий частини 1 ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» замінити новими абзацами такого змісту:

«державні підприємства, організації, установи, їх об'єднання, казенні підприємства;

корпоративні права, що належать державі у статутних фондах корпоративних господарських організацій»;

б) в статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно слова «частку в майні підприємств» замінити словами «корпоративні права у статутних фондах господарських організацій»;

в) в частині 1 ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» слова «державного сектору економіки» замінити словами «державного або комунального сектору економіки».

г) в ст. 136 Господарського кодексу України:

– в частині 2 слова «не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства» – виключити;

– останнє речення частини 3 після слів «господарського відання» доповнити словами: «(крім державних і комунальних підприємств (установ, організацій))».

З огляду на стан правового регулювання та численні теоретичні і практичні проблеми, що виникають при управлінні корпоративними правами держави і територіальних громад, подальше дослідження їх адміністративно-правового регулювання – є перспективним та актуальним.

1. Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – Ст. 2726. 2. Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462. 3. *Позрібний Д.І.* Корпоративні права держави: поняття, підстави виникнення, механізм реалізації: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 2008. – С. 16. 4. *Жадан І.О.* Теоретико-методологічні засади формування системи управління державними корпоративними правами в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління. – К., 2004. – С. 10. 5. *Мельниченко О.С.* Вдосконалення організаційного механізму управління корпоративними правами держави (регіональний аспект): Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. – Одеса, 2008. – С. 12 – 13. 6. Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461. 7. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 8. *Кравчук О.О.* Адміністративно-правове регулювання комунального управління: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2008. – С. 212. 9. *Дягилев А.В.* Управление федеральным имуществом: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 34. 10. Офіційний вісник України. – 2008. – № 81. – Ст. 2727. 11. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110. 12. *Саракун І. Б.* Здійснення корпоративних прав учасниками (засновниками) господарських товариств (цивільно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2008. – С. 14.