

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

На правах рукопису

ТИТАРЧУК ВАСИЛЬ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.9 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ**

**12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Дисертація

на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук

Науковий керівник:

Дрозд Олексій Юрійович,

кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ	12
1.1 Генеза розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств	12
1.2 Поняття, види та значення державних підприємств у національній системі господарювання	35
1.3 Правове регулювання діяльності державних підприємств	55
Висновки до розділу 1.....	68
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ	72
2.1 Сутність та зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств	72
2.2 Реалізація основних методів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств	85
2.3 Система та повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств	101
Висновки до розділу 2.....	116
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ	120
3.1 Пріоритети запозичення зарубіжного досвіду адміністративно- правового регулювання діяльності державних підприємств.....	120
3.2 Напрями розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств	142
Висновки до розділу 3.....	162
ВИСНОВКИ	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	172
ДОДАТКИ	192

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГК України – Господарський кодекс України

ЄС – Європейський Союз

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

НЕП – Нова економічна політика

СНД – Співдружність Незалежних Держав

США – Сполучені Штати Америки

ЦК України – Цивільний кодекс України

ВСТУП

Актуальність теми. З огляду на географічне розташування, наявність різноманітних природних ресурсів і значних запасів корисних копалин, Україна має високий рівень економічного та промислового потенціалу. Минула епоха радянської командно-адміністративної системи здійснила значний вплив на становлення господарчої сфери, за якої функціонували тисячі неефективних державних підприємств. Глобальний розвиток товарно-грошових відносин, упровадження засад вільного ринку товарів і послуг, набуття членства у Світовій організації торгівлі, а також євроінтеграційне спрямування зумовили поступову відмову від панівного впливу державної форми власності в нашій країні. Зазначена тенденція виявляється у зменшенні на 60 % кількості державних підприємств, порівняно з кінцем 1990-х років, коли останніх налічувалося понад 12 тис. Більшість суб'єктів господарювання було приватизовано, ліквідовано або ж реорганізовано в корпорації.

Водночас не лише під впливом світових тенденцій відбулися ці зміни. Вітчизняні державні підприємства зарекомендували себе як нерентабельні, продукуючи щорічні багатомільярдні бюджетні збитки. Крім того, вияви корупції та неефективний менеджмент змушують і надалі вповноважені органи державної влади вживати адекватних заходів щодо роздержавлення. Зокрема, у другій половині 2016 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі України прийняло рішення про перезатвердження переліку державних підприємств, що не підлягають приватизації, до якого належать лише 705 із загальної кількості.

Попри значущість окреслених проблем, суб'єкти господарювання державної форми власності відіграють важливу роль як матеріально-технічне підґрунтя, а також економічні агенти центральних органів державної влади у сфері обороноздатності та захисту країни, науково-інноваційного і технологічного розвитку, паливно-енергетичного комплексу, природних

монополій. Згідно з Переліком об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 83, у галузі оборони здійснюють свою діяльність 73 підприємства; 27 – у паливно-енергетичному комплексі; 51 – у транспортній галузі; 24 – у забезпеченні розміщення та зберігання матеріальних цінностей державного резерву; 43 – у сфері телекомунікацій і зв'язку; 15 – в авіаційній та ракетно-космічній промисловості; 8 – у металургійному комплексі; 8 – у хімічному комплексі; 31 – у науковій діяльності.

Отже, суб'єкти господарювання в державному секторі, що належать до стратегічно важливих для економіки й безпеки держави та природних монополій, є важливими елементами національної економіки, без яких неможливе забезпечення ключових суспільних інтересів. Саме тому нагальною є потреба подальшого розвитку адміністративно-правового врегулювання діяльності державних підприємств в Україні з метою підвищення рівня ефективності їх функціонування. Ця потреба актуалізувалася в нинішній складній політико-соціальной, фінансовій, економічній ситуації, зокрема в умовах проведення Антитерористичної операції.

Завдання та повноваження держави й органів державної влади в управлінні економічним сектором з метою забезпечення суспільних інтересів досліджувала низка вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких В. О. Басс, В. Г. Бодров, М. Є. Брильова, М. В. Василовська, Ю. М. Дзера, О. В. Дейнека, З. М. Залого, О. О. Кундицький, О. М. Литвиненко, К. Макконнелл, І. Р. Михасюк, О. Й. Пасхавер, Т. А. Пушкар, Б. А. Райзберг, С. Й. Сажинець, П. Самуельсон, К. Торнтон та ін.

Правовому регулюванню діяльності державних підприємств, зокрема у сфері адміністративного законодавства, присвятили свої праці такі науковці: О. Ф. Андрійко, Г. Я. Аніловська, Ю. П. Битяк, В. В. Галуцько, Ю. В. Гаруст,

І. П. Голосніченко, Ю. О. Голуб, В. Г. Гриценко, О. В. Дейнека, О. Ю. Дрозд, О. М. Єщук, М. В. Ковальова, В. В. Ковальська, І. М. Любімов, А. А. Манжула, Д. А. Медведєв, О. М. Охотнікова, М. Ю. Понгудаєва, Г. Й. Ткач, І. О. Школьник, В. К. Шкарупа, С. А. Шепетько та ін.

Визнаючи наукові здобутки цих учених у сфері державного управління економічними процесами, зокрема підпорядкованими суб'єктами господарювання, слід акцентувати увагу на фрагментарності та певній застарілості здійснених досліджень. Проблематика адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств державної форми власності залишається недостатньо розробленою.

Отже, несформованість належної законодавчої бази щодо забезпечення адміністративно-правових засобів і методів урегулювання діяльності державних підприємств, а також необхідність проведення монографічного дослідження в зазначеній сфері обумовили обрання теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження відповідає головним положенням Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 року № 662-р, Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, і Плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495). Тема дисертації відповідає Переліку перспективних напрямків кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим постановою Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 року № 86/11.

Мета і задачі дослідження. Метою роботи є визначення базових елементів і характеристика адміністративно-правового механізму забезпечення діяльності державних підприємств, а також розроблення пропозицій і

рекомендацій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *задачі*:

- розробити періодизацію розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств;
- визначити поняття, види та значення державних підприємств у національній системі господарювання;
- дослідити правове регулювання діяльності державних підприємств;
- з'ясувати сутність і зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств;
- проаналізувати головні методи адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств;
- схарактеризувати систему та повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств;
- окреслити пріоритети запозичення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств;
- запропонувати напрями розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері державної регуляторної політики щодо діяльності державних підприємств.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дисертації становить сукупність загальних і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, під час дослідження використано такі методи: *історико-правовий* – для розгляду періодизації розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств (підрозділ 1.1); *термінологічний метод* і *метод аналізу словникових визначень* – для визначення поняття, видів та значення державних підприємств у національній системі господарювання (підрозділ 1.2); *формально-юридичний метод* – для вивчення правового регулювання діяльності державних підприємств (підрозділ 1.3); *системний метод* і *метод*

аналізу й синтезу – для з'ясування сутності та змісту адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств (підрозділ 2.1); *діалектичний метод* – для характеристики головних методів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств (підрозділ 2.2); *методи групування і класифікації* – для дослідження системи та повноважень суб'єктів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств (підрозділ 2.3); *порівняльно-правовий* – для окреслення пріоритетів запозичення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств (підрозділ 3.1); *діалектичний метод і метод спеціально-юридичного тлумачення* – для визначення напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств (підрозділ 3.2).

Емпіричну базу дисертації становлять статистичні матеріали Державної служби статистики України; узагальнення практичної діяльності органів державної влади, задіяних у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших в Україні комплексних досліджень, присвячених адміністративно-правовому регулюванню діяльності державних підприємств. Унаслідок здійсненого дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, зокрема:

вперше:

– визначено напрями реалізації сукупності адміністративно-правових прийомів, засобів і способів впливу органів влади на діяльність державних підприємств у сучасних умовах розвитку національної системи господарювання. Запропоновано авторську класифікацію та схарактеризовано головні методи адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств, серед яких: а) загальні методи адміністративно-правового регулювання; б) спеціальні методи адміністративно-правового регулювання;

– обґрунтовано доцільність прийняття і розроблено постатейний проект

Закону України «Про державні та комунальні унітарні підприємства» з метою уніфікування правової регламентації питань щодо утворення та припинення діяльності, правосуб'єктності, розпорядження об'єктами державної власності, юридичної відповідальності, органів управління, обліку та звітності унітарних підприємств,

а також повноважень органів виконавчої влади у сфері регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання;

– аргументовано необхідність доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення положеннями щодо притягнення до адміністративної відповідальності за неналежне управління державним унітарним підприємством, а також за здійснення особою, яка позбавлена права обіймати відповідні посади, управління такою юридичною особою;

удосконалено:

– характеристику способів легітимного втручання органів державної влади в діяльність державних підприємств за допомогою прямих (адміністративних) і непрямих (економічних) методів правового регулювання;

– періодизацію розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств, що охоплює дев'ять історичних періодів;

– пропозиції щодо розроблення Програми розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року;

– обґрунтування тези щодо посилення співпраці відповідних органів виконавчої влади у сфері протидії корупції на державних підприємствах шляхом затвердження Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на суб'єктах господарювання державного сектору економіки;

дістало подальший розвиток:

– визначення поняття і змісту правових категорій «адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств», «методи адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств»,

«суб'єкти адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств», «державне підприємство», «керівник державного підприємства», «об'єкти державної власності», «органи управління державного підприємства»;

– класифікація суб'єктів адміністративно-правового регулювання за обсягом повноважень у сфері діяльності державних підприємств;

– окреслення напрямів запозичення позитивного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання з метою підвