

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СІРИК ВЛАДИСЛАВ ВІКТОРОВИЧ

УДК 351.82.072:338.24:658.115](477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
УЧАСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ
ДЕРЖАВНИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ**

25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук
з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Сірик В. В.

Науковий керівник: **Снісаренко Лариса Юріївна**, кандидат
юридичних наук, доцент

Запоріжжя – 2021

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	4
СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ.....	10
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	12
ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УЧАСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ...	21
1.1. Організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами як предмет теоретичного осмислення.....	21
1.2. Поняття організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.....	31 62
1.3. Зарубіжний досвід участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами.....	46
Висновки до першого розділу.....	62
РОЗДІЛ 2. СТАН ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В УКРАЇНІ.....	65
2.1. Державне комерційне підприємство як об'єкт управління.....	65
2.2. Правове забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.....	87
2.3. Організаційне забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.....	108
Висновки до другого розділу.....	132
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УЧАСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ	

ДЕРЖАВНИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В УКРАЇНІ.....	137
3.1. Ефективність участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.....	137
3.2. Напрями вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні.....	151
Висновки до третього розділу.....	178
ВИСНОВКИ.....	184
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	190
ДОДАТКИ.....	213

АНОТАЦІЯ

Сірик В. В. Організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення науково-практичного завдання щодо правових та організаційних засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні, окреслено напрями їх удосконалення та практичного застосування. Запропоновано критерії оцінювання ефективності як діяльності уповноважених органів виконавчої влади з управління державними комерційними підприємствами та діяльності органів управління самих підприємств з виокремленням в останніх соціальних критеріїв.

Розроблено концептуальну схему організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, змістовим ядром якої є організаційно-функціональне забезпечення процесу регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні та напрями вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні.

У концептуальній схемі організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами відображено: основні принципи участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами; організаційне забезпечення та правове забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами; функції регулятора та суб'єкта управління;

конкретизовано заходи з удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.

Визначено основні принципи участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами: чіткість і прозорість комерційних та соціальних цілей суб'єктів господарювання; винятковість державної власності; розмежування функцій власника й регулятора; функціонування при дотриманні транспарентності; професійність в управлінні суб'єктами господарювання; паритетність у регулюванні державними та приватними компаніями; соціальна відповідальність суб'єктів господарювання.

Здійснено узагальнення наукових підходів до питання організаційних та правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами відповідно до завдань дисертації. Визначено поняття організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.

Проаналізовано зарубіжний досвід участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами. Розглянуто державне комерційне підприємство як об'єкт управління, виявлено його специфічні ознаки, проаналізовано особливості управління державними комерційними підприємствами залежно від їх виду та характеру діяльності. Вивчено правове забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами та виявлено його проблеми.

Висвітлено організаційне забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами. Досліджено ефективність управління державними комерційними підприємствами як сукупність ефективності реалізації функцій управління щодо державних комерційних підприємств з боку органів виконавчої влади та ефективність внутрішнього управління державним комерційним підприємством.

Запропоновано наукове розуміння механізму участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами як комплексного механізму, що

включає сукупність складових, визначальними серед яких є правове (рівні, форми, методи і засоби) та організаційне забезпечення (функції та інституції).

Удосконалено наукові підходи до визначення співвідношення в діяльності органів виконавчої влади функцій регулятора (контролю, моніторингу та нормативно-правового регулювання) і суб'єкта управління (планування, призначення й звільнення керівників, внутрішній аудит, утворення, реорганізація та ліквідація), зважаючи на окремі групи підприємств.

Надано пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні.

Ключові слова: державне комерційне підприємство, органи виконавчої влади, управління державним комерційним підприємством, правове забезпечення управління державними комерційними підприємствами, організаційні засади управління державними комерційними підприємствами, функції управління державними комерційними підприємствами.

SUMMARY

Siryk V. V. Organizational and Legal Foundations of State Executive Authorities' Participation in State-Owned Commercial Enterprises' Governance. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for the degree Candidate of Science in Public Administration in specialty 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – Classic Private University, Zaporizhzhia, 2021.

The dissertation examines the organizational and legal foundations of state executive authorities' participation in state-owned commercial enterprises' governance. In particular, in the dissertation according to the set tasks: the review of the special literature devoted to research of these questions is carried out; the essence of the organizational and legal foundations of state executive authorities' participation in state-owned enterprises' governance clarified; the concept of organizational and legal foundations of state executive authorities' participation in state-owned commercial enterprises' governance is defined; foreign experience of executive authorities' participation in state-owned enterprises' governance has been provided. The dissertation pays considerable attention to the ways of improving of the organizational and legal foundations of state executive authorities' participation in state-owned enterprises' governance.

The directions of improvement and practical application of legal and organizational bases of participation of executive bodies in management of the state commercial enterprises in Ukraine are outlined.

For the first time, criteria for evaluating the effectiveness of the activities of authorized executive bodies for the management of state-owned commercial enterprises and the activities of the governing bodies of the enterprises themselves with the separation of the latter in the social criteria. State-owned commercial enterprise as object of governance has been investigated and its specific features determined. Legal

regulation as the basis of effective organizational foundations of implementation of function as to of state executive authorities in governance of state-owned enterprises is reviewed. Organizational aspect revealed through function and executive authority institutions that perform function.

Efficiency of implementation of function as to of state executive authorities in governance of state-owned enterprises was considered as criteria of proper performance.

The conceptual scheme of organizational and legal bases of participation of executive bodies in management of the state commercial enterprises is developed, the semantic core of which is organizational and functional maintenance of process of regulation of participation of executive bodies in management of the state commercial enterprises in Ukraine and directions of improvement of organizational and legal bases of participation management of state-owned commercial enterprises in Ukraine.

The conceptual scheme of organizational and legal principles of participation of executive bodies in the management of state-owned commercial enterprises reflects: the basic principles of participation of executive bodies in the management of state-owned commercial enterprises; organizational support and legal support for the participation of executive bodies in the management of state-owned commercial enterprises; functions of the regulator and the subject of management; measures to improve the organizational and legal framework for the participation of executive bodies in the management of state-owned commercial enterprises are specified.

The basic principles of participation of executive bodies in management of the state commercial enterprises are defined: clearness and transparency of the commercial and social purposes of subjects of managing; exclusivity of state property; delimitation of functions of the owner and the regulator; functioning in compliance with transparency; professionalism in the management of business entities; parity in regulation by public and private companies; social responsibility of business entities. The generalization of scientific approaches to the question of organizational and legal bases of participation of executive bodies in management of the state commercial enterprises according to tasks of the dissertation is carried out. The concept of

organizational and legal bases of participation of executive bodies in management of the state commercial enterprises is defined.

The scientific understanding of the mechanism of participation of executive bodies in management of the state enterprises as the complex mechanism including set of components, defining among which are legal (levels, forms, methods and means) and organizational maintenance (functions and institutions) is offered.

Improved scientific approaches to determining the ratio in the activities of executive bodies of the regulator (control, monitoring and regulatory regulation) and the subject of management (planning, appointment and dismissal of managers, internal audit, formation, reorganization and liquidation), taking into account certain groups enterprises.

The conclusions and recommendations on participation of executive authorities in state-owned enterprises' governance and proposals for improving the organizational and legal framework for the participation of executive authorities in the management of state-owned commercial enterprises in Ukraine, including taking into account foreign experience have been developed.

Key words: state executive authority, state-owned commercial enterprises, state-owned enterprises' governance, legal regulation of state-owned enterprises' governance, organizational foundations of state-owned enterprises' governance, state-owned enterprises' governance function.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації, що висвітлюють основні наукові результати дисертації

Статті в наукових фахових виданнях України

1. Сірик В. В. Повноваження органів виконавчої влади щодо призначення на посади керівників державних комерційних підприємств. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 1 (45). С. 26–34.

2. Сірик В. В. Повноваження органів виконавчої влади по звільненню з посад керівників державних комерційних підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 7. С. 180–184.

3. Сірик В. В. Особливості управління державними комерційними підприємствами оборонно-промислового комплексу (організаційно-правовий аспект). *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 22. С. 140–144.

4. Сірик В. В. Правове регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами: теорія, стан, перспективи *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2070/>.

Стаття у виданні, що включено до міжнародних наукометричних баз даних

5. Сірик В. В. Організаційні засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами в Україні: стан та перспективи. *East European Science Journal*. 2021. № 5 (69). Т. 2. С. 34–39.

Публікації, що додатково відображають наукові результати дисертації та засвідчують обов'язкову апробацію матеріалів дисертації

Матеріали конференцій

6. Сірик В. В. До питання про поняття організаційно-правової форми державного комерційного підприємства в Україні. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. Т. 2. С. 126–128.

7. Сірик В. В. Проблеми інституційного забезпечення кадрової політики

щодо державних комерційних підприємств. *Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2015. С. 84–86.

8. Сірик В. В. Стратегічне цілепокладання як фактор ефективності управління державними комерційними підприємствами. *Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 81–82.

9. Сірик В. В. Проблемні аспекти призначення органами виконавчої влади тимчасово виконуючих обов'язки керівників державних комерційних підприємств. *Азовські правові читання* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Бердянськ, 18–19 квітня 2014 р. Бердянськ : ТОВ «Модем-1», 2014. С. 91–94.

10. Сірик В. В. Реформування управління державними комерційними підприємствами оборонної галузі. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 25 жовтня 2013 р. Одеса, 2013. С. 71–74.

11. Сірик В. В. Координація зовнішньоекономічної діяльності державних комерційних підприємств оборонно-промислового комплексу. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 15 листопада 2013 р. / за ред. В. М. Огаренка А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2013. С. 508–511.

Довідкове видання

12. Сірик В. В. Державне підприємство. *Публічне управління* : термінологічний словник / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 36.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- ВРУ – Верховна Рада України
ГКУ – Господарський кодекс України
ДАСУ – Державна аудиторська служба України
ДКП – державне комерційне підприємство
ДП – державне підприємство
ЗУ – Закон України
КМУ – Кабінет Міністрів України
КП – казенне підприємство
МЕУ – Міністерство економіки України
МФУ – Міністерство фінансів України
ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку
ОПК – оборонно-промисловий комплекс
ФДМУ – Фонд державного майна України
ЦКУ – Цивільний кодекс України
ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Державні підприємства існують у країнах з різними соціально-економічними умовами. На відміну від розвинених країн Заходу, де державні підприємства створюють для реалізації завдань, які не можуть бути виконані приватними компаніями, в Україні вони успадковані від соціалістичної економіки, коли засоби виробництва не могли бути в приватній власності. Реформування державного сектору, яке триває від здобуття Україною незалежності, зводиться переважно до його скорочення, зокрема, через приватизацію, з метою зменшення навантаження на державний бюджет, оскільки більшість державних підприємств є збитковими. Проте досвід приватизації показує, що вона не дає бажаних результатів, оскільки надходження до бюджету є набагато меншими від очікуваних.

В умовах світової економічної кризи в багатьох розвинених країнах відбулася трансформація від американської моделі обмеження участі держави в економіці до розширення використання урядами державних компаній з метою досягнення стратегічних економічних цілей. Останні події пандемії показали, що соціально відповідальні корпорації є швидше міфом, ніж реальністю, а системні ризики може нести лише держава. Усе це вимагає переосмислення ролі держави в економічному житті та ролі державних підприємств у національному економічному й соціальному розвитку України.

Про актуальність теми свідчить те, що організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами у вітчизняній науці державного управління є недостатньо розробленими або фрагментарно вивчені, попри значну кількість досліджень, присвячених проблемі державного управління та його ефективності, а також реалізації виконавчої влади. Ідеться, зокрема, про наукові праці таких учених, як:

В. Авер'янов, Г. Атаманчук, С. Дубенко, В. Мельниченко, Н. Нижник, Т. Пахомова, Н. Плахотнюк, В. Шаповал та ін., – які стали теоретичною та методологічною основою цього дослідження. Економічним аспектам управління державним сектором економіки та державними підприємствами присвячено праці А. Бритової, О. Долгальнової, О. Іваницької, Т. Лозинської та ін. Питання управління державними підприємствами в контексті правового статусу підприємств та повноважень керівних органів підприємства відображено в публікаціях С. Грудницької, В. Махінчука, В. Щербини та ін. Управління державними підприємствами з боку органів виконавчої влади вивчали К. Бачинська, Є. Білокур, О. Чубукова, М. Шкільняк та ін. Однак, організаційно-правові засади управління державними комерційними підприємствами не були предметом спеціального дослідження, що зумовлює об'єктивну потребу виявлення місця органів виконавчої влади в комплексному механізмі управління державними підприємствами; визначення поняття організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами; розкриття змісту правового та організаційного забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами; окреслення напрямів удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, що й визначило мету й завдання цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана в межах комплексного наукового проєкту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» (державний реєстраційний номер 0199U002827) і пов'язана з науково-дослідними роботами за темою «Нормативно-правова модель демократичного урядування: засади, формування, об'єктивація» (державний реєстраційний номер 0112U002460).

Мета і завдання дослідження. *Мета дослідження* полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні правового й організаційного забезпечення

участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами та наданні рекомендацій щодо їхнього вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

– проаналізувати й узагальнити теоретичні дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців щодо організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами;

– визначити поняття «організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами»;

– охарактеризувати державне комерційне підприємство як об'єкт управління;

– розкрити структуру та виявити проблеми правового забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні;

– охарактеризувати організаційну складову участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами;

– розробити концептуальну схему організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами;

– надати пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні.

Об'єкт дослідження – система управління державними комерційними підприємствами.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, а саме: *діалектичний* – для узагальнення наукових підходів до вивчення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами (підрозділ 1.1), а також у

сукупності з *формально-логічним* – для з'ясування поняття предмета дослідження й основних понять, пов'язаних з ним (підрозділ 1.2); *систематизації* – для узагальнення наукових підходів до організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами відповідно до завдань дослідження; *системний підхід* – для розгляду організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в системі управління державними підприємствами; *аналогії й порівняння, індукції та дедукції, аналізу і синтезу* – для дослідження зарубіжного досвіду участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами (підрозділ 1.3), державного комерційного підприємства як об'єкта управління (підрозділ 2.1) та правового забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами (підрозділ 2.1); *структурно-функціональний* – для осмислення організаційної складової участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами (підрозділ 2.2) й оцінювання ефективності участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами (підрозділ 2.3); *моделювання та прогностичний* – для визначення шляхів удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами (підрозділ 3.2), формулювання висновків, пропозицій та практичних рекомендацій.

Емпіричну базу дослідження становлять нормативно-правові акти України, документи міжнародних організацій, звіти органів публічної влади та матеріали практики участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є комплексним дослідженням, в якому обґрунтовано правове та організаційне забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні та на цій основі запропоновано напрями їхнього вдосконалення. Основні положення дослідження, що мають елементи

новизни, полягають у такому:

вперше:

– розроблено концептуальну схему організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, змістовим ядром якої є організаційно-функціональне забезпечення процесу регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні та напрями вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні;

– запропоновано критерії оцінювання ефективності діяльності уповноважених органів виконавчої влади з управління державними комерційними підприємствами та діяльності органів управління самих підприємств з виокремленням в останніх соціальних критеріїв;

удосконалено:

– наукове розуміння механізму участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами як комплексного механізму, що включає сукупність складових, визначальними серед яких є правове (рівні, форми, методи й засоби) та організаційне забезпечення (функції й інституції);

– наукові підходи до визначення співвідношення в діяльності органів виконавчої влади функцій регулятора (контролю, моніторингу та нормативно-правового регулювання) і суб'єкта управління (планування, призначення й звільнення керівників, внутрішній аудит, утворення, реорганізація та ліквідація), зважаючи на окремі групи підприємств;

набули подальшого розвитку:

– наукові підходи до виокремлення видів управління державним комерційним підприємством у частині віднесення до них державного управління як здійснення управлінських функцій уповноваженими органами виконавчої влади та корпоративного управління, яке стосується організації внутрішнього управління державним комерційним підприємством і

розподілу повноважень між його органами;

– положення щодо специфічних ознак державного комерційного підприємства порівняно з іншими організаційно-правовими формами державних підприємств як об'єкта управління, серед яких – заборона відчуження їхнього майна без погодження з ФДМУ та уповноваженим органом виконавчої влади; відсутність взаємної відповідальності державного комерційного підприємства й держави в особі уповноваженого органу виконавчої влади за зобов'язаннями одне одного; неможливість поглинання іншими суб'єктами господарювання; неможливість застосування банкрутства в частині процедур санації та ліквідації без згоди уповноваженого органу виконавчої влади;

– теоретичне обґрунтування доцільності вдосконалення законодавчого регулювання щодо порядку та особливостей управління державними унітарними підприємствами (державними комерційними й казенними) в окремому законодавчому акті; встановлення відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати управління державними підприємствами, за результати управлінських рішень щодо підпорядкованих підприємств; встановлення критеріїв та порядку оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади, уповноважених виконувати функції управління державними комерційними підприємствами.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені в дисертаційній роботі результати можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – для подальших теоретичних розробок з питань управління державними підприємствами в Україні;

– *нормотворчій практиці* – при вдосконаленні правового регулювання управління державними підприємствами;

– *навчальному процесі* – для підготовки відповідних розділів підручників та навчальних посібників, а також викладання навчальних дисциплін «Управління державним сектором економіки», «Правові засади

управління організацією», «Адміністративне право», «Господарське право»;

– *практиці функціонування органів виконавчої влади* – при розробці державної політики власності для державних підприємств, які належать до сфери їхнього управління; підготовці стратегій розвитку державного сектору економіки та окремих державних підприємств.

Результати дисертаційної роботи у формі теоретико-методичних розробок та рекомендацій упроваджені: у практичній діяльності Головного науково-експертного управління Верховної Ради України (довідка про впровадження від 09.06.2017 № 16/5-21); при підготовці пропозицій щодо організації планово-фінансової роботи на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління Міністерства молоді та спорту України, а також здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів (довідка про впровадження від 24.06.21 № 5461/1); при розробці політики власності державного підприємства «Спортивний комплекс «Авангард» (довідка про впровадження від 23.06.2021 № 4/23-06-21).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею. Отримані результати, які характеризують наукову новизну, розробки й висновки, що виносяться на захист, одержані автором самостійно.

Апробація результатів дослідження. Основні ідеї, положення й висновки дослідження апробовано на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2013 р.); «Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління» (м. Одеса, 2013 р.); «Азовські правові читання» (м. Бердянськ, 2014 р.); «Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України» (м. Київ, 2014 р.); «Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток» (м. Київ, 2015 р.); «Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи

розвитку» (м. Київ, 2018 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дослідженні, викладено у 12 наукових публікаціях, з яких: 4 – статті в наукових фахових виданнях, 1 – стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні, 6 – матеріали конференцій, 1 – довідкове видання.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотацій, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 217 сторінок. Список використаних джерел включає 209 найменувань. Робота містить 12 таблиць та 6 рисунків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УЧАСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

1.1. Організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами як предмет теоретичного осмислення

У всіх державах світу національна економіка охоплює, насамперед, державний сектор, обсяг якого в кожній країні відрізняється так само, як його побудова та управління цим сегментом економіки, оскільки це залежить від внутрішньодержавних особливостей, специфіки території, влади тощо. Відтак і трансформації, пов'язані з приватизацією державних підприємств, яка активно відбувалася на порубіжжі минулого й сучасного тисячоліть, у різних державах відбувалися по-різному і не в усіх реформи досягли очікуваного результату.

На думку вченого-економіста Дж. Стігліца, «за певних умов суспільні цілі можуть бути досягнені на основі приватного виробництва, але приватне виробництво не здатне досягти всіх цілей державної політики» [209, с. 41].

Усі перетворення, що відбуваються в контексті державного управління економічним життям держави, повинні бути базуватися на науковому підґрунті, глибокому осмисленні всіх процесів, що відбуваються у світі загалом і в країні зокрема. Тому всі напрацювання у сфері державного управління мають бути спрямовані на підвищення міжнародного авторитету держави, зростання рівня життя суспільства, його соціально-економічного розвитку тощо.

Проблемі управління державними комерційними підприємствами приділено

багато уваги науковців, зокрема В. Авер'янова [1], В. Мельниченка [85], Т. Пахомової [106], В. Цветкова [190], В. Чиркіна [194] та інших, але в роботах цих учених не висвітлено саме організаційно-правовим засадам участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами, що зумовило спрямування вектора нашого дослідження на цей аспект проблеми.

Попри вище зазначене роботи вказаних дослідників склали теоретико-методологічне підґрунтя нашої дисертації, оскільки в них розкрито, бодай дотично, певні питання щодо здійснення органами виконавчої влади управлінських функцій по відношенню до державних підприємств.

Так, ми звернулися до наукової розвідки В. Мельниченка, де в контексті розрізнення функцій щодо державної політики зазначено, що «номенклатура міністерств повинна визначатися з урахуванням того, що функції безпосереднього керівництва тими чи іншими об'єктами, підприємствами, організаціями мають покладатися, передусім, на виконавчі агенції, а функції реалізації політики у закріпленій галузі чи підгалузі управління мають бути покладені на державні виконавчі агенції» [85, с. 185].

Питання статусу державних підприємств та управління ними (переважно з боку керівництва підприємств) було предметом дослідження представників юридичної та економічної наук.

Відповідні дослідження можна розподілити на три групи.

До першої групи відносяться дослідження, автори яких тлумачать державні підприємства як суб'єкти права (О. Вінник [27], В. Махінчук [84], Л. Снісаренко [171; 172], В. Щербина [200] та ін.).

Учені І. Кучеренко [73, с. 23] та С. Грудницька [31, с. 239] акцентують увагу на суперечності в законодавстві щодо визначення статусу таких підприємств, внаслідок чого вони можуть розглядатися як суб'єкт і об'єкт правовідносин.

Низка дослідників (зокрема, О. Черненко [193, с. 9]; О. Вінник [27, с. 105]; О. Кібенко [59]; Л. Снісаренко [171; 172]) розглядають організаційно-правові форми державних підприємств, виокремлюючи ознаки їхнього правового

статусу, відносячи до органів управління державним комерційним підприємством керівника, наглядову раду у випадку її створення, при цьому вважають, що суб'єкти управління виконують функції власника майна підприємства.

У роботах, присвячених статусу державних підприємств, не ставиться завдання аналізу повноважень органів держави щодо управління підприємствами, а якщо ці питання й досліджуються, то загально і фрагментарно.

Причому, окремі вчені не відносять до органів управління державним комерційним підприємством органи держави, до сфери управління яких належать підприємства (В. Махінчук [84, с. 95]); на думку інших – державне підприємство повністю контролюється державою.

Це свідчить про відсутність єдності підходів до розуміння ролі органів виконавчої влади в управління державними комерційними підприємствами та розгляд поняття управління державними підприємствами в контексті корпоративного управління та менеджменту, тобто реалізації повноважень органами та посадовими особами самого підприємства.

Так, наприклад, у процесі розгляду питання про підвищення ефективності управління державними підприємствами, науковець В. Махінчук розкриває проблеми, що відстежуються в діяльності підприємства [84, с. 116–118].

Учений вказує на певні аспекти проблеми, пов'язані з ефективністю управління державними підприємствами з боку органів держави, зокрема, вказує на їхній зв'язок «як з відсутністю стратегії розвитку державного сектору економіки взагалі, так і з відсутністю стратегії розвитку діяльності державних підприємств зокрема» [там само, с. 112], що відноситься не до внутрішнього управління підприємством, а до державного управління.

Проте пропозиція дослідника на вирішення зазначеної проблеми «прийняти загальну стратегію розвитку державного сектору до 2020 р., у тому числі з розробленням короткострокових концепцій, програм та планів розвитку» [там само, с. 116], на нашу думку, є занадто загальною.

Другу групу представляють дослідники, які розглядають управління державними підприємствами в контексті управління об'єктами державної власності (К. Бачинська [11], Є. Білокур [14; 15], О. Чубукова [195], М. Шкільняк [198] та інші).

Цей підхід методологічно відрізняється від визнання підприємства суб'єктом суспільних відносин, оскільки вони базуються на принциповій різниці у визначенні підприємства, з одного боку як майна, тобто об'єкта відносин власності відповідно до ст. 191 Цивільного кодексу України [189], а з іншого боку – як суб'єкта господарювання за Господарським кодексом України (ст. 63; ст. 73–78) [29].

Науковець М. Шкільняк, досліджуючи систему управління державною власністю, не диференціює управління державними підприємствами від управління акціями або іншими видами державного майна. Виходячи з цього, вчений стверджує, що «управління державною власністю, повинен здійснювати тільки ФДМУ, який має бути єдиним органом, відповідальним за управління трансформацією форм і відносин власності, тобто, координувати й контролювати діяльність центральних органів влади щодо управління державною власністю» [198, с. 15].

Варто зауважити, що така позиція висловлювалась у науці досить давно, зокрема, вченим В. Авер'яновим [1, с. 18].

Проте слід зауважити, що проблема в реалізації цієї системи полягає як в об'єктивних труднощах, так і в тому, що державні підприємства є не майном, а суб'єктом, який виконує певні функції, що можуть суттєво відрізнятися, чим пояснюється відсутність уніфікованого підходу до управління ними.

Дослідник В. Захарченко [46] присвятив свої праці проблемі реформування системи управління державною власністю в Україні. Учений підкреслює доцільність проведення реформи системи управління державною власністю в контексті урядової стратегії й надає конкретні пропозиції.

«Пропозиції щодо проведення реформи системи управління державною власністю:

- вдосконалити корпоративне управління;
- переглянути принципи та механізми корпоративного управління державними банками;
- забезпечити прозорий процес призначення керівників державних підприємств і встановлення ринкового рівня їхньої заробітної плати;
- навчити керівників найбільших державних підприємств;
- визначити чіткі цілі діяльності держпідприємств, розділення комерційних та некомерційних функцій;
- підвищити ефективність діяльності держпідприємств; запровадження політики власності;
- запровадити передові світові практики продажу активів;
- корпоратизувати об'єкти державної власності;
- реструктуризувати та реорганізувати суб'єкти господарювання» [46, с. 21].

Ученим В. Захарченком виокремлено кілька «напрямів реформування відносин власності, які не передбачені реформою, а саме:

- оптимізувати частку державної власності;
- повернути державі контрольний пакет акцій стратегічно важливих підприємств;
- застосувати процедури реприватизації та націоналізації; формування дієвого акціонерного механізму» [там само, с. 22].

Окремі проблеми управління державними підприємствами, в тому числі уповноваженими органами виконавчої влади, а саме дублювання функцій органів виконавчої влади та відсутність відповідальності управлінців визначає В. Щербина [199].

Можна погодитися з позицією автора про «можливість здійснення такого управління органами виконавчої влади безпосередньо або шляхом передачі уповноваженим особам в управління (в оренду), встановлення завдань

державним підприємствам, участі в органах управління акціонерних товариств, внесення майна в статутний капітал господарських товариств, передачі в господарське володіння чи в оперативне управління, ведення Реєстру державного майна» [199], зауваживши лише про некоректність використаного поняття «господарське володіння», оскільки майно передається державним комерційним підприємствам у господарське відання.

Утім, стаття було написано майже 15 років тому, а отже рекомендації автора про «необхідність для вдосконалення організації управління державними підприємствами прийняти закони «Про Кабінет Міністрів України», «Про Фонд державного майна України», «Про управління об'єктами державної власності», де мають бути чітко розписані суб'єкти, об'єкти управління та їхні повноваження» [там само], на наше переконання, втратили свою актуальність.

Але варто зауважити, що при цьому, проблеми так і залишилися невирішеними.

До третьої групи належать дослідження економічних аспектів управління державними підприємствами та державним сектором економіки взагалі. Можна виокремити, зокрема, роботи таких учених, як Н. Бутенко [24], О. Іваницька [50–54], Т. Лозинська [76; 77], А. Майстер [80; 81] та ін.

Зміст наукових публікацій, присвячених загальним питанням управління державним сектором економіки свідчить про суперечливість визначення змісту відповідного поняття та його елементів (наприклад, в деяких країнах до державного сектору відносяться державні закупівлі), а отже, в межах зазначених досліджень управління державними підприємствами висвітлювалося в основному фрагментарно, причому основна увага приділялася не унітарним підприємствам, а акціонерним товариствам з державними пакетами акцій.

Так, А. Майстер визначає державний сектор економіки як «сукупність суб'єктів господарювання, в яких переважає державна частка акціонерної власності та діяльність яких спрямована на виробництво визначених

державою суспільно корисних товарів і надання соціально значущих суспільних послуг» [81].

Проаналізувавши сучасні характеристики державного сектора економіки, Н. Бутенко, робить висновок, що він «відіграє важливу роль у забезпеченні конкурентоспроможності національної економіки, має загальнонаціональне та стратегічне значення для економіки та безпеки держави» [24].

У дослідженні акцентовано увагу на тенденціях розвитку державного сектора в економіці України, визначено «ключові проблеми державних підприємств в Україні в основних секторах економіки, а саме: електр енергетиці, виробництві нафти і газу, транспорті, машинобудуванні, продовольчому секторі та сільському господарстві, хімічній промисловості, видобуванні вугілля. Автором визначено основні заходи щодо модернізації державного сектора економіки» [там само, с. 41–46].

Учені Н. Бондаренко [18; 19] та А. Майстер [80; 81] присвятили свої дослідження аналізу сучасного стану та реформування державного сектору економіки України.

Так, наприклад, Н. Бондаренко дослідив характерні ознаки трансформації існуючих систем у соціалістичних країнах, а також зміни в межах державного сектору економіки, етапи його приватизації тощо.

Дослідниця А. Майстер проаналізувала поточний стан державного сектору економіки України й визначила основні перспективи його розвитку, обґрунтувавши структурно-логічну схему розробки емісійної стратегії підприємств державного сектора економіки на ринку акцій України.

Учена запропонувала всі підприємства державного сектору економіки розподілити на дві групи. Критеріями такого поділу мають стати:

- 1) порядок прийняття рішень щодо проведення додаткової емісії акцій для кожної групи підприємств;
- 2) розмір пакету акцій держави в статутному капіталі акціонерного товариства.

На думку вченої, такою рекомендацією можна скористатися в процесі розроблення концепції розвитку державного сектора економіки України, зокрема для реалізації програми приватизації.

Науковець Л. Прокопчук присвятив дослідження реформам корпоративного управління суб'єктів господарювання державного сектора економіки, наголосивши на тому, що це є вкрай необхідним оскільки «існуючі механізми корпоративного управління є неефективними, або взагалі відсутні, що, в свою чергу, призводить до незадовільних фінансових результатів діяльності підприємств, втрати ними конкурентоспроможності. Вплив галузевих міністерств, слабка або відсутня корпоративна структура, у тому числі відсутність такого компонента як ради директорів, недостатня прозорість і непослідовний моніторинг діяльності призвели до зниження продуктивності й виникнення фіскальних дисбалансів» [138, с. 99].

Автор стверджує, що «поліпшення корпоративного управління в секторі державних підприємств повинно сприяти формуванню позитивного зовнішнього впливу на конкурентне середовище в Україні та підвищенню ефективності надання державних послуг й ефективності розподілу державних ресурсів» [138, с. 104].

Учений М. Кравченко розглядав окремі проблеми та системоутворювальні суперечності в діяльності вітчизняних державних підприємств, що зумовлюють низьку ефективність управління ними, зокрема:

- неперсоніфікований характер власності на державне майно;
- відокремлення права власності на майно від права користування ним;
- неадекватність системи обліку і оцінки результатів діяльності державних підприємств;
- невідповідність чинної системи оплати праці керівників і провідних фахівців таких підприємств» [69, с. 193–194].

Дослідниця Н. Петришина, розглядає державний сектор економіки України в умовах її модернізації, акцентуючи увагу на «актуальних

проблемах функціонування державного сектора та комплексі заходів щодо підвищення його ефективності в економіці України» [108, с. 11].

Дисертаційну роботу О. Яреми (2017 р.) присвячено ефективності інституційно-правового механізму управління державним сектором як передумови зростання національної економіки, аналізу світового досвіду управління державним сектором задля стимулювання економічного зростання та можливості його впровадження в Україні, а також прогнозуванню напрямів формування ефективної моделі функціонування державного сектора [201].

Викликає науковий інтерес наукова розвідка групи вчених (М. Коваленко, Л. Величко, С. Калініченко, Д. Зюзь [206]), які, досліджуючи державні підприємства, що діють за ринковими правилами (на відміну від тих, що задовольняють специфічні інтереси суспільства), спростовують теорію макоекономічної ефективності приватизації державних підприємств.

Автори вказують на короткотерміновий ефект інвестицій транснаціональних корпорацій в національну економіку, звертаючи увагу на виведення інвесторами чистого прибутку за межі країни та на ризики «небезпеки розширення влади корпорацій у політичну сферу, що створює загрозу національному суверенітету», та пропонують як «альтернативну форму інвестування створення органами публічної адміністрації державних підприємств» [там само].

Автори стверджують, що «протягом економічних криз, стихійних лих та війн, може спостерігатися істотний зріст частки державної власності... Відповідно, економічна ситуація та воєнний конфлікт на Сході України підштовхують суспільство до розширення публічного сектора», що є особливо важливим в процесі переходу до шостого технологічного устрою [206, с. 501–502].

На наш погляд, конструктивним є підхід авторів до створення нових державних підприємств з погляду загальної теорії менеджменту через реалізацію функцій планування, організації, мотивації та контролю [там само, с. 502].

Проте до предмету нашого дослідження не відноситься державно-управлінський аспект, тобто реалізація управлінських функцій органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати управління державними підприємствами.

Таким чином, дослідження організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами вимагає вирішення низки загальних теоретичних проблем. Зокрема, слід сформулювати поняття організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, яке наразі в науці державного управління відсутнє.

При цьому необхідно визначити сутність такого управління. Визнаючи, що правове забезпечення реалізації виконавчої влади та діяльності відповідних органів є предметом вивчення конституційного та адміністративного права, а правовий статус державного комерційного підприємства відноситься до предмету господарського права, вважаємо, що участь органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, особливо з організаційного погляду може бути віднесено до предмету науки державного управління.

Дослідження участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами через її організаційну та правову складові, наукою державного управління не здійснювалося.

Наразі відсутні комплексні дослідження управлінських функцій, які реалізуються органами виконавчої влади при управлінні державними комерційними підприємствами та ефективності здійснення їх. Удосконалення управління державними комерційними підприємствами з позиції організаційно-правових засад участі в ньому органів виконавчої влади також до цього часу не було предметом поглибленого вивчення. Взагалі, в більшості наукових досліджень управління державними підприємствами переважно розглядається з позиції діяльності органів та посадових осіб самого підприємства.

Отже, на цей час в науці державного управління простежується

недостатність наукового осмислення сутності участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, змісту правових та організаційних засад такої участі, напрямів їхнього вдосконалення, а також неповнота дослідження функцій державного управління, що реалізуються органами виконавчої влади при управлінні державними комерційними підприємствами та ефективності їхнього здійснення.

Висвітлення основних положень участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами вимагає системного підходу до дослідження цього явища, з одного боку – як до системи, в якій основними елементами є правова та організаційна складові, а з іншого боку – з позиції місця в загальній системі управління державними підприємствами.

1.2. Поняття організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами

Для контекстуального визначення поняття «організаційно-правові засади» слід звернутися до наукових джерел.

Поняття організаційно-правових засад включає два елементи: організаційний та правовий.

Термінологічно поняття «організація» є багатозначною категорією, зокрема вдалим, на нашу думку, є узагальнення відповідних понять ученим В. Авер'яновим, який виокремлює такі варіанти:

- 1) організація – це колектив людей, об'єднаних знизу догори певним чином для досягнення певних цілей;
- 2) організація – це самостійна установа, що є колективом, який має засоби матеріального забезпечення для виконання певних функцій;
- 4) організація – це функція управління.

Для предмету нашого дослідження слід виходити зі змісту організаційних засад як взаємозумовленого зв'язку функцій та структури для реалізації

встановленої мети.

Окремі дефініції поняття «засада» представлено в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Дефініції поняття «засада»

Джерело	Зміст дефініції поняття
Словник української мови [170]	«1) основа чогось; те головне, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь».
Д. Кошиков [66, с. 168]	«Складова «засади» може ототожнюватися як із принципами та напрямками здійснення певної діяльності держави, а в нашому випадку – державної політики, так і з певною процедурою реалізації такої політики, що включає в себе мету, завдання, форми, методи реалізації державної політики, перелік уповноважених суб'єктів».
В. Яцук [202, с. 9]	«Сукупність організаційних інструментів, за допомогою яких досягається налагодження, впорядкування, приведення чогось у систему або досягається поставлена мета».

Науковець Г. Атаманчук, відзначаючи, що «традиційно опис організації державного управління обмежується висуненням в центр уваги структури його суб'єкта, тобто системи державних органів та вичерпується характеристикою їхніх правових статусів» [7, с. 138], ставить в основу організації дерево цілей, для реалізації яких «повинні бути організовані функції, структура, діяльність, використовувані принципи тощо» [там само, с. 152].

Характеризуючи організаційну структуру державного управління, Н. Нижник зазначає, що «структура, що відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, які функціонують для досягнення певних цілей, називається організаційною», при цьому «функції та структура управління – дві взаємопов'язані та взаємозумовлені сторони одного цілого, а саме організації

системи управління, що виступають відповідно як зміст і форма процесу управління» [97, с. 26–27].

Поняття правових засад визначається в окремих дослідженнях по-різному. Деякі з визначень наведено в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Значення поняття «правові засади»

Джерело	Сутність і значення поняття
Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150]	«Правові засади здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами повноважень щодо об'єктів державної власності та реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб визначені Законом України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності».
Д. Кошиков [66, с. 166].	«Система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їхніх суб'єктів; норми права, що встановлюють певні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, які містяться в законодавчих актах; керівні начала (принципи) відповідної діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів».

Продовження таблиці 1.2

М. Мазепа [79, с. 8]	«Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України – система нормативно-правового забезпечення її правоохоронної діяльності, яку складає сукупність законів та підзаконних нормативних актів, що створюють правове поле для її належної організації та функціонування».
К. Муравйов [94, с. 157]	«Система нормативно-правових актів, якими визначаються юридичні підстави, порядок, межі та ключові орієнтири з урахуванням яких відбувається здійснення такої політики».
Н. Панова [105, с. 12–13]	«Аналіз поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні дозволяє охарактеризувати їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади».

«Правове регулювання здійснюється у певних правових формах. З цієї точки зору правове регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами включає Конституцію України, закони, Укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти. Конституція України як основний закон встановлює загальні засади в усіх сферах суспільного життя в цьому контексті, управління державною власністю в тому числі державними підприємствами, має будуватися на основі конституційних норм, які встановлюють рівність і захист всіх суб'єктів права власності. Конституційні норми становлять також основу діяльності органів виконавчої влади» [166].

Згідно із статтею 6 Конституції України, органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

У статті 116 Конституції України [63] зазначено, що Кабінет Міністрів

України забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності та здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

На думку Г. Атаманчука, правове регулювання – це «діяльність конституційно встановлених або уповноважених державних органів по виданню юридичних норм (правил) поведінки людей, обов'язкових у виконанні, яка забезпечується можливостями громадської думки і державного апарату» [7, с. 519].

Як зазначає О. Дзюбенко [39] на законодавчому рівні виявилися неврегульованими порядок реалізації КМУ та уповноваженими органами управління функцій з управління державними підприємствами, а також критерії ефективності управління державними підприємствами та відповідні процедури. Це спричинило перехід правового регулювання на рівні підзаконних та відомчих актів, що не сприяє ефективності правового регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами.

У науковій літературі висловлювалися обґрунтовані думки, щодо того, що «перехід органів виконавчої влади від нормотворчості до розпорядництва, забезпечує здійснення практичних заходів щодо втілення в життя законів та інших правових актів Верховної Ради і Президента України» [39, с. 12–16].

Як зауважує Г. Атаманчук, правове регулювання поєднує соціологічний, нормативний і практичний аспект [7, с. 257].

На думку Д. Кошикова, «усе різноманіття наукових поглядів на сутність терміна «правові засади» можна звести до наступних позицій: це принципи та основні напрями (пріоритети) реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя; це визначений порядок (процедура) здійснення та реалізації державної політики; це – цілі на досягнення яких і спрямовано цю політику» [66, с. 171].

Учений робить висновок, що загалом поняття «правові засади» дослідниками розуміється «у декількох аспектах:

– як система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів;

– як норми права, що встановлюють певні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах;

– як керівні начала (принципи) відповідної діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів» [там само, с. 166].

Учений Д. Кошиков стверджує, що «дуже близьким за своїм значенням до терміна «правові засади» є поняття «правова основа». Ці терміни дуже часто використовуються як синоніми або як дуже близькі за змістом терміни» [66, с. 166].

Що стосується категорії «організаційно-правові засади», то вона є недостатньо розробленою науковцями, як у галузі права, так і в сфері державного управління. Більшість дослідників визнають тісний зв'язок елементів цього поняття, що впливає з загальної ролі права в управлінні, оскільки саме за допомогою правових норм відбувається юридичне закріплення елементів організації управління.

Наведемо окремі приклади дефініцій поняття «організаційно-правові засади державного управління» (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Тлумачення поняття «організаційно-правові засади державного управління»

Автор визначення	Зміст дефініції поняття
В. Яцук [202, с. 9]	«Організаційно-правові засади відповідальності органів місцевого самоврядування – це сукупність норм та організаційних інструментів завдяки яким здійснюється реалізація заходів впливу територіальної громади, фізичних та юридичних осіб і держави на ОМС з метою упорядкування їх діяльності та приведення у відповідність до вимог актів законодавства та суспільних потреб».

Продовження таблиці 1.3

Н. Лукашук [78, с. 20]	Це – «сукупність правоположень, викладених у нормативно-правових актах, які регулюють правовідносини у відповідній сфері, та засадничі положення, якими визначалася організаційна будова та форми й методи діяльності суб'єкта управління».
В. Яцук [202, с. 9]	«Організаційно-правові засади відповідальності органів місцевого самоврядування – це сукупність норм та організаційних інструментів завдяки яким здійснюється реалізація заходів впливу територіальної громади, фізичних та юридичних осіб і держави на ОМС з метою упорядкування їх діяльності та приведення у відповідність до вимог актів законодавства та суспільних потреб».
Р. Кравченко [68, с. 12]	Це – комплекс правових положень, приписаних у законодавчих актах, якими регулюються відносини у правовому полі, а також визначається організаційна структура, методи, форми, заходи щодо діяльності суб'єктів державного управління. Цими засадами окреслюються механізми забезпечення управлінського впливу на суспільні процеси й людську діяльність, направлену на мінімізацію негативних наслідків можливих надзвичайних ситуацій природного характеру та на реалізацію заходів щодо запобігання ризику надзвичайних техногенних ситуацій, а також щодо підвищення ефективності заходів, спрямованих на зниження ризику зазначених ситуацій.

Науковець О. Мерза зазначає, що «організаційний аспект функціонування органів юстиції тісно пов'язаний із правовим, оскільки нормативно-правові акти є базою для функціонування інституцій, що забезпечують законність і правопорядок у суспільстві» [87, с. 139].

Таким чином, у контексті нашого дослідження зміст організаційно-правових засад включає правові засади як сукупність правових норм, які

регулюють діяльність органів виконавчої влади по управлінню державними комерційними підприємствами та організаційні засади як сукупність функцій та інституцій, які реалізують відповідні функції.

До системи органів виконавчої влади належать: КМУ, різні міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інспекції, агентства, служби тощо, територіальні органи ЦОВВ, а також місцеві державні адміністрації.

Не всі органи виконавчої влади виконують спеціальні функції управління щодо державних підприємств і, зокрема, державних комерційних підприємств, виступаючи представниками держави як власника майна.

Тому в межах нашого дослідження будуть розглядатися лише ті, які зазначені як суб'єкти управління об'єктами державної власності [150] у ст. 4 Закону «Про управління об'єктами державної власності» [150] й лише в частині реалізації повноважень щодо державних комерційних підприємств, заснованих на державній власності.

Для цілей нашого дослідження слід з'ясувати зміст понять «управління» та «участь в управлінні». Останнє поняття не було предметом спеціального дослідження в науці, що пов'язане з тим, що, управління може здійснюватися рядом суб'єктів, а отже кожен з них є частиною певного механізму управління і, з погляду, бере участь в управлінні.

Варто погодитися з тією позицією науковців, згідно з якою участь – це теж є спосіб управління. Отже, винесення у назву даного дисертаційного дослідження терміну «участь в управлінні» означає, що управління державними підприємствами здійснюється не тільки органами виконавчої влади, а з іншої сторони, до предмету дослідження не входить так зване внутрішньофірмове управління підприємством або менеджмент.

Слід зауважити, що управління є багатозначним поняттям і може використовуватись у значеннях державного управління, корпоративного управління, менеджменту, врядування тощо.

Державне управління прийнято розглядати залежно від кола суб'єктів

управління в широкому розумінні (охоплює всі органи держави, належні до законодавчої та судової влади) та вузькому (охоплює тільки органи виконавчої влади). З позиції управління державними підприємствами, і зокрема, державними комерційними, широкий підхід характеризує комплексний механізм управління державними підприємствами, до якого, окрім Кабінету Міністрів України та інших уповноважених органів виконавчої влади відносяться:

- Верховна Рада України, як орган законодавчої влади, який створює законодавчу основу для управління державними підприємствами;
- Президент України в межах своїх повноважень (зокрема, щодо державних підприємств у сфері безпеки та оборони);
- Органи, які забезпечують діяльність Президента України та Верховної Ради України щодо державних підприємств (Адміністрація Президента України, Державне управління справами Верховної Ради);
- Рада національної безпеки і оборони України в межах своїх повноважень (щодо підприємств у сфері безпеки та оборони);
- Інші державні органи в межах своїх повноважень – Національний банк України, Рахункова палата України, Управління державної охорони України тощо;
- Національна академія наук України;
- Державні господарські структури – державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії тощо.

Слід зауважити, що для вищезазначених органів та організацій через їхнє інше функціональне призначення (за виключенням господарських структур) повноваження щодо управління державними підприємствами не є основними.

Домінуюча роль у зазначеному механізмі належить органам виконавчої влади як за кількістю підприємств, віднесених до сфери їхнього управління, так і за обсягом повноважень. Тому для мети нашого дослідження найбільш прийнятним є вузьке розуміння державного управління як діяльності органів виконавчої влади.

У науці державного управління існують три основні підходи до визначення сутності державного управління:

- державне управління як вплив;
- державне управління як відносини;
- державне управління як діяльність.

Окремі дефініції поняття «державне управління», що відображають різні наукові підходи до його тлумачення представлено в таблиці 1.4.

Таблиця 1.4

Дефініції поняття «державне управління»

ПІБ дослідників	Зміст дефініції поняття
В. Авер'янов [1, с. 78]	«Державне управління – це нормотворча та розпорядча діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси».
Г. Атаманчук [7, с. 40]	«Державне управління – це практичний, організуючий и регулюючий вплив держави (через систему своїх структур, головним чином державного апарату, державних органів) на суспільну й приватну життєдіяльність людей в цілях її упорядкування, збереження або перетворення, який спирається на його владну силу».
В. Бакуменко [8]	«Державне управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини для досягнення поставлених цілей».
Ю. Битяк [5, с. 8]	«Державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, що його здійснює особлива група державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом».
В. Цветков [190, с. 6]	«Діяльність держави щодо організації упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві».

Продовження таблиці 1.4

Н. Нижник, О. Машков [97, с. 6]	«Державне управління – це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для її матеріального, культурного та духовного розвитку».
С. Ківалов [3]	Державне управління – заснована на законі організуюча, юридично владна діяльність органів виконавчої влади (апарату державного управління), яка полягає в безпосередньому керівництві соціально-політичним, соціально-культурним та господарським будівництвом.

Заслужують на увагу визначення державного управління: як практичного, організуючого та регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей, спрямовану на її впорядкування, перетворення, що спирається на владу (Г. Атаманчук [7]); як діяльності органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються (Н. Нижник [97]).

Розглядаючи будь-яке управління як управлінський вплив, Г. Атаманчук виокремлює його цілепокладаючі, організуючі та регулюючі властивості й визначає його як «цілепокладаючий, організуючий та регулюючий вплив людей на власну громадську, колективну та групову життєдіяльність, що здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і через спеціально створені структури (державу, громадські об'єднання, партії, підприємства, асоціації, союзи тощо)» [7, с. 28].

При розгляді державного управління як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. Це, зокрема, означає, що система

державного управління в цілому має такі властивості, яких немає у суми властивостей органів державного управління.

У розумінні управління як діяльності, остання реалізується через виконання завдань та функцій. Зокрема, Ю. Битяком поняття державного управління визначається як «самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, що його здійснює особлива група державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом» [5, с. 8].

Такий підхід є найбільш прийнятним для розкриття теми нашого дослідження, оскільки дає змогу розкрити участь органів виконавчої влади у правлінні державними комерційними підприємствами як діяльність відповідних органів державного управління, що реалізується через такі функції, як планування, організація, облік; моніторинг (нагляд) і контроль, регулювання. Ці функції реалізуються і в інших видах управління.

Слід також з'ясувати зміст поняття «корпоративне управління», що пов'язано з функціонуванням корпорацій у США. Оскільки наразі в урядових документах, у зв'язку з реформуванням управління державними підприємствами йдеться про необхідність запровадження стандартів корпоративного управління, – слід визначити зміст відповідного терміна.

Взагалі, в американській науковій літературі корпоративне управління охоплює взаємодію власників, директорів та менеджерів корпорації [204, с. 3], проте слід зауважити, що дехто з учених, серед яких – більшість складають економісти, суб'єктами корпоративного управління називають і місцеві громади, працівників та інших стейкхолдерів.

Американська система корпоративного управління базується на домінуючій ролі розвиненого фондового ринку. Доцільно, на наш погляд, також звернути увагу на те, що засадничим принципом корпоративного управління є розмежування власності й контролю, тобто власник акцій не має контрольних повноважень щодо корпорації. Навряд чи запровадження в

Україні такої системи щодо управління державними підприємствами позитивно вплине на забезпечення інтересів держави.

В українській науці панує позиція, що поняття «корпоративне управління» застосовується лише до господарських товариств. Зокрема, деякі вчені визначають корпоративне управління лише як діяльність органів товариства, при цьому не акцентуючи увагу на прийнятті управлінських рішень, розподілі повноважень, взаємодії органів та учасників тощо. Проте в будь-якому випадку, корпоративне управління розглядається як таке, що має майновий характер. Причому, виділяючи публічний корпоративний сектор економіки, дослідники О. Беяневич і А. Мягкий відносять до нього лише корпоративізовані та приватизовані державні підприємства, які «діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, частка держави у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків» [12, с. 21].

З цього погляду, корпоративне управління стосується лише акціонерних та інших господарських товариств, у тому числі й з державною участю і не стосується державних державних комерційних і казенних підприємств.

На нашу думку, такий підхід науковців до тлумачення корпоративного управління як такого, що застосовується тільки щодо акціонерних та інших господарських товариств, не відповідає сучасним підходам у документах міжнародних організацій, а також і в національному законодавстві.

Зокрема, у Керівних принципах Організації економічного співробітництва та розвитку відносно корпоративного врядування на державних підприємствах прямо вказано на те, що цей документ «пропонує міжнародно узгоджений базовий орієнтир, що допомагає органам державної влади оцінювати та вдосконалювати виконання наданих їм функцій держави-власника на держпідприємствах» [101].

В Огляді Організації економічного співробітництва та розвитку стану корпоративного управління українських державних підприємств [207] проаналізовано стан управління не лише господарськими товариствами з

державною участю, але й унітарними підприємствами, в тому числі й державними комерційними. Подібна позиція знайшла відображення у законопроекті № 5593 від 01.06.2021 р.

Отже, можна припустити, що управління державним комерційним підприємством містить елементи:

– по-перше, державного управління, як діяльності, яка полягає в здійсненні управлінських функцій уповноваженими органами виконавчої влади;

– по-друге, корпоративного управління, що стосується організації внутрішнього управління державним комерційним підприємством і розподілу повноважень між його органами.

Термін «управління» також використовується у значенні «менеджмент». Так, наприклад, Г. Атаманчук наводить визначення менеджменту як управління власністю з боку власника.

На нашу думку, навряд чи таке визначення є прийнятним, оскільки управління з боку власника і володільця (як такого, що має право володіння, але не є власником, зокрема, орендаря) змістовно відрізняється.

У наукових працях, в яких досліджуються особливості корпоративного управління, децю розмежовуються корпоративне управління (визначається як таке, що здійснюється власниками та радою директорів) і менеджмент (визначається як таке, що здійснюється виконавчим директором та підпорядкованим йому персоналом).

Одним із важливих теоретичних питань, які стосуються визначення сутності організаційних та правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, є визначення поняття державного комерційного підприємства і відмежування його від суміжних понять.

Наразі поняття державного комерційного підприємства у законодавстві не визначене. Зі змісту статті 73 Господарського кодексу України (далі – ГКУ) випливає, що воно:

- відноситься до державних унітарних підприємств;
- утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління;
- має на меті одержання прибутку;
- його майно перебуває у державній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання.

Детальніше статус державного комерційного підприємства як об'єкта управління висвітлено в підрозділі 2.1.

У контексті нашого дослідження будемо оперувати терміном «державне підприємство» у випадках, коли форми і методи державного управління є однаковими для всіх суб'єктів, які позначаються відповідним поняттям. У випадках, коли слід підкреслити специфіку управління, буде вживатися термін «державне комерційне підприємство».

Таким чином, можемо виокремити організаційний і правовий складники участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами. Органи виконавчої влади є одним із учасників управління щодо державних комерційних підприємств; вони виступають як невід'ємна частина комплексного управлінського механізму щодо підприємств державного сектору. Слід зазначити, що ключовими складниками цього механізму є правове й організаційне забезпечення процесу управління державними комерційними підприємствами.

Зміст управління державними комерційними підприємствами включає державне управління, як діяльність, що полягає в здійсненні управлінських функцій уповноваженими органами виконавчої влади та корпоративне управління, яке стосується організації внутрішнього управління державним комерційним підприємством і розподілу повноважень між його органами.

Це дозволяє визначити *організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами* як сукупність правових норм та визначених ними функцій, а також інституцій, які

у складі комплексного організаційно-правового механізму управління державними підприємствами, що включає сукупність складових, визначальними серед яких є правове забезпечення та організаційне забезпечення, здійснюють управління державними комерційними підприємствами.

1.3. Зарубіжний досвід участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами

В умовах економічної трансформації України реформування управління державними підприємствами становить інтерес досвід розвинених країн, які вже пройшли етап активного адміністративного управління державним майном і сформували успішно діючу економіку за наявності у ній певної частки державного сектора.

Потужні проєкти, екстрапольовані на модернізоване управління підприємств державного сектору економіки здійснювалися у низці країн Західної Європи впродовж багатьох років.

Окремі державні підприємства є з погляду їхньої важливості для економічного розвитку тієї чи іншої країни. Так, деякі з них демонструють свою ефективність з приводу результативності своєї діяльності й конкурентоздатності на вітчизняному та світовому економічних ринках, отримання прибутків. Нерідко ці показники є вищими порівняно з показниками приватних підприємств. І таких прикладів – немало: з суто комерційного погляду у світі функціонує багато успішних державних компаній.

У звітах Організації економічного співробітництва та розвитку [58] представлено аналіз досвіду країн, в яких розпочалося або вже відбулося реформування державних підприємств.

Як зазначалося вище, в документах Організації економічного співробітництва та розвитку виділено шість принципів, яких повинні

дотримуватися державні органи у своїй участі управлінні державними підприємствами.

Як засвідчує зарубіжний досвід, ефективність управління державними підприємствами оцінюється залежно від мети функціонування такого підприємства, яка може мати комерційний характер, тобто одержання прибутку від діяльності таких підприємств, соціальний характер, тобто задоволення соціальних потреб суспільства, або стратегічний характер, пов'язаний з національною безпекою.

Успішне функціонування державної власності означає, що держава діє як активний власник суспільних активів. Через свої інститути держава встановлює операційні та фінансові цілі компаній, вимагаючи ефективного здійснення господарчої діяльності й отримання належних результатів. Однак вона не втручається безпосередньо у внутрішні справи компаній.

У науковій літературі та в інших джерелах вирізняють три основні моделі управління державними підприємствами (рис. 1.1).

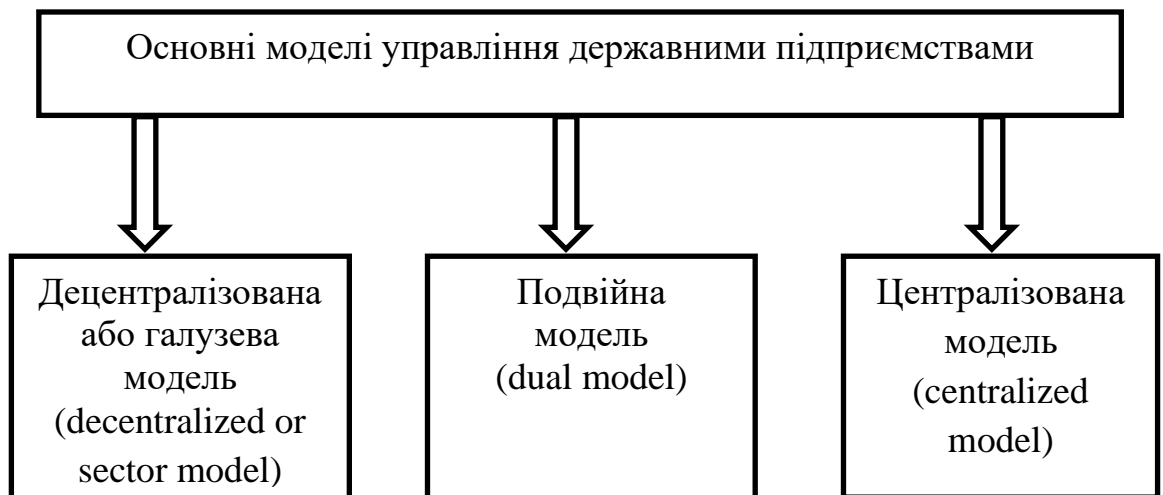


Рис. 1.1. Основні моделі управління державними підприємствами

Децентралізована модель управління державними підприємствами характеризується тим, що при ній управління здійснюється міністерствами, які визначають політику в певних галузях економіки. Така модель впроджена в багатьох країнах, в економіці яких наприкінці ХХ ст. значна частка

належала державним підприємствам. Управління державними підприємствами за децентралізованою моделлю здійснюється, наприклад, у Німеччині.

Позитивним у цій моделі є те, що вона надає можливість для ефективнішої реалізації політики щодо здійснення проєктів стратегічного значення. В кожній конкретній галузі, наприклад, коли розвиваються конкретні підприємства тощо.

Негативним є недостатнє розрізнення функцій нормотворця та міністерства як регулятора галузі – з одного боку і як представника акціонерів – й з іншого. А така ситуація часто зумовлює виникнення конфлікту інтересів. Для того, щоб запровадити децентралізовану модель, необхідно чітко розподілити відповідальність між міністерством (яке фактично більше відповідає за досягнення стратегічної мети підприємства) і власне правління підприємства. Саме через багато держав світу останніми десятиріччями віддають перевагу централізованій моделі.

Що стосується *подвійної моделі* управління державними підприємствами, то слід зазначити, що в наш час її використовують більшість країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку. Відповідно до цієї моделі права держави здійснюють два міністерства – галузеве та міністерство, яке координує корпоративне управління.

Подвійну модель управління державними підприємствами впроваджено в Туреччині, Італії, Греції, Новій Зеландії.

Перевагами цієї моделі управління державними підприємствами є:

- забезпечення єдиної політики корпоративного управління;
- зниження ризику недосконалого розрізнення функцій, як це, наприклад, відбувається в децентралізованій моделі управління державними підприємствами.

В Австралії та Франції подвійна модель управління державними підприємствами функціонувала в перехідний період (на шляху від галузевого – до централізованого управління підприємствами).

Найперспективнішою наразі, на наш погляд, є *централізована модель* управління державними підприємствами. За такої моделі управління зосереджено в одній структурі конкретне міністерство або певна галузева установа. Ця модель характеризується: 1) чітким розмежуванням функцій управління, чому сприяє застосування галузевої політики; 2) ефективним корпоративним управлінням

Варто зауважити, що результативність централізованої моделі управління державними підприємствами відстежено в таких країнах, як Польща, Швеція, Данія, Нідерланди тощо. Також наразі відбувається централізоване управління державними підприємствами Франції та Великобританії.

Для державного підприємства відкритість і прозорість, інформування про свою діяльність набуває набагато більшого значення, аніж для приватного підприємства. Як свідчить світова практика, державні підприємства є відповідальнішими по відношенню громадян.

Згідно з нормами Організації економічного співробітництва та розвитку в контексті управління державними підприємствами існують кілька етапів корпоративної звітності. Так, *перший* з них передбачає чітке представлення мети державного підприємства щодо його діяльності. Мета, як правило, прописується в нормативних актах щодо регулювання політику власності держави. На першому етапі корпоративної звітності до уряду чи певного міністерства державним підприємством надається стратегічний план, що визначає конкретні кроки та заходи з реалізації поставленої мети.

На *другому* етапі державні підприємства надають власне звіти. Переважно в країнах, що є членами Організації економічного співробітництва та розвитку, фінансові й операційні звіти державними підприємствами надаються один раз на півроку, а в деяких країнах – чотири рази на рік (зокрема, Туреччині, Швеції тощо).

На *третьому* етапі відбувається підготовка загальних звітів державних підприємств, подальше подання їх до уряду або до парламенту. Відбувається публікація звітів у скороченому вигляді – для широкого ознайомлення.

Подібна практика використовується в таких країнах, як Польща, Італія, Великобританія, Канада, Фінляндія, Данія, Нідерланди, Франція.

Такі звіти готуються з метою регулярної оцінки результатів і контролю за діяльністю державних підприємств, а також із метою внесення певних змін у стратегію, прийняття відповідних рішень щодо корпоративного управління.

У звітах представлено:

- динаміку розвитку державного сектора економіки;
- реальний стан виконання функцій власності державою;
- фінансові дані;
- індивідуальний аналіз діяльності державного підприємства.

Слід зауважити, що до складу правління державних підприємств входять державні службовці, в окремих країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (Великобританії, Італії, Німеччині тощо) – представники державних органів на правах акціонерів.

Найважливішим фактором, за допомогою якого визначається ефективність роботи правлінь, за рекомендацією Організації економічного співробітництва та розвитку, названо автономність щодо прийняття рішень, а також ізоляваність від політичного впливу, тобто корпоративні правління формуються не з більшості міністерських чиновників, а з переважної більшості незалежних членів. Так, наприклад, в деяких державах (Словаччина, Австрія, Німеччина, Нова Зеландія, Австралія) у правліннях державних підприємств переважають незалежні члени.

У Франції передбачено, що кількість незалежних членів правління повинна дорівнювати третині від загальної кількості членів правління. У Греції кількість незалежних членів правління повинна дорівнювати двом третім від загальної кількості членів правління.

Відповідальність за висунення кандидатур на посаду членів правління покладено на наглядові органи державних підприємств. Загалом ця відповідальність залежить від типу моделі управління державним підприємством.

Децентралізована модель характеризується тим, що відповідними міністерствами призначаються члени правління.

Централізована характерна тим, що державними установами або державними органами призначаються члени правління та проводиться нагляд за підприємствами.

Подвійна модель характеризується правом останнього голосу в питаннях призначення членів правління, яким можуть користуватися не галузеві міністерства чи установи, що координують діяльність підприємств.

Окремі держави (такі, як, наприклад, Австралія, Великобританія, Данія, Нова Зеландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція) практикують прозорий, комплексний підхід при виборі членів правління. При такому підході, кандидати на посаду обираються з позицій їхньої професійної характеристики спеціальними комітетами або агентствами з призначення кандидатів. У процесі відбору членів правління відбувається консультування, цих комітетів чи агентств державними установами.

Варто зазначити, що саме така форма корпоративного управління, тобто централізована модель сприяє прозорості (через опублікування цілей діяльності держпідприємств і досягнутих результатів) і покращенню процесу формування правлінь, установленню чітко окреслених критеріїв відбору кандидатур та залучення незалежних членів.

Такі переваги зумовили вибір багатьох країн світу (з різними політичними, соціально-економічними та культурними особливостями їхнього розвитку) саме такої управлінської моделі, що пояснюється ефективністю її використання.

Ефективність управління державними підприємствами не завжди оцінюється як економічна ефективність, а може бути виміряна залежно від

соціального результату. Адже у зв'язку з успішною діяльністю державних підприємств виникають суттєві переваги як для держави загалом, так і для самого підприємства та громадян, які працюють на ньому.

Вони полягають у тому, що виникає можливість для: оздоровлення інвестиційного клімату; поліпшення умов господарювання; збільшення рентабельності підприємств; зростання надходжень коштів до державного бюджету; підвищення якості продукції підприємств та якості послуг при одночасному зниженні цін на них тощо.

Зарубіжний досвід, зокрема, вищезазначених держав дає підстави зробити висновок про те, що «послідовна державна політика стосовно держпідприємств, яка ґрунтується на рекомендаціях ОЕСР, забезпеченні конкурентних ринкових умов, фаховому корпоративному управлінні й нагляді, дає змогу досягти ефективнішого використання ресурсів і на рівні підприємства, і на національному рівні. Це сприяє покращенню результатів діяльності держпідприємств і позитивно впливає на національну економіку» [там само, с. 152–153].

В Японії управління підприємствами державного сектору економіки здійснюється за двома напрямками:

1) охоплює «державну регламентацію характеру господарської діяльності, організаційної структури підприємства, призначення і звільнення службовців, складання бюджету та балансу, випуску фінансових зобов'язань, залучення позикового капіталу, використання вільних коштів» [40] тощо;

2) «реалізується на основі підприємницької діяльності, включає регламентацію щодо створення і ліквідації підприємств, встановлення цін і обсягів продажів, злиття фірм, інвестиційну діяльність, форми ведення фінансової звітності» [40].

Основна специфіка регулювання державних підприємств на території Японії полягає в тому, що за роботу таких підприємств є відповідальними ціла група господарів (по ієрархічній верткалі), кожен з яких відповідає конкретно за певний сегмент діяльності організації чи підприємства.

Слід акцентувати увагу й на тому, що завдяки роботі урядових консультативних рад забезпечується взаємодія державного апарату та бізнесу, втримується економічний баланс держави тощо.

Особливо цінним, на наш погляд, для перспектив розвитку української економіки може бути досвід Японії, зокрема в контексті використання методики планування на державному рівні та ще в тім, що «японська держава та її інституції утворилися не на ідеологічній основі, а на прагматичній – пристосування до обставин».

Із позитивного досвіду антикризового управління Японії вартісним і цінним у контексті нашого дослідження є досить ефективний процес приватизації неефективних державних підприємств, де «за підтримки держави, потрапляючи до приватного сектору, ці підприємства модернізуються, оптимізується їхня структура, менеджмент і вони поступово починають виходити на середній рівень ефективності приватного сектора. Це стає можливим, у тому числі, завдяки унікальним ресурсам японської економіки – заощадженням підприємств і громадян. Саме це дозволяє ефективно реалізовувати антикризові заходи» (В. Храпкіна, О. Чучко).

У Сполучених Штатах держава не бере активної участі в безпосередній підприємницькій діяльності. Так, у цьому контексті варто зауважити, що пряме адміністративне регулювання з боку держави відбувається лише щодо певних державних монополій в енергетичній галузі та сфері зв'язку, а також щодо Федерального Резервного Банку США. При цьому в практиці регулювання державного сектору широко використовується система державних замовлень (атомна, аерокосмічна, електротехнічна промисловість).

Інша частина об'єктного складу державного сектора – «інфраструктура, освіта, наука, охорона здоров'я та оборона, регулюються, переважно, з використанням засобів фіскальної та монетарної політики, зокрема, у вигляді пільгового оподаткування, цільових виплат, державних замовлень,

державних контрактів, контролю з боку Федерального резервного фонду за грошовою масою і процентними ставками» (Ю. Богач [17, с. 39]).

В американській економіці функціонують так звані «квазіпублічні» підприємства, з особливою формою розпорядження й управління державною власністю. Це – незалежні корпорації, незалежні регулюючі комісії, незалежні агентства, які знаходяться за межами федерального уряду, і мають у своєму розпорядженні величезні капітали й активи.

Ці суб'єкти господарювання мають величезні ресурси й діють у сфері виробництва, наукових досліджень, фінансів. Однак, більшість як урядових, так і «незалежних» організацій не займаються безпосередньо виробничою діяльністю, а функціонують як звичайні державні органи управління, що виконують регулюючі функції.

Управління державними підприємствами в США здійснюють відповідні міністерства або спеціальні постійно діючі комісії, які створюються за рішенням Конгресу.

Як зазначають дослідники (Ю. Ковбасюк, Л. Примаченко, С. Загороднюк [158]), в США державний сектор складається не стільки з державних підприємств, скільки «з державних закупівель ресурсів, товарів і послуг, а також трансфертних платежів (виплат за різними соціальними програмами, за системою страхування, безкоштовної медичної допомоги), розмір яких становить 20% і 12% від національного доходу відповідно. Розвиток державного сектору відбувався, в основному, за рахунок державних інвестицій. Характерною особливістю американської моделі управління держсектором є передача створених за державний кошт підприємств в оперативне управління та експлуатацію приватним корпораціям. Держава надає своєму керуючому також оборотний капітал. Як власник підприємства, держава дбає про збут його продукції, забезпечує відповідними замовленнями, забезпечує їх пільговими кредитами, субсидіями. У цьому проявляється регулююча роль держави. Таку форму відносин можливо використовувати і в економіці України» [158, с. 14].

На відміну від США і Японії, державне регулювання в країнах в Західній Європі чітко виявлено в державному підприємстві та управлінні державною власністю.

Це можна пояснити тим, що країнах Західної Європи добре розвинений державний сектор з вагомою часткою інвестиційних надходжень. Держава, по суті, виступає найбільшим банкіром для розвитку економіки країни, відтворення виробництва тощо.

На наш погляд, на особливу увагу для України заслуговує вивчення досвіду Франції. Управління державними підприємствами у Франції на макрорівні здійснюється:

- Міністерством економіки і фінансів (приймає рішення в області ціноутворення, контролює надання кредитів і погашення позик);
- Фондом економічного і соціального розвитку (розробляє програми капіталовкладень і здійснює їх фінансове забезпечення, розглядає інвестиційні проекти державних підприємств);
- Рахунковою палатою (незалежний від законодавчої і виконавчої влади орган фінансового контролю над діяльністю державних підприємств);
- бухгалтерами-ревізорами (призначаються судовою владою для проведення аудиту діяльності).

У Франції виокремлюють державні підприємства двох видів:

- 1) адміністративні установи (як правило, вони діють у сфері природних монополій), що підлягають фінансово-економічному та технічному контролю зі сторони держави;
- 2) акціонерні компанії (промислові підприємства комерційного сектора, великі банки), в яких основна частка належить державі.

Держава здійснює контроль за інвестиційними процесами на державних підприємствах, також фінансує їх за допомогою надання дотацій, пільгових кредитів, збільшення статутного капіталу, реінвестування дивідендів, конвертації облігацій в акції.

Держава також бере на себе реструктуризацію приватизованих підприємств і залишає за собою контроль над ними.

Як зауважують учені, «управління підприємствами з часткою державної власності держава здійснює через своїх представників, які входять до складу правління поряд з іншими його членами. Залежно від значимості державного підприємства, до нього «приписується» до трьох контролерів, функції яких мають двоякий характер і полягає в тому, що вони інформують, з одного боку, свої міністерства про рішення, що приймаються підприємством, з іншого, – підприємства про позицію міністерства з приводу цих рішень. Контролери беруть участь у засіданнях адміністративної ради, де мають дорадчий голос, а іноді – право відстрочувати вето».

Проте, в Україні порівняно з Францією інститут державних представників, як і в цілому система управління державними підприємствами, є недосконалим.

Однією з відмінних рис управління підприємствами державного сектора у Франції є значний рівень впливу на управління центральною державною власністю з боку регіональних органів управління.

Крім делегування на договірній основі певних управлінських функцій регіонам, останні мають право самостійно встановлювати ставки чотирьох основних податків загальнонаціонального характеру, вводити податкові пільги і місцеві податки й збори.

Державні підприємства, у свою чергу, можуть впливати на розвиток і політику регіону через участь своїх представників у роботі регіональних соціально-економічних комітетів.

З огляду на той факт, що Україна після проголошення незалежності отримала економіку, орієнтовану на централізоване регулювання і володіла на той момент значним державним сектором, у період реформування вітчизняної економіки досвід Франції в управлінні державним сектором може виявитися корисним.

Прикладом ефективного управління державним сектором може бути позитивний досвід Швеції.

«Залежно від типу державних підприємств, уряд здійснює вплив на них:

а) до державних підприємств, що функціонують в умовах конкуренції, уряд застосовує керуючі функції, залежно від вимог ринку;

б) для компаній, що мають стратегічне значення або виконують соціальні функції (задоволення суспільних потреб), держава застосовує спеціальні процедури прогнозування впливу на їх роботу змін на ринку, а також оцінки діяльності» (В. Плакіда [111, с. 312]).

Щодо управління державним сектором, як зазначають дослідники, «уряд Швеції (як власник) використовує такі інструменти: прозорість; концентрація на основному виді діяльності; формування ефективних органів управління компаніями, зокрема, посилений внутрішній аудит компаній; обов'язкова щоквартальна публікація інформації про розвиток і перспективи як державних підприємств, так і секторів економіки, в яких вони функціонують; представництво держави в радах компаній».

Управління державною власністю покладено на спеціальні підрозділи в Міністерстві промисловості, зайнятості та інфраструктури, в Міністерстві фінансів.

Вони розробляють послідовні державні програми щодо управління; формулюють чіткі завдання і рекомендації для підприємств; здійснюють активний моніторинг використання державних активів. Таким чином, ці спеціальні підрозділи наділені ресурсами і повноваженнями з управління державною власністю.

Корисним для України, на наше переконання, є досвід Угорщини. Державна власність займала домінуюче становище в економіці країни – основне ядро економіки становили державних найбільших промислових гігантів (нагадують структуру холдингів). У них було сконцентровано понад 60% основних фондів, майже половина зайнятих, продукція становила 2/3

випуску угорської промисловості. Характерною рисою ринкових перетворень була відмова угорського уряду від радикальних реформ. Перетворення на мікро- та макрорівні, як в часі, так і за змістом, проводились у взаємозв'язку, а не у відриві, як в Україні, яка обрала поетапний варіант змін.

На відміну від колишніх країн, включаючи й Україну, приватизація в Угорщині носила грошовий, а не чековий характер. Акцентувалася увага на тому, що безкоштовна (чекова) приватизація не сприяє появі реальних власників – господарів, а тільки збільшує кількість утриманців. Доходи, отримані від платної приватизації, дали можливість суттєво зменшити зовнішню заборгованість країни і вирішити гострі проблеми бюджету.

Особливість угорської приватизації полягала в тому, що був відкритий вільний доступ для іноземних, і, перш за все, інституційних інвесторів (банків, крупних корпорацій, інвестиційних фондів), які не тільки придбали контрольні пакети акцій угорських компаній, але і вклали в економіку країни понад 18,5 млрд доларів США прямих інвестицій. Це дозволило використовувати отримані кошти на реструктуризацію виробництва підприємств, які приватизувалися, що сприяло в подальшому підвищенню їхньої ефективності.

Перетворення великих промислових підприємств в господарючі товариства відбувалося трьома способами: шляхом ліквідації на основі централізованого рішення; поділу на самостійні господарючі одиниці з подальшим перетворенням в товариства; перетворення в одне велике товариство. У результаті таких перетворень спостерігається постійний процес розвитку, в ході якого створюються суб'єкти ринку з абсолютно іншими функціями, ніж їх попередники. Це і становить відмінну рису трансформації державних підприємств.

У результаті, як зауважують учені (В. Кознк, Л. Пайкова, Н. Давнленко [89], в Угорщині сформовано нову структуру власності, в якій виокремлюють:

а) пряму державну власність (підприємства, в яких державі належить 50% вартості майна або акцій), і підприємства, які тимчасово перебувають у державній власності (до приватизації);

б) непряму державну власність (підприємства з часткою державних акцій менше 50%, але більше, ніж у інших разом взятих акціонерів); приватну власність (підприємства, більше 50% майна або акцій яких належать одному або декільком власникам)».

Оскільки державну власність розділено на дві категорії, то розрізняють, відповідно, і дві форми управління державним майном:

1) пряме управління здійснюється в основному так само, як і в інших країнах (регламентація діяльності держпідприємств в питаннях господарювання, кадрової політики, затвердження річних балансів; використання дивідендів, здійснення контролю, участі в реорганізації тощо);

2) непряме управління (застосовне для підприємств непрямої форми власності) може здійснюватися в двох варіантах:

а) некомерційне управління, шляхом розподілу прав власності між декількома відомствами (міністерствами) без посередників і на некомерційній основі;

б) комерційне управління, при якому центральний орган майнового управління передає свої права власника посереднику-підприємцю (фізичній або юридичній особі) й укладає з ним договір майнового управління, умови і завдання якого можуть бути різними.

Ще одним позитивним прикладом є досвід Польщі. Аналізуючи досвід реформування державних підприємств в Польщі, підкреслимо, що, «зробивши основний акцент на грошову приватизацію великих і середніх підприємств (як в Угорщині), уряд Польщі тільки через 2,5 роки після початку ринкових перетворень приступив до здійснення приватизаційних процесів. Цей час був потрібний для санації (передприватизаційної підготовки) об'єктів приватизації, яка була ретельно продумана і реалізована».

На початковому етапі уряд ввів жорсткі бюджетні обмеження, призупинив покриття збитків підприємств за рахунок державного бюджету, позбавив державні підприємства дотацій, обклав дискримінаційними податками у розмірі 40% від прибутку, позбавив доступу до оборотного кредиту, створив умови недовіри до дирекції і невпевненості в майбутньому. Однак, незабаром уряд відмовився від таких «задушливих» заходів по відношенню до державних підприємств, які призвели до тяжких соціальних наслідків. Було вжито інші заходи.

Уряд вирішив завдання комерціалізації державних підприємств, шляхом відділення їхніх від ресурсів державного бюджету та переведення на комерційний розрахунок.

У результаті було виявлено підприємства, які не зуміли адаптуватися до нових умов господарювання та які були ліквідовані. Санація торкалася також питання реструктуризації підприємств, які «залишилися на плаву». Було закрито збиткові підрозділи, упроваджені елементи сучасного менеджменту, вирішені питання оптимізації чисельності персоналу, застосовані методи економії сировини, матеріалів та енергії, що дозволило суттєво знизити собівартість і підвищити конкурентоспроможність державних підприємств.

Процес реформування дозволив виявити основні недоліки системи управління державними підприємствами в Польщі, серед яких: штучний і такий, що породив конфлікти розподіл компетенції щодо прийняття рішень; нездатність державних органів нагляду ефективно виконувати роль власника; застаріла система кредитних відносин, взаємозв'язків з державним бюджетом та іншими елементами фінансового господарства, яка підриває самостійність і зацікавленість у підвищенні ефективності.

У процесі вивчення польського досвіду реформування підприємств державного сектора ми дійшли певних висновків:

– по-перше, на відміну від Польщі та Угорщини в Україні не проведено санацію державних підприємств; тепер доводиться здійснювати її в процесі

приватизації, що не дозволяє реалізувати процедуру санації й адекватно застосовувати відповідні рішення;

– по-друге, не повною мірою використано механізм залучення іноземних інвесторів під гарантії масштабних інвестицій в державний сектор.

Слід також звернути увагу на те, що бачення ролі державних підприємств в економіці залежить від об'єктивної ситуації.

Якщо загалом Європі 180-х років ХХ ст. були притаманні процеси всезагальної приватизації, а до кінця 90-х років минулого століття (відповідно до Маастрихтського договору) для конкуренції було відкрито всі основні сектори європейського ринку, що поживило процеси приватизації підприємств державного сектору.

Проте кризові ситуації показують, що системні ризики вкрай негативно впливають на приватний сектор, оскільки метою його суб'єктів є одержання прибутку, що унеможлиблює криза.

Так, фінансова криза, що розгорнулася в 2008–2009 роках, спровокувала глибокий спад в економіках провідних країн світу. Це потребувало активних дій держав щодо надання термінової масштабної допомоги фінансовому й промислового секторам цих країн. Застосування державою викупу боргів приватних компаній і пакетів цінних паперів аж до встановлення цілковитого державного контролю за діяльністю банків й інших суб'єктів господарювання дає підстави говорити про націоналізацію та заходи протекціонізму щодо національних державних і приватних компаній.

У 2015 р. экс-представник США у Міжнародному валютному фонді констатував повернення до державного капіталізму, але не в колишньому розумінні, коли державні компанії на нерівних умовах конкурували з приватними, а в розумінні моделі ринкового капіталізму, в якому держава грає головну роль, вживаючи заходи до «захисту й посилення державних компаній і корпорацій, здатних конкурувати з іноземцями, при збереженні видимості конкурентного ринку» [208].

Посилення кризових явищ у світовій економіці за останній рік та виклики глобалістів вимагають переосмислення ролі держави й державних підприємств у національних економіках.

Висновки до першого розділу

Аналіз наукової літератури з питань управління державними підприємствами дозволяє зробити певні висновки. Встановлено, що самостійних досліджень участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами через її організаційну та правову складові, наукою державного управління не здійснювалося. У більшості наукових досліджень управління державними підприємствами переважно розглядається з позиції діяльності органів та посадових осіб самого підприємства. Виокремлення організаційної та правової складових участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами дозволяє визначити організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами як сукупність правових норм та визначених ними функцій, а також інституцій, які у складі комплексного механізму управління державними підприємствами здійснюють управління державними комерційними підприємствами, зміст якого включає державне управління, як діяльність, що полягає в здійсненні управлінських функцій уповноваженими органами виконавчої влади та корпоративне управління, яке стосується організації внутрішнього управління державним комерційним підприємством і розподілу повноважень між його органами.

Вивчення зарубіжного досвіду участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами дало змогу встановити, що управління державними підприємствами належить до системи державного (публічного) управління. Об'єкти державної власності є одним з ресурсів цієї системи, забезпечуючи її функціонування відповідно до установлених показників,

обмежень і критеріїв в інтересах суспільства. Цілі та завдання управління державними підприємствами визначаються інтересами суспільства, цілями й завданнями державного управління, зокрема, виходячи з вимог виконання обов'язкових функцій державного управління, надання послуг населенню, і можуть змінюватися залежно від політичної та економічної ситуації. Зокрема, у періоди економічних криз держави вдаються до націоналізації підприємств з метою оздоровлення економіки й вирішення соціальних проблем. У науковій літературі та в інших джерелах вирізняють три основні моделі управління державними підприємствами: децентралізована або галузева модель – підконтрольними державі підприємствами управляють міністерства (відомства), які визначають політику у відповідних галузях (недоліками є недостатнє розмежування функцій міністерства як регулятора представника акціонерів, що може призвести до конфлікту інтересів, та складність визначення меж відповідальності міністерства й правління підприємства); подвійна модель (управління здійснюють два міністерства: галузеве та те, що координує корпоративне управління) і централізована модель, коли державними підприємствами управляє спеціалізована установа чи міністерство (найчастіше – Міністерство економіки), перевагами якої є досягнення більшої ефективності корпоративного управління й чітке розмежування функцій управління, а недоліком – ігнорування галузевої специфіки підприємств. В Україні наразі існує децентралізована модель, але спостерігається тенденція переходу до централізованої. Цілі та завдання управління державними підприємствами визначаються інтересами суспільства, цілями й завданнями державного управління, зокрема, виходячи з вимог виконання обов'язкових функцій державного управління, надання послуг населенню, і можуть змінюватися залежно від політичної та економічної ситуації. Зокрема, у періоди економічних криз держави вдаються до націоналізації підприємств з метою оздоровлення економіки й вирішення соціальних проблем.

У науковій літературі та в інших джерелах вирізняють три основні моделі управління державними підприємствами: децентралізована або галузева модель

– підконтрольними державі підприємствами управляють міністерства (відомства), які визначають політику у відповідних галузях (недоліками є недостатнє розмежування функцій міністерства як регулятора представника акціонерів, що може призвести до конфлікту інтересів, та складність визначення меж відповідальності міністерства й правління підприємства); подвійна модель (управління здійснюють два міністерства: галузеве та те, що координує корпоративне управління) і централізована модель, коли державними підприємствами управляє спеціалізована установа чи міністерство (найчастіше – Міністерство економіки), перевагами якої є досягнення більшої ефективності корпоративного управління й чітке розмежування функцій управління, а недоліком – ігнорування галузевої специфіки підприємств. В Україні наразі існує децентралізована модель, але спостерігається тенденція переходу до централізованої.

У розділі використано матеріали публікацій автора: [159]; [160]; [166].

РОЗДІЛ 2

СТАН ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В УКРАЇНІ

2.1 Державне комерційне підприємство як об'єкт управління

У теорії державного управління значний інтерес становлять об'єкти управління, саме вони визначають «концептуальні передумови для розуміння й оцінки багатьох проблем державного управління», а тому «об'єкти користуються пріоритетом перед суб'єктом державного управління (його конкретними органами), оскільки відтворення матеріальних і духовних продуктів та соціальних умов є первісним і головним для життєдіяльності людей» [7, с. 91].

Останнім часом посилюється інтерес до державних підприємств, і зокрема, до державних комерційних підприємств, що пов'язане з необхідністю переосмислення їх ролі в економіці, особливо в умовах кризи. Причому в наукових дослідженнях часто висловлюються радикально протилежні точки зору щодо державних підприємств, від необхідності їх повної ліквідації до необхідності створення нових державних підприємств для забезпечення інноваційного розвитку економіки.

Досить часто в наукових джерелах, а також урядових документах і рекомендаціях міжнародних організацій зустрічаються думки про те, що державні підприємства не відповідають реаліям сучасної ринкової економіки і є застарілою радянською формою господарювання.

Дійсно, історично державні підприємства як юридичні особи – невідчужувані майна виникли в радянський період, спочатку у період воєнного комунізму внаслідок націоналізації, а далі – після відмови від непу й

переходу до тоталітарного режиму, що проявилось у зміні правового режиму майна підприємств.

Так, дослідниця Л. Снісаренко [171] відзначає, що в період непу йшлося про володіння, користування і розпорядження, тобто триаду права власності, а «у нормативних актах 30-х років щодо прав підприємств на майно, яке їм належало, застосовуються терміни «завідування», «відання», і саме в цей період «склалася ситуація, коли держава-монополіст надала статус юридичної особи так званим «майновим комплексам», що були наділені формальною самостійністю [там само] і виступали як «господарючі одиниці, що й до цього часу зберігається в багатьох колишніх республіках СРСР» [118, с. 68].

Взагалі, поняття організаційно-правової форми є недостатньо визначеним як в законодавстві, так і в наукових дослідженнях. Проте, з'ясування змісту цього терміна «має цілком прикладне значення, оскільки можливість різного тлумачення одного і того ж терміну веде не тільки до розбіжностей у його застосуванні, але й є одним із корупційних ризиків» (Л. Снісаренко [171, с. 371]).

Утім, законодавець не тільки не визначає поняття організаційно-правової форми, але й використовує його у різних значеннях, застосовуючи термін «організаційно-правова форма» або просто «форма», як до «організаційно-правових форм, які можуть існувати в реальності» (наприклад, повне товариство), так і до «системоутворюючих організаційно-правових форм» [73, с. 22], в яких юридичні особи реально не існують («господарське товариство»). При цьому в нормативно-правових актах відсутній чіткий перелік (або переліки) організаційно-правових форм, в яких можуть діяти юридичні особи.

У контексті нашого дослідження слід розмежувати організаційно-правові форми, в яких діють державні підприємства. У ГКУ [29] в переліку видів підприємств значиться «державне підприємство» як таке, що «діє на основі державної власності». Проте в цьому випадку не можна вважати, що

йдеться про організаційно-правову форму реального суб'єкта, а про узагальнюючу категорію.

З того часу, коли було прийнято Господарський кодекс України, підхід до визначення понять дещо змінився. Так, наприклад, було введено поняття «державне унітарне підприємство», яке утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління (ч. 1 ст. 73 ГКУ).

У ст. 22 ГКУ введено поняття «суб'єкти господарювання державного сектора економіки», до яких віднесено суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка в статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Часто поняття «державне підприємство», «суб'єкт господарювання державного сектору економіки» та «державне комерційне підприємство» використовуються як тотожні, що вимагає уточнення поняття державного комерційного підприємства як організаційно-правової форми.

Зміст категорії «державне підприємство» частково розкриває ч. 4 ст. 67 ГКУ [29], де йдеться про «державні підприємства, у тому числі господарські товариства (крім банків), у статутному капіталі яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв)». Можна припустити, що окрім вказаних господарських товариств з державною часткою понад 50% до державних підприємств відносяться також і державні унітарні підприємства (ст. 73 ГКУ [29]), які діють як державні комерційні підприємства або казенні підприємства (ч. 8), при цьому найменування державного унітарного підприємства повинно містити слова «державне підприємство» (ч. 4). В такому випадку, можна розглядати поняття «суб'єкт господарювання державного сектору економіки» (ст. 22 ГКУ [29]) і «державне підприємство» (ч. 4 ст. 67 ГКУ [29]) як такі, що пересікаються, але не тотожні, оскільки

поняття суб'єктів державного сектору економіки є більш широким і включає, зокрема, державні господарські об'єднання, які мають у складі державні підприємства. Навряд чи можна вважати «державне підприємство» окремою організаційно-правовою формою, оскільки це поняття об'єднує суб'єктів, які мають значну специфіку.

Зокрема, господарські товариства з державною часткою понад 50% є власниками свого майна, а державі належать на праві власності акції (частки) у статутному капіталі при цьому держава в особі уповноважених органів управління не має права на повернення майна, переданого до статутного капіталу.

Тому господарські товариства, у статутному капіталі яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв) є окремими організаційно-правовими формами юридичних осіб, як це впливає із ч. 2 ст. 113 Цивільного кодексу України [189].

З іншого боку, до державних підприємств відносяться державні унітарні підприємства (державні комерційні підприємства та казенні підприємства), які не є власниками майна, на базі якого діють.

Не сприяє однозначності застосування законодавства щодо організаційно-правових форм державних підприємств і ч. 2 ст. 16 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», що відсилає до нормативно-технічного акту – класифікатора [173], який відносить до організаційно-правових форм суб'єктів економіки державні і казенні підприємства. В цьому ж класифікаторі самостійними організаційно-правовими формами вважаються акціонерні товариства, та інші господарські товариства, але не враховано, що у разі наявності державної частки понад 50%, вони можуть бути віднесені до державних підприємств.

При цьому виділення узагальнюючої категорії «державне підприємство» в окрему організаційно-правову форму суперечить класифікаційним ознакам, встановленим у цьому ж наказі (у вступі), оскільки

у поясненнях до класифікатора щодо цієї організаційно-правової форми вказаний лише один критерій – форма власності.

Такий стан викликає непевності у практиці застосування законодавства. Так, вимога включення в найменування тільки слів «державне підприємство» сприяє їхньому тлумаченню як «організаційно-правової форми, але це не уточнює характер діяльності підприємства, а отже не дозволяє за найменуванням відрізнити комерційні підприємства від неприбуткових, тобто «вирізнити один вид юридичної особи від іншого», що є призначенням організаційно-правової форми» (І. Кучеренко [73, с. 19]).

При іншому ж тлумаченні це викликає надто складні найменування, як от «Державне підприємство державне комерційне підприємство «Центральний проектний та технічно-дослідний інститут».

Крім того, неоднозначність законодавства та практики вводить в оману науковців, які не розмежовуючи системоутворюючих організаційно-правових форм та реальних організаційно-правових форм, роблять хибні наукові висновки.

Наприклад, помилково стверджується, що «до державних комерційних підприємств відносяться акціонерні товариства, на підставі чого робиться неправильний висновок про належність акціонерним товариствам майна на праві господарського відання» (І. Ратинська [155, с. 366]) – в той час, як акціонерним товариствам, в тому числі й тим, в яких понад 50% акцій належить державі, майно належить на праві власності.

Такий стан також не сприяє ідентифікації державного комерційного підприємства, як суб'єкта, що має на меті одержання прибутку на відміну від казенного підприємства.

На нашу думку, слід розглядати державне комерційне підприємство і казенне підприємство як окремі організаційно-правові форми юридичних осіб. Спільними рисами державних комерційних і казенних підприємств є ті, що впливають з змісту ст.ст. 73, 73-1, 73-2 ГКУ [29], зокрема, вони:

- утворюються, реорганізуються та ліквідуються в розпорядчому порядку, не є власниками свого майна;
- знаходяться в управлінні уповноважених державних та інших органів, які виконують повноваження засновника;
- органами управління підприємства є: керівник, який призначається (обирається) суб'єктом управління об'єктами державної власності, що здійснює функції з управління підприємством, або наглядовою радою такого підприємства (у разі її утворення) і є підзвітним органу, який його призначив (обрав);
- наглядова рада підприємства (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і регулює діяльність керівника підприємства;
- річна фінансова звітність може підлягати обов'язковій перевірці незалежним аудитором;
- підприємство зобов'язане оприлюднювати інформацію про свою діяльність (крім встановлених законом випадків) на власній веб-сторінці (веб-сайті) або на офіційному веб-сайті уповноваженого органу управління;
- господарські зобов'язання щодо яких є заінтересованість та значні господарські зобов'язання цих підприємств погоджують орган, до сфери управління якого належить підприємство та (або) наглядова рада.

Проте між ними існують і суттєві відмінності. Зокрема, особливостями казенного підприємства є такі:

- підприємство утворюється у визначених ст. 76 ГКУ [29] галузях економіки за рішенням Кабінету Міністрів України, в якому визначаються обсяг і характер діяльності підприємства та орган, до сфери управління якого відноситься підприємство;
- майно підприємству належить на обмеженому речовому праві оперативного управління та може бути вилучене у діючого підприємства, якщо воно є надлишковим, не використовується або використовуються не за призначенням;

– підприємство відповідає за зобов'язаннями лише належними йому коштами, а при їхній недостатності держава несе субсидіарну відповідальність за його зобов'язаннями;

– казенне підприємство не може бути визнане банкрутом (ч. 3 ст. 214 ГКУ [29]);

– підприємство не має права відчужувати або розпоряджатися іншим способом майном, яке відноситься до основних фондів без попередньої згоди уповноваженого органу управління, а щодо нерухомого майна повітряних та морських суден, суден внутрішнього плавання та рухомого складу залізничного транспорту – також додаткового погодження Фонду державного майна України.

Поняття державного комерційного підприємства визначено ст. 74 ГКУ [29], відповідно до якої воно є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на основі статуту або модельного статуту й «несе відповідальність за наслідки своєї діяльності усім належним йому на праві господарського відання майном».

«Характерними ознаками державного комерційного підприємства як об'єкта управління є:

– мета одержання прибутку, що впливає із його поняття»;

– «держава та орган, до сфери управління якого входить державне комерційне підприємство, не несуть відповідальності за його зобов'язаннями»;

– майно підприємству належить на обмеженому речовому праві господарського відання та не може бути вилучене у діючого підприємства (ст. 136 ГКУ [29]);

– обов'язок «приймати та виконувати доведені до нього в установленому законодавством порядку державні замовлення, враховувати їх при формуванні виробничої програми, визначенні перспектив свого економічного і соціального розвитку та виборі контрагентів, а також

складати і виконувати річний та з поквартальною розбивкою фінансовий план на кожен наступний рік»;

– обов'язок оприлюднювати звіт про укладення договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти підприємств та інформацію про зміну його істотних умов не пізніше ніж через сім днів з дня укладення договору про закупівлю або внесення змін до нього;

– відсутність «права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом»;

– «право на відчуження майнових об'єктів, що належать до основних фондів, лише за попередньою згодою органу, до сфери управління якого належить підприємство, і лише на конкурентних засадах, якщо інше не встановлено законом»;

– необхідність «додаткового погодження з Фондом державного майна України відчуження нерухомого майна, а також повітряних і морських суден, суден внутрішнього плавання та рухомого складу залізничного транспорту;

– організація продажу нерухомого майна підприємства ФДМУ»;

– обов'язок відрахування частини прибутку до державного бюджету;

– неможливість ворожого поглинання іншими суб'єктами, що впливає з правового режиму майна підприємства; неможливість застосування банкрутства в частині процедур санації та ліквідації без згоди уповноваженого органу виконавчої влади.

Щодо останньої ознаки, то слід зауважити, що наразі не існує затвердженого на рівні закону переліку державних підприємств, які не підлягають приватизації.

На підставі Закону від 2 жовтня 2018 р. наявний на той час перелік втратив чинність, а внесений урядом законопроект № 4020, який встановлює перелік із 369 державних підприємств, що виключає їх з кола суб'єктів, до яких можуть бути застосовані процедури санації та ліквідації до виключення з зазначеного переліку, наразі очікує другого читання.

Щодо решти державних підприємств, то за Кодекс України з процедур банкрутства [60] не виключає порушення справи про банкрутство та введення процедури розпорядження майном боржника – державного підприємства. Але ст. 96 Кодексу [60] передбачає, що відкриття провадження у справі про банкрутство за заявою боржника не є підставою для припинення повноважень органу, уповноваженого управляти майном боржника щодо управління відповідним об'єктом державної власності й вимагає залучення його до участі у справі.

Вищезазначений Кодекс встановлює досить широкі повноваження уповноважених органів виконавчої влади у справі про банкрутство державного підприємства, зокрема, передбачає, що плани санації, мирові угоди, переліки ліквідаційних мас та зміни і доповнення до них у справах про банкрутство державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, підлягають погодженню з органом, уповноваженим управляти державним майном.

При відсутності відповідного погодження план санації та мирова угода не можуть бути затверджені господарським судом, а включене до переліку ліквідаційної маси майно державного підприємства не може бути реалізоване.

Отже, фактично можливість визнання банкрутом державного підприємства залежить від рішення уповноваженого органу виконавчої влади.

Намагання реформувати управління державними комерційними підприємствами тривають від початку 90-х років ХХ ст. З того часу державний сектор скоротився від 100 до 11,9 % [191].

Для порівняння: у Франції частка державного сектору в економіці складає 48 %, в Німеччині – 47%.

Останній етап реформування державного сектора, розпочався зі схвалення розпорядження КМУ від 27 травня 2015 р. № 662-р Стратегії

підвищення ефективності діяльності суб'єктів державного сектору економіки.

На момент схвалення Стратегії в Україні було 3350 зареєстрованих суб'єктів господарювання державного сектору, переважно державних комерційних підприємств.

Серед інших заходів було заплановано частину державних комерційних підприємств перетворити в державні акціонерні товариства з метою приватизації, а решту приватизувати шляхом продажу активів або з використанням інших способів залучення приватних інвесторів, зокрема, концесії.

Причому, процес перетворення всіх державних комерційних підприємств у державні акціонерні товариства планувалося завершити протягом 36 місяців (розділ IV Стратегії).

Тобто, термін зазначених перетворень закінчився у середині 2018 р., але вони фактично не відбулися. Плани сучасних реформаторів щодо суттєвого скорочення загальної кількості державних комерційних підприємств і залишення в державній власності тільки тих державних підприємств, що мають стратегічне значення для економіки й тих, через які реалізуються функції державних органів залишаються лише деклараціями.

Так, у липні 2017 року КМУ було схвалено так званий «тріаж», який передбачав залишити у власності держави 15 важливих підприємств та ще 363 державних підприємства, які забезпечують виконання державою своїх функцій.

На кінець 2020 р. в Україні, за даними Мінекономіки, налічується 3348 державних підприємств, з них казенними є лише 24 підприємства, а 86% відсотків усіх з них – державні комерційні підприємства [99].

Не виконуються з року в рік і плани приватизації державних комерційних підприємств. Так, надходження від приватизації за 2019 р. становили 536,5 млн грн замість очікуваних 17,1 млрд грн, у 2020 р. – відповідно 2,13 млрд грн із запланованих 12 млрд грн [95].

Такий стан свідчить про певну стабільність існування державних комерційних підприємств і неможливість спрощеного підходу до реформування управління ними через масштабну приватизацію.

На нашу думку, пряму залежність економічної ефективності та фінансової стабільності від форми власності або організаційно-правової форми (державного комерційного підприємства або господарського товариства) не доведено. Так, «за даними ревізій та перевірок державних комерційних підприємств і акціонерних товариств, в яких державна частка перевищує 50% відсотків, виявлені порушення (недоотримані доходи, незаконні, нецільові витрати та недостачі ресурсів) є однотипними для всіх видів державних підприємств».

На кінець 2014 р. найбільше збитків державному бюджету приносила НАК «Нафтогаз України» (63 млрд із 80 млрд загальних збитків державних підприємств) [80], яка діяла й до цього часу діє як акціонерне товариство.

Проблемним питанням є відсутність диференціації підходів до організації управління державними комерційними підприємствами в залежності від виду та характеру діяльності підприємства.

Між тим, як справедливо зазначає Н. Нижник, «особливості об'єкта управління визначають організацію та діяльність суб'єктів управління», причому «ефективність системи державного управління в остаточному підсумку залежить від ступеня відповідності характеру і методів діяльності суб'єктів управління особливостям об'єктів управління» [33, с. 260–261].

На цей час відсутня науково-обґрунтована класифікація державних підприємств в контексті особливостей їх як об'єктів управління.

Слід зауважити, що увагу в урядових документах переважно приділено визначенню групи підприємств особливо стратегічного значення з погляду безпеки держави та економічного розвитку.

Проте зазначимо, що визначенню переліку підприємств заважала відсутність у законодавстві чіткої дефініції поняття «стратегічне

підприємство», а також повторна зміна критеріїв «без будь-якого офіційного роз'яснення чи наукового обґрунтування» [139].

За чинною постановою КМУ від 03.11.2010 № 999 [123] державне підприємство може бути віднесено до стратегічних при наявності одного або кількох критеріїв.

Внаслідок зміни критеріїв та можливості дискреції при визначенні підприємства стратегічним, перелік таких підприємств від першого його затвердження у 1997 р. [131] постійно скорочувався. Причому, зміни до чинного переліку, затвердженого постановою КМУ [130] вносилися 9 разів упродовж 5 років.

Це дає підстави припустити наявність суб'єктивізму, політичної кон'юнктури та відсутність єдності в підходах до критеріїв визнання державного підприємства стратегічним.

Відповідно до Постанови № 83, «віднесення державного підприємства до тих, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави здійснюється за критеріями, які, на нашу думку, можна поділити на 2 групи за сферою діяльності і за масштабами діяльності. До підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави належать з *погляду сфери діяльності* – підприємства паливно-енергетичного комплексу, які забезпечують цілісність об'єднаної енергетичної системи України; підприємства, що здійснюють транспортування хімічних продуктів магістральними трубопроводами та обслуговування таких трубопроводів; підприємства, що здійснюють геологічне вивчення та розробку нафтогазоносних надр з метою пошуку та розвідки родовищ нафти й газу, видобутку нафти і газу або їх зберігання, повернення (захоронення) супутніх і стічних вод, інших відходів, що видобуваються в процесі розвідки й розробки родовищ нафти і газу; підприємства, що здійснюють видобування та переробку корисних копалин загальнодержавного значення; підприємства, що провадять топографо-геодезичну та картографічну діяльність; підприємства, що провадять гідрометеорологічну діяльність; підприємства,

що провадять діяльність у сфері телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку, державні радіо- і телекомпанії; підприємства залізничного транспорту загального користування, а також підприємства автомобільного, морського та річкового транспорту; підприємства авіаційної та ракетно-космічної промисловості; підприємства, віднесені до категорій цивільної оборони; підприємства, контроль за діяльністю яких з боку держави гарантує захист громадян від наслідків впливу неконтрольованого виготовлення, використання або реалізації небезпечної продукції, послуг або небезпечних виробництв; хлібоприймальні та хлібозаготівельні підприємства, що забезпечують розміщення і зберігання матеріальних цінностей державного резерву, в тому числі мобілізаційних запасів, та зберігання продукції державного інтервенційного фонду; підприємства, які становлять науковий і науково-технічний потенціал держави та є виконавцями загальнодержавних цільових науково-технічних програм і державних замовлень); з точки зору масштабів діяльності – підприємства-суб'єкти природних монополій, які провадять діяльність на загальнодержавному ринку товарів; підприємства, частка продукції яких на загальнодержавному ринку товарів, що має важливе соціально-економічне значення, перевищує 35 відсотків, або ті, які разом з одним або двома іншими підприємствами мають на такому ринку сукупну частку, що перевищує 50 відсотків, або не більше, ніж з чотирма іншими підприємствами мають на такому ринку сукупну частку, що перевищує 70 відсотків; підприємства, середньооблікова кількість штатних працівників яких перевищує 5 тис. осіб; підприємства, які належать до категорії великих платників податків».

Підприємство вважається таким, що відповідає визначеним критеріям віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, якщо зазначені умови є основним видом його діяльності й частка його продукції на ринку відповідних товарів в Україні становить не менше, як 20 відсотків. Але

механізм включення або виключення з переліку є таким, що не означає безумовного включення й залишення в переліку державного підприємства, яке відповідає критеріям, оскільки пропозиції щодо цього можуть подавати (або не подавати) уповноважені органи виконавчої влади, а рішення приймається КМУ.

Так, Постановою від 20.11.2019 р. КМУ [184] включив до Переліку 4 державних підприємства, а виключив 39. Слід також зауважити, що законодавством не передбачено заборону на приватизацію підприємств, які включено до Переліку. Наразі в Переліку налічується 284 суб'єкти господарювання діють у різних сферах (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Сфери суб'єктів господарювання, які внесено до переліку стратегічних підприємств (джерело: [151])

Сфера діяльності суб'єктів господарювання	Кількість підприємств
Оборона	76
Паливно-енергетичний комплекс	28
Транспортна галузь	51
Забезпечення, розміщення та зберігання матеріальних цінностей державного резерву	24
Агропромисловий комплекс	5
Телекомунікації та зв'язок	14
Авіаційна та ракетно-космічна промисловість	15
Машинобудівна промисловість	5
Металургійний комплекс	7

Продовження таблиці 2.1

Хімічний комплекс	7
Наукова діяльність	35
Сфера стандартизації, метрології та сертифікації	5
Гідрометеорологічна діяльність	2
Фінансово-бюджетна сфера	3
Харчова промисловість	1
Легка промисловість	1
Поліграфія	1
Геологорозвідувальна галузь	4
Державний концерн «Укроборонпром»:	108
– казенні підприємства	7
– державні комерційні підприємства	101

Управління стратегічними державними підприємствами має особливості, визначені Законом України від 21.09.2006 № 185-V «Про управління об'єктами державної власності» [150], згідно з якими: «Кабінет Міністрів України погоджує рішення уповноважених органів управління щодо створення, реорганізації та ліквідації діяльності підприємств державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави; Кабінет Міністрів України затверджує перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави (пункти 22 та 24 частини другої статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150]); створення господарських організацій на базі об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України (частина восьма статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150]); голосування про додаткову емісію акцій представником держави на загальних зборах господарських організацій, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, у статутному капіталі яких корпоративні

права держави перевищують 10 відсотків, здійснюється на підставі рішення Кабінету Міністрів України – відповідно до частини шістнадцятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] (рис. 2.1).

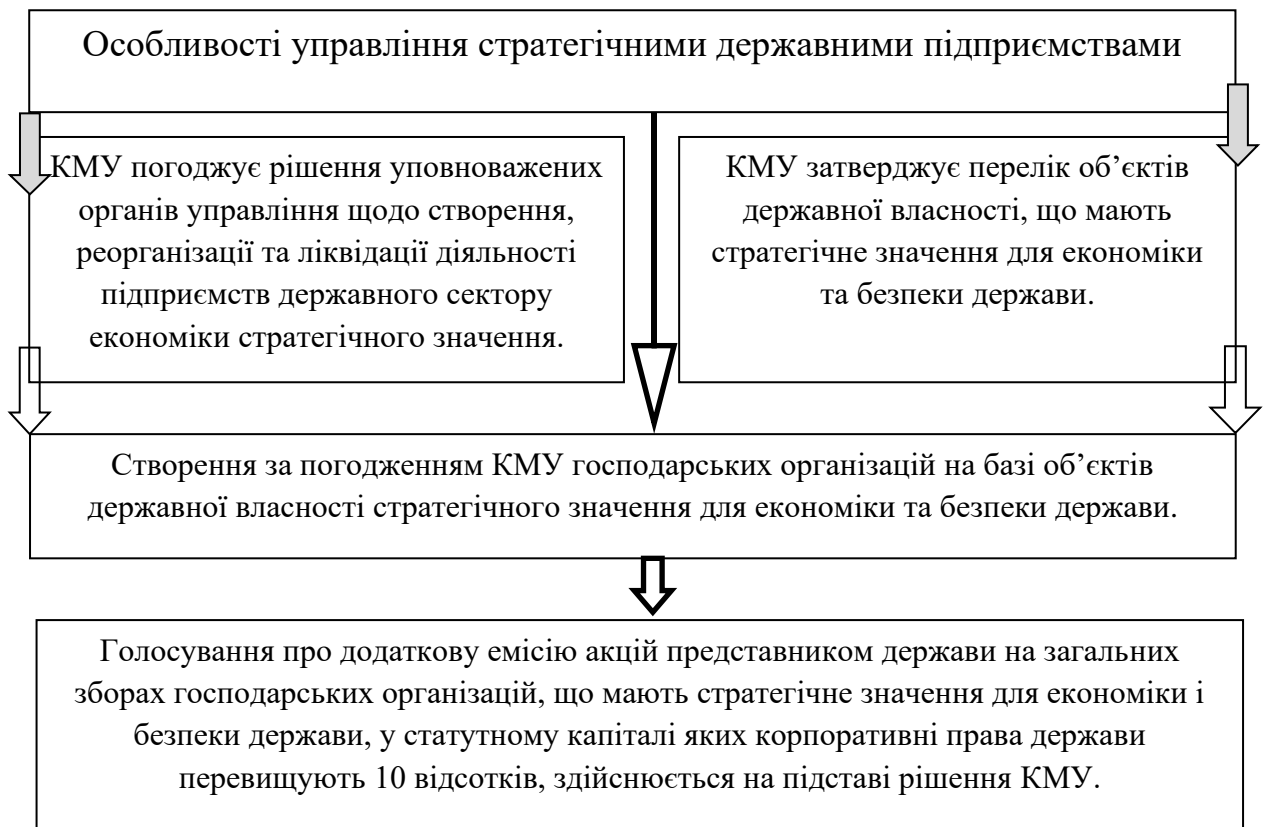


Рис. 2.1. Особливості управління стратегічними державними підприємствами (побудовано автором на підставі: [150])

Керівник підприємства стратегічного значення (з вартістю його активів до 200 млн грн), призначається за конкурсом згідно з «Порядком проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 777 [115]. Кандидатуру на посаду керівника підприємства погоджує КМУ за поданням керівника суб'єкта управління.

Окремо слід зупинитися на особливостях таких об'єктів управління як державні підприємства оборонно-промислового комплексу, що входять до складу Державного концерну «Укроборонпром», яке здійснюється на

підставі окремого Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [141].

Організовано концерн о на підставі Указу Президента України від 28.12.2010 р. № 1245/2010 [135] та згаданої вище постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного концерну «Укроборонпром» (від 29 грудня 2010 р. № 1221) [151]., а його метою було визначено підвищення ефективності функціонування державних підприємств, які проводять господарську діяльність у сфері розроблення, виготовлення, реалізації, ремонту, модернізації та утилізації озброєння, військової і спеціальної техніки та боєприпасів і беруть участь у військово-технічному співробітництві з іноземними державами.

Указом було встановлено, що Генеральний директор державного господарського об'єднання «Укроборонпром» призначається на посаду за поданням Прем'єр-Міністра України та звільняється з посади Президентом України.

Для надання концерну спеціального статусу порівняно з нормами чинного на той час Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] згодом було прийнято Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [141], який встановив особливий порядок управління державними комерційними підприємствами Оборонно-промислового комплексу (далі – ОПК) України.

Відповідно до цього Закону Державний концерн «Укроборонпром» разом з Кабінетом Міністрів України є суб'єктом управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі, а підприємства концерну не перебувають в управлінні органів виконавчої влади.

Такий статус концерну викликає певні сумніви, оскільки він не відноситься до органів державної влади, але при цьому наділений не тільки значними майновими засобами (зокрема, при створенні концерну тільки до статутного капіталу було передано 100 млн грн бюджетних коштів [142]), але

й важливими повноваження публічного характеру щодо управління підприємствами оборонно-промислового комплексу, які мають стратегічне значення для країни.

Зокрема, концерну передані повноваження, які до цього належали міністерствам та іншим органам виконавчої влади, до сфери управління яких відносились підприємства ОПК.

Так, зокрема, концерн виконує такі функції:

- здійснює регулювання, контроль та координацію діяльності учасників;
- створює підприємства, спільні підприємства та інші юридичні особи, засновані на державній власності в оборонно-промисловому комплексі, приймає рішення щодо їх реорганізації та ліквідації;
- затверджує статuti (положення) учасників Концерну та нормативні документи щодо внесення змін до них, здійснює контроль за дотриманням їхніх вимог;
- призначає на посаду та звільняє з посади керівників учасників Концерну, укладає та розриває з ними контракти і здійснює контроль за їхнім виконанням;
- розробляє стратегію розвитку Концерну та його учасників;
- затверджує річні фінансові й інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3–5 років) учасників Концерну та здійснює контроль за їхнім виконанням у встановленому порядку;
- проводить моніторинг фінансової діяльності учасників Концерну;
- надає згоду на відчуження та списання об'єктів управління державної власності в оборонно-промисловому комплексі учасників Концерну;
- здійснює контроль за діяльністю учасників Концерну та виконує інші функції з управління підприємствами ОПК.

Враховуючи, невизначеність відповідальності концерну за наслідки управління державними підприємствами ОПК, можна припустити, що для уникнення можливих зловживань у законодавстві мають бути передбачені

чітко визначені організаційні і правові механізми контролю за реалізацією концерном своїх управлінських повноважень щодо підприємств. Проте управління концерном з боку держави, виходячи із закону, фактично зводиться до призначення трьох членів наглядової ради концерну Президентом України і двох – Кабінетом Міністрів України та призначення на посаду генерального директора Концерну за поданням Прем'єр-міністра України і звільнення його з посади Президентом України.

Контракт з генеральним директором укладається і розривається наглядовою радою. Практика свідчить, що як захід відповідальності переважно застосовується звільнення керівника. Причому керівники змінюються або у зв'язку зі зміною політичної влади, або з корупційними скандалами.

Так, уже на початку діяльності концерну, після того, як у першому кварталі 2012 року збитки наблизилися до 166 млн грн, а в пресі з'явилися публікації про перерахування концерном 1 млрд грн за консультативні послуги белізькій офшорній фірмі [47], його керівника було звільнено з посади [136] і в той же день призначено на посаду Міністра оборони України [145]. Останній корупційний скандал, пов'язаний з «Укроборонпром», був одним із чинників невдачі на останніх президентських виборах П. Порошенка.

До складу концерну при його створенні на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 року «Про утворення Державного концерну «Укроборонпром» [151] було включено 7 підприємств військово-оборонного комплексу:

- 1) Державна компанія з експорту й імпорту продукції та послуг військового й спеціального призначення «Укрспецекспорт»;
- 2) Державне підприємство «Укроборонсервіс»;
- 3) Державне підприємство «Спеціалізована зовнішньоторговельна фірма «Прогрес»;

- 4) Державне підприємство «Зовнішньоторговельна фірма «ТАСКО-експорт»;
- 5) Державна госпрозрахункова зовнішньоторговельна та інвестиційна фірма «Укрінмаш»;
- 6) Державне госпрозрахункове зовнішньоторговельне підприємство «Спецтехноекспорт»;
- 7) Державне зовнішньоторговельне та інвестиційне підприємство «Промоборонекспорт».

Як свідчить практика, підприємства оборонної галузі через специфіку продукції, яку вони випускають, не можуть ефективно займатися її експортом. Проте склад учасників концерну, до якого поряд з підприємствами-виробниками входять спеціалізовані на експорт озброєнь підприємства, показує, що навряд чи основною метою його створення була оптимізація експортних операцій, оскільки і до створення концерну експорт озброєння військової техніки також проводився через ті ж самі спеціалізовані експортні підприємства.

Окрім того, створення структури, яка налічує таку значну кількість учасників різної галузевої належності, не може мати на меті підвищення ефективності управління самими підприємствами.

Державний концерн «Укроборонпром» не може бути віднесено в повному сенсі до жодного типу інтегрованих корпоративних структур, оскільки його підприємства належать до різних галузей та не об'єднані спільним виробництвом кінцевої продукції.

Це уможливорює припущення, що однією з підстав його створення був контроль фінансових потоків у сфері експорту озброєнь.

Іншою можливою метою концерну є підготовка ряду підприємств-учасників до приватизації. До такої думки схиляють ті обставини, що, по-перше, на державному рівні практично не здійснюється реальних заходів по масштабній модернізації виробництва, заміні зношених виробничих потужностей та впровадженню інноваційних технологій щодо підприємств

ОПК, а по-друге, «підприємствам оборонно-промислового комплексу-учасникам концерну було списано суми заборгованості (в тому числі встановлені судовими рішеннями та реструктуризовані) до соціальних фондів, заборгованості за природний газ, електричну та теплову енергію, водопостачання та водовідведення а також відповідні суми штрафів та пені» [126].

Дійсно, якщо у 2013 р. до концерну входило 160 підприємств, то наразі, як зазначалося вище, 108 підприємств. Причому, у 2020 р. зі складу концерну було передано Фонду державного майна України з метою подальшої приватизації 17 державних комерційних підприємств [28]. Тому можна стверджувати, що створення Державного концерну «Укроборонпром» мало на меті концентрацію фінансових потоків від експорту озброєння й військової техніки та підготовку оборонних підприємств до приватизації.

На нашу думку, виведення державних підприємств ОПК із управління органів виконавчої влади було необґрунтованим, тому управління ними має здійснюватися на загальних засадах. На засіданні КМУ 14 квітня 2021 р. було схвалено проєкт стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу. Втім, реформування системи управління державними підприємствами ОПК не вдалося узгодити внаслідок того, що Мінстратегпром та держконцерн мають суттєві розбіжності щодо змісту проєкту додатку стратегії реформування системи управління об'єктами держвласності в ОПК [185].

Що стосується підприємств, які не відносяться до стратегічних, в тому числі підприємств ОПК, то наразі не існує диференціації механізмів управління ними в залежності від характеру їх діяльності як об'єктів.

Намагання Міністерства економіки України певним чином класифікувати державні підприємства було здійснене, виходячи з так званого «тріажу», відповідно до якого вони поділені на три групи – державні підприємства, які в довгостроковому періоді повинні: залишитись у державній власності; бути передані в концесію, приватизовані або ж ліквідовані. Відповідні переліки розміщено на сайті МЕУ, причому

зазначається, що «величина активів, чистий прибуток та інші фінансові показники не були критерієм поділу» [176], але і не вказано, які ж критерії були в основі поділу.

Зокрема, включення до переліку державних підприємств, які підлягають приватизації, підприємств у сфері наукових розробок, конструкторських бюро, дослідних станцій принесуть державі збитки внаслідок втрати прав інтелектуальної власності та потенціалу для розвитку, але надходження від приватизації будуть незначними.

У жодному з переліків не значаться державні підприємства, які знаходяться в місцях позбавлення волі, які не можуть бути приватизовані в принципі, оскільки призначення їх є не стільки виробничим, скільки соціальним.

На нашу думку, організаційні та правові засади управління мають відрізнитися залежно від характеру діяльності державного комерційного підприємства. Зокрема, для виробничих підприємств актуальним є затвердження фінансового плану – тоді, як для невиробничих слід встановлювати цілі та завдання.

Державні підприємства, які через які виконуються функції державних органів, можуть мати спрощену систему управління, але мають бути об'єктом не моніторингу, а контролю з боку уповноважених органів держави. Наразі належним чином не диференційовано соціальні та комерційні функції державних підприємств, що не дозволяє визначити специфіку управління такими підприємствами.

2.2. Правове забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами

Належна реалізація управлінських функцій органів виконавчої влади щодо управління державними комерційними підприємствами неможлива без забезпечення відповідними правовими засобами. Саме правове забезпечення

створює необхідні умови для діяльності органів виконавчої влади по управлінню державними комерційними підприємствами, визначає функції та повноваження, їхній розподіл, процедури реалізації та оцінку ефективності управлінської діяльності.

Основою правового забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами є нормативно-правові акти. З цього погляду правове забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами включає Конституцію України, закони, Укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти. Реалізація органами виконавчої влади повноважень щодо конкретних державних комерційних підприємств здійснюється через прийняття індивідуальних актів.

Конституція України [63] як основний закон встановлює загальні засади в усіх сферах суспільного життя – політичній, соціально-економічній та культурній. В цьому розумінні, управління державною власністю в тому числі державними підприємствами, має будуватися на основі конституційних норм, які встановлюють рівність і захист всіх суб'єктів права власності. Конституційні норми становлять також основу діяльності органів виконавчої влади.

Згідно зі статтею 6 Конституції України [63], органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Як зазначено в Конституції України (ст. 116), Кабінет Міністрів України повинен забезпечити рівноправні умови для розвитку всіх форм власності й здійснення управління об'єктами державної власності згідно з законом [там само].

Загальні та деякі спеціальні норми, які встановлюють правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами, встановлюють кодекси України. Статтею 326 Цивільного кодексу України [189] визначено наявність у державній власності майна, в тому числі грошових коштів, яке належить державі Україна.

Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють органи державної влади. Управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, – іншими суб'єктами [189]. Загальні норми щодо державної власності, в тому числі переданої державним підприємствам містить ст. 141 Господарського кодексу України [29], відповідно до якої управління об'єктами державної власності, згідно із законом, здійснюють Кабінет Міністрів України і за його уповноваженням центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Взагалі, Цивільний кодекс України [189] як основний правовий акт у сфері приватного права, фрагментарно регулює питання, що стосуються органів держави і державних підприємств, які є юридичними особами публічного права, відсилаючи до спеціального законодавства. При цьому існує принципова різниця у методологічних підходах визначення сутності підприємства в ЦКУ і ГКУ. З одного боку, відповідно до ст. 191 Цивільного кодексу України [189], як майнового комплексу, який може бути об'єктом купівлі-продажу, застави, оренди та інших правочинів, а з іншого боку, як суб'єкта господарювання за ст. ст. 62, 63 ГКУ [29].

Різниця у підходах до визначення підприємства впливає, як на розвиток спеціального законодавства, так і на правозастосування, оскільки в реальності державні підприємства є суб'єктами, що виконують певні функції, які можуть суттєво відрізнятися. Так, ст. 73 ГКУ передбачає, що майно державного унітарного підприємства (державного комерційного підприємства або казенного підприємства) перебуває в державній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання чи праві оперативного управління.

При розгляді державного комерційного підприємства як об'єкта управління порівняно з іншими організаційно-правовими формами державних підприємств виявлено специфічні ознаки (рис. 2.2.).

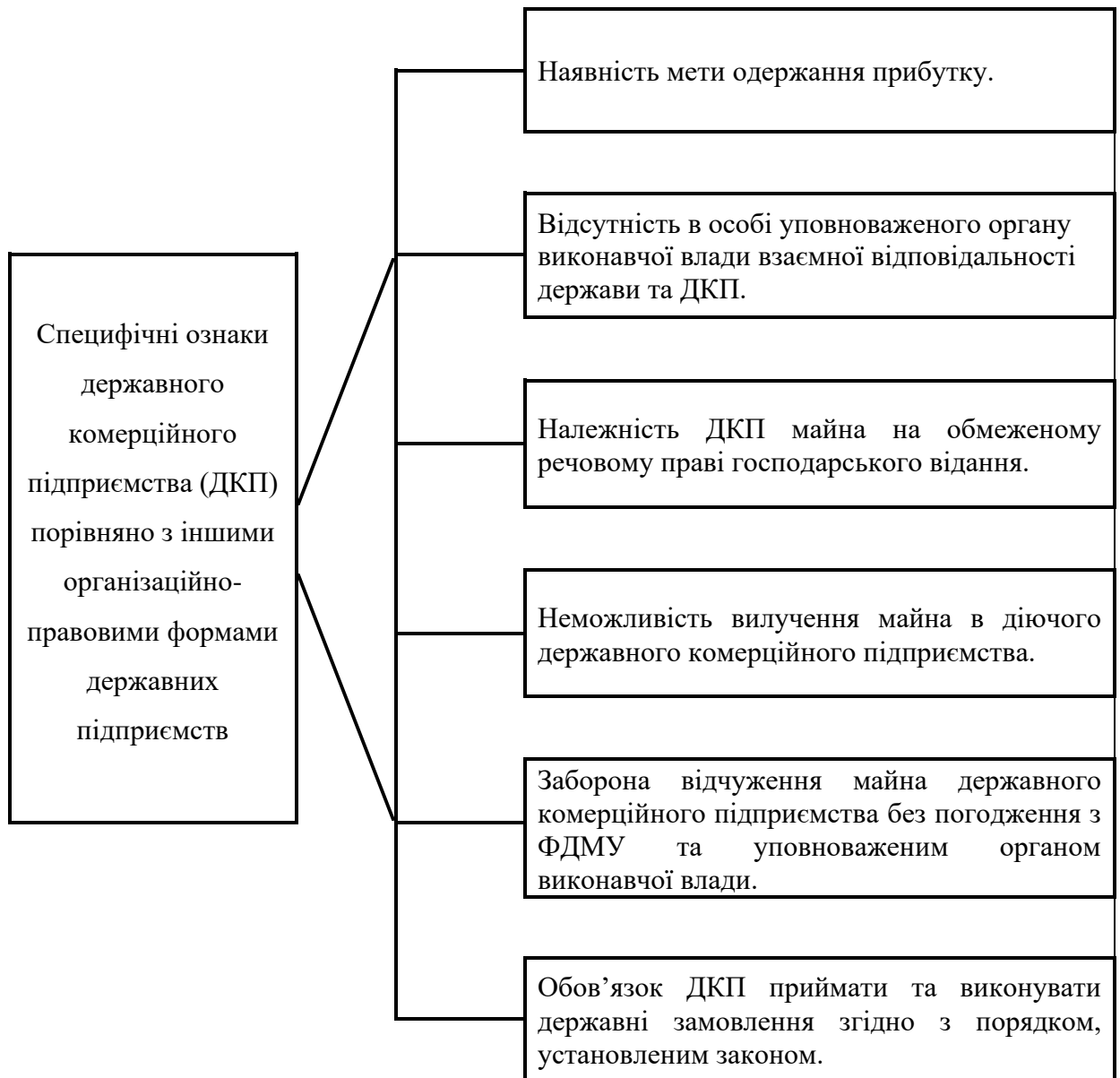


Рис. 2.2. Специфічні ознаки державного комерційного підприємства як об'єкта управління (побудовано автором)

При цьому зміст відповідних прав (ст. ст. 136, 137 ГКУ) не дає підстав вважати, що уповноважений орган виконавчої влади має повноваження по управлінню майном діючого підприємства, оскільки не надає зазначеним органам права вилучення майна у працюючого підприємства (за виключенням майна казенних підприємств, яке не використовуються або використовується не за призначенням). Слід також зауважити, що до державних підприємств на підставі ч.2 ст. 22 можна умовно віднести і

господарські товариства, в статутному капіталі яких державна частка перевищує 50%. У таких випадках власником майна є саме товариство, а об'єктом управління є державні корпоративні права.

Господарський Кодекс України обмежується лише встановленням видів та правового статусу державних підприємств, визначенням їх внутрішньої структури (керівник та у визначних законодавством випадках – наглядова рада), загальних повноважень органів підприємства та суб'єктів їх утворення, а особливості управління державними підприємствами, відносить до предмету регулювання спеціального законодавства.

Основним законом, що регламентує систему управління державними підприємствами, є Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150], в якому встановлюються «правові засади здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами повноважень щодо об'єктів державної власності та реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними в межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб».

Відповідно до цього Закону [150], *«об'єктами управління державної власності є: майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління, державним комерційним підприємствам, установам та організаціям, державним господарським об'єднанням, а також корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; державне майно, передане в оренду, лізинг; державне майно, передане та/або створене (збудоване) на підставі договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства (в тому числі концесійного договору); державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їхніх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне*

користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду; державне майно, надане суб'єкту господарювання на праві господарського відання відповідно до законодавства» [150].

Суб'єктами управління об'єктами державної власності Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150] визначає: «Кабінет Міністрів України (далі – КМУ); центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що забезпечують реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та формування і реалізацію державної політики у сфері економічного розвитку (Міністерство економіки України – надалі МЕУ); уповноважені органи управління (міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи); уповноважене КМУ міністерство – щодо управління об'єктами державної власності, що використовуються у процесі провадження діяльності з транспортування та/або зберігання природного газу, передачі електричної енергії; Фонд державного майна України, Національну академію наук України і галузеві академії наук, господарські структури; державне підприємство, установа, організація або господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, здійснюють управління об'єктами державної власності в частині виконання повноважень концесієдавця (за рішенням КМУ або уповноваженого ЦОВВ); Державна керуюча холдингова компанія (щодо об'єктів управління державної власності, що передані до її статутного капіталу та статутного капіталу її корпоративних підприємств)».

Слід звернути увагу, що з часів прийняття Закону (2006 р.) коло суб'єктів значно розширилося в сторону таких, що не є органами державної виконавчої влади.

Зміст повноважень органів управління, і зокрема органів виконавчої влади, викладених у Законі України «Про управління об'єктами державної

власності» [150], дає підстави розподілити їх на повноваження щодо державного майна і повноваження щодо управління державними підприємствами. При цьому підходи в регулюванні мають бути різними, оскільки належне підприємствам майно, як уже зазначалося, не є об'єктом безпосередньо розпорядження уповноважених органів управління, в тому числі органів виконавчої влади. Підхід до управління підприємством в контексті управління майном не враховує функціонального та соціального призначення державного підприємства.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150] встановлює повноваження КМУ та інших органів виконавчої влади до управління державними підприємствами. При цьому органи, які здійснюють загальне управління системою державних підприємств КМУ, Міністерство економіки України (далі – МЕУ), Фонд державного майна України (далі – ФДМУ), Міністерство фінансів України (далі – МФУ), мають право прийняття підзаконних актів загальної дії. Але ці органи одночасно здійснюють і безпосереднє управління підприємствами, віднесеними до сфери їхнього управління. Відповідні управлінські дії здійснюються у правовій формі індивідуальних актів.

Так, КМУ за змістом Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150] здійснює переважно загальні повноваження управління державними підприємствами, зокрема:

- в порядку організації управління підприємствами визначає органи, які здійснюють таке управління (шляхом прийняття розпоряджень);
- приймає підзаконні акти які визначають критерії, порядки, методики, переліки, які стосуються загального управління державними підприємствами. Відповідні повноваження по затвердженню критеріїв, порядків, методик реалізуються КМУ шляхом прийняття постанов;
- в порядку виконання загальних повноважень щодо управління державним майном, КМУ розробляє та укладає міжнародні договори України щодо об'єктів державної власності;

- контролює управління об'єктами державної власності;
- погоджує рішення уповноважених органів управління щодо створення, реорганізації та ліквідації діяльності державних підприємств стратегічного значення.

Окрім того, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150] покладає на КМУ виконання і функцій з безпосереднього управління господарюючими суб'єктами, зокрема, установчу функцію щодо казенних підприємств і господарських структур, затвердження фінансових планів річних фінансових планів державних підприємств, що є суб'єктами природних монополій, та державних підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 мільйонів гривень тощо.

Слід звернути увагу на певну суперечність в законодавстві щодо правового регулювання повноважень КМУ по управлінню державними підприємствами. Так, ст. 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [137] передбачає, що КМУ може утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати відповідно до закону державні господарські об'єднання, підприємства, установи й організації, затверджувати їхні статuti, розмір асигнувань на їхнє утримання та граничну чисельність працівників, призначати на посаду та звільняти з посади їхніх керівників і заступників керівників, застосовувати до них заходи дисциплінарної відповідальності.

Одночасно, ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] відносить до «установчих повноважень КМУ лише створення, реорганізацію та ліквідацію казенних підприємств (п. 7) та господарських структур» (п. 5).

Господарські структури згідно зі статтею 4 цього ж Закону є суб'єктами управління державної власності та охоплюють державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії тощо.

Отже, ст. 5 не надає КМУ повноваження щодо створення державних комерційних підприємств, тобто звужує зміст ст. 24, оскільки до державних

підприємств належать не тільки казенні, але й державні комерційні підприємства.

Крім того, до державних підприємств можуть бути віднесені також господарські товариства з державною часткою 50 і більше відсотків, що випливає з контексту ст. 22 ГКУ [29], а також окремих нормативно-правових актів. З іншого боку, ст. 5 встановлює установчі повноваження КМУ щодо господарських структур, а не тільки щодо державних господарських об'єднань, як це, наприклад, зроблено у статті 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [137].

Необхідно звернути увагу і на протиріччя, що існують між цими нормами, зокрема це стосується призначення та звільнення керівників. Так, згідно зі ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] Кабінет Міністрів України уповноважений призначати на посади та звільняти з посад лише тих керівників господарських структур, управлінські функції щодо яких виконуються КМУ.

Натомість згідно зі ст. 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» КМУ має повноваження щодо призначення на посади та звільнення з них керівників державних господарських об'єднань і підприємств.

На наш погляд, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] відбувається непослідовне регулювання контрольних повноважень щодо державних підприємств. Зокрема, Законом «Про Кабінет Міністрів України» передбачено координацію та контроль з боку КМУ за «діяльністю державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій».

Натомість ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] не встановлює повноважень КМУ щодо «координації діяльності відповідних суб'єктів, в тому числі державних підприємств, та більш вузько регулює контрольні повноваження КМУ, уповноважуючи його забезпечувати контроль за ефективністю управління об'єктами державної власності» (п. 19) та «встановлювати порядок здійснення контролю за

виконанням функцій з управління об'єктами державної власності» (пп. «а» п. 18) та «порядок проведення щорічного державного фінансового аудиту суб'єктів державного сектору економіки» (пп. «к» п. 18).

Зміст повноважень МЕУ відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] визначається його правовим статусом як ЦОВВ, що «забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності. Загальні повноваження МЕУ з управління державними підприємствами стосуються моніторингу ефективності управління, одержання інформації від господарюючих суб'єктів, зокрема, щодо контрактів з керівниками державних підприємств», а також формування та ведення відповідного реєстру, формування переліків державних підприємств, що підлягають приватизації або корпоратизації та підготовки пропозиції щодо переліку стратегічних підприємств тощо.

У порядку реалізації загальних повноважень МЕУ має право приймати підзаконні акти, а також розробляє та вносить на розгляд КМУ законопроекти щодо управління державною власністю.

Законом України «Про управління об'єктами державної власності» [150], Законом «Про Фонд державного майна України» [152] встановлено загальні повноваження Фонду державного майна України (далі – ФДМУ) як «ЦОВВ зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління. У порядку організації діяльності інших суб'єктів управління державними підприємствами та господарськими товариствами, в яких більшість акцій належить державі, ФДМУ бере участь у підготовці відповідних законопроектів та передає їх на розгляд КМУ, а також приймає нормативно-правові акти, які мають міжвідомчий характер».

Окремі положення Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] були предметом розгляду Конституційного суду України. Так, рішенням Конституційного суду України визнаний неконституційним, зокрема, 8-й абзац частини 5 11-ї статті (щодо обчислення розміру дивідендів господарські товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та нарахування на ці суми пені).

Також у Конституційний Суд України було зроблено конституційне подання 48 народними депутатами стосовно змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150], внесених Законом № 1405-VIII від 2.06.2016 р. та Постановою КМУ від 10.03.2017 № 143, які призвели до втрати членами наглядових рад державних підприємств свого основного призначення – представництва інтересів держави як власника в органі управління (наглядовій раді) держпідприємства, що, в свою чергу, позбавило Кабінет Міністрів України повноти повноважень. На думку суб'єктів подання, ці зміни викликали суспільний резонанс у зв'язку з тим, що до наглядових рад стратегічних підприємств було введено іноземні громадяни, що призводить до втрати суверенітету [62].

Загальні норми щодо повноважень органів виконавчої влади у сфері приватизації майна державних підприємств встановлені Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» [144]. Згаданим Законом було унормовано вимоги до приватизації майна державних підприємств, які в попередній період були предметом регулювання різних законодавчих актів, в тому числі і таких які стосувалися особливостей приватизації в окремих сферах, зокрема, в агропромисловому комплексі, нафтопереробній галузі, в сфері управління Міністерства оборони України.

Також встановлено єдині правила для всіх об'єктів приватизації, тоді як до прийняття згаданого закону об'єкти приватизації поділялись на шість груп, для кожної з яких були встановлені відмінні правила і способи продажу. Це стало позитивним моментом, оскільки послабило корупційну складову в процесі приватизації.

Наразі ч. 2 ст. 4 Закону [144] визначено об'єкти, що не підлягають приватизації (незалежно від їхнього включення до Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, який затверджується Верховною Радою України), зокрема, не підлягають приватизації казенні підприємства та підприємства (державні комерційні), які забезпечують національну безпеку України або приватизація яких створює суттєві ризики для безпеки держави.

Решта державного майна поділена на об'єкти великої приватизації (ті підприємства, що є особливо важливими для економіки держави) та об'єкти малої приватизації. Ініціатива щодо приватизації об'єктів може виходити від як від уповноважених органів управління, так і від органів приватизації та інших суб'єктів управління об'єктами державної та комунальної власності.

Можливість покупців бути ініціаторами приватизації є новацією цього Закону [144]. І хоча подання заяви потенційними покупцями до державних органів приватизації за місцезнаходженням об'єкта не тягне обов'язку автоматичного включення до переліку об'єктів приватизації, але створює певні ризики.

Так, подана до органу приватизації заява потенційного покупця має бути впродовж 3-х днів передана для надання згоди до уповноваженого органу управління такого підприємства, який в свою чергу повинен впродовж 15 днів має надати згоду на приватизацію об'єкта державної власності або вмотивовану відмову. У випадку ж ненадання відповіді, згода вважається одержаною.

На наш погляд, 15-денний термін є недостатнім для надання мотивованої відмови, хоча мотивованість є оціночною категорією, і немотивована відмова не означає згоди. Але слід звернути увагу на те, що уповноважений орган не несе жодної відповідальності за надання або ненадання такої згоди, тому в даному випадку можуть виникати корупційні інтереси посадових осіб уповноваженого органу управління.

Взагалі ініціатива покупця про приватизацію об'єкта державної власності не тягне обов'язковим наслідком приватизацію, оскільки «процедура приватизації починається за рішенням про включення підприємства у перелік об'єктів приватизації. Перелік об'єктів великої приватизації затверджує КМУ за поданням Фонду державного майна України, а перелік об'єктів малої приватизації затверджує ФДМУ».

Процедура приватизації – єдина й однакова для всіх об'єктів. Новацією Закону [144] є залучення інвестиційних радників для продажу об'єктів великої приватизації. Це має начебто сприяти прозорості та незалежності прийняття рішень щодо продажу. Втім, слід погодитися з позицією В. Захарченка, що «ця новація несе певні ризики, в т. ч. й національній безпеці, оскільки інвестиційний радник може рекомендувати інвестора зі своєї країни», а також, «щоб отримати винагороду (свій відсоток від приватизації за умови, що об'єкт хтось купить), радник буде зацікавлений продати об'єкт за ціною нижчою від реальної, ніж зовсім його не продати». Тому видається обґрунтованою пропозиція автора про те, щоб «на аукціоні підприємство представляло на аукціоні профільне міністерство, а не Фонд держмайна, бо тільки воно може реально оцінити потенційні можливості підприємства щодо його фінансової стійкості (на основі висновків аудиторських компаній з міжнародною репутацією), рівня інноваційності, суспільної значущості і це могло б стати підставою для визначення справедливої стартової ціни» [46].

Об'єкти малої приватизації продаються виключно на електронних аукціонах (через систему ProZorro). Кабінет Міністрів України затверджує «Порядок проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації» та «Порядок відбору операторів електронних майданчиків для організації проведення електронних аукціонів з продажу об'єктів малої приватизації, авторизації електронних майданчиків, розмір та порядок сплати плати за участь, визначення переможця за результатами електронного аукціону», а також «Порядок визначення додаткових умов продажу».

На відміну від Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150], відповідно до якого встановлюється «управління об'єктами державної власності взагалі та державними підприємствами зокрема з боку уповноважених органів виконавчої влади».

У Законі «Про приватизацію державного і комунального майна» [144] встановлено загальні норми, що стосуються процедури приватизації. Проте конкретизація всіх питань щодо приватизаційних процедур регулюються підзаконними актами.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [140] встановлює повноваження місцевих державних адміністрацій щодо державних підприємств, що відносяться до сфери їх управління, а саме: «прийняття рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію» (п. 1 ч. 1 ст. 19); «здійснення функції управління майном зазначених підприємств» (ч. 1 ст. 36). «Голови місцевих державних адміністрацій укладають та розривають контракти з керівниками таких державних підприємств.

Керівники державних підприємств, розташованих на відповідній території, належать до сфери управління міністерств та інших органів виконавчої влади, призначаються та звільняються за погодженням з головою відповідної місцевої державної адміністрації, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, а також керівників навчальних закладів, що призначаються на посаду за умовами конкурсу» (ч. 3 ст. 36).

Оскільки регулювання в такому випадку – дуже загальне, то незрозуміло, чи повинні погоджувати голови місцевих державних адміністрацій призначення керівників державних підприємств, що призначаються на посаду за умовами конкурсу.

Якщо буквально тлумачити цю норму, то потрібно зазначити, що виключення встановлено тільки для керівників навчальних закладів. Процедурні питання реалізації повноважень в Законі «Про місцеві державні

адміністрації» [140] не встановлені і встановлюються щодо погодження призначення керівників у відповідній постанові Кабінет Міністрів України, а щодо державних підприємств, що відносяться до сфери управління місцевої державної адміністрації – можуть встановлюватися її розпорядженнями нормативного та індивідуального характеру.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150], а також закони, що визначають правовий статус відповідних органів виконавчої влади, визначають лише повноваження відповідних органів, проте не встановлюють процедур реалізації повноважень по управлінню державними підприємствами. Неврегульованість у законодавстві адміністративних процедур у сфері управління об'єктами державної власності згадується у публікації Н. Москалюк [92], але автор не вказує, про які саме процедури йдеться та яким чином це викликає негативні наслідки.

Взагалі, слід погодитися з позицією Н. Плахотнюк [112], що «при закріпленні в кодексі (чи законі) загальної адміністративної процедури органи державного управління і надалі мають бути уповноважені ним та іншими законами України на визначення порядків реалізації своїх повноважень у відносинах з фізичними та юридичними особами», уточнюючи, що мова йде про деталізацію, а не встановлення [там само]. Тому загальні процедури управління державними підприємствами доцільно встановити на рівні закону, з можливістю лише їхньої деталізації на рівні підзаконних актів.

На законодавчому рівні виявилися не врегульованими порядок реалізації Кабінет Міністрів України та уповноваженими органами управління функцій з управління державними підприємствами, а також критерії ефективності управління державними підприємствами та відповідні процедури. Тому правове регулювання відповідних відносин відбувається на рівні підзаконних та відомчих актів.

У науковій літературі висловлювалися обґрунтовані думки, що перехід органів виконавчої влади від нормотворчості до розпорядництва, забезпечує

здійснення практичних заходів щодо втілення в життя законів та інших правових актів Верховної Ради та Президента України [39], а також, що «суб'єкти виконавчої влади мають бути орієнтовані не на правовстановлення, а на правозастосування» (Ю. Фрицький [186, с. 271]).

Слід зауважити, що у відповідних постановах КМУ здійснюється деталізація процедур та інших питань управління законів. Так, повноваження щодо встановлення критеріїв ефективності управління об'єктами державної власності реалізовано Кабінет Міністрів України у відповідних Критеріях, затвердженому постановою Кабінет Міністрів України від 19 червня 2007 р. № 832 [71].

Наступний рівень правового регулювання управління державними підприємствами – акти Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] Кабінет Міністрів України визначає критерії, затверджує методики (зокрема, оцінки майна), порядки, переліки (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Визначення критеріїв, затвердження порядків та переліків
Кабінетом Міністрів України згідно зі ст.5 ЗУ [150]**

Критерії	Порядки	Переліки
Ефективність управління об'єктами державної власності.	«Здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності».	Об'єкти державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.
Обов'язкове утворення наглядових рад на державних унітарних підприємствах.	«Конкурсний відбір керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки та їхньої оплати».	«Об'єкти великої приватизації, що підлягають приватизації та умови їх продажу (за поданням Фонду державного майна України)».

Продовження таблиці 2.2

Відбір незалежного аудитора.	«Проведення конкурсного відбору кандидатів на посаду незалежного члена наглядової ради державного унітарного підприємства».	
	«Визначення та затвердження кандидатур представників держави в наглядових радах державних унітарних підприємств та господарських товариств з державною часткою понад 50% та інші порядки».	
Відбір незалежного аудитора.	«Проведення конкурсного відбору кандидатів на посаду незалежного члена наглядової ради державного унітарного підприємства».	
	«Визначення та затвердження кандидатур представників держави в наглядових радах державних унітарних підприємств та господарських товариств з державною часткою понад 50% та інші порядки».	

Продовження таблиці 2.2

	«Проведення конкурсного відбору кандидатів господарського товариства, у статутному капіталі якого більше, ніж 50% акцій (часток) належать державі».	
--	---	--

Відповідні повноваження по затвердженню критеріїв, порядків, методик реалізуються КМУ шляхом прийняття постанов цим колегіальним, вищим органом виконавчої влади України.

Зміст критеріїв охоплює показники діяльності лише державного підприємства, але на відміну від Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150], який встановлює порядок щодо управління державним майном з боку уповноважених органів держави, в цьому випадку «діяльність уповноважених органів держави не оцінюється».

Щодо повноважень зі встановлення порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності Постановою КМУ № 832 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» [134] затверджено відповідний порядок.

Але у цьому порядку мова йде про суб'єкти державного сектору економіки, а не про об'єкти державної власності, таким чинм звужуючи предмет регулювання. До цього слід додати ще те, що в Постанові вказано на моніторинг діяльності суб'єктів господарювання, який за змістом відрізняється від контролю.

Реалізуючи повноваження щодо державних підприємств, які знаходяться в процесі приватизації, КМУ, реалізуючи надані йому Законом

«Про приватизацію державного і комунального майна» повноваження, встановлює процедуру підготовки, організації та проведення продажу об'єктів великої приватизації державної власності.

Окрім того, Кабінетом Міністрів України встановлює «1) порядок проведення електронних аукціонів об'єктів малої приватизації та 2) порядок авторизації електронних майданчиків, відбору операторів електронних майданчиків, розмір та порядок сплати плати за участь, визначення переможця за результатами електронного аукціону, порядок визначення додаткових умов продажу».

У деяких випадках суперечності між регулюванням відносин у законах та актах КМУ та неоднозначність такого регулювання сприяє зловживанням на практиці. Так, п. «и» п. 2 ст. 7 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] визначено повноваження ФДМУ щодо «надання дозволу (погодження) на відчуження державного майна у випадках, встановлених законодавством». Згідно зі ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150] Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 6.06.2007 р. № 803, якою затвердив «Порядок відчуження об'єктів державної власності», що передбачає «необхідність погодження уповноваженими органами управління з ФДМУ рішення про надання згоди на відчуження, зокрема, нерухомого майна, яке належить державним підприємствам» (п. 6).

Проте, користуючись невизначеністю законодавства, уповноважені органи управління, після прийняття рішення про ліквідацію, вважаючи, що вимога погодження стосується тільки діючих підприємств, а тому майно ліквідованих підприємств відчужувалось без погодження з ФДМУ. Це спричинило висловлення у постанові Верховного Суду України у справі №6-1081цс17 від 06.09.2017р., правової позиції щодо подібних справ [119].

Також постановами КМУ затверджуються положення про міністерства, агентства, служби та інші центральні органи виконавчої влади, в яких

встановлюються, зокрема, повноваження цих органів щодо управління державними підприємствами.

Наступний рівень правового регулювання управління державними підприємствами – нормативно-правові акти міжвідомчого характеру, які є актами загальної дії щодо управління державними підприємствами. Нормативно-правові акти загальної дії можуть прийматися в межах повноважень Міністерства економіки України (далі – МЕУ), Фонду державного майна України (далі – ФДМУ) та Міністерства фінансів України (далі – МФУ).

Так, МЕУ здійснює методологічне та (в межах власних повноважень) нормативно-правове забезпечення питань управління об'єктами державної власності. Тобто в цьому випадку в актах МЕУ, які мають нормативно-правовий характер, деталізуються положення законів і постанов КМУ щодо управління державними підприємствами.

Такий розподіл нормотворчих повноважень має певну небезпеку щодо його розширення у відомчих актах. Зокрема, В. Мельниченко [85] вказує на розширену інтерпретацію МЕУ своїх повноважень, пов'язаних зі скасуванням актів центральних органів виконавчої влади (далі ЦОВВ) у Порядку взаємодії Мінекономрозвитку (скасовано 29 серпня 2019 р.) з відповідними ЦОВВ порівняно з Положенням про МЕУ [120, с. 184].

Окремі нормативно-правові акти МЕУ деталізують норми законів та актів КМУ. Так, на розвиток постанови КМУ 19.06.2007 р. № 832 [134]. наказом МЕУ № 15.03.2013 № 253 затверджено «Методичні рекомендації застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності».

Серед критеріїв, на підставі яких оцінюється ефективність управління державними підприємствами тільки один (оцінка управлінських рішень щодо створення, реорганізації та ліквідації суб'єктів управління, заснованих на державній власності) стосується уповноважених органів виконавчої влади,

решта характеризує діяльність відповідного підприємства або іншого суб'єкта господарювання.

Поряд з загальними повноваженнями МЕУ здійснює і повноваження з управління державними підприємствами, зокрема, до сфери його управління відносяться наразі 133 державних підприємств, установ, організацій [107]. Повноваження з безпосереднього управління державними підприємствами, які відносяться до сфери його управління, МЕУ реалізує через прийняття індивідуальних актів. Окремі міжвідомчі акти щодо управління державними підприємствами приймає МФУ в межах своїх повноважень, зокрема щодо здійснення бюджетного контролю.

Нормативно-правові акти міжвідомчого характеру може приймати ФДМУ. Зокрема, це – накази, які стосуються приватизації, передачі об'єктів державної власності в оренду, управління державними корпоративними правами, «Обліку об'єктів державної власності», зокрема, ведення «Єдиного реєстру об'єктів державної власності».

Наступний рівень правового забезпечення – це відомчі акти. Відомчі акти нормативного характеру уповноважених органів управління (ЦОВВ та інших органів виконавчої влади) можуть прийматися у формі відомчих нормативно-правових та індивідуальних актів. Причому не всі подібні акти реєструються й оприлюднюються.

Нормативно-правові акти уповноважених органів управління, які не мають загальних повноважень по управлінню державними підприємствами, стосуються тільки підприємств, які відносяться до сфери управління відповідного органу виконавчої влади. У формі індивідуальних актів уповноважені органи управління приймають рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію державних підприємств, призначають на посади керівників, забезпечують формування наглядових рад, затверджують фінансові плани підприємств, здійснюють контроль, погоджують договори у визначених випадках та реалізують інші управлінські повноваження.

Таким чином, належне правове забезпечення управління державними

підприємствами має бути основою для реалізації організаційних засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами. Але Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [150] побудований на цивільно-правовому підході до підприємства як до майна, а це суперечить сутності державного підприємства, бо в зазначеному Законі не враховано його статус та цільове й функціональне призначення. Зазначений Закон [150] встановлює тільки повноваження суб'єктів управління об'єктами державної власності (в тому числі й по відношенню до державних підприємств), проте не регулює порядку їхньої реалізації.

Регулювання процедур управління державними підприємствами розпорошено по актах КМУ та відомчих нормативно-правових актах. Останні мають тенденцію до розширення повноважень органів управління, не завжди реєструються Міністерством юстиції України й оприлюднюються. Тому необхідно, щоб нормативно-правові акти, які регулюють участь органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, становили узгоджену систему.

Сучасний стан правового забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні вимагає вдосконалення існуючих законів, прийняття спеціального нормативно-правового акту щодо управління державними підприємствами, який би узгодив протиріччя правового регулювання і встановив управлінські процедури.

Зміст повноважень органів управління, й зокрема органів виконавчої влади, викладених у Законі України «Про управління об'єктами державної власності» [150], дає підстави розподілити їх на повноваження щодо державного майна та повноваження щодо управління державними підприємствами.

При цьому підходи щодо правового забезпечення управління державними підприємствами мають враховувати функціональне та соціальне призначення державного підприємства і відрізнятися від підходів до

управління майном, оскільки належне державним комерційним підприємствам майно, не є об'єктом безпосередньо розпорядження уповноважених органів управління, в тому числі органів виконавчої влади.

2.3. Організаційне забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами

Організаційне забезпечення управління державними підприємствами з боку органів виконавчої влади може бути охарактеризовано через виявлення змісту такого управління.

Одним із прийнятих в науці підходів є визначення поняття державного управління як діяльності органів виконавчої влади. Причому всі дослідники відзначають її «організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер» та спрямованість на виконання завдань і функцій держави (Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Богуцький та ін.).

Слід зауважити, що не можна ототожнювати поняття державного управління та виконавчої влади, оскільки, як зазначав В. Авер'янов, «частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління».

Досліджуючи функції державного управління, Є. Білокур виокремлює як окрему функцію – «управління об'єктами державної власності», при цьому вважаючи її «частиною змісту державної управлінської діяльності».

Слід розрізняти управління як державно-владну діяльність у сфері управління об'єктами державної власності, яка носить розпорядчий характер, і управління конкретними суб'єктами, віднесеними до сфери управління відповідного органу держави або іншого суб'єкта управління.

У контексті управління державними підприємствами, до яких належать, перш за все, державні унітарні підприємства (державне комерційне і казенне), а також з певною умовністю господарські товариства, частка

держави у статутному капіталі яких становить понад 50%, слід зауважити, що майно державних підприємств не може вважатися об'єктом безпосереднього управління уповноважених державних органів, оскільки не може бути вилучене у діючого підприємства [166].

Як зазначають учені (Г. Атаманчук [7, с. 160]; Р. Прокоп'єв [139]), зміст діяльності органів виконавчої влади з управління державними підприємствами, як власне будь-якого управлінського процесу взагалі, складають головні (фундаментальні) функції, до з яких більшість дослідників відносить планування, організацію, мотивацію, контроль, регулювання, а також додатково виділяють кадрове забезпечення, облік тощо.

Дослідники Т. М. Кравцова, Г. В. Калініченко виокремлюють такі види функцій державного управління, «які в свою чергу є окремими стадіями здійснення державного управління: прогнозування; планування; організація; регулювання; координація; облік (статистика); контроль» [67].

Узагальнивши погляди науковців на функції органів виконавчої влади з управління державними підприємствами, зробимо спробу виокремити їх (рис. 2.3).

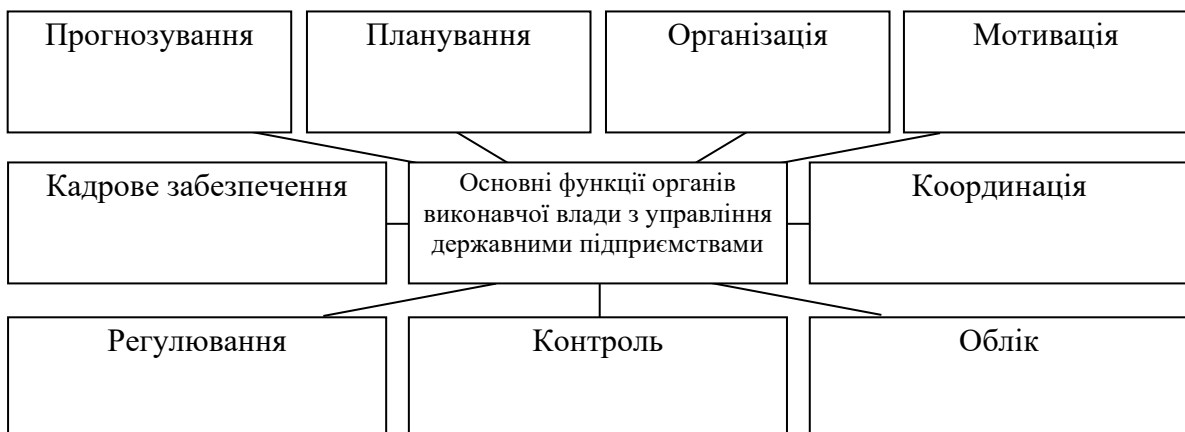


Рис. 2.3. Основні функції органів виконавчої влади з управління державними підприємствами (побудовано автором)

Низка дослідників вказують, що функції нерозривно пов'язані зі структурою управління.

Загальну структуру системи управління державними підприємствами в межах системи управління державною власністю визначено Законом України «Про управління об'єктами державної власності».

Згідно зі ст. 3 вищезазначеного закону виокремимо об'єкти управління державної власності (табл. 2. 3).

Таблиця 2.3

**Об'єкти управління державної власності згідно з Законом
України «Про управління об'єктами державної власності»**

№ п/п	Об'єкт управління державної власності
1.	«Майно, яке передано казенним підприємствам в оперативне управління»
2.	«Майно, яке передано державним комерційним підприємствам (далі – державні підприємства), установам та організаціям»
3.	«Майно, яке передано державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій (далі – корпоративні права держави)»
4.	«Державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України»
5.	«Державне майно, передане в оренду, лізинг; державне майно, передане та/або створене (збудоване) на підставі договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства (в тому числі концесійного договору)»
6.	«Державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їхніх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій»
7.	«Державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук»

Продовження таблиці 2.3

8.	«Безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду»
9.	«Державне майно, надане суб'єкту господарювання на праві господарського відання відповідно до законодавства».

Із наведеного переліку випливає, що в управлінні уповноважених органів має бути майно державних комерційних підприємств та казенних підприємств, хоча, як уже зазначалося, воно не є об'єктом безпосереднього управління відповідними органами, тому за змістом цього закону та інших нормативно-правових актів управлінські повноваження органів держави визначаються щодо державних підприємств, а не щодо майна.

Якщо ж виходити із широкого розуміння державного управління, яке включає діяльність всіх органів держави, то до системи управління державними підприємствами можна віднести також:

- Верховну Раду України як орган законодавчої влади, який створює законодавчу основу для управління державними підприємствами;
- Президента України в межах своїх повноважень (зокрема, щодо державних підприємств у сфері безпеки та оборони);
- Раду національної безпеки та оборони України в межах своїх повноважень (щодо підприємств у сфері безпеки та оборони);
- інші державні органи в межах своїх повноважень, зокрема, Рахункова палата України, як орган парламентського контролю.

Закон «Про управління об'єктами державної власності» [150] визначає «суб'єктами управління об'єктами державної власності:

- «Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що забезпечують реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та формування і реалізацію державної політики у сфері економічного розвитку (МЕУ)»;

- «уповноважені органи управління (міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи)»;
- «уповноважене КМУ міністерство – щодо управління об'єктами державної власності, що використовуються у процесі провадження діяльності з транспортування та/або зберігання природного газу, передачі електричної енергії»;
- «Фонд державного майна України, Національну академію наук України і галузеві академії наук, господарські структури; державне підприємство, установа, організація або господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, здійснюють управління об'єктами державної власності в частині виконання повноважень концесієдавця (за рішенням КМУ або уповноваженого ЦОВВ)»;
- «Державна керуюча холдингова компанія (щодо об'єктів управління державної власності, що передані до її статутного капіталу та статутного капіталу її корпоративних підприємств)».

Слід звернути увагу, що з часів прийняття Закону (2006 р.) «коло суб'єктів значно розширилося в сторону таких, що не є органами державної виконавчої влади. Наразі в Україні існує понад 80 суб'єктів управління об'єктами державної власності, яким підпорядковано понад 3500 суб'єктів господарювання державного сектору економіки». Причому, переважна частина зазначених суб'єктів господарювання є державними комерційними підприємствами.

Органи виконавчої влади, з погляду змісту повноважень щодо державних підприємств, можуть бути поділені на дві групи (рис. 2.4):

1) органи, які здійснюють загальні функції управління щодо всіх підприємств державного сектору (КМУ, МЕУ, МФУ) – бюджетний контроль, Фонд державного майна України (далі – ФДМУ), Державна аудиторська служба України (далі – ДАСУ);

2) органи управління, які здійснюють функції управління державними підприємствами, що відносяться до сфери їхнього управління – так звані уповноважені органи управління, до яких відносяться ЦОВВ (перш за все, міністерства) та місцеві державні адміністрації.

Повноваження органів виконавчої влади першої групи щодо управління державними підприємствами мають ту особливість, що одночасно зі здійсненням загальних функцій щодо всієї системи об'єктів управління, вони

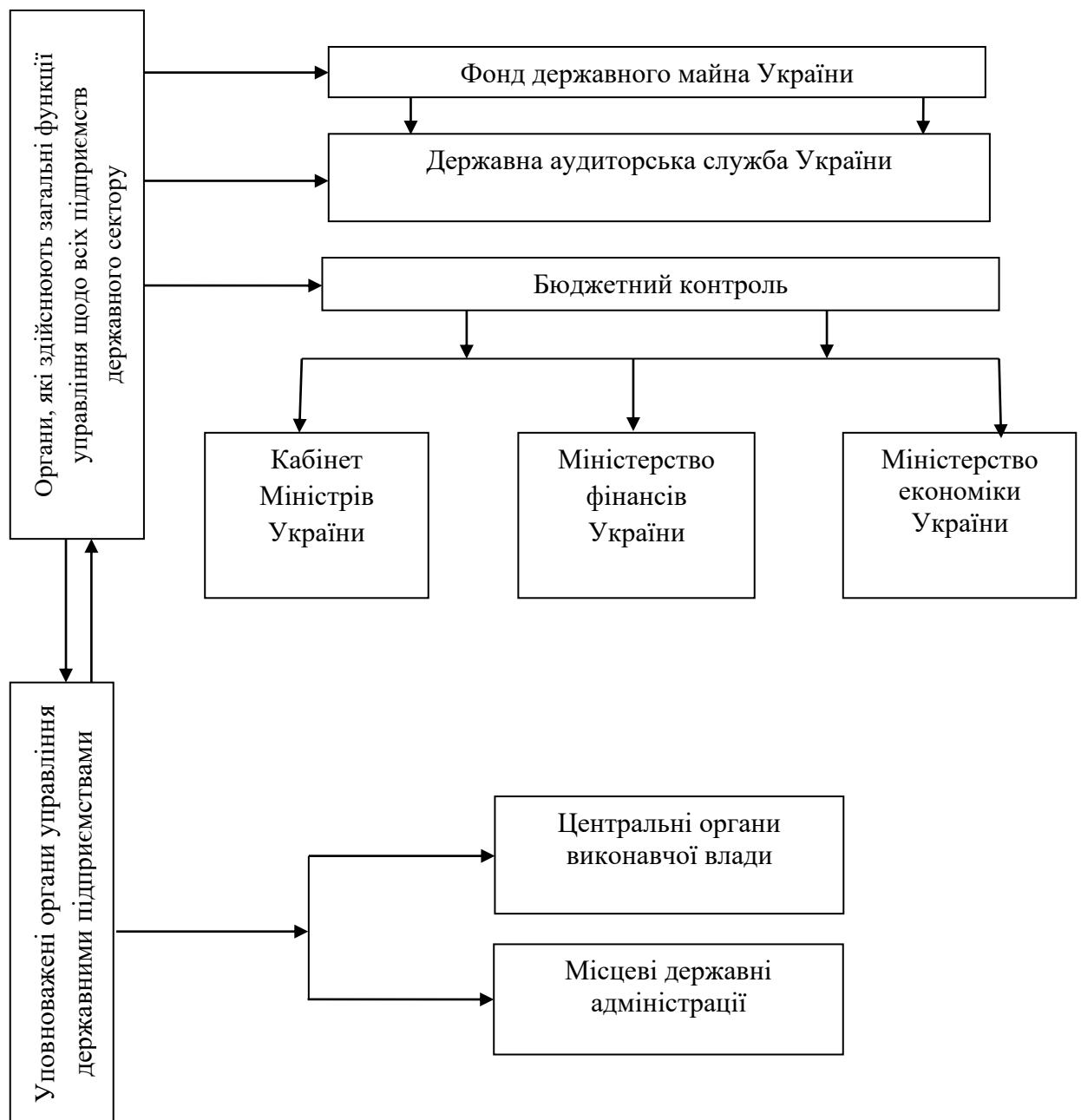


Рис. 2.4. Групи органів виконавчої влади за повноваженнями щодо державних підприємств (побудовано автором)

здійснюють функції безпосереднього управління конкретними підприємствами, тобто фактично реалізують повноваження засновника (власника майна) державного підприємства.

Зокрема, станом на 01.10.2020 в управлінні КМУ знаходилось 10 суб'єктів державного сектору економіки, а саме:

- Державне підприємство «Оператор ринку»;
- Державне підприємство «гарантований покупець»;
- Державне підприємство «Енергоринок»;
- Державне спеціалізоване підприємство «Укрспецторг»;
- Державне підприємство редакція газети «Урядовий кур'єр»;
- Державне підприємство «Науково-технічний центр «ОРТ»;
- Національна акціонерна компанія «Украгролізинг»;
- Державна акціонерна компанія «Ліки України»;
- АТ «Укрзалізниця»;
- АТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України».

Наразі розпорядженням КМУ від 20.01.2021 р. [38]. На 01.10.2020 р. до них додано ще 4 суб'єкти. В управлінні МЕУ знаходилось 381 суб'єкт господарювання, причому тільки 10 з них є акціонерними товариствами, решта 371 – державні комерційні підприємства, МФУ – 12; ФДМУ – 563 (причому не всі вони знаходяться в процесі приватизації, наприклад Державне підприємство «Управління справами Фонду державного майна України»); ДАСУ – 1 [там само].

«Питання розмежування функцій органів виконавчої влади щодо управління державними підприємствами постало у зв'язку з черговим етапом реформування державного сектору економіки, який почався у 2015 р. з затвердженням КМУ, розробленої на основі рекомендацій міжнародних організацій, зокрема ОЕСР, Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки».

Потім МЕУ за підтримки міжнародних організацій розробило «основні напрямки реформи управління державними підприємствами, які втілилися в

затверджені КМУ Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору» [102].

Сутність реформи полягає у «поділі державних підприємств на державні підприємства, які в довгостроковому періоді повинні залишитися в державній власності, бути передані в концесію, приватизовані або ж ліквідовані». Було поставлено завдання розмежування функцій Кабінету Міністрів України та міністерств «як суб'єкта управління об'єктами державної власності й регулятора та поліпшення корпоративного управління суб'єктами господарювання шляхом створення незалежних наглядових рад, в тому числі на державних унітарних підприємствах, в яких незалежні члени становлять більшість порівняно з представниками держави, причому до таких наглядових рад переходять основні кадрові та контрольні повноваження уповноважених органів. При цьому було запропоновано дві моделі централізованого управління суб'єктами господарювання через один державний орган або через спеціальну холдингову компанію. Намагання запровадити другу модель не увінчалися успіхом, натомість спостерігається тенденція до централізації функцій управління державними підприємствами МКУ».

Щодо решти реформ, то наразі незалежні наглядові ради створено на семи державних підприємствах:

- НАК «Нафтогаз»;
- АТ «Укрзалізниця»;
- НЕК «Укренерго»;
- ПрАТ «Укргідроенерго»;
- державне підприємство «Адміністрація морських портів України»;
- державне підприємство «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»»;
- АТ «Укрпошта» [128].

Причому призначення КМУ до наглядових рад стратегічних підприємств більшості незалежних членів з іноземним громадянством було неоднозначно сприйнято суспільством і викликало, зокрема, звернення

48 народних депутатів до Конституційного Суду України 15 червня 2020 року з конституційним поданням, в якому обґрунтовується неконституційність та згроза національній безпеці відповідних змін до Господарського кодексу України та Закону України «Про управління об'єктами державної власності».

Поєднання в одному органі функцій регулятора і функцій безпосереднього управління підпорядкованими йому підприємствами, як стверджується в урядових документах породжує конфлікт інтересів і, як наслідок, неефективне управління. Особливо це стосується КМУ, який не є юридичною особою.

На нашу думку, можна погодитися з тим, що в таких випадках виникає конфлікт інтересів, але це навпаки може сприяти й більш ефективному розвитку державного сектору. Крім того, виходячи із реалій, зокрема, згаданого вище додання до сфери управління КМУ 4 державних підприємств на початку 2021 р. та останніх подій зі зміною КМУ керівництва НАК «Нафтогаз України» навряд чи ситуація зміниться найближчим часом. Так, у внесеному КМУ у Верховну Раду України законопроекті № 5052 від 09.02.2021 щодо позбавлення КМУ невластивих повноважень не йдеться про повноваження з управління об'єктами державної власності та, зокрема, державними підприємствами.

За змістом повноважень, передбачених у ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [150], та п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [137], «КМУ здійснює переважно загальні функції організації через визначення органів виконавчої влади, яким надаються повноваження з управління державними підприємствами, та закріплення цих повноважень у положеннях про відповідні органи, та прийняття індивідуальних актів про передачу конкретних підприємств до сфери управління відповідного органу, а також функцію регулювання через прийняття нормативно-правових актів міжвідомчого характеру (постанов), що встановлюють порядки діяльності суб'єктів управління державними

підприємствами, а також розпоряджень як індивідуальних актів щодо конкретних підприємств».

Хоча слід зауважити, що згадана вище «Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки», затверджена розпорядженням КМУ. Зокрема, в порядку організації управління КМУ визначає органи, які «здійснюють управління державними підприємствами; погоджує рішення уповноважених органів управління щодо створення, реорганізації та ліквідації діяльності підприємств державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави; визначає *критерії*: ефективності управління об'єктами державної власності; обов'язкового утворення наглядових рад на державних унітарних підприємствах; відбору незалежного аудитора; затверджує *порядки*: здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки та їх оплати; проведення конкурсного відбору кандидатів на посаду незалежного члена наглядової ради державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50% акцій (часток) належать державі; визначення та затвердження кандидатур представників держави в наглядових радах державних унітарних підприємств та господарських товариств з державною часткою понад 50% та інші *порядки*; затверджує методики, зокрема, оцінки майна; затверджує *переліки*: об'єктів великої приватизації, що підлягають приватизації та умови їх продажу (за поданням Фонду державного майна України); об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави. В порядку реалізації функції контролю КМУ забезпечує контроль за ефективністю управління об'єктами державної власності».

Функцію планування КМУ здійснює шляхом затвердження фінансових планів суб'єктів природних монополій та державних підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 мільйонів

гривень, а також шляхом затвердження порядку витрат суб'єктами господарювання державного сектору економіки у разі незатвердження (непогодження) річних фінансових планів у встановленому порядку.

Функції МЕУ з управління державними підприємствами зумовлені його статусом ЦОВВ, який забезпечує та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності, зокрема, забезпечує формування державної політики, визначення загальних принципів та пріоритетних напрямів розвитку у сфері управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави, та визначає критерії ефективності управління останніми; разом з МФУ забезпечує формування та реалізацію державної дивідендної політики в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Основною функцією МЕУ по управлінню державними підприємствами є регулювання. Так, через прийняття нормативно-правових актів міжвідомчого характеру МЕУ здійснює методологічне та, у межах власних повноважень, нормативно-правове забезпечення питань управління об'єктами державної власності (табл. 2. 4).

Таблиця 2.4

Нормативно-правове забезпечення питань управління об'єктами державної власності, здійснюване МЕУ

№ п/п	Об'єкт управління державної власності
1.	«Інвентаризація та облік об'єктів державної власності».
2.	«Оцінка ефективності управління об'єктами державної власності»
3.	«Оцінка рівня кваліфікації керівників підприємств державного сектору економіки»
4.	«Спільна діяльність, де однією зі сторін є підприємства державного сектору економіки».
5.	«Управління корпоративними правами держави».
6.	«Єдиний моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності тощо».

Регулювання порядку реалізації «функції планування діяльності державних підприємств здійснюється на підставі затвердженого наказом МЕУ Порядку» [117].

Також МЕУ виконує деякі «функції обліку та контролю, зокрема, отримує за затвердженою ним формою від органів управління інформацію про:

- фінансово-господарську діяльність кожного окремого суб'єкта господарювання державного сектору економіки, що перебуває у сфері їхнього управління;
- стан об'єктів державної власності, у тому числі корпоративних прав держави, що перебувають у їхньому управлінні;
- укладені контракти з керівниками суб'єктів господарювання державного сектору економіки; формує та веде реєстр укладених контрактів з керівниками суб'єктів господарювання державного сектору економіки в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;
- здійснює контроль за виконанням суб'єктами управління функцій з управління об'єктами державної власності шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності.

У порядку участі в законотворчості МЕУ розробляє та вносить в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України та актів Кабінету Міністрів України з питань управління об'єктами державної власності».

МЕУ здійснює також деякі «організаційні повноваження щодо державних підприємств, зокрема:

- формує за пропозицією суб'єктів управління: перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації та переліки державних підприємств, що підлягають корпоратизації;
- затверджує графіки її проведення; пропозиції щодо критеріїв віднесення підприємств до тих, що мають стратегічне значення для

економіки і безпеки держави, та пропозиції щодо переліку таких підприємств та виконує деякі інші повноваження».

МФУ бере участь в організації діяльності інших суб'єктів управління шляхом прийняття ним у межах своєї компетенції нормативно-правових актів міжвідомчого характеру, які регламентують окремі аспекти діяльності по управлінню державними підприємствами, які стосуються у сфер державних фінансів та бюджету, зокрема, бюджетного контролю.

ФДМУ відповідно до Закону України «Про Фонд державного майна України» [152] є ЦОВВ зі спеціальним статусом, що «реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління».

«У порядку організації діяльності інших суб'єктів управління державними підприємствами та господарськими товариствами, в яких більшість акцій належить державі, ФДМУ бере участь у підготовці відповідних законопроектів та передає їх на розгляд КМУ, а також приймає нормативно-правові акти, які мають міжвідомчий характер, і стосуються приватизації, передачі об'єктів державної власності в оренду, управління державними корпоративними правами, обліку об'єктів державної власності, зокрема, виступає розпорядником Єдиного реєстру об'єктів державної власності».

Поряд з цим «ФДМУ здійснює безпосереднє управління, а також через регіональні відділення» державними підприємствами та корпоративними правами держави, переважно, але не виключно щодо підприємств, які знаходяться в процесі приватизації.

Основні функції з безпосереднього управління державними підприємствами виконують уповноважені органи управління, до яких відповідно до Закону «Про управління об'єктами державної власності» [150] відносяться такі органи виконавчої влади:

– ЦОВВ (міністерства, державні служби, агентства, інспекції, органи зі спеціальним статусом) та у випадку створення – територіальні органи ЦОВВ за рішенням останнього;

- державні колегіальні органи;
- місцеві державні адміністрації.

За даними МЕУ на 01.10.2020 «кількість державних підприємств в управлінні зазначених органів становила: міністерства – 1413, державні агентства, служби та інші органи виконавчої влади – 1285, місцеві державні адміністрації – 70».

Слід окремо зупинитися на такому виді уповноважених органів управління, як державні агентства. Згідно з ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» «центральный орган виконавчої влади утворюється як агентство у разі, якщо більшість функцій цього органу складають функції з управління об'єктами державної власності».

Зокрема, на думку В. Мельниченко, необхідно визначити номенклатуру міністерств з урахуванням того, що «функції керівництва тими чи іншими об'єктами, підприємствами, організаціями мають покладатися на виконавчі агенції», а «другий рівень могли б скласти державні виконавчі агенції» [85, с. 185].

Наразі норма ч. 2 ст. 17 щодо агентств реалізується суперечливо. Так, зазначеній нормі відповідає діяльність таких із них:

- Державне агентство автомобільних доріг України;
- Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України;
- Державне агентство резерву України;
- Державне агентство рибного господарства України.

Для решти існуючих агентств функції з управління об'єктами державної власності є другорядними.

До уповноважених органів управління відносяться також місцеві державні адміністрації. Як і інші суб'єкти, зазначені органи безпосередньо

здійснюють управління щодо певних об'єктів державної власності і створених на їх основі державних підприємств, установ, організацій, при цьому кількість господарських організацій, що перебувають у сфері управління місцевих державних адміністрацій, станом на 1.10.2020 р. складало 70 державних підприємств.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ч. 3 ст. 36). Голови місцевих державних адміністрацій укладають та розривають контракти з керівниками таких державних підприємств.

Окрім управлінських функцій щодо державних підприємств, віднесених до сфери їхнього управління, голови місцевих державних адміністрацій погоджують призначення та звільнення керівників державних підприємств, які розташовані на відповідній території та належать до сфери управління міністерств та інших органів виконавчої влади, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, а також керівників навчальних закладів, що призначаються на посаду за умовами конкурсу (ч. 3 ст. 36 Закону «Про місцеві державні адміністрації»). Проте заблокувати вирішення питання відмовою у погодженні голова місцевої державної адміністрації не може, оскільки рішення в таких випадках приймається КМУ.

Уповноважені органи управління здійснюють повноваження лише щодо державних підприємств, які віднесені до їхньої сфери управління (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Уповноважені органи управління щодо державних підприємств,
які віднесені до їхньої сфери управління**

№ п/п	Об'єкт управління державної власності
1.	Прийняття рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію державних підприємств.

Продовження таблиці 2.5

2.	Призначення на посади керівників державних унітарних підприємств.
3.	Забезпечення формування наглядових рад.
4.	Затвердження стратегічних планів розвитку державних унітарних підприємств та господарських товариств із державною часткою понад 50%.
5.	Затвердження фінансових планів державних підприємств.
6.	Проведення моніторингу фінансової діяльності підприємств.
7.	«Ведення обліку об'єктів державної власності, що перебувають в їхньому управлінні».
8.	«Здійснення контролю за їхнім використанням і збереженням».
9.	«Погодження договорів у визначених випадках».

Слід зауважити, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності», а також закони, що визначають правовий статус відповідних органів виконавчої влади, визначають лише повноваження відповідних органів, але цими законами не встановлюються процедури реалізації повноважень щодо управління державними підприємствами.

Про неврегульованість у законодавстві адміністративних процедур у сфері управління об'єктами державної власності згадується у публікації Н. Москалюк [92], але автор не вказує, про які саме процедури йдеться та яким чином це викликає негативні наслідки.

Загалом, погоджуємося з позицією Н. Плахотнюк у тому, що «при закріпленні в кодексі (чи законі) загальної адміністративної процедури органи державного управління й надалі мають бути уповноважені ним та іншими законами України на визначення порядків реалізації своїх повноважень у відносинах з фізичними та юридичними особами», уточнюючи, що мова йде про деталізацію, а не встановлення». Тому загальні

процедури управління державними підприємствами доцільно встановити на рівні закону, з можливістю лише їх деталізації на рівні підзаконних актів.

Функція планування реалізується уповноваженими органами управління шляхом затвердження фінансових планів державних підприємств. Загальну процедуру погодження та затвердження фінансових планів державних підприємств та господарських товариств з часткою держави понад 50% встановлена наказом МЕУ 02.03.2015 № 205.

Фінансовий план складається державним підприємством, подається не пізніше 1 червня року, який передує плановому, на розгляд уповноваженому органу управління. Останній затверджує фінансовий план та надсилає МЕУ, МФУ та ДПСУ. У разі незатвердження фінансових планів підприємств суб'єкти управління подають відповідні пояснення із зазначенням причин незатвердження.

Передбачена зазначеним цим наказом процедура займає півроку, ще більш складною є процедура затвердження фінансових планів підприємств, які знаходяться в управлінні КМУ та суб'єктів природних монополій. Тому випадки незатвердження фінансових планів є непоодинокими.

Порядок встановлює, що контроль за своєчасним складанням фінансових планів підприємств та виконанням показників затверджених фінансових планів підприємств здійснюють суб'єкти управління.

Утім, жодної відповідальності за порушення суб'єктом управління щодо змісту фінансових планів та неналежний контроль за їх виконанням уповноважений суб'єкт управління не несе. Правда, ст. 164-2 «Кодексу України про адміністративні правопорушення» передбачено адміністративну відповідальність за порушення за несвоєчасне подання на розгляд, погодження або затвердження річного фінансового плану підприємства державного сектору економіки та звіту про його виконання, на практиці ця норма не реалізується.

Часто державні підприємства планують показники, які не співвідносяться з їхнім реальним фінансовим станом та вартістю активів. За

даними Державної аудиторської служби України, яка за дорученням уряду здійснює перевірку за складанням та виконанням фінансових планів державних підприємств, із перевірених за 2018 р. 142 підприємств не виконали плани 65, деякі підприємства займалися непрофільною діяльністю, а окремі планували мінімальний прибуток.

Так, Бердянське лісове господарство, яке має загальну площу 21 985 га, у 2018 році запланувало отримати 6 тисяч гривень прибутку; а дитячий центр «Молода гвардія», який надає послуги оздоровлення та відпочинку на березі Чорного моря в Одесі одержав за рік 1 тисячу гривень прибутку.

Процедура планування «знизу догори», свідчить про відсутність на державному рівні науково обґрунтованої стратегії управління державними підприємствами, не зважаючи на прийняття державними документів, які мають назву «стратегія», але за змістом такими не є. Крім того, загальновідомо, що практично жодна із затверджених за останні 30 років стратегій не була виконана.

Основною функцією, яку здійснюють уповноважені органи по управлінню державними підприємствами є кадрова. До недавнього часу вона реалізовувалася шляхом призначення та звільнення в адміністративному порядку керівника державного підприємства.

У 2008 р. було запроваджено конкурсний порядок, але для значної кількості підприємств конкурси не проводяться, оскільки постановою КМУ № 777 «Про проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки» передбачено, що конкурс на посаду керівника державного підприємства проводиться за рішенням міністерства, ФДМУ або іншого уповноваженого органу. Відбір здійснюється комісією, затвердженою уповноваженим органом.

Рішення комісії погоджується у встановленому порядку головою відповідної місцевої адміністрації за місцезнаходженням підприємства. Але у випадку відмови останньої, рішення приймається КМУ.

Виключно за конкурсом проводиться наразі тільки відбір керівника підприємства, що має стратегічне значення для економіки та безпеки держави і вартість активів якого за даними останньої фінансової звітності або річний розмір чистого доходу якого перевищує 200 млн гривень, та керівника особливо важливого для економіки підприємства (підприємства, вартість активів якого за даними останньої фінансової звітності перевищує 2 млрд гривень або річний розмір чистого доходу якого перевищує 1,5 млрд гривень).

У таких випадках відбір керівника здійснює утворений КМУ конкурсний комітет, який включаються незалежні члени. До відбору кандидатів залучаються професійні консультанти з добору персоналу (рекрутингові агентства).

Такий порядок мав би забезпечити прозорий та якісний відбір керівників особливо важливих державних підприємств. Проте наразі практика свідчить про інше. Зокрема, комітет не оприлюднює належним чином інформацію про кандидатів та проведення конкурсів, а перекладення відбору на рекрутингові агентства звільняє комітет від жодної відповідальності.

Оскільки проведення конкурсу на посаду керівника державного підприємства є обов'язковим лише для особливо важливих для економіки підприємств, в решті випадків конкурс проводиться за рішенням уповноваженого органу управління. Тому в багатьох випадках конкурси не проводяться, а керівник призначається в адміністративному порядку.

Крім того, поширеною є практика призначення тимчасово виконуючих обов'язки директорів державних підприємств, в тому числі і на вакантні посади. І хоча згадана постанова КМУ № 777 «Про проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки» забороняє призначати тимчасово виконуючих обов'язки більше, ніж на три місяці, ця норма порушується. Тимчасово призначені керівники часто працюють роками без проведення конкурсу та призначення на постійній основі.

Такий порядок дозволяє, по-перше, не погоджувати кандидатуру керівника з головою відповідної місцевої адміністрації, а по-друге, не укладати контракт з тимчасовим керівником. Такий стан призводить до відсутності конкретних вимог до керівника, а відповідно і заходів відповідальності за їх порушення, оскільки загальні норми трудового права не дозволяють звільнити керівника, який не порушує трудової дисципліни, навіть у тому випадку, якщо він довів підприємство до неплатоспроможності.

Внаслідок відсутності контрактних зобов'язань у тимчасово виконуючих обов'язки на багатьох підприємствах не затверджуються фінансові плани, а затверджені плани не виконуються без жодних наслідків для таких керівників.

У зв'язку з проведенням реформи управління державними підприємствами і внесенням змін до законодавства щодо створення наглядових рад не тільки в господарських товариствах з державною часткою понад 50%, але й на державних унітарних підприємствах, наглядові ради (у випадку їх створення) перебрали функцію призначення керівників, а також контролю та регулювання їхньої діяльності.

Проте виникають проблеми і з формуванням та діяльністю наглядових рад. Наразі незалежні наглядові ради створено на семи державних підприємствах: НАК «Нафтогаз», АТ «Укрзалізниця», НЕК «Укренерго», ПрАТ «Укргідроенерго», державне підприємство «Адміністрація морських портів України», державне підприємство «Міжнародний аеропорт «Бориспіль», АТ «Укрпошта».

Причому призначення КМУ до наглядових рад стратегічних підприємств більшості незалежних членів з іноземним громадянством, а також можливість призначення представниками держави у наглядових радах іноземних громадян було неоднозначно сприйняте суспільством і викликало, зокрема, звернення 48 народних депутатів до Конституційного Суду України 15 червня 2020 року з конституційним поданням, в якому обґрунтовується неконституційність та загроза національній безпеці відповідних змін до

Господарського кодексу України та Закону України «Про управління об'єктами державної власності».

Проблемним питанням формування складу наглядових рад стало також встановлення у Законі України «Про управління об'єктами державної власності», зокрема, ст. 11-3 обмежень щодо можливості стати незалежним членом наглядової ради.

Так, наприклад, Закон передбачає, що незалежним членом наглядової ради не може бути особа, яка отримує або отримувала від такого державного унітарного підприємства або господарського товариства, або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу будь-які доходи, крім доходів у вигляді винагороди за виконання функцій члена наглядової ради.

На перший погляд, зазначена норма спрямована на уникнення конфлікту інтересів, що повинно було б принести позитивний результат. Але такий підхід піддавався справедливій критиці фахівців, оскільки унеможлиблює входження до наглядової ради працівників державного підприємства.

Як зазначає М. Щербина, виходячи з цієї норми, «ніхто, хто хоча б один день попрацював на підприємстві і отримав заробітну плату, не може бути обраним до наглядової ради підприємства, в якому він працював», а отже «такий підхід фактично не дає вітчизняним фахівцям можливості бути обраним незалежним членом наглядової ради».

Це суперечить європейській практиці корпоративного управління, оскільки, зокрема, «в Німеччині, Бельгії, Люксембурзі працівники представлені у наглядових радах компаній» (Л. Снісаренко).

На нашу думку, в цьому випадку йдеться не просто про непродуману норму, а про сприяння контролю іноземних представників над вітчизняними державними підприємствами.

Доводиться констатувати непоодинокі випадки, коли до наглядових рад призначаються іноземці з сумнівною репутацією, зокрема, призначення

Роберта Бенша представником держави у наглядовій раді «НАК «Нафтогаз України» та призначення Шевкі Арджунера в наглядову раду «Укрзалізниці».

Функція контролю наразі має значні проблеми при її реалізації органами виконавчої влади щодо державних підприємств. Фактично, контроль зводиться до моніторингу оцінки управління, який здійснюється МЕУ. Однак, контроль і моніторинг – це різні функції.

Ще один напрямок контролю – це державний фінансовий аудит, який поділяється на внутрішній та зовнішній. Як показує практика внутрішній аудит є неефективним. Управління фінансового аудиту, які існують в структурі органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати функції управління державними підприємствами, і підпорядковуються керівникам відповідних органів, діють в межах відомчих інтересів, що знижує ефективність контролю, особливо в умовах існуючого рівня корупції.

Повноваження по здійсненню зовнішнього державного аудиту в системі органів виконавчої влади здійснює Державна аудиторська служба України, яка уповноважена здійснювати державний фінансовий контроль у міністерствах та інших органах виконавчої влади та на державних підприємствах, а також оцінювати стан внутрішнього аудиту.

Проте, зважаючи на те, що кількість державних підприємств становить близько 3500, можливості ДАСУ реально проводити фінансовий контроль на державних підприємствах є обмеженими.

Окрім того, державний фінансовий аудит проводиться за попередні роки, і при виявленні суттєвих порушень, в тому числі й при переданні матеріалів до правоохоронних органів, повернути державні кошти вдається лише частково. Так, за даними Звіту ДАСУ за 2020 р. за результатами ревізій та перевірок виявлено порушень, що призвели до втрат на 154,4 млрд грн, при цьому забезпечено відшкодування та поновлення 1,1 млрд грн втрат [154]. Світова практика свідчить, що найефективнішим є попереджувальний контроль.

Тому важливим кроком було впровадження незалежного аудиту державних унітарних підприємств на підставі змін, внесених до ГКУ Законом № 1405-VIII від 2.06.2016 р., критерії обов'язкового проведення аудиту встановлює КМУ залежно від вартості активів підприємств.

Постановою КМУ № 390 від 4.06.2015 р. було встановлено жорсткі критерії щодо відбору аудитора для державних підприємств з активами понад 2 млрд грн або річною виручкою понад 1,5 млрд грн., та менш жорсткі – для підприємств з активами понад 250 млн грн.

Проте більшість із 142 державних підприємств, які мали підлягати незалежному аудиту, за даними Мінекономіки, саботувала його проведення. Внаслідок того, що зміст даної постанови суперечив Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», постанова не була визнана такою, що втратила чинність, але втратили чинність встановлені нею критерії, за якими залучаються аудиторські фірми до проведення аудиту фінансової звітності або консолідованої фінансової звітності деяких суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Тобто наразі державні підприємства підлягають аудиту в загальному порядку.

Таким чином, в управлінні державними підприємствами існують значні проблеми, пов'язані не тільки з діяльністю самих підприємств, а і з значними недоліками регулювання функцій та реалізації повноважень органами виконавчої влади щодо управління зазначеними підприємствами. КМУ, МЕУ, МФУ, ФДМУ одночасно з реалізацією повноважень щодо загального управління об'єктами державної власності, здійснюють функції безпосереднього управління державними підприємствами.

Загалом, функції управління державними підприємствами розпорочені між значною кількістю органів виконавчої влади та господарських організацій.

Відсутня науково обґрунтована стратегія розвитку державних підприємств, що робить планування їхньої діяльності формальним. Вимагає вдосконалення реалізація функції контролю уповноважених органів

управління за діяльністю державних підприємств.

Внутрішній аудит є неефективним, оскільки підпорядкований відомчим інтересам органу управління. Наразі недостатньо впроваджено незалежний аудит державних підприємств.

Це значною мірою пов'язано з нечіткістю регулювання оплати послуг незалежного аудита. Принаймні, у разі оплати незалежного аудиту самим державним підприємством виникає конфлікт інтересів, оскільки керівництво підприємства заінтересоване у позитивному аудиторському висновку.

Фактично основною функцією управління державними підприємствами з боку уповноважених органів управління є кадрова, яка реалізується переважно через призначення та звільнення керівника державного підприємства. Проте, у зв'язку з запровадженням наглядових рад не тільки в корпоративізованих державних підприємствах, але й в унітарних, кадрові функції по призначенню керівників перебрали на себе наглядові ради.

Відповідно, формування наглядових рад також не позбавлено недоліків, оскільки наразі немає вимоги щодо перебування представника держави у наглядовій раді на державній службі. Необґрунтовано видається норма закону про неможливість працівників державного підприємства бути представленими у наглядовій раді, що пов'язано з намаганням уникнути конфлікту інтересів.

Це означає остаточне усунення трудових колективів від управління державними підприємствами порівняно з соціалістичним періодом, і навіть із зарубіжною практикою, яка визнає працівників стейхолдерами корпорації, та забезпечує принаймні в окремих європейських країнах, представництво працівників у наглядових радах або створення робочих рад, які беруть участь у прийнятті управлінських рішень щодо відповідних компаній.

Висновки до другого розділу

При розгляді державного комерційного підприємства як об'єкта управління порівняно з іншими організаційно-правовими формами державних підприємств виявлено специфічні ознаки, серед яких: наявність мети одержання прибутку, відсутність взаємної відповідальності держави в особі уповноваженого органу виконавчої влади та державного комерційного підприємства за зобов'язаннями одне одного; належність державному комерційному підприємству майна на обмеженому речовому праві господарського відання та неможливість його вилучення в діючого підприємства; заборона відчуження майна підприємства без погодження з ФДМУ та уповноваженим органом виконавчої влади; обов'язок підприємства приймати та виконувати доведені до нього в установленому законодавством порядку державні замовлення тощо.

Доведено відсутність прямої залежності економічної ефективності та фінансової стабільності від форми власності або організаційно-правової форми, зокрема, державного комерційного підприємства або акціонерного товариства. Проблемним питанням є недостатня диференціація підходів до управління державними комерційними підприємствами залежно від виду та характеру діяльності підприємства. Згідно з Законом України «Про управління об'єктами державної власності» становлено особливості управління державними підприємствами стратегічного значення є: «затвердження КМУ переліку державних підприємств, що мають стратегічне значення для економіки й безпеки держави; погодження КМУ рішень уповноважених органів управління щодо створення, реорганізації та ліквідації діяльності підприємств державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки й безпеки держави; призначення керівника підприємства, що має стратегічне значення для економіки та безпеки держави й вартість активів якого за даними останньої фінансової звітності або річний розмір чистого доходу якого перевищує 200 млн грн,

здійснюється виключно за результатами конкурсного відбору; кандидатура, відібрана за результатами конкурсного відбору на посаду керівника підприємства, що має стратегічне значення для економіки та безпеки держави і вартість активів якого за даними останньої фінансової звітності або річний розмір чистого доходу якого перевищує 200 млн грн, погоджується Кабінетом Міністрів України за поданням керівника суб'єкта управління (крім випадків, коли відповідне підприємство є особливо важливим для економіки)».

З'ясовано, що при нестабільності та неоднозначності критеріїв віднесення підприємств до стратегічних їхній перелік здійснюється достатньо суб'єктивно КМУ за поданням уповноваженого органу виконавчої влади, до сфери управління якого належить підприємство, та постійно скорочується.

Виявлено також особливості управління державними підприємствами оборонно-промислового комплексу, які входять до Державного концерну «Укроборонпром», зокрема, вилучення державних підприємств оборонно-промислового комплексу з управління органів виконавчої влади з переданням відповідних повноважень концерну та залишення за державою частково кадрової функції управління: призначення трьох членів наглядової ради концерну Президентом України і двох – Кабінетом Міністрів України та призначення на посаду генерального директора концерну за поданням Прем'єр-міністра України і звільнення його з посади Президентом України. При цьому контракт з генеральним директором укладає та розриває наглядова рада.

Встановлено, що концерн не можна вважати інтегрованою структурою, а його створення мало на меті концентрацію фінансових потоків від експорту озброєння й військової техніки та підготовку оборонних підприємств до приватизації.

Доведено, що виведення державних підприємств ОПК з управління органів виконавчої влади було необґрунтованим, тому управління ними має

здійснюватися на загальних засадах. Наразі відсутня науково обґрунтована класифікація державних підприємств з погляду їхніх особливостей як об'єктів управління. Щодо підприємств, які не належать до стратегічних, у тому числі підприємств ОПК, наразі не існує диференціації механізмів управління залежно від характеру їх діяльності як об'єктів управління.

Стан державного сектору економіки свідчить про певну стабільність існування державних комерційних підприємств і неможливість спрощеного підходу до реформування управління ними через масштабну приватизацію. Встановлено, що при виділенні груп державних підприємств так званого тріажу (залишення в державній власності, приватизація або концесія, ліквідація) Міністерством економіки України вказано, що критеріями не були фінансові показники, водночас не оприлюднено критеріїв поділу на відповідні групи.

Обґрунтовано необхідність диференціації організаційних та правових засад управління державними комерційними підприємствами залежно від характеру діяльності (виробнича або невиробнича, реалізація функцій органів держави тощо). Правовою базою участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами є Конституція України, закони, укази Президента України, зокрема Закон України «Про управління об'єктами державної власності», акти Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти.

Загальні та деякі спеціальні норми, які встановлюють правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами, встановлюють Господарський та Цивільний кодекси України. Зміст правового забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами розкрито через форми правового регулювання.

Встановлено, що потреби належного правового забезпечення управління державними підприємствами як основи для реалізації організаційних засад участі органів виконавчої влади в управлінні

державними комерційними підприємствами не задовольняють нормативно-правові акти законодавчого рівня у зв'язку з тим, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності» ґрунтується на підході до підприємства як до майна, що суперечить сутності державного комерційного підприємства, оскільки не враховує його цільового та функціонального призначення, статус об'єкта управління й одночасно господарюючого суб'єкта, майно якого не може бути вилучене в діючого підприємства.

Цей закон встановлює лише повноваження суб'єктів управління об'єктами державної власності (у тому числі щодо державних комерційних підприємств), проте не регулює порядку їхньої реалізації. Регулювання процедур управління державними підприємствами розпорошено по актах Кабінету Міністрів України та відомчих нормативно-правових актах. Останні мають тенденцію до розширення повноважень органів управління й не завжди реєструються Міністерством юстиції України та оприлюднюються. Тому необхідно, щоб нормативно-правові акти, які регулюють участь органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, становили узгоджену систему.

Сучасний стан правового регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні вимагає прийняття спеціального нормативно-правового акту щодо управління державними підприємствами, який би узгодив питання правового регулювання, встановив управлінські процедури.

З'ясовано, що організаційне забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами є недосконалим через відсутність розмежування функцій уповноваженого органу управління як регулятора галузі та суб'єкта нормотворення, з одного боку, та власника – з іншого, що викликає конфлікт інтересів і як наслідок – неефективне управління.

В управлінні державними підприємствами існують значні проблеми, пов'язані не тільки з діяльністю самих підприємств, а й із суттєвими

недоліками регулювання функцій та реалізації повноважень органами виконавчої влади щодо управління зазначеними підприємствами. КМУ, МКУ, МФУ, ФДМУ одночасно з реалізацією повноважень щодо загального управління об'єктами державної власності здійснюють функції безпосереднього управління державними підприємствами.

Функції управління державними підприємствами розпоршені між значною кількістю органів виконавчої влади та господарських організацій. Процедури управління державними підприємствами встановлені підзаконними актами. Відсутня науково обґрунтована стратегія розвитку державних підприємств, що робить планування їхньої діяльності формальним. Державний контроль за діяльністю державних підприємств є недостатньо ефективним, оскільки розосереджений між різними органами.

У розділі використано матеріали публікацій автора: [160]; [162]; [163]; [164]; [165]; [166]; [167].

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УЧАСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В УКРАЇНІ

3.1. Ефективність участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами

Поняття ефективності розроблялося, перш за все, представниками економічної науки та науки державного управління переважно у значенні економічної ефективності.

Узагальнюючи думки багатьох науковців, Т. Лозинська та В. Коваленко визначають ефективність як «значне підвищення рівня виробництва високоякісної продукції, необхідної суспільству, з найменшими матеріальними витратами у розрахунку на одиницю продукції за умов одночасного підвищення продуктивності праці та оптимального використання всіх засобів виробництва.

В управлінській науці здійснення управління прийнято пов'язувати з досягненням поставленої управляючим суб'єктом мети. Залежно від характеру досягнення мети більшість дослідників розмежовують поняття: *результативності* як формального досягнення результату незалежно від витрат і зусиль по його досягненню, і *ефективності* як досягнення мети з мінімальними витратами ресурсів і зусиль.

Питання ефективності управління державними підприємствами актуалізувалося з затвердженням розпорядженням КМУ Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

У науковому світі функціонують різні дефініції поняття «ефективність». Окремі з них наведено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Дефініції поняття «ефективність»

Автор дефініції	Тлумачення поняття «ефективність»
О. Кілієвич [43, с. 50–51]	Термін «efficiency» (англ.) «означає майже те саме, про що йдеться і в аналізі політики, а саме – намагання отримати якомога більше, а витратити якомога менше»; «за терміном effectiveness» краще закріпити переклад результативність... як міри, якою фактичні результати можуть наближати до задекларованих цілей».
Н. Нижник та О. Машков [97, с. 101]	Під ефективністю державного управління «в одному випадку розуміють ступінь результативності, з яким мета втілюється в життя, в іншому – як витрати на одиницю випуску».
В. Цветков [190, с. 51]	«Ефективність системи управління – це результат дії управляючої підсистеми на керовану з метою добитись успішного функціонування всієї системи управління, досягнення поставленої мети при найменших трудових і організаційно-матеріальних витратах».

У державному управлінні ефективність включає і економічний аспект (найкращий результат з найменшими витратами), і ступінь досягнення поставленої мети. Причому, дослідники визнають, що критерій ефективності управління має застосовуватися саме до мети, а не до засобів.

Більшість науковців розмежовують економічну і соціальну ефективність, зокрема, Г. Атаманчук обґрунтовано вважає, що «до державного управління мають застосовуватися критерії саме соціальної ефективності, а не економічної, при цьому зазначаючи, що вона досягається зусиллями як державного апарату, так і об'єктів управління».

Слід визнати, що ефективність не може визначатися як стратегічна мета. Навпаки, ефективність має бути виміром ступеня досягнення стратегічної мети. Зокрема, Г. Атаманчук зазначаючи, що «головне в стратегії –

спрямованість на нову якість, новий рівень, новий стан», визначає, що стратегія – це «наука, досвід і мистецтво здійснення масштабних операцій, перетворень, реформ та інших дій, покликаних якісно змінити положення, що склалося, стан суспільних справ, ситуацію у важливій галузі діяльності, співвідношення сил у протиборстві певних інтересів».

Оскільки зазначена Стратегія КМУ не ставить мети, яка виведе управління державними підприємствами на якісно новий рівень, то вона не може вважатися стратегією в повному розумінні цього поняття.

У Стратегії розглядається тільки економічний аспект ефективності, тобто йдеться про реформування діяльності підприємств для досягнення їхньої максимальної прибутковості. Такий підхід до визначення ефективності управління державними підприємствами має місце не тільки в урядових та інших підзаконних актах, але й у деяких наукових публікаціях.

Так, О. Таранич та О. Ярошенко відзначають «низьку ефективність управління з боку міністерств і відомств, які здійснюють повноваження держави як власника, але пов'язують неефективність управління лише з показниками діяльності самих державних підприємств, не беручи до уваги якість здійснення своїх повноважень уповноваженими органами управління».

На нашу думку, ефективність управління державними підприємствами не повинна розглядатися тільки як прибутковість. Визначення основним критерієм ефективності державного підприємства його прибутковості не враховує соціальні функції, які виконують державні підприємства.

У «Критеріях визначення ефективності управління об'єктами державної власності», затверджених постановою КМУ від 19 червня 2007 р. № 832 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» (далі – Критерії) та Методичних рекомендаціях застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджених наказом

МЕУ 15.03.2013 № 253 основними показниками ефективності управління є економічні.

Відповідно до Постанови КМУ № 832 контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності здійснюється шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Напрями моніторингу ефективності управління
об'єктами державної власності**

№ п/п	Сутність і зміст напрямку
1.	Оцінка ефективності управління.
2.	Показники фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання.
3.	Стан виконання суб'єктами господарювання фінансових планів та їх платоспроможності.
4.	Додержання законності щодо використання та збереження державного майна.
5.	Виконання суб'єктами управління обов'язків відповідно до законодавства.

Відповідальним за проведення моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності, який проводиться щоквартально, визначено Міністерство економіки України.

Необхідно зауважити, що у тексті Критеріїв та Методики об'єктами державної власності названо суб'єкти господарювання державного сектору економіки, що суперечить чинному законодавству, оскільки заснований на основі державної власності суб'єкт господарювання, і зокрема, державне комерційне підприємство, може вважатися об'єктом управління, але не об'єктом власності.

У Критеріях визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджених Постановою КМУ № 832 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності», до відповідних критеріїв віднесено ті, що представлено в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

Критеріях визначення ефективності управління об'єктами державної власності (джерело: [134])

1.	Результати фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання (їхній майновий стан (у частині вартості та збереження цілісності активів, включаючи майно, яке не увійшло до статутного капіталу в процесі приватизації (корпоратизації)).
2.	Показники фінансово-господарської діяльності.
3.	Стан виконання фінансового плану та платоспроможності.
4.	Спрямування частини чистого прибутку (дивідендів) до державного бюджету.
5.	Виконання керівником суб'єкта господарювання умов контракту кожного окремого суб'єкта господарювання).
6.	Стан використання та збереження державного майна суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які належать до сфери управління суб'єктів управління.
7.	Повнота та своєчасність виконання суб'єктом управління покладених на нього повноважень.

Основними критеріями при оцінці ефективності управління суб'єктами господарювання державного сектору є показники фінансово-господарської діяльності та виконання фінансових планів, а саме:

- 1) обсяги (темпи зростання)
 - чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг);
 - чистого прибутку (збитку),

- відрахувань частини чистого прибутку до державного бюджету;
- відрахувань на виплату дивідендів, нарахованих на акції (частки), що належать державі в статутному капіталі господарських товариств, капітальних інвестицій (порівняно з затвердженими обсягами згідно з фінансовими планами суб'єктів господарювання);

2) розмір і структура дебіторської та кредиторської заборгованостей (порівняно з показниками на початок звітного періоду).

Щодо виконання фінансових планів, то, як уже зазначалося, через недосконалість системи планування, незатвердження фінансових планів, або їх невідповідність реальним показникам діяльності державних підприємств, неможливо оцінити ефективність управління відповідними підприємствами.

Слід зауважити, що відповідно до *критеріїв, оцінка результатів* діяльності суб'єктів господарювання проводиться з урахуванням соціально-економічних показників, до яких належать середньооблікова кількість штатних працівників та наявність заборгованості із виплати заробітної плати (порівняно з відповідним періодом попереднього року). Проте у Критеріях не встановлено, яким же чином має відбуватися урахування соціально-економічних показників.

Крім того, соціально-економічні результати як наслідок реалізації соціальних цілей, не вичерпуються лише кількістю працівників та наявністю (чи відсутністю) заборгованості з виплати заробітної плати.

Соціальні цілі державного підприємства мають бути спрямовані на задоволення соціальних потреб населення, яке в кінцевому підсумку і є власником державного майна. І саме рівень задоволення таких потреб має бути основним критерієм соціальної ефективності управління державним підприємством.

На нашу думку, не повинно бути так, щоб соціальні цілі державного підприємства визначало для себе саме підприємство або навіть уповноважений орган управління. Визначення соціальних цілей можливе тільки на основі затвердженої Верховною Радою України (а не

Кабінетом Міністрів України), стратегії розвитку підприємств державного сектору економіки.

Саме стратегічний документ може визначити, для досягнення яких цілей економічного та соціального розвитку країни необхідні державні підприємства, скільки державних підприємств потрібно для досягнення відповідних цілей, визначити технологічні можливості та зв'язки державних підприємств, можливості проведення модернізації та впровадження інновацій.

На наш погляд, оцінка ефективності державних підприємств має відбуватися не тільки за економічними критеріями, оскільки більшість таких підприємств виконують соціальні функції.

Про необхідність розмежування комерційних та соціально-політичних функцій у діяльності державних підприємств і відповідного відображення цих функцій у фінансовій звітності, що дозволило б більш ефективно оцінювати операційну ефективність суб'єкта, говорилося ще у 2015 р. у «Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки» [177].

Проте, за даними КМУ, на початок 2021 р. політику власності, де визначаються функції в діяльності державних підприємств, затвержено лише на 8 великих державних підприємствах. І проблемою залишається «відсутність політики власності державних та комунальних підприємств (відсутні загальні політики власності державних та комунальних підприємств, що окреслюють їхню роль, місію та цілі)».

Відтак, не можна говорити про ефективність реалізації соціальних цілей кожного конкретного підприємства, якщо відповідні цілі не визначені. Слід також звернути увагу на те, що політики власності часто мають формальний характер і їхній зміст не відповідає сутності того, що вимагається.

Зокрема, наказом Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів № 71 від 8.02.2019 р. («Про

затвердження Основних засад політики власності державних підприємств, що віднесені до сфери управління Держпродспоживслужби») затверджено Основні засади політики власності державних підприємств, що віднесені до сфери управління Держпродспоживслужби.

У зазначеному документі в п. 3.7 говориться, що віднесені до відповідної сфери управління державні підприємства «є важливою ланкою в процесі виконання соціальних завдань, які не можуть у повній мірі виконуватись підприємствами недержавного сектору та у зв'язку з чим, за реалізацію яких відповідає держава».

Одночасно у пп. 3.2 та 4.2 йдеться про визначення лише комерційних цілей діяльності державних підприємств, що здійснюється з метою одержання прибутку на основі їх фінансових планів, а у п. 4.3 говориться про те, що Держпродспоживслужба контролює здійснення ними конкурентних умов та комерційних принципів.

Одночасно у п. 4.6 йдеться про засоби забезпечення принципу соціальної відповідальності державних підприємств, а саме:

- створення оптимальних умов для роботи, розвитку та реалізації власного потенціалу трудового колективу;
- недопущення дискримінації в трудових відносинах; забезпечення енергоефективності;
- мінімізація шкідливого впливу на навколишнє середовище;
- обмеження будь-якої співпраці з підприємствами, установами, організаціями, що є резидентами держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором.

На нашу думку, зміст затверджених Держпродспоживслужбою «Основних засад впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору» [102] не відповідає вимогам щодо визначення та розмежування комерційних і соціальних функцій державних підприємств, не охоплює головних соціальних функцій цих підприємств, пов'язаних з соціальним призначенням самої служби та відповідних

державних підприємств – надання якісних послуг споживачам, тобто народу України, а також забезпечення якості харчових продуктів.

Отже, можна зробити висновок, що Держпродспоживслужбою оцінюється лише економічна ефективність, а для визначення соціальної ефективності навіть не створено правових підстав. Це стосується не тільки державних підприємств, що належать до сфери управління Держпродспоживслужби.

Така практика визначення ефективності державних підприємств органами виконавчої влади призводить до втрати частини соціальних функцій підприємства на користь досягнення прибутковості, яка є критерієм оцінки діяльності керівництва й обґрунтуванням його винагород, які перевищують аналогічні виплати у розвинених державах.

Прикладом може бути закриття третини відділень Укрпошти та підвищення тарифів на її послуги, що спричинило проблеми з одержанням пенсій, особливо у сільській місцевості. При цьому, заробітна плата керівника досягла 1866 тис. грн. на місяць.

Тому, на нашу думку, в ефективності управління державними підприємствами слід встановити критерії економічної та соціальної ефективності й розмежувати поняття «управління державним комерційним підприємством з боку уповноваженого органу виконавчої влади» та «управління державним комерційним підприємством з боку керівництва підприємства».

Зі встановлених у постанові КМУ № 832 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» показників ефективності управління державними підприємствами, як уже зазначалося, лише один стосується діяльності уповноважених органів управління, а саме: виконання суб'єктами управління обов'язків відповідно до законодавства.

Проте, конкретизація його у Критеріях та Методичних рекомендаціях Мінекономіки показує, що не йдеться про реальну оцінку відповідної діяльності, оскільки в цьому випадку орган управління подає відомості про прийняті та реалізовані управлінські рішення щодо реструктуризації, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання, передачі цілісних майнових комплексів підприємств, установ, організацій, їхніх структурних підрозділів і корпоративних прав, що належать державі у статутному капіталі господарських організацій, до сфери управління іншого органу, уповноваженого управляти об'єктами державної власності, передачі державного майна до статутного капіталу господарських товариств, відчуження основних фондів суб'єктів господарювання, передачі державного майна в оренду, лізинг, заставу, укладення договорів про спільну та спільну інвестиційну діяльність, а також призначення (звільнення) керівника суб'єкта господарювання.

Об'єктивності оцінки ефективності управління державними підприємствами з боку уповноважених органів управління перешкоджає відсутність конкретних завдань і показників такого управління для органу в цілому і його посадових осіб. Взагалі, оцінку ефективності управління державними підприємствами здійснює уповноважений орган управління.

Як передбачено Критеріями, суб'єкти управління аналізують діяльність суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, згідно з методичними рекомендаціями застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затвердженими Мінекономіки, й подають Мінекономіки інформацію про ефективність управління об'єктами державної власності та про результати моніторингу фінансово-господарської діяльності та щорічних аудиторських перевірок суб'єктів господарювання.

Критерії також передбачають, можливість уповноваженого суб'єкта управління визначати до кінця року, що передує звітному, залежно від особливостей фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання,

додаткові показники, які будуть застосовуватися для оцінки діяльності відповідного суб'єкта господарювання протягом звітного (фінансового) року. В цьому випадку, об'єктивність оцінки ефективності управління може істотно знижуватися. Крім того, слід зазначити, що на відміну від керівника державного підприємства, з яким внаслідок зниження ефективності управління підприємством може бути розірваний контракт (в разі його укладення), уповноважений орган управління та його посадові особи не несуть відповідальності за неефективне управління державними підприємствами, віднесеними до сфери їхнього управління, а також і за недостовірність даних, на основі яких ними проведена оцінка ефективності.

Відповідно до «Критеріїв управління об'єктами державної власності», а точніше – суб'єктами державного сектору економіки з боку суб'єктів управління (уповноважених органів) може бути оцінено як позитивне, задовільне і негативне. Зокрема, управління об'єктами державної власності суб'єктами управління вважається позитивним, якщо:

- понад 75 відсотків суб'єктів господарювання отримали оцінку «ефективно» за результатами фінансово-господарської діяльності;
- понад 75 відсотків працюючих суб'єктів господарювання здійснювали фінансово-господарську діяльність у звітному періоді згідно з затвердженими (погодженими) фінансовими планами;
- суб'єктом управління укладені контракти з керівниками понад 75 відсотків працюючих суб'єктів господарювання;
- понад 75 відсотків суб'єктів господарювання не мають заборгованості з виплати заробітної плати.

Навіть поверхневий аналіз зазначених критеріїв оцінки ефективності управління державними підприємствами з боку уповноважених органів управління дає підстави для висновку, що такі критерії дають можливість для довільної оцінки, яка не відображає реального стану управління. Так, отримання понад 75 відсотків суб'єктів господарювання оцінки «ефективно» за результатами фінансово-господарської діяльності може не

означати ефективного управління, оскільки збитки решти суб'єктів господарювання (і навіть одного великого підприємства) можуть бути більшими за прибутки тих, які оцінені як ефективні.

Факт здійснення суб'єктами господарювання діяльності згідно з фінансовими планами може зовсім не означати ефективності такої діяльності, про що вже говорилося в попередньому підрозділі у зв'язку з неефективністю реалізації функції планування уповноваженими органами управління. Зокрема, ОЕСР рекомендує Україні припинити «використання застарілих планових документів (таких як фінансовий план), які можуть бути джерелом неналежних практик.

Щодо наступного критерію, то факт укладення контрактів з керівниками понад 75% суб'єктів господарювання не характеризує ефективність управління державними підприємствами. В цьому випадку має значення зміст контрактів і встановлення конкретних вимог та показників у контракті.

Не дає об'єктивного уявлення про ефективність управління та відсутність заборгованості по заробітній платі, оскільки в даному випадку можливі маніпуляції показниками. Зокрема, працівники можуть працювати не на повну ставку, може бути проведене необґрунтоване скорочення штатів тощо.

Зокрема, вказуючи на низький рівень мотивації працівників державних підприємств, Т. Лозинська та С. Куріпта відзначають спадну динаміку чисельності працівників, що зумовлена такими основними причинами як «модернізація виробництва, пов'язана з заміною живої праці уречевленою; зменшення масштабів господарської діяльності; низький рівень заробітної плати; незадовільна організація праці, відсутність можливостей для професійного зростання; загальна соціально-економічна та політична ситуація в країні, що зумовлює зростання зовнішньої міграції» [77, с. 91].

Безумовно, не всі з названих причин характеризують стан ефективності управління державним підприємством, зокрема, остання є об'єктивним чинником і не залежить від органів управління підприємством.

Між тим, досвід розвинених країн Заходу свідчить про те, що ефективність управління державними підприємствами вимірюється виходячи зі ступеня досягнення поставлених органами управління завдань. Зокрема, «серед критеріїв ефективного управління власністю в країнах Заходу виділено: підвищення вартості державного майна; капіталізацію, яка відображає сумарну оціночну вартість комерційних активів, що належать державі; обсяг сплачених податків; розмір виплаченої заробітної плати та здійснених інвестицій» (М. Шкільняк [198, с. 18]).

Намагання конкретизувати критерії оцінки ефективності управління об'єктами державної власності було зроблено ученим-економістом М. Шкільняком, який у контексті дослідження механізму управління державною власністю зазначав, що «оцінювання ефективності управління державною власністю слід здійснювати на підставі критеріїв, які повинна характеризувати система показників, що мають відображати як затратні та ресурсні параметри, так і екологічні витрати, фінансово-господарську та інноваційну діяльність, а також ефективність прийняття управлінських рішень органами управління ВАТ з державними корпоративними правами у статутних фондах» [198, с. 30].

Таким чином, у ефективності управління державними підприємствами слід встановити критерії економічної і соціальної ефективності та розмежувати поняття «управління державним комерційним підприємством з боку уповноваженого органу виконавчої влади» та «управління державним комерційним підприємством з боку керівництва підприємства». Існуючі наразі критерії ефективності управління державними підприємствами не дають можливості її об'єктивної оцінки.

Причинами такого стану є відсутність затвердження політик власності державних підприємств, невизначення або формальне визначення їхніх

соціальних цілей, недосконалість критеріїв визначення ефективності управління державними підприємствами, можливості маніпуляцій, дискреції та відсутності відповідальності органів держави за достовірність оцінки ефективності управління державними підприємствами та за результати реалізації повноважень щодо управління державними підприємствами, а посадових осіб відповідних органів – за управлінські рішення щодо державних підприємств.

Оцінка ефективності державних підприємств відбувається за економічними критеріями, що не дозволяє врахувати соціальні функції, які виконує більшість державних підприємств, що призводить до негативних наслідків щодо соціальних функцій при намаганні підвищити показники прибутковості державного підприємства.

Соціально-економічні показники, які мають враховуватися при оцінці ефективності управління, зводяться до кількості працюючих та наявності (відсутності) заборгованості по заробітній платі, що не дозволяє об'єктивно оцінити соціальну ефективність управління державними підприємствами.

На нашу думку, основним критерієм соціальної ефективності має бути рівень задоволення потреб суспільства за результатами діяльності державного підприємства.

Об'єктивності оцінки ефективності управління державними підприємствами з боку уповноважених органів управління перешкоджає відсутність конкретних завдань і показників такого управління для органу в цілому і його посадових осіб.

Формальне встановлення в якості критерія ефективності управління державними підприємствами такого, як виконання уповноваженим органом управління обов'язків відповідно до законодавства не дає уявлення про реальну діяльність органу виконавчої влади, оскільки включає формальне подання відомостей про управлінські рішення щодо реструктуризації, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання, передачі цілісних

майнових комплексів підприємств, відчуження основних фондів суб'єктів господарювання, призначення (звільнення) керівника та ін.

Не сприяє об'єктивній оцінці ефективності управління державними підприємствами з боку уповноважених органів і те, що її визначає сам орган управління. Тому можна стверджувати, що наразі відсутня система оцінки ефективності діяльності уповноважених органів управління та посадових осіб органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати управління державними підприємствами, за наслідки управлінських рішень щодо державних підприємств.

Для подолання недоліків реалізації управлінських повноважень повноважень щодо державних підприємств, слід встановити їхню відповідальність за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо державних підприємств та ввести оцінку діяльності посадових осіб уповноважених органів щодо управління державними підприємствами шляхом прозорого встановлення конкретних економічних та соціальних завдань та функцій та впровадження KPI (Key Performance Indicators) не тільки для керівників державних підприємств, а також і для посадових осіб органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати управління державними підприємствами.

3.2. Напрями вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні

Сучасний світовий досвід показує, що кожна держава має свою мету, ставить свої завдання, підносить вигідні для неї стратегічні та бізнесові інтереси вище над раніше прийнятими принципами, коли держава значно менше втручалася в економіку, а «нібито сприятливе законодавство, інструменти регуляторної політики, включаючи антимонопольну, застосовуються для захисту та зміцнення державних підприємств».

В Україні попри офіційні заяви про збитковість, слабку керованість державних підприємств та необхідність їхньої приватизації, практика показує надто повільне реформування державного сектору для поліпшення ситуації у цих напрямках.

Більше того, за даними Мінекономіки України, питома вага державного сектору в економіці порівняно з 2010 р. зросла з 9,2 до 15,4% у 3-му кварталі 2017 р., а зниження її станом на 3-й квартал 2020 р. до 11,9 % не можна сприймати однозначно, зважаючи на ліквідацію непрацюючих державних підприємств упродовж останніх років [110].

Це свідчить про вади наукового обґрунтування реформ та відсутність єдиних методологічних підходів до питань реформування державних підприємств. У сучасних умовах державотворення, реалізація функцій держави уповноваженими суб'єктами, є ускладненою економічною кризою, яка триває у світі з 2007 р., а також останнім падінням виробництва і зростанням збитковості підприємств, викликаними пандемією, що спричинила посилення уваги урядів до розвитку державного сектору, оскільки він є основою незалежної від транснаціональних корпорацій національної економіки.

У той час, коли уряди розвинених країн вживають заходів до посилення державного регулювання економіки та зміцнення державних підприємств, на противагу застарілим рецептам реформування економіки шляхом приватизації 70–90-х років ХХ ст., в Україні можна констатувати практичну відсутність змін у цій сфері. Адже впродовж всього часу з моменту утворення нової держави Україна, державний сектор економіки не піддавався реформуванню.

Через існування неналежного механізму управління державними підприємствами, в тому числі – через відсутність достатнього контролю та прозорості в їхній діяльності, вони неспроможні досягати мети свого функціонування – задоволення потреб України, реалізації її функцій.

Значна частина державних підприємств є збитковими або джерелом корупційних ризиків.

Про це свідчать контрольні заходи, проведені Рахунковою палатою України щодо «ефективності використання та розпорядження майном державних підприємств:

- аудит ефективності управління майном Державного підприємства обслуговування повітряного руху України, що має фінансові наслідки для державного бюджету;
- аудит ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «ПРОЗОПРО», що має фінансові наслідки для бюджету» [86, с. 62].

Результати контрольних заходів засвідчили «неналежний контроль з боку уповноважених органів управління за складанням та виконанням стратегічних планів розвитку державних підприємств, річних фінансових та інвестиційних планів; невиконання повноважень уповноважених органів управління щодо виявлення майна, яке не використовується; незабезпечення оформлення прав на земельні ділянки, що створювало ризики їхньої втрати. Крім того, наглядові ради на підприємствах не були створені, призначення керівників підприємств відбувалось з порушенням законодавства, була відсутня дієва система внутрішнього контролю».

В Україні відсутнє систематизоване законодавство з питань регулювання формувань та діяльності суб'єктів державного сектора економіки, «наслідком чого є:

- наявність різноманітних організаційно-правових форм господарювання суб'єктів, котрі через різні принципи правового регулювання заважають запровадженню єдиних принципів ефективного управління ними;
- відсутність ради директорів (правління) та наглядової ради як представників власника;
- недостатнє регулювання питань формування статутного капіталу;

– неможливість формування стратегічних партнерств унаслідок створення спільних підприємств тощо» (О. Ярема).

Законодавство України не визначає критерії та межі необхідного господарювання й управління суб'єктами державного сектора економіки, що призводить до створення та функціонування державних підприємств у тих сферах, де це не виправдано або економічно недоцільно.

У наукових джерелах також висловлюються непоодинокі погляди про неналежне функціонування державних підприємств, що пов'язано, насамперед, з їхнім управлінням, а саме в Україні:

– не створено дієвої системи управління державними підприємствами» ;

– «відсутня адекватна методологія управління державним сектором економіки у відповідності до засад внутрішньої економічної політики України, яка б виступала обов'язковою передумовою для формування напрямів підвищення ефективності їхньої діяльності» (М. Кравченко [70, с. 57]);

– не сформовано ефективний механізм управління державним сектором економіки;

– «низький рівень виконавчої дисципліни та відповідальності, відсутня система стратегічного планування та управління ним»;

– не розмежовані державою функції, повноваження та відповідальність між органами управління;

– «потребує врегулювання та оптимізації надходження коштів до бюджету від оренди держмайна, концесії, лізингу, виплати дивідендів» тощо.

Наразі управління державними підприємствами як об'єктами державної власності перебуває в процесі реформування. Така реформа є об'єктивно необхідною, оскільки передбачає прозорість та підзвітність, що сприятиме зниженню корупційних ризиків; корпоративне управління; приватизацію, ліквідацію, оренду державних підприємств.

Затверджено «Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору». Як видається, такий документ є важливим, оскільки він сприятиме розробці та впровадженню політики власності з врахуванням особливостей сфери діяльності державного підприємства, та тих завдань, які покладаються на нього для забезпечення реалізації функцій держави.

Разом з тим, досягнення мети реформування державних підприємств має базуватися на моніторингових показниках виявлення проблем та аудиті кожного з них. Також не менш важливим є науковий супровід та постійний моніторинг здійснення реформаційних заходів.

Потребує також і вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює функціонування державних підприємств, в тому числі й перегляд повноважень та посилення відповідальності уповноважених на їхній менеджмент суб'єктів.

Головним завданням держави Україна нині має бути приведення управління державними підприємствами у відповідність до кращих міжнародних стандартів. Разом з тим, реформування повинно здійснюватися послідовно і стати завершеним процесом.

При цьому, як зазначено в зарубіжній літературі, не слід зосереджуватися лише на приватизації та реформі корпоративного управління державних підприємств. «Ефективнішою є сукупність інструментів, у тому числі:

- попередній адміністративний контроль та встановлення формули цін для регульованих галузях чи інші гібридні рішення, зокрема уточнення ролей та обов'язків держави як власника державних підприємств (а не керівника);

- чітка законодавча та нормативна база, включаючи кодекси корпоративного управління; сильна координуюча організація контролю; створення незалежних та кваліфікованих рад;

– прищеплення організаційної культури цілісності в державних підприємствах, у тому числі шляхом застосування внутрішнього контролю та систем управління ризиками, гендерної рівності та соціального включення».

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським співтовариством – з іншого, Україна отримала інструмент і дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди щодо відповідності Копенгагенським критеріям дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом Європейського Союзу [147].

Становлення та подальший розвиток національної економіки здійснюватиметься на основі впровадження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2021», яка визначає мету, вектори руху, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов.

Стратегія передбачає в рамках чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, одією з яких є реформа управління державною власністю.

В умовах глобалізації перед державними підприємствами держава ставить як соціально-економічну, так і комерційну мету, з метою регулювання та підвищення конкурентоспроможності економіки країни й підтримки зайнятості населення. Відтак і висувуються завдання: комерційні, реалізації яких необхідні потрібні фінансові та матеріальні ресурси, та соціально-економічні.

Певна рівновага й узгодженість завдань, спрямованих на виконання обох цілей, здатні позитивно вплинути на підвищення ефективності діяльності державних підприємств в сучасних ринкових умовах.

В Україні перед державним сектором (як і в цілому перед державним підприємництвом) постають завдання, реалізація яких має загальнонаціональне значення.

Цілі розвитку державного сектору зводяться до таких:

- а) створення програм реформування й управління державним сектором в процесі соціально-ринкової трансформації;
- б) інвестування в розвиток прогресивних, наукомістких галузей та виробництв;
- в) проведення технічної й технологічної модернізації виробництва на державних підприємствах;
- г) здійснення конверсії воєнного виробництва;
- д) демонополізація економіки, суворий державний контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій;
- е) розвиток державно-корпоративних підприємств різних типів;
- є) оптимізація структури та діяльності державних підприємств;
- ж) розвиток раціональних і ліквідація неефективних форм впливу приватного і державного секторів; з)
- з) вирішення екологічних проблем.

Але слід зауважити, що в діяльності державних підприємств наразі вснують певні проблеми, зокрема: прояви тіньової приватизації державного майна під прикриттям національних акціонерних та холдингових компаній; відсутність кваліфікованих членів правління державних підприємств; незадовільний внутрішній контроль на підприємствах; бюрократія при затвердженні фінансових планів державних підприємств; часті випадки порушення фінансової та податкової дисципліни на державних підприємствах; відсутність перевірки державних підприємств зовнішніми аудиторами; недостатня інформованість щодо діяльності державних підприємств; низькваліфікованість членів правління державними підприємствами, які є державними службовцями; штучне зменшення частки держави в переданих в управління державних пакетів акцій керівництвом деяких холдингових та акціонерних компаній; передача державних пакетів акцій окремих підприємств, які внесено до списку об'єктів права державної власності, які не підлягають приватизації, до складу державних акціонерних та холдингових компаній тощо.

Спираючись на досягнення зарубіжних країн щодо управління державними підприємствами та аналіз наукових досліджень, можемо зазначити, що слабо розвинута система корпоративного управління, що зумовлює неефективну діяльність керівництва підприємств, спричиняє:

- викривленість інформації, що пов'язана з низьким рівнем прозорості діяльності суб'єктів господарювання;
- виникнення конфлікту інтересів керівництва та суб'єктів управління об'єктами державної власності, зумовленого непрозорим процесом призначення керівництва та неефективною системою оплати праці;
- відсутність наглядових рад і незалежних директорів, які повинні здійснювати ефективний нагляд за діяльністю суб'єктів господарювання;
- суперечливість цілей, встановлених для суб'єктів господарювання, та відсутність чіткого розмежування комерційних і некомерційних (соціально-політичних) функцій суб'єктів господарювання [148].

З метою підвищення ефективності участі державних підприємств України в реалізації функцій держави, слід вжити належних реформаційних заходів побудованих на виявлених і узагальнених моніторинговими програмами проблем, науковій основі з урахуванням прогнозних показників.

Такі заходи потребують й перегляду ефективності існуючої нормативно-правової бази, що здійснює правове регулювання функціонування державних підприємств, а також посилення відповідальності суб'єктів управління. При цьому, як свідчить зарубіжний досвід, кожне підприємство потребує індивідуального підходу, сукупності інструментів та рішень.

У процесі роботи над темою дисертації нами було розроблено концептуальну схему організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами (рис. 3.1).

Змістовим ядром концептуальної схеми організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами є організаційно-функціональне забезпечення процесу

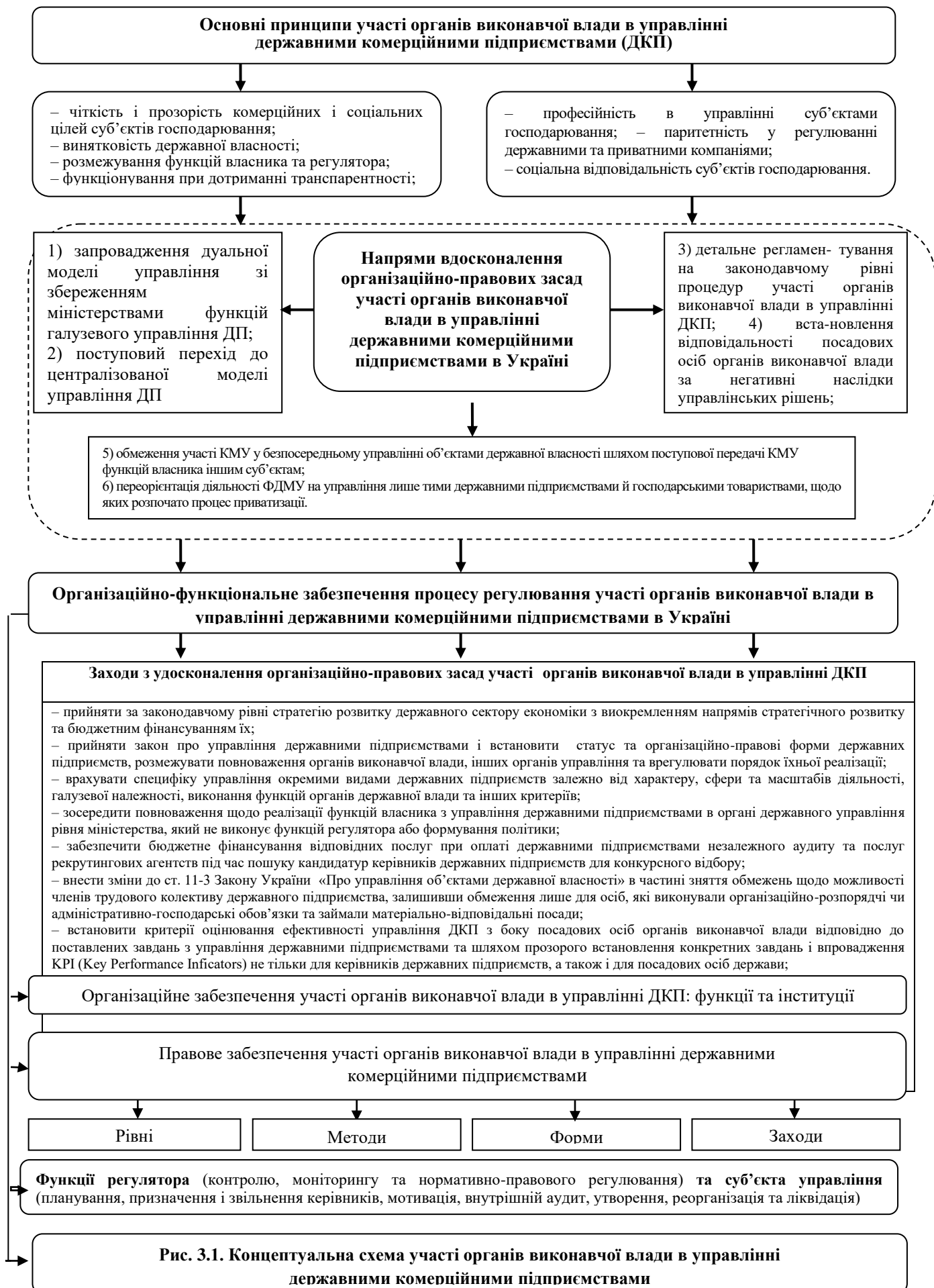
регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні та напрями вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні.

У концептуальній схемі організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами відображено:

- основні принципи участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами;
- організаційне та правове забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами;
- функції регулятора й суб'єкта управління, а також конкретизовано заходи з удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами;
- напрями вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні;
- заходи з удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні ДКП
- заходи рівні, методи, форми організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державним комерційним підприємством.

Якщо конкретизувати основні принципи участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, то можна виокремити такі з них:

- чіткість і прозорість комерційних та соціальних цілей суб'єктів господарювання;
- винятковість державної власності;
- розмежування функцій власника та регулятора;



- функціонування при дотриманні транспарентності;
- професійність в управлінні суб'єктами господарювання;
- паритетність у регулюванні державними та приватними компаніями;
- соціальна відповідальність суб'єктів господарювання.

Серед напрямів удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні виділено такі:

- 1) запровадження дуальної моделі управління зі збереженням міністерствами функцій галузевого управління ДП;
- 2) поступовий перехід до централізованої моделі управління державними підприємствами;
- 3) детальне регламентування на законодавчому рівні процедур участі органів виконавчої влади в управлінні ДКП; 4) встановлення відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за негативні наслідки управлінських рішень;
- 5) обмеження участі КМУ у безпосередньому управлінні об'єктами державної власності шляхом поступової передачі КМУ функцій власника іншим суб'єктам;
- 6) переорієнтація діяльності ФДМУ на управління лише тими державними підприємствами й господарськими товариствами, щодо яких розпочато процес приватизації.

У концептуальній моделі запропоновано такі заходи з удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами:

- прийняти за законодавчому рівні стратегію розвитку державного сектору економіки з виокремленням напрямів стратегічного розвитку та бюджетним фінансуванням їх;

– прийняти закон про управління державними підприємствами і встановити статус та організаційно-правові форми державних підприємств, розмежувати повноваження органів виконавчої влади, інших органів управління та врегулювати порядок їхньої реалізації;

– врахувати специфіку управління окремими видами державних підприємств залежно від характеру, сфери та масштабів діяльності, галузевої належності, виконання функцій органів державної влади та інших критеріїв;

– зосередити повноваження щодо реалізації функцій власника з управління державними підприємствами в органі державного управління рівня міністерства, який не виконує функцій регулятора або формування політики;

– забезпечити бюджетне фінансування відповідних послуг при оплаті державними підприємствами незалежного аудиту та послуг рекрутингових агентств під час пошуку кандидатур керівників державних підприємств для конкурсного відбору;

– внести зміни до ст. 11-3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в частині зняття обмежень щодо можливості членів трудового колективу державного підприємства, залишивши обмеження лише для осіб, які виконували організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки та займали матеріально-відповідальні посади;

– встановити критерії оцінювання ефективності управління ДКП з боку посадових осіб органів виконавчої влади відповідно до поставлених завдань з управління державними підприємствами та шляхом прозорого встановлення конкретних завдань і впровадження KPI (Key Performance Indicators) не тільки для керівників державних підприємств, а також і для посадових осіб держави;

– встановити соціальні критерії ефективності управління державними підприємствами.

Отже, на підставі аналізу нормативної бази щодо розвитку державних підприємств в Україні та управління ними, а також сучасних наукових

досліджень можна виокремити низку проблем, що існують в цьому плані, зокрема:

- законодавство щодо управління державними підприємствами наразі ще є недосконалим, потребує перегляду й доопрацювання;
- на цей час відсутня чітка концепція розвитку державних підприємств і стратегія управління ними;
- неефективне корпоративне управління;
- стратегічна мета діяльності державних підприємств неузгоджена з програмою приватизації в Україні;
- на цей час відсутній механізм доцільності відбору державних підприємств для приватизації;
- обмеженість фінансової підтримки державним підприємствам;
- відсутність диференціації функцій (комерційних і некомерційних) державних підприємств;
- високий рівень корупції, що спричиняє нераціональне використання ресурсів державних підприємств;
- не розроблено систему прогнозування стану розвитку державних підприємств у контексті економічного розвитку держави загалом.

Узагальнюючи вищезазначене, вважаємо за доречне навести доречну думку науковця М. Кравченко про те, що «стан державного сектору в Україні характеризується такими негативними рисами як: недосконалість структури та організаційно-правових форм господарювання; суперечливістю нормативно-правової бази та розпорошеністю і неузгодженістю функцій управління між окремими органами; неефективною системою управління як уповноважених органів, так і менеджменту самих підприємств; відсутністю належної прозорості при прийнятті стратегічних рішень, наявністю проявів корупції та рейдерства; і, як наслідок, низькими показниками ефективності діяльності та доходності активів» [70, с. 51–57].

Поточні реформи мають бути спрямовані на дотримання існуючих правил конкуренції та забезпечення виконання відповідними регулятивними

органами управління своїх функцій по зменшенню випадків монополістичної поведінки – особливо з боку державних підприємств – і сприянню конкуренції та ринкової ефективності.

Як доречно зауважила Л. Прокопчук, «необхідно створити належні механізми корпоративного управління шляхом вдосконалення систем управління діяльністю і покладання на державні підприємства відповідальності у разі незадовільних результатів роботи, а також шляхом зміцнення фінансової та бюджетної дисципліни. Це повинно також привести до зростання податкових надходжень і більшої ясності стосовно рівня перерахувань дивідендів, який можна очікувати від даного сектору».

В умовах глобалізації державний сектор економіки набуває все більшого значення, адже в ринковій економіці він активно використовується як засіб регулювання для досягнення багатьох державних соціально-економічних цілей, в тому числі для забезпечення стабільного розвитку важливих стратегічних галузей народного господарства [82, с. 115].

Тому першочерговим є завдання створення сильного й ефективного державного сектору країни для підтримки виробництва суспільних благ і забезпечення сталого розвитку галузей економіки, у зв'язку з чим все більшої актуальності набувають питання пошуку шляхів реформування організаційно-правового аспекту управління підприємствами державного сектора економіки України.

З відходом від планової економіки, в рамках якої економічні суб'єкти державного сектора економіки зобов'язані були досягати конкретних результатів і показників, змінилися і методи управління державним сектором економіки та намітились основні напрями реформування правового управління державного сектора економіки України.

Дослідниця О. Короткова з цього приводу зазначає: «держава в силу різноманітності об'єктів управління, їхньої специфіки, неможливості оперативної обробки актуальної інформації про стан кожного об'єкта управління, необхідного для прийняття своєчасних і адекватних

управлінських рішень, в більшості випадків не може і не повинно визначати способи досягнення мети, тобто детальні, економічно обґрунтовані плани конкретних заходів у відношенні об'єкта управління».

Тобто, методи управління державним сектором економіки змінилися, як і способи підтримки і стимулювання його ефективного управління.

Основною характеристикою сучасних методів управління державним сектором економіки, є їх менш розпорядчий характер, фактично вони носять рекомендаційний характер і можуть бути визначені в сукупності терміном «планування». Під останнім не мається на увазі досягнення конкретних жорстких показників і нормативів, а мається на увазі лише встановлення «бажаного стану об'єкта управління» (С. Шишкін, С. Батчикова, С. Глазьєва).

Як уже вказувалося вище, масштабні проєкти, спрямовані на реформування державного сектору економіки здійснювались у багатьох країнах. У документах ОЕСР проаналізовано цей досвід та виокремлено шість основних принципів, яких повинні дотримуватись органи управління щодо забезпечення ефективного, прозорого та відповідального функціонування державного сектору економіки.

Головним результатом реформи управління підприємств державного сектору економіки на підставі зазначених принципів повинно стати підвищення його ефективності, адже ефективність надає переваги власне державним підприємствам, державі та її громадянам.

У результаті підвищення ефективності підприємств державного сектору економіки виникає можливість:

- підвищити якість продукції, що випускається на державних підприємствах та якість надання послуг;
- покращити рентабельність державних підприємств і збільшити обсяг надходжень до державного бюджету;
- зменшити ціни на послуги та на продукцію державних підприємств;
- створити рівні можливості для підприємств державного сектору економіки та підприємств бізнесу;

- поліпшити інвестиційний клімат і середовище господарювання на державних підприємствах;
- вдосконалити корпоративне управління в межах державних підприємств.

Як засвідчує досвід інших країн, що підтверджується й результатами незалежних досліджень, основною причиною низької операційної ефективності держпідприємств є слабка система корпоративного управління, що не сприяє рентабельності й ставить суперечливі цілі, а це, в свою чергу, призводить до неякісного управління.

Упродовж тривалого часу єдиним шляхом вирішення цієї проблеми вважалася приватизація держпідприємств. Проте не всі державні підприємства доцільно приватизовувати, а приватизація багатьох державних підприємств може тривати достатньо довго.

В умовах, коли управління державним сектором економіки здійснюється згідно із принципами, затвердженими у країнах-членах ОЕСР, державні підприємства стають достатньо конкурентоспроможними навіть на міжнародному ринку та досягають показників, які дорівнюють показникам підприємств, що перебувають у приватній власності, або перевищують їх. Відповідно до згаданих принципів ОЕСР було виділено ряд напрямів реформування державного сектору економіки та діяльності державних підприємств зокрема. Наведемо ключові цілі реформ організаційно-правових засад управління державними підприємствами.

1. Посилення нагляду та покращення прозорості полягає в тому, що держпідприємства повинні раціонально використовувати свої ресурси і дотримуватись перевірених практик управління ризиками. Ефективний контроль має запобігати потенційним конфліктам інтересів. Одним із ключових кроків до збільшення прозорості діяльності держпідприємств є розкриття ними своїх фінансових даних та іншої важливої інформації. Така вимога відповідає міжнародній практиці та дозволяє об'єктивно порівняти фінансові і операційні результати діяльності, включаючи порівняння

фінансових показників держпідприємств із результатами роботи аналогічних підприємств у приватному секторі.

Відкритий доступ до інформації про діяльність держпідприємств стимулює їхню відповідальність знижує ризик корупції. Незважаючи на те, що акції більшості держпідприємств не торгуються на відкритому ринку, діяльність цих підприємств по суті є публічною – і тому повинна бути ще більш прозорою, ніж діяльність компаній, акції яких представлені на фондовій біржі. Чіткі цілі та регулярне оцінювання ефективності діяльності є основою належного корпоративного управління держпідприємствами.

Одним з перших кроків по реформуванню управління підприємствами державного сектору економіки стало впровадження у всіх великих держпідприємствах (чия діяльність має комерційну складову) аудиту їхньої фінансової звітності відповідно до Міжнародних стандартів аудиту.

2. Удосконалення корпоративного управління. Внаслідок посилення конкуренції держпідприємствам доведеться використовувати свої активи більш відповідально і раціонально. Очікується, що нова модель корпоративного управління на підприємствах державного сектору економіки не лише принесе фінансову вигоду для державного бюджету, але і підвищить якість послуг, що надаються громадянам України.

Крім того, ефективне корпоративне управління державними підприємствами позитивно вплине на національну економіку та бізнес-середовище, що підвищить привабливість України для іноземних інвесторів, адже нова модель корпоративного управління державними підприємствами передбачає стратегічне планування, призначення незалежних членів наглядових рад та розробку системи заохочення для наглядових рад і правління.

Відповідно до найкращих світових практик, комітети з аудиту повинні виконувати кілька важливих функцій:

– контролювати процес підготовки фінансової звітності;

- забезпечувати ефективність внутрішнього аудиту, внутрішнього контролю та управління ризиками;
- здійснювати нагляд за аудитом річної фінансової звітності;
- оцінювати незалежність особи або компанії, що виконує аудит;
- запобігати фінансовим порушенням.

Окремо необхідно зауважити, що в процесі впровадження перебуває нова система заохочення як для членів наглядових рад, так і для керівників держпідприємств. Центральною ідеєю нової системи заохочення повинно бути збільшення винагороди таких посадових осіб у державних підприємствах до рівня оплати праці на аналогічних посадах у приватному секторі. Водночас, фінансова винагорода має прямо залежати від виконання компанією та її керівниками поставлених цілей. Ця модель покликана стимулювати компетентних фахівців влаштовуватися на роботу в державні підприємства, а отже, допоможе підвищити якість управління.

3. Визначення чітких цілей діяльності. При здійсненні своїх управлінських повноважень, державні органи повинні забезпечити абсолютну чіткість і прозорість комерційних і некомерційних (соціальних) цілей державних підприємств та контролювати їх виконання. Це допоможе державним підприємствам реалізувати свої стратегічні завдання, шляхом надання суспільству послуг та продукції найвищої якості з максимальною ефективністю.

Важливою умовою також є оптимальне співвідношення власного і залученого капіталу держпідприємств і запровадження чіткої дивідендної політики. Це має стимулювати державні підприємства підвищити ефективність роботи, модернізувати обладнання та бізнес-процеси, а також збільшити вартість акціонерного капіталу.

У подальшому підлягає докорінному реформуванню робота збиткових державних підприємств. Нерентабельна комерційна діяльність та здійснення невласливих функцій мають бути припинені. Слід інтенсифікувати зусилля й темпи корпоратизації державних підприємств, що здійснюють комерційну

діяльність. Державні підприємства повинні мати таку саму структуру корпоративного управління, що й приватні компанії. Це дозволить поліпшити управління державними підприємствами, водночас зберігаючи критично важливі активи в державній власності.

4. Розділення комерційних і некомерційних функцій. Рекомендації ОЕСР закликають державні підприємства визначити свої некомерційні (або соціальні) функції та окремо вказати їх у своїх статутах. Крім того, підприємства мають розділити комерційні та некомерційні операції у своїх бухгалтерських документах для забезпечення більшої прозорості та спрощення фінансового аналізу.

Найбільші державні підприємства України повинні будуть оцінити обсяг своїх некомерційних функцій і пов'язаних із ними витрат, а також їхній вплив на фінансову ефективність.

Важливим є запровадження чіткої та прозорої моделі фінансування некомерційних операцій для уникнення перехресного субсидування. Таке фінансування не повинне впливати на ринкові умови. Це означає, що комерційна діяльність компаній повинна здійснюватися згідно із принципами чесної конкуренції.

5. Запровадження політики власності, що полягає в тому, що державні підприємства конкурують із приватними компаніями – отже, під час створення систем управління державними підприємствами Кабінет Міністрів повинен неухильно дотримуватися принципу розділення функцій власності та функцій регулювання. Враховуючи це, КМУ було схвалено Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

6. Покращення стану бізнес-середовища. Прозорість діяльності державних підприємств дозволить створити сприятливий для підприємництва клімат, який є необхідним для залучення більшої кількості іноземних інвесторів в Україну. Здійснений Світовим банком аналіз

підтвердив, що прямі іноземні інвестиції стимулюють розвиток національних економік.

Розділення комерційних і некомерційних функцій, підвищення прозорості діяльності та рентабельності призведе до оптимізації структури капіталу держпідприємств. У свою чергу це відкриє ширші можливості для залучення додаткових коштів на ринках капіталу. Чим більше держпідприємств представлено на фондових біржах, тим вищою є ринкова капіталізація, а ринок – більш ліквідним і привабливим як для місцевих, так і для іноземних інвесторів.

7. Стратегія реформи управління державною власністю. Стратегію реформи управління державною власністю було розроблено у співпраці з МВФ і Світовим банком та ухвалено Розпорядженням КМУ у травні 2015 року.

8. Реформування корпоративного управління, проведення корпоратизації чи реорганізації. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 761 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 2 березня 1993 року № 1585 і від 29 серпня 2012 року № 8026» передбачено внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство», відповідно до яких встановлено у процесі корпоратизації включати до складу наглядової ради акціонерного товариства не менше п'яти осіб, а для акціонерного товариства, утвореного на базі державного підприємства, включеного до переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, – одного представника від Мінекономрозвитку.

У 2016 році, 2 червня ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної власності» № 1405-VIII. Цим законом було суттєво змінено та поповнено положення Господарського Кодексу України та Закону України «Про управління об'єктами державної власності», які стосуються вдосконалення

корпоративного управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» передбачає створення сприятливих умов для оптимізації структури державного сектору економіки та запровадження ринкових методів управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки.

Законом внесено зміни до Господарського Кодексу України, якими визначається, що у державному унітарному підприємстві за рішенням суб'єкта управління об'єктами державної власності створюється наглядова рада.

Наглядова рада державного унітарного підприємства є органом, що здійснює захист прав держави, і в межах компетенції, визначеної статутом та законом, контролює та регулює діяльність керівника підприємства. Впроваджено також заходи для зменшення корупційних ризиків при укладенні угод із пов'язаними особами.

Також, законом внесено зміни до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», якими створено правові підстави для включення до складу органів управління суб'єктів господарювання державного сектору економіки незалежних членів наглядових рад, що забезпечить підвищення ефективності управління об'єктами державної власності.

Згідно з положеннями Постанови № 42 наглядові ради мають бути утворені лише на найбільших державних підприємствах відштовхуючись від критеріїв розміру чистих активів, розміру чистого доходу, статутного капіталу та кількості акціонерів.

Прогресивною новацією є положення про те, що незалежні члени наглядової ради повинні становити більшість від її загального складу. Також визначено, що наглядова рада з числа її членів обов'язково утворює комітет з питань аудиту і комітет з питань призначень та визначення винагороди

посадовим особам підприємства. КМУ та Мінекономрозвитку розробляються критерії оцінки роботи наглядових рад.

Для приведення системи управління державними підприємствами та організаційно-правових форм діяльності до загальноприйнятих стандартів в Україні активізувався процес корпоратизації, що полягають у такому:

- зменшенні залежності підприємств від органів управління;
 - впровадження наглядової ради як інструмента контролю за виконавчими органами та захистом інтересів підприємства;
 - покращенні стратегічного та фінансового планування; спрощенні залучення зовнішнього (недержавного) кредитування та інвестування.
- Важливо зазначити, що корпоратизація нічого не змінює з погляду права власності, 100% акцій згаданих підприємств надалі перебувають у власності держави.

Удосконалення законодавчої бази – це лише перший крок на тривалому шляху впровадження якісно нових механізмів управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки.

У довгостроковій перспективі, передача частини повноважень від органів управління до наглядових рад, впровадження інституту незалежних членів наглядових рад, залучення професійних фахівців з відбору персоналу до процесу обрання керівників та членів наглядових рад дозволить державним підприємствам функціонувати ефективніше.

9. Публічні закупівлі. У 2016 році було введено в дію Закон України «Про публічні закупівлі». Згідно з положеннями Закону України «Про публічні закупівлі», до замовників, на яких поширюється дія цього закону, також належать державні підприємства, у статутному капіталі яких державна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків та суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання та відповідають ряду визначених законом критеріїв.

Для введення в дію Закону Міністерство економіки України як уповноважений орган у сфері державних закупівель розробило ряд

нормативно-правових актів, необхідних для його практичної реалізації – Постанови КМУ:

- «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків»;
- «Про встановлення розміру плати за подання скарги»;
- «Про внесення змін до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України».

Вказані вище нормативно-правові акти впроваджують якісно нову систему державних закупівель, яка характеризується прозорістю. Прозорість сфери публічних закупівель також передбачає наявність у відкритому доступі нормативної бази, рекомендацій, загальних роз'яснень, методик та стандартів, відповідних рішень щодо процедур закупівлі.

Чіткі передбачувані правила, прості умови участі у процедурах, стандартні документи, чіткий розподіл відповідальності між інституціями, фахівцями та контролюючими органами обмежують можливості посадових осіб приймати необґрунтовані чи неправомірні рішення щодо закупівлі та значно знижують рівень корупції в державному секторі економіки.

10. Приватизація. 2018 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про приватизацію державного майна», що був розроблений Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Фондом державного майна України за сприянням міжнародних донорів та підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку.

Рішенням КМУ визначено критерії розподілу об'єктів приватизації на великі та малі. Об'єкти великої приватизації будуть продаватися із залученням інвестиційного радника – одного з інвестиційних банків з репутацією. Радник вивчатиме попит на об'єкт, спілкуватиметься з потенційними покупцями та рекомендуватиме стартову ціну.

Загалом, ухвалення Верховною Радою даного закону стало кроком уперед у порівнянні з існуючим законодавством, оскільки впроваджує значно простішу категоризацію об'єктів та застосування прогресивних електронних

аукціонів. Проте, імплементація норм даного закону, у значній мірі, залежить від якості підзаконних актів прийнятих на його виконання.

11. Націоналізація. У випадку, коли йдеться про підприємство, що утворює галузь, тобто про підприємство, що має важливе значення для всієї економіки держави і яке знаходиться у скрутному фінансовому становищі, держава може вдаватися до його націоналізації, щоб запобігти негативним наслідкам для економіки в цілому.

Використання цього засобу є досить актуальним сьогодні тому, оскільки сучасні кризові явища в економіці змушують навіть самих ліберальних з держав світу вдаватися до таких непритаманних для їх ідеології засобів підтримки економіки.

Зазначені напрями реформування державного сектору економіки не вичерпують можливостей держави з удосконалення управління державними підприємствами. Дослідники, з поглядами яких ми погоджуємося, виділяють такі додаткові завдання, які стоять перед державним сектором економіки в частині ефективності державної власності:

- забезпечення державної підтримки інвестиційної діяльності державних підприємств, які є «точками» зростання економіки;
- стимулювання інноваційної діяльності державних підприємств, конкурентоздатної на національному, світовому ринках;
- сприяння процесам формування стійких, довготривалих коопераційних міжрегіональних та зовнішньоекономічних зв'язків державних підприємств тощо.

З огляду на вищезгадані наявні проблеми, що стосуються умов функціонування державних підприємств України, сьогодні їм дуже непросто ефективно працювати.

На нашу думку, для цього необхідне системне реформування всієї системи управління державною власністю, починаючи з правових засад і мотивації керівників до покращення результатів діяльності та закінчуючи кардинальним підвищенням рівня стратегічного планування розвитку

підприємств, забезпеченням ефективного публічного контролю за рішеннями уповноважених органів і ефективністю діяльності державних підприємств. І «саме консолідація державних активів (концентрація і централізація капіталів) дозволить створити необхідні й достатні передумови для комплексного покращання моделі функціонування й інноваційного розвитку державного підприємництва та більш повного розкриття потенціалу державного сектору економіки» (М. Кравченко [70, с. 51–57])

Реформування системи винагороди, мотивації та відповідальності всіх ключових управлінських персоніфікацій державних відомств і підприємств є лише стартовим етапом докорінної перебудови всіх аспектів управління державним сектором економіки. «Базовий каркас системи захисту інтересів держави під час створення, діяльності, реорганізації, реструктуризації і приватизації державних підприємств повинні забезпечувати цивільне, адміністративне і кримінальне право та всі його державні інституції. Законодавство і його застосування мають бути модернізовані таким чином, щоб всі персоніфікації системи державної класності мали можливість реалізовувати свої власні інтереси саме завдяки буквальному дотриманню норм цього законодавства» [69, с. 196].

Для підвищення ефективності державних комерційних підприємств в Україні, необхідно:

- розробити чіткі короткострокові, середньострокові та довгострокові плани та прогнози розвитку державного сектору економіки;
- оптимізувати програму приватизації;
- удосконалити механізм дивідендної політики державних підприємств України;
- удосконалити механізм корпоративного управління;
- розділити оцінювання комерційних та некомерційних функцій підприємств державного сектору економіки.

Таким чином, у сучасних умовах глобальних викликів посилюється значення державних підприємств як одного з чинників економічної безпеки

держави, адже в ринковій економіці державні підприємства є засобом регулювання для досягнення багатьох державних соціально-економічних цілей, в тому числі для забезпечення стабільного розвитку важливих стратегічних галузей народного господарства у зв'язку з чим необхідно формувати ефективний державний сектор країни для підтримки виробництва суспільних благ, забезпечення сталого розвитку економіки і покращення життя населення в цілому.

Відповідно до «Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки» Кабінетові Міністрів України необхідно забезпечити:

- розроблення і впровадження основних засад політики власності, яка передбачає заходи щодо поліпшення корпоративного управління суб'єктами господарювання та чіткого розмежування функцій держави з управління об'єктами державної власності та регулювання ринку;

- посилення бюджетного нагляду за суб'єктами господарювання шляхом впровадження методології оцінки фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання.

У результаті проведення реформи буде досягнуто таких найважливіших *результатів*: забезпечення рівних умов діяльності на ринках, де суб'єкти господарювання конкурують з приватними компаніями, а отже, збільшення мотивації суб'єктів господарювання до підвищення своєї ефективності; підвищення рівня прозорості й підзвітності суб'єктів господарювання для забезпечення відповідального та раціонального використання об'єктів державної власності; поліпшення фінансових результатів діяльності суб'єктів господарювання і, як результат; збільшення доходів державного бюджету; підвищення якості послуг, що надаються суб'єктами господарювання населенню; досягнення позитивного впливу на національну економіку, бізнес-середовище та інвестиційний клімат [178].

Кабінет Міністрів України 10 жовтня 2018 року затвердив розроблені Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства

«Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки» [102].

Документ розроблено з урахуванням кращих світових практик політики власності державних підприємств, зокрема OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs («Рекомендації щодо корпоративного управління державними підприємствами Організації економічного співробітництва та розвитку») [102].

Суб'єкти управління затверджують окремі політики власності для особливо важливих для економіки України підприємств. Особливо важливим для економіки України підприємством, вважається підприємство, вартість активів якого, на момент прийняття рішення про затвердження окремої політики власності, за даними останньої фінансової звітності перевищує 2 млрд гривень або річний розмір чистого доходу, якого перевищує 1,5 млрд гривень.

Суб'єкти управління можуть самостійно визначати доцільність затвердження політики власності щодо інших підприємств, які належать до сфери їх управління, якщо такі підприємства не відповідають фінансовим показникам вартості активів, встановлених для особливо важливих для економіки України підприємств.

Суб'єкти господарювання державного сектору економіки, у статутному капіталі яких є державна частка (у тому числі акції), впроваджують політики власності для регулювання своєї діяльності з дотриманням законодавства.

Стратегія встановлює принципи управління підприємствами державного сектору економіки:

- винятковість державної власності;
- забезпечення чітких цілей діяльності суб'єктів господарювання;
- паритетність в регулюванні державними та приватними компаніями, крім діяльності, пов'язаної з досягнення некомерційних цілей;
- розмежування функцій власника та регулятора;
- професійність в управлінні суб'єктами господарювання;

- функціонування при дотриманні транспарентності;
- соціальна відповідальність суб'єктів господарювання [177].

Загальні підходи до реформування участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами істотно відрізняються. Так, зокрема, вимога Міжнародного валютного фонду щодо усунення міністерств та інших органів виконавчої влади від управління державними підприємствами та передання відповідних функцій до холдингової компанії за останні п'ять років не виконана і навряд чи може бути виконана найближчим часом, зважаючи на значну кількість державних підприємств (серед яких абсолютна більшість державних комерційних підприємств), неможливість не тільки їхньої швидкої приватизації, але й ліквідації підприємств, які наразі не працюють.

Більш зваженими є рекомендації ОЕСР в останньому огляді корпоративного управління державних підприємств Україні, де пропонується в довгостроковій перспективі зосередити управління державними підприємствами в органі державного управління, який має очолюватися вищою посадовою особою з уряду/міністром і бути підзвітним відповідним законодавчим органам та одночасно не бути залученим до політичного планування, регуляторних функцій чи встановлення спеціальних обов'язків [50].

Наразі такого органу не існує, а отже ця пропозиція вимагає консультацій з представниками парламенту, уряду та експертами.

Висновки до третього розділу

У розділі досліджено ефективність участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами; визначено напрями вдосконалення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами.

Виходячи з необхідності розмежування економічної та соціальної ефективності управління державними підприємствами, визнано необхідність постановки стратегічних цілей управління державними підприємствами. Встановлено, що затверджена розпорядженням КМУ від 27.05.2015 № 662-р Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки не ставить собі за мету виведення управління державними підприємствами на якісно новий рівень – відтак її не можна вважати стратегією в повному розумінні, оскільки ефективність має бути виміром ступеня досягнення стратегічної мети.

У Стратегії розглянуто лише економічний аспект ефективності – ідеться про реформування діяльності підприємств для досягнення їхньої максимальної прибутковості.

Встановлено, що основними критеріями оцінювання ефективності управління суб'єктами господарювання державного сектору є показники фінансово-господарської діяльності та виконання фінансових планів. Визначення основним критерієм ефективності державного підприємства його прибутковості не враховує соціальних функцій, які виконують державні підприємства.

Доведено, що для визначення ефективності управління державними підприємствами необхідно уточнити критерії економічної ефективності, встановити критерії соціальної ефективності та розмежувати поняття «управління державним комерційним підприємством з боку уповноваженого органу виконавчої влади» та «управління державним комерційним підприємством з боку керівництва підприємства».

З'ясовано, що наявні наразі критерії ефективності (оцінка ефективності управління; показники фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання; стан виконання суб'єктами господарювання фінансових планів та їх платоспроможності; додержання законності щодо використання та збереження державного майна; виконання суб'єктами управління обов'язків відповідно до законодавства) управління державними

підприємствами не дають можливості її об'єктивного оцінювання через відсутність затвердження політики власності державних підприємств, невизначення або формальне визначення їхніх соціальних цілей, недосконалість критеріїв визначення ефективності управління державними підприємствами, можливості маніпуляцій, дискреції та відсутності відповідальності органів держави за достовірність оцінки ефективності управління державними підприємствами та за результати реалізації повноважень щодо управління державними підприємствами, а посадових осіб відповідних органів – за управлінські рішення щодо державних підприємств.

Оцінювання ефективності державних підприємств відбувається за економічними критеріями (обсяги, темпи зростання чистого доходу від реалізації продукції товарів, робіт, послуг; чистого прибутку (збитку); відрахувань частини чистого прибутку до державного бюджету; відрахувань на виплату дивідендів; нарахованих на акції (частки), що належать державі в статутному капіталі господарських товариств, капітальних інвестицій – порівняно із затвердженими обсягами згідно з фінансовими планами суб'єктів господарювання, а також розмір і структура дебіторської та кредиторської заборгованостей – порівняно з показниками на початок звітного періоду), що не дає змоги врахувати соціальні функції, які виконує більшість державних підприємств, що призводить до негативних наслідків щодо соціальних функцій при намаганні підвищити показники прибутковості державного підприємства.

Соціально-економічні показники зводяться до кількості працюючих та наявності (відсутності) заборгованості по заробітній платі, що не дає змоги об'єктивно оцінити соціальну ефективність управління державними підприємствами.

Основним критерієм соціальної ефективності має бути рівень задоволення потреб суспільства за результатами діяльності державного підприємства. Формальне встановлення як критерію ефективності управління

державними підприємствами такого, як виконання уповноваженим органом управління обов'язків, відповідно до законодавства, не дає уявлення про реальну діяльність органу виконавчої влади, оскільки включає формальне подання відомостей про управлінські рішення щодо реструктуризації, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання, передачі цілісних майнових комплексів підприємств, відчуження основних фондів суб'єктів господарювання, призначення (звільнення) керівника тощо. Зазначено, що для подолання недоліків реалізації управлінських повноважень щодо державних підприємств потрібно встановити їхню відповідальність за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо державних підприємств і ввести оцінювання діяльності посадових осіб уповноважених органів щодо управління державними підприємствами шляхом прозорого встановлення конкретних економічних та соціальних завдань і функцій та впровадження КРІ (Key Performance Indicators) не лише для керівників державних підприємств, а й для посадових осіб органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати управління державними підприємствами.

Обґрунтовано неможливість реалізації найближчим часом вимоги Міжнародного валютного фонду щодо усунення міністерств та інших органів виконавчої влади від управління державними підприємствами й передання відповідних функцій до холдингової компанії, зважаючи на значну кількість державних підприємств (серед яких абсолютна більшість державних комерційних підприємств), неможливість не тільки їхньої швидкої приватизації, а й ліквідації підприємств, які не працюють.

Визнано вартою уваги рекомендацію ОЕСР у довгостроковій перспективі зосередити управління державними підприємствами в органі державного управління, який має очолюватися вищою посадовою особою з уряду/міністром і бути підзвітним відповідним законодавчим органам та одночасно не бути залученим до політичного планування, регуляторних функцій чи встановлення спеціальних обов'язків. Наразі такого органу не

існує, а отже, ця пропозиція вимагає консультацій з представниками парламенту, уряду та експертами.

Напрямами удосконалення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами можна визначити:

1) обмеження участі КМУ в безпосередньому управлінні об'єктами державної власності шляхом поступової передачі КМУ функцій власника (планування, призначення і звільнення керівників, внутрішній аудит, утворення, реорганізація та ліквідація) іншим суб'єктам;

2) запровадження дуальної моделі управління, зі збереженням міністерствами функцій галузевого управління державними підприємствами та наданням Міністерству економіки України повноважень щодо координації управління державними підприємствами, виходячи з реальної неможливості переходу в сучасних умовах до централізованої моделі управління державними підприємствами через один центральний орган виконавчої влади (МЕУ або ФДМУ), зважаючи на значну кількість державних підприємств, відмінності характеру їхньої діяльності та різну галузеву належність, а також реалізацію державними підприємствами окремих функцій державних органів;

3) поступовий перехід до централізованої моделі управління державними підприємствами, з зосередженням повноважень щодо реалізації функцій власника в органі державного управління рівня міністерства щодо державних комерційних підприємств із залишенням некомерційних підприємств та державних підприємств, через які реалізуються окремі функції органів держави в управлінні відповідних міністерств і відомств за галузевою ознакою або напрямом діяльності;

4) переорієнтація діяльності ФДМУ на управління лише тими державними підприємствами та господарськими товариствами щодо яких розпочато процес приватизації, зі збереженням за ФДМУ інших функцій, які здійснюються ним на цей час;

5) детальне регламентування на законодавчому рівні процедур участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами;

б) встановлення відповідальності посадових осіб уповноважених органів виконавчої влади за негативні наслідки прийняття та реалізації управлінських рішень щодо підпорядкованих державних підприємств.

У розділі використано матеріали публікацій автора: [161]; [163]; [168], [169].

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дало змогу сформулювати загальні висновки.

1. Проаналізовано й узагальнено теоретичні напрацювання вітчизняних і зарубіжних науковців щодо організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами. Попри значний інтерес фахівців у галузі державного управління, економіки та права до порушеної проблеми, на цей час відсутнє комплексне дослідження організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами; наявні теоретичні праці, присвячені лише окремим аспектам цієї теми. Обґрунтовано зміст управління державними комерційними підприємствами як здійснення управлінських функцій уповноваженими органами виконавчої влади та корпоративне управління, що стосується організації внутрішнього управління державним комерційним підприємством і розподілу повноважень між його органами.

2. Визначено поняття «організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами». Виокремлення організаційної та правової складових участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами дає змогу сформулювати організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами як сукупність правових норм та визначених ними функцій, а також інституцій, які в складі комплексного механізму управління державними підприємствами здійснюють управління державними комерційними підприємствами, зміст якого включає державне управління. Зарубіжний досвід участі в управлінні державними підприємствами свідчить, що воно належить до системи публічного управління.

3. Охарактеризовано державне комерційне підприємство як об'єкт управління порівняно з іншими організаційно-правовими формами державних

підприємств. Визначено особливості державного комерційного підприємства, зокрема: цільове призначення – отримання прибутку; обмеженість речового права господарського відання на майно державного комерційного підприємства та неможливість його вилучення в підприємства; заборона відчуження майна підприємства без погодження з ФДМУ та уповноваженим органом виконавчої влади; відсутність взаємної відповідальності держави в особі уповноваженого органу виконавчої влади та державного комерційного підприємства за зобов'язаннями; неможливість застосування банкрутства в частині процедур санації й ліквідації без згоди уповноваженого органу виконавчої влади тощо. Встановлено, що не існує прямої залежності економічної ефективності державного комерційного підприємства та фінансової стабільності від форми його власності або організаційно-правового забезпечення порівняно, наприклад, з акціонерними товариствами. З'ясовано, що не відбувається на належному рівні диференціації підходів до управління державними комерційними підприємствами залежно від виду та характеру діяльності підприємства.

4. Розкрито структуру та виявлено проблеми правового забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні через рівні, форми, методи й засоби правового забезпечення функцій та інституцій як складових організаційного забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами. Встановлено, що правове регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами має міжгалузевий характер, тобто включає норми публічного та приватного права. Обґрунтовано невідповідність правового забезпечення управління державними підприємствами потребам його організації, оскільки Закон «Про управління об'єктами державної власності» ґрунтується на підході до підприємства як до майна, не враховує його статусу суб'єкта суспільних відносин, а також його цільового та функціонального призначення. Встановлюючи лише повноваження органів виконавчої влади з управління державними комерційними підприємствами, цей Закон не регулює порядку їхньої реалізації (процедури),

унаслідок чого останні розпорошені по актах КМУ та відомчих нормативно-правових актах.

5. Охарактеризовано організаційну складову участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами. З'ясовано, що під організаційним забезпеченням участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами потрібно розуміти сукупність функцій та організаційних структур (інституцій), які створюють умови для ефективного управління державними комерційними підприємствами. Встановлено необхідність розмежування в діяльності органів виконавчої влади функцій регулятора (контролю, моніторингу та нормативно-правового регулювання) і суб'єкта управління (планування, призначення й звільнення керівників, мотивація, внутрішній аудит, утворення, реорганізація та ліквідація), зважаючи на окремі групи підприємств. Інституції як складова організаційного забезпечення участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами включають державні органи, наділені повноваженнями для здійснення ефективного управління державними підприємствами. Такими інституціями є КМУ, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, формування й реалізацію державної політики у сфері економічного розвитку (МЕУ); уповноважені органи управління (міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи). Виявлено відсутність чіткого розмежування компетенції на всіх рівнях, предметів відання та повноважень органів державної влади всіх рівнів щодо управління підприємствами. Розкрито зміст ефективності управління державними комерційними підприємствами як сукупність ефективності діяльності керівництва підприємства та ефективності діяльності посадових осіб уповноваженого органу виконавчої влади й обґрунтовано необхідність удосконалення критеріїв економічної ефективності та застосування критеріїв соціальної ефективності (результативності виконання соціальних функцій) як до державних підприємств, так і до посадових осіб уповноважених

органів управління.

6. Розроблено концептуальну схему організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами, яка охоплює основні принципи участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами (чіткість і прозорість комерційних і соціальних цілей суб'єктів господарювання; винятковість державної власності; розмежування функцій власника та регулятора; функціонування при дотриманні транспарентності; професійність в управлінні суб'єктами господарювання; паритетність у регулюванні державними та приватними компаніями; соціальна відповідальність суб'єктів господарювання); напрями вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні (запровадження дуальної моделі управління зі збереженням міністерствами функцій галузевого управління ДКП; поступовий перехід до централізованої моделі управління державними підприємствами; детальне регламентування на законодавчому рівні процедур участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами; встановлення відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за негативні наслідки управлінських рішень; обмеження участі КМУ в безпосередньому управлінні об'єктами державної власності шляхом поступової передачі КМУ функцій власника іншим суб'єктам; переорієнтація діяльності ФДМУ на управління лише тими державними підприємствами та господарськими товариствами, щодо яких розпочато процес приватизації); заходи з удосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами (прийняти за законодавчому рівні стратегію розвитку державного сектору економіки з виокремленням напрямів стратегічного розвитку та бюджетним фінансуванням їх; прийняти закон про управління державними підприємствами і встановити статус та організаційно-правові форми державних підприємств, розмежувати повноваження органів виконавчої влади, інших органів управління та

врегулювати порядок їхньої реалізації; врахувати специфіку управління окремими видами державних підприємств залежно від характеру, сфери й масштабів діяльності, галузевої належності, виконання функцій органів державної влади та інших критеріїв тощо).

7. Надано пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами в Україні:

– прийняти за законодавчому рівні (а не на рівні КМУ) стратегію розвитку державного сектору економіки з виокремленням напрямів стратегічного розвитку та забезпеченням бюджетного фінансування відповідних напрямів;

– прийняти спеціальний законодавчий акт – закон про управління державними підприємствами, в якому встановити статус та організаційно-правові форми державних підприємств, розмежувати повноваження органів виконавчої влади та інших органів з управління державними підприємствами, врегулювати порядок реалізації повноважень, процедури й специфіку управління державними управління окремими видами державних підприємств залежно від характеру, сфери та масштабів діяльності, галузевої належності, виконання функцій органів державної влади й інших критеріїв;

– здійснити поступовий перехід у довгостроковій перспективі до централізованої моделі управління державними підприємствами із зосередженням повноважень щодо реалізації функцій власника з управління державними підприємствами в органі державного управління рівня міністерства, який не виконує функцій регулятора або формування політики;

– з метою усунення конфлікту інтересів при оплаті державними підприємствами незалежного аудиту та послуг рекрутингових агентств при підборі кандидатур керівників державних підприємств для конкурсного відбору забезпечити бюджетне фінансування відповідних послуг;

– внести зміни до ст. 11-3 Закону України «Про УОДВ» у частині зняття обмежень щодо можливості членів трудового колективу державного

підприємства, залишивши обмеження лише для осіб, які виконували організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки та займали матеріально-відповідальні посади;

– встановити критерії оцінювання ефективності управління державними комерційними підприємствами з боку посадових осіб органів виконавчої влади відповідно до поставлених завдань з управління державними підприємствами та ввести оцінювання діяльності посадових осіб уповноважених органів щодо управління державними підприємствами шляхом прозорого встановлення конкретних завдань та впровадження KPI (Key Performance Indicators) не лише для керівників державних підприємств, а й для посадових осіб держави;

– чинні економічні критерії ефективності управління державними підприємствами відповідно до постанови КМУ від 19.06.2007 № 832 доповнити такими: показники зміни вартості майнових комплексів державних підприємств; співвідношення вартості майнових комплексів державних підприємств і доходів від їх використання; співвідношення обсягів виробництва товарів (робіт, послуг) та обсягів бюджетного фінансування підприємств;

– виходячи із соціальних функцій державних підприємств і необхідності оцінювання їхньої ефективності залежно від ступеня задоволення ними суспільних потреб, встановити соціальні критерії ефективності управління державними підприємствами: рівень доступності товарів (робіт, послуг) для населення; динаміка кількості скарг громадян, у тому числі членів трудового колективу щодо діяльності державного підприємства; співвідношення витрат на придбання громадянами товарів (робіт, послуг) до їхньої якості та кількості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і державний контроль. Київ : вища школа права при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 48 с.
2. Авер'янов В. Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный анализ. Київ : Наукова думка, 1985. 146 с.
3. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. Одесса : Юрид. лит., 2003. 173 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
6. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2010. 544 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. Москва : Изд-во «Омега-Л», 2014. 525 с.
8. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : науково-дослідна робота. Київ : НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
9. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні

засади державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Л. М. Усаченко. Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.

10. Басовский Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. Пособие. Москва : ИНФРА-М, 2004. 260 с.

11. Бачинська К. Державний контроль за діяльністю приватизованих підприємств. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 4. С. 31–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_4_11.

12. Беляневич О. А., Мягкий А. В. Корпоративне управління за законодавством України: теоретико-прикладні проблеми : монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва імені Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2017. 320 с.

13. Білик М. Д., Білик Т. О. Державний сектор економіки в зарубіжних країнах і проблеми національного сектору. *Бізнесінформ*. № 5. 2014. С. 36–42.

14. Білокур Є. І. Управління об'єктами державної власності як складова змісту управлінської діяльності. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp_2015_4_27.

15. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 194 с.

16. Блажко Р. Особливості оформлення керівників при прийнятті на роботу. *Праця і закон*. 2010. №3(123). С. 8–11.

17. Богач Ю. А. Регулювання державного сектору економіки на національному та регіональному рівнях : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Тернопіль : ТНЕУ, 2011. 240 с.

18. Бондаренко Н. В. Аналіз сучасного стану реформування державного сектора економіки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 4. С. 31–35.

19. Бондаренко Н. В. Роль державного сектора економіки в розвитку держави в умовах глобалізації. *Економіка та держава* : міжн.-наук. практ.

журнал. № 5. 2010. С. 60–63.

20. Бритова Г. В., Скрильник Є. В. Напрями модернізації фіскальної системи як чинник подолання загроз у сфері національної безпеки України. *Право та державне управління*. 2017. № 1(26). С. 144–150.

21. Бритова Г.В., Скрильник Є.В. Роль бюджетно-податкової сфери у підвищенні фіскальної безпеки держави. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 5–6. С. 44–51.

22. Бритова Г. В. Шляхи модернізації системи забезпечення національної безпеки в контексті розбудови національної стійкості. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VI Міжнародної заочної науково-практичної конференції 30 листопада 2018 р. / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя : КПУ, 2018. С. 44–47.

23. Брусіловська О. І. Системні трансформації посткомуністичних країн Європи. 1989–2009 рр. : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Одеса : Астропринт, 2011. 448 с.

24. Бутенко Н. В., Халковський О. М. Державний сектор економіки: сучасний стан і перспективи розвитку. *Бізнес Інформ*. 2015. № 8. С. 41–46.

25. Визначення поняття і статусу підприємства державної форми власності. URL: <http://www.minjust.gov.ua/4380>.

26. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 688 с.

27. Вінник О. М. Господарське право : курс лекцій (загальна частина). Київ : Ліра, 2017. 105 с.

28. Гиляка І. С. Поняття державного підприємництва в контексті господарського права. *Модернізація правових інститутів: вимоги часу* : зб. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 08 грудня 2016 р.). Київ : АртЕк, 2016. С. 142–145.

29. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/436-15>.

30. Государственный сектор национальной экономики. URL: https://revolution.allbest.ru/law/00799388_0.html.

31. Грудницкая С. Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий: проблемы теории и практики : монография. Донецк : Юго-Восток, 2011. 428 с.

32. Денисенко А. П. Припинення трудових відносин з керівником підприємства за трудовим законодавством України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 241–250.

33. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник / за заг.ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів, Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

34. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.

35. Деякі питання діяльності Державного концерну «Укроборонпром» : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2020 р. № 1229. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-diyalnosti-derzhavnogo-koncernu-t91220>.

36. Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України : Постанова КМУ від 11.04.2012 р. № 298. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/-show/298-2012-%D0%BF>.

37. Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2013 р. № 187. URL: https://revolution.allbest.ru/law/00799388_0.html.246247059.

38. Деякі питання управління об'єктами державної власності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.01.2021 р. № 50-р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/50-2021-%D1%80>.

39. Дзюбенко О. Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 12–16.

40. Досвід державного регулювання економіки в зарубіжних країнах (назва з екрана). URL: <https://works.doklad.ru/view/PkbJdvgARXI.html> (дата звернення: 21.04.2020).

41. Економіка зарубіжних країн : підручник / за ред. А. С. Філіпенко, В. А. Вергун, І. В. Бураківський та ін. Київ : Либідь, 1996. 416 с.

42. Ефективні державні підприємства. *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/efektyvni-derzhavni-pidpryemstva>.

43. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін., за заг. ред. І. Розпутенка. Київ : Вид-во «К.І.С.», 2002. 420 с.

44. Эффективность государственного управления / пер. с англ.; под ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. Москва, 1998. 678 с.

45. Зарплати міністрів і керівників держкомпаній: з чого складаються, як нараховуються і що з КРІ. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/01/22/656104/>.

46. Захарченко В. І. Реформа управління державною власністю як основа реформування відносин власності в Україні. *Вісник Черкаського університету*. 2018. № 1. С. 14–24.

47. За часів Саламатіна Укроборонпром заплатив \$1 млн белізькій офшорці за консультації. URL: <http://tyzhden.ua/News/44201>.

48. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. Київ. 2019. URL: https://rp.gov.ua/uploadfiles/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf.

49. Іваницька О. М., Гуц М. В. Діяльнісь небанківських кредитно-фінансових установ в Україні. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: Економіка, право, політологія, туризм* : зб. наук. ст. – Київ : НАУ, 2013. Вип. 1. С. 28.

50. Іваницька О. М. Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 276 с.
51. Іваницька О. М. Державне регулювання фінансових ринків в Україні у посткризовий період. *Фінанси України*. 2011. № 2. С. 35–42.
52. Іваницька О. М. Європейські принципи управління фінансами державних корпорацій. *Європейський вибір – нові можливості для прогресу та зростання фінансової системи* : зб. тез Всеукр.наук.-практ. конф. (24 квітня 2015 р.) Київ : Аграр Медіа Груп, 2015. С. 47–49.
53. Іваницька О. М. та ін. Фінансовий сектор України в системі забезпечення інноваційного економічного зростання. *Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами* : у 3-х т. / за заг. ред. Т. І. Єфименко; ДННУ «Академія фінансового управління». Київ, 2012. Т. 1. 894 с. С. 317–418.
54. Іваницька О. М., Чумакова І. Ю. Теорія нового державного менеджменту та її застосування при модернізації державного фінансового контролю. *Фінанси України*. 2011. № 5. С. 68–77.
55. Інформація про результати проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 9 місяців 2020 року. *Офіційний сайт Міністерства економіки України*. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=2e24db81-1b0d-4322-80ce-89e6d3c269e2&tag=Monitoring_Efektivnosti_Upravlinnia_Obiektami_Derzhavnoi_Vlasnosti.
56. Ісаєв Ю. В. Щодо правового статусу керівника підприємства, установи, організації. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. 2012. Вип. 63. С. 409–415.
57. Карсаланд Ив, Озанда Мишель. Экономическая и социальная политика Франции. Париж, 1992. 130 с.
58. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності редакція 2015 року. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/2015_9789264312906-uk.

59. Кібенко О. Р. Організаційно-правові форми державного підприємства та державного акціонерного товариства: порівняльно-правовий аналіз. *Право та інноваційне суспільство*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2013_1_9.

60. Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19>.

61. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р. № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n1484>.

62. Конституційне подання у справі № 03/245 від 15.06.2020 р. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_246_2020.pdf.

63. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n47>.

64. Короткова О. И. Планирование как функция управленческих стратегий в сфере реализации права государственной собственности. *Законодательство и экономика*. 2010. № 1. С. 21–28.

65. Корпоративне управління : монографія / І. Спасибо-Фатєєва, О. Кібенко, В. Борисова; за ред. І. Спасибо-Фатєєвої. Харків : Право, 2007. 100 с.

66. Кошиков Д. О. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1(11). С. 166–174.

67. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522–527. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_84.

68. Кравченко Р. А. Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2021. 20 с.

69. Кравченко М. О. Передумови реформування системи управління підприємств державного сектору. *Вісник Донецького національного університету*. 2015. Вип.1. С. 192–197.

70. Кравченко М. О. Проблеми і напрями підвищення ефективності діяльності підприємств державного сектору економіки України. *Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2015. № 12. С. 51–57.

71. Критерії визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 р. №832. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-2007-%D0%BF#Text>.

72. Круглов В. В. Особливості управління державною власністю в Україні. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2011. № 1. С. 54–57.

73. Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 328 с.

74. Лех І. А. Проблеми управління державними корпоративними правами у промисловості. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/15689/1/9-Lekh-24-25.pdf>.

75. Лист членів наглядової ради «НАК «Нафтогаз України» до Кабінету Міністрів України від 3.05.2021 р. URL: <https://eimg.pravda.com/files/9/b/9b74a22-nak-letter-cmu.pdf>.

76. Лозинська Т. М., Коваленко В. О. Визначення сутнісної характеристики категорії «ефективність» у роботах зарубіжних та вітчизняних вчених. *Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. Спецвипуск : Економічні науки*. Полтава : ПДАА, 2015. С. 40–45. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/2544>.

77. Лозинська Т. М., Куріпта С. С. Вдосконалення мотиваційного механізму в управлінні державними підприємствами (на прикладі

ДП «ДГ «Степне»). *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства. Серія: Економічні науки.* 2019. Вип. 206 С. 88–97.

78. Лукашук Н. В. Організаційно-правові засади державного управління у сфері енергоефективності України як предмет наукового осмислення. *Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України.* Київ : Вид-во НАДУ. 2018. Вип. 1. С. 11–26.

79. Мазепа М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України. Харків, 2012. 263 с.

80. Майстер А. В Державний сектор економіки України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Фінанси, облік і аудит.* 2018. Вип. 2 (32). С. 236–253.

81. Майстер А. В. Теоретичні підходи до визначення сутності державного сектору економіки та його оптимального розміру. *Ефективна економіка : електронний журнал.* 2014. № 17. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3195>.

82. Макаренко О. С. Структура и перспективы развития государственного сектора российской экономики. *Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер 3, Экон. Экол.* 2016. № 1 (34). С. 115–118.

83. Макмиллан Ч. Японская промышленная система ; пер. с англ. Москва : Прогресс, 1998. 260 с.

84. Махінчук В. М. Державне підприємство в системі ринкових відносин : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 192 с.

85. Мельниченко В. І. Правове забезпечення реформування системи центральних органів виконавчої влади в Україні: стан та перспективи. *Вісник Національної академії державного, серія «Державне управління».* 2013. Вип. 1. С. 180–187.

86. Мельничук С. М. Щодо участі державних підприємств в реалізації державних функцій. *Форум права.* 2019. № 56 (3). С. 58–66.

87. Мерза О. І. Організаційно-правові засади державного управління

у сфері юстиції України. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 4 (61). Ч. 1. С. 137–146.

88. Методичні рекомендації застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 15.03.2013 № 253. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0253731-13#Text>.

89. Міжнародні економічні відносини : навч. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп / Кознк В. В., Пайкова Л. А., Давнленко Н. Б.,. Київ : Знання-Прес, 2002. 406 с.

90. Мінекономрозвитку розробило політику власності у державному секторі економіки. *Офіційний сайт Міністерства економіки України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomrozvitku-rozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki>.

91. Моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності. *Офіційний сайт Міністерства економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=2e24db81-1b0d-4322-80ce3c269e2&tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>.

92. Москалюк Н. Т. Загальне управління власністю як категорія здійснення права державної власності. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2020/1/19.pdf>.

93. Мотриченко В. М. Державне підприємство в системі ринкових відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 08.00.01. Київ, 2010. 17 с.

94. Муравйов К. В. До проблеми визначення поняття правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 154–157.

95. Надходження від приватизації у 2020 році зросли у 2,5 раза – голова ФДМ. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/714132.html>.

96. Національна економічна стратегія на період до 2030 року,

затв.постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179.
URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

97. Нижник Н. Р. Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

98. На розгляд Суду надійшло конституційне подання 48 народних депутатів України. *Офіційний сайт Конституційного суду України*. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/na-rozglyad-sudu-nadiyshlo-konstytuciyne-podannya-48-narodnyh-deputativ-ukrayiny>.

99. Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств в Україні. Висновки та рекомендації. 2021. URL: <https://assets.documentcloud.org/documents/20706302/conclusions-recommendations-soe-review-ukraine-ukr.pdf>.

100. ОГХК, НСК «Олімпійський» та інші держпідприємства саботують проведення незалежного аудиту. URL: <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3cc3f606-252d-456b-817a-7cdba73a389b&title=Ogkhk-NskolimpiiskiiTaInshiDerzhpidprimstvaSabotuiutProvedenniaNezalezhnogoAudit>.

101. OECD. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, редакція 2015 року, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312906-uk>.

102. Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору, затвержені Кабінетом Міністрів України 10.10.2018 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomrozkrozkurozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki>.

103. Офіційна інформація Міністерства економіки України на запит від 19.05.2021 URL: <https://dostup.pravda.com.ua/request/86746/response/329544/attach/html/4/2%201%202.pdf.html>.

104. Павленко В. П. Підвищення ефективності управління об'єктами

державної власності. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2016. № 4. С. 7–12.

105. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2008. 19 с.

106. Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ : автореферат дис. ... докт. наук. держ. управл. : 25.00.03. Київ, 2007. 28 с.

107. Перелік державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України: URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&title=PerelikDerzhavnikhPidpriemstvUstanovOrganizatsiiSchoNalezhatDoSferiUpravlinniaMinisterstvaEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkraini>.

108. Петришина Н. В. Державний сектор в умовах модернізації економіки України. *Економіка*. 2013. Вип. 21. С. 11–21.

109. Петришина Н. В. Державні підприємства в Україні: проблеми функціонування та шляхи їх вирішення. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право*. 2015. Вип. 30. С. 73–79.

110. Питома вага державного сектору економіки. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=3f9cbf0b-24bf-48f8-8360-04d559e41d60&tag=UpravlinniaDerzhavnimSektoromEkonomikiIs>.

111. Плакіда В. Т. Управління державною власністю: світовий досвід та реалії України : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 400 с.

112. Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_53.

113. Положення про регіональне відділення Фонду державного майна

України, затверджене наказом Фонду державного майна України від 15.05.2012 № 678 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0935-12#Text>.

114. Польські економічні реформи. Частина третя. URL: www.polinst.kyiv.ua/storage/balcer_ukr.pdf (дата звернення: 21.04.2020).

115. Порядок проведення конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 р. № 777. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/777-2008-%D0%BF>.

116. Порядок продажу об'єктів великої приватизації: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 386. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2018-%D0%BF#n10>.

117. Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки: затверджений Наказом Міністерства розвитку економіки і торгівлі України 02.03.2015 № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15#Text>.

118. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941). Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

119. Постанова Верховного Суду України у справі №6-1081/17 від 06.09.2017 р. Офіційний сайт Верховного Суду України. URL: <http://www.scourt.gov.ua>.

120. Правове забезпечення реформування системи центральних органів виконавчої влади в Україні: стан та перспективи. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 1. С. 180–187.

121. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України № 2258-VIII від 21.12.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text>.

122. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» : Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20#Text>.

123. Про визначення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави : Постанова КМУ від 03.11.2010 № 999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/999-2010-%D0%BF#Text>

124. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава : проект Закону № 5593 від 01.06.2021р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/744736>.

125. Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затверджена Президентом України 02.06.2010 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.

126. Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5213-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 413.

127. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 2 березня 1993 року № 1585 і від 29 серпня 2012 року № 8026 : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 761. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/158-93-%D0%BF/>.

128. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>.

129. Про затвердження Основних засад політики власності державних підприємств, що віднесені до сфери управління Держпродспоживслужби : Наказ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 8.02.2019 р. № 71. URL: <https://dpss.gov.ua/storage/app/sites/12/uploaded-files/politiki-vlasnosti-dp.pdf>.

130. Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2015-%D0%BF#Text>.

131. Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави : Постанова Кабінету Міністрів України № 911 від 21.08.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-97-%D0%BF#Text>.

132. Про затвердження Порядку призначення та звільнення керівників державних підприємств, установ та організацій : Наказ Міністерства культури і туризму України від 04.08.2005 р. № 507-к. URL: <http://ua-info.biz/legal/basebt/ua-smwmvr.html>.

133. Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки : Наказ Міністерства розвитку економіки і торгівлі України від 02.03.2015 № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15#Text>.

134. Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 р. № 832. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP070832.html.

135. Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності оборонно-промислового комплексу України: Указ Президента України від 28.12.2010 р. № 1245/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1245/2010>.

136. Про звільнення Д. Саламатіна з посади генерального директора Державного концерну «Укроборонпром : Указ Президента України від 08.02.2012 р. № 71/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 6. Ст. 165.

137. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

138. Прокопчук Л. Проблеми реформування державного корпоративного сектору України. Економічний дискурс : міжнародний науковий журнал. 2017. Вип 2. С. 97–104.

139. Прокоп'єв Р. Підприємства, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки: проблеми правового регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1. С. 262–270. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2013_1_28.

140. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#n384>.

141. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі : Закон України від 16 червня 2011 р. № 3531-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17#Text>.

142. Про перерозподіл деяких видатків та передачу бюджетних призначень, передбачених у державному бюджеті : Постанова Кабінету Міністрів України 03.09.2012 № 814. *Офіційний вісник України*. 2012. № 66. Ст. 2705.

143. Про підприємства в Україні : Закон України від 27 березня 1991 р. № 887-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-12#Text>.

144. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18 січня 2018 року № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text>.

145. Про призначення Д. Саламатіна Міністром оборони України : Указ Президента України від 08.02.2012 р. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 6. Ст. 166.

146. Про проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 777. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2008-%D0%BF#Text>.

147. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020 : Указ

Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.

148. Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 662-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80#Text>.

149. Про публічні закупівлі : Закон України № 1078-VIII від 12.04.2016 в редакції Закону № 114-IX від 19.09.2019 (зі змінами – підстава: Закон № 1530-IX від 03.06.2021. URL: https://taxlink.ua/ua/normative_acts/zakon-ukraini-pro-publichni-zakupivli-26-06-2021/.

150. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 № 185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>.

151. Про утворення Державного концерну «Укроборонпром» : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 1221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221-2010-%D0%BF#Text>.

152. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.

153. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

154. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2020 рік. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1496>.

155. Ратинська І. С. Інституційні особливості діяльності державних акціонерних товариств в сучасній Україні. *Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2016. 440 с.

156. Рішення Конституційного суду України у справі № 3-313/2019(7438/19) : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va08p710-20#n2>.

157. Розвиток фінансів державного сектору економіки України : електронне видання / В. П. Кудряшов, О. М. Іваницька, Р. Л. Балакін та ін. / за ред. О. М. Іваницької, В. П. Кудряшова. Київ : ДННУ «Акад. фін. Управління», 2016. 239 с.

158. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2011. 52 с.

159. Сірик В. В. Державне підприємство. *Публічне управління : термінологічний словник* / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 36.

160. Сірик В. В. До питання про поняття організаційно-правової форми державного комерційного підприємства в Україні. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. Т. 2. С. 126–128.

161. Сірик В. В. Координація зовнішньоекономічної діяльності державних комерційних підприємств оборонно-промислового комплексу. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 15 листопада 2013 р. / за ред. В. М. Огаренка А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2013. С. 508–511.

162. Сірик В. В. Організаційні засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами в Україні: стан та перспективи. *East European Science Journal*. 2021. № 5 (69). Т. 2. С. 34–39.

163. Сірик В. В. Особливості управління державними комерційними підприємствами оборонно-промислового комплексу (організаційно-правовий

аспект). *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 22. С. 140–144.

164. Сірик В. В. Повноваження органів виконавчої влади по звільненню з посад керівників державних комерційних підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 7. С. 180–184.

165. Сірик В. В. Повноваження органів виконавчої влади щодо призначення на посади керівників державних комерційних підприємств. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 1 (45). С. 26–34.

166. 124. Сірик В. В. Правове регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами: теорія, стан, перспективи *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2070/>.

167. Сірик В. В. Проблеми інституційного забезпечення кадрової політики щодо державних комерційних підприємств. Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2015. С. 84–86.

168. Сірик В. В. Проблемні аспекти призначення органами виконавчої влади тимчасово виконуючих обов'язки керівників державних комерційних підприємств. Азовські правові читання : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Бердянськ, 18–19 квітня 2014 р. Бердянськ : ТОВ «Модем-1», 2014. С. 91–94.

169. Сірик В. В. Реформування управління державними комерційними підприємствами оборонної галузі. Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 25 жовтня 2013 р. Одеса, 2013. С. 71–74.

170. Словник української мови. URL: <https://sloynyk.ua/index.php?swrd=засади>.

171. Снісаренко Л. Ю. Організаційно-правова форма юридичної особи: теоретичне поняття та проблеми практичного застосування. *Будуємо*

нову Україну : збірник конференції. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська Академія», 2015. С. 371–381.

172. Снісаренко Л. Ю. Правові проблеми участі працівників у корпоративному управлінні. *Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України*. Вип. 1. 2002. С. 337–342.

173. Статистичний класифікатор організаційних форм суб'єктів економіки, затверджений Наказом Державної служби статистики України від 29.09.2014 № 271. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_skof_2016.htm.

174. Сто найбільших державних підприємств України. URL: <https://www.slideshare.net/tmelnik/report-ukr-201392014>.

175. Стратегическое планирование на предприятии : учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. / Т. П. Любанова, Л. В. Мясоедова, Ю. А. Олейникова и др. Серия «Экономика и управление». Москва : ИКЦ «МарТ», 2005. 400 с.

176. Стратегічне бачення управління державними підприємствами. Офіційний сайт Міністерства економіки України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=f9b47f2c-50ae-41b3-abea-117ff9c4fab8&title=PrezentatsiiniMateriali>.

177. Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів державного сектору економіки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 662-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80#Text>.

178. Таранич О. В., Ярошенко О. П. Ефективність управління об'єктами державного сектору України. *Економіка і організація управління*. 2019. № 1(33). С. 103–109.

179. Тарасюк Г. М. Планова діяльність як системний процес управління підприємством : монографія. Житомир : Житомирський державний технологічний університет, 2006. 469 с.

180. Тарасюк Г. М. Управління державними підприємствами:

проблеми та перспективи. *Вісник ЖДТУ. Серія: Економічні науки*. 2014. № 4(70). С. 111–118.

181. Топ 100 – огляд найбільших державних підприємств України, 2016 рік № 1(33). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/top-100-naubilshikh-derzhpidpriemstv-ukraini.pdf>

182. Трансформаційні процеси економічної системи в умовах сучасних викликів: монографія / за заг. редакцією В. І. Гринчуцького. Тернопіль : Крок, 2014. 544 с.

183. У 2019 році Україна виконала план приватизації на 3% – Фонд держмайна. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/01/3/655492/>.

184. Уряд змінив перелік стратегічних підприємств. 21.11.2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2822548-urad-zminiv-perelik-strategicnih-pidpriemstv.html>.

185. Уряд схвалив стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу. *Економічна правда*. 14 квітня 2021 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2021/04/14/672994/>.

186. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2006. 360 с.

187. Химичук А. Генератори збитків: як працюють державні підприємства. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/03/31/658781/>.

188. Храпкіна В. В., Чучко О. П. Адаптація світового досвіду антикризового управління в Україні. *Технологический аудит и резервы производства*. 2015. № 1/7(21). С. 42–49.

189. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n1089>.

190. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків : Право, 1996. 164 с.

191. Частка державного сектору у складі економіки за 9 місяців 2020 року. *Офіційний сайт Міністерства економіки України*. URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=3f9cbf0b-24bf-48f8->

8360-04d559e41d60&tag=UpravlinniaDerzhavnimSektoromEkonomikiIs.

192. Чайківський Р. ЄБРР, МВФ і Ко: вороги чи союзники? *Економічна правда*. 20 липня 2018 року.

URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2018/07/20/638895/>.

193. Черненко О. А. Організаційно-правові форми державного підприємства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2011. 20 с.

194. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. – Москва : Юристъ, 2003. 320 с.

195. Чубукова О. Ю. Адаптація системи управління економічної безпеки підприємства. *Ефективна економіка* : електронний журнал. 2015. № 2. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/index.php/pdf/6_2018/34.pdf?op.

196. Шаповал В. М. Взаємодія держави й бізнесу як основа розвитку соціальної відповідальності. Держава та регіони. Запоріжжя, 2008. С. 196–201.

197. Шишкин С. Н. Предпринимательско-правовые основы государственного регулирования экономики : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2010. 428 с.

198. Шкільняк М. М. Механізм управління державною власністю в системі національної економіки : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Тернопіль : ТНЕУ, 2009. 38 с.

199. Щербина В. І. Організація управління державними підприємствами: стан та перспективи. URL: [http://www.kdu.edu.ua/statti/2006-5-1\(40\)/135](http://www.kdu.edu.ua/statti/2006-5-1(40)/135).

200. Щербина М. Чи покращиться управління державним майном? 2018. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/chipokrashchitsya-upravlinnyaderzhavnim-maynom-2473115.html>.

201. Ярема О. Р. Макроекономічний аналіз впливу державного сектора на економічне зростання в Україні : дис. ... к. е. наук. : 08.00.01; Львівський Національний університет імені Івана Франка. Львів, 2017. 188 с.

202. Яцук В. А. Організаційно-правові засади відповідальності

органів місцевого самоврядування в Україні : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2012. 23 с.

203. Barry S. Bader. Distinguishing Governance From Management. URL: <https://cacnc.org/wp-content/uploads/2016/06/Great-Boards-distinguishing-governance-and-management.pdf>.

204. Blair Margaret M., Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the Twenty-First Century. The Brookings Institution. Washington : D.C., 1995. 372 p.

205. Corporate Governance & Corporate Control / Edited by Dr. Salem Sheikh and Prof. William Rees. Cavendish Publishing Limited, 1995. 444 p.

206. Kovalenko M., Velychko L., Kalinichenko S., Ziuz D. New Approach to Creating State-owned Enterprises in Ukraine. *Public Policy and Administration*. 2019. № 4. С. 497–508. URL: <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/5145>.

207. OECD (2021), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Ukraine. URL: <http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm>.

208. Rediker, Douglas. State Capitalism by stealth, the new 21st century economic reality, available. URL: <https://www.ft.com/content/9fd8fe9c-4ea7-3662-8a3b-6318894dd7b6>.

209. Stiglitz J. E. et al. The Economic role of the state. Oxford : Basil Blackwell, 1989. 178 p.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Публікації, що висвітлюють основні наукові результати дисертації**Статті в наукових фахових виданнях України*

1. Сірик В. В. Повноваження органів виконавчої влади щодо призначення на посади керівників державних комерційних підприємств. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 1 (45). С. 26–34.

2. Сірик В. В. Повноваження органів виконавчої влади по звільненню з посад керівників державних комерційних підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 7. С. 180–184.

3. Сірик В. В. Особливості управління державними комерційними підприємствами оборонно-промислового комплексу (організаційно-правовий аспект). *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 22. С. 140–144.

4. Сірик В. В. Правове регулювання участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами: теорія, стан, перспективи *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2070/>.

Стаття у виданні, що включено до міжнародних наукометричних баз даних

5. Сірик В. В. Організаційні засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними підприємствами в Україні: стан та перспективи. *East European Science Journal*. 2021. № 5 (69). Т. 2. С. 34–39.

*Публікації, що додатково відображають наукові результати дисертації та засвідчують обов'язкову апробацію матеріалів дисертації**Матеріали конференцій*

6. Сірик В. В. До питання про поняття організаційно-правової форми державного комерційного підприємства в Україні. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. Т. 2. С. 126–128.

7. Сірик В. В. Проблеми інституційного забезпечення кадрової політики щодо державних комерційних підприємств. *Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2015. С. 84–86.

8. Сірик В. В. Стратегічне цілепокладання як фактор ефективності управління державними комерційними підприємствами. *Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 81–82.

9. Сірик В. В. Проблемні аспекти призначення органами виконавчої влади тимчасово виконуючих обов'язки керівників державних комерційних підприємств. *Азовські правові читання* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Бердянськ, 18–19 квітня 2014 р. Бердянськ : ТОВ «Модем-1», 2014. С. 91–94.

10. Сірик В. В. Реформування управління державними комерційними підприємствами оборонної галузі. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 25 жовтня 2013 р. Одеса, 2013. С. 71–74.

11. Сірик В. В. Координація зовнішньоекономічної діяльності державних комерційних підприємств оборонно-промислового комплексу. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 15 листопада 2013 р. / за ред. В. М. Огаренка А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2013. С. 508–511.

Довідкове видання

12. Сірик В. В. Державне підприємство. *Публічне управління* : термінологічний словник / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 36.

МІНІСТЕРСТВО МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНЕ ПІДПРИЄМСТВО
"СПОРТИВНИЙ КОМПЛЕКС
"АВАНГАРД"



STATE
ENTERPRISE "SPORTSCOMPLEX
"AVANGARD"

Україна, 04119, м. Київ,
вул. Юрія Ілленка, 46

тел. (044) 486-89-99
e-mail: sc.avangard@ukr.net

23 червня 2021 р.

№ 4/23-06-21

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати дисертаційного дослідження СІРИКА Владислава Вікторовича на тему: "Організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами" на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління впроваджені в діяльності державного підприємства "Спортивний комплекс "Авангард" (ідентифікаційний код 39401098).

Зокрема, під час підготовки пропозицій з розробки Політики власності державного підприємства "Спортивний комплекс "Авангард" використано аналітичні матеріали щодо здійснення Державою функцій з управління підприємством для збереження та подальшого підвищення вартості активів, забезпечення економічних інтересів підприємства, виконання соціальної функції, покладеної на державу, отримання прибутку при здійсненні комерційної діяльності.

Директор
державного підприємства
"Спортивний комплекс "Авангард"



ВОНЧАРЕНКО В.А.



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

№ 16/5-21

"09" 06 2017 р.

Д О В І Д К А

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Сірика Владислава Вікторовича на тему: «Організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Результати дисертаційного дослідження Сірика Владислава Вікторовича на тему: «Організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами», в якому сформульовані відповідні наукові висновки, положення та рекомендації, спрямовані на вдосконалення чинного законодавства України з питань управління державними комерційними підприємствами, та які були відображені у наукових публікаціях автора, використовувались у Головному науково-експертному управлінні Апарату Верховної Ради України в процесі наукової експертизи проектів законів із питань управління цими об'єктами державної власності. Сформульовані автором за результатами відповідного дослідження висновки та рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України у відповідній сфері виглядають досить обґрунтованими та актуальними з огляду на потреби становлення ефективної системи державного управління у відповідній сфері.

Керівник Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор

В.І. Борденюк



МІНІСТЕРСТВО МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

(Мінмолодьспорт)

вул. Еспланадна, 42, м. Київ, 01601, тел./факс: (044) 289-12-94, тел. (044) 289-03-66, 289-12-64
E-mail: correspond@msms.gov.ua, web-site: <http://dsmsu.gov.ua> код згідно з ЄДРПОУ 38649881

від _____ 20__ р. № _____ На № _____ від _____ 20__ р.

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати дисертаційного дослідження СІРИКА Владислава Вікторовича на тему: "Організаційно-правові засади участі органів виконавчої влади в управлінні державними комерційними підприємствами" на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління впроваджені в діяльності Міністерства молоді та спорту України.

Зокрема, з метою підготовки пропозицій щодо наказів, доручень та інших документів використано аналітичні матеріали щодо організації планово-фінансової роботи на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління Мінмолодьспорту, здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів.

Державний секретар



О. Ю. Перевезенцев

СЕД Мегapolis.DocNet Міністерство молоді та спорту
України
№5481/1 від 24.06.2021

арк.1



11:44:45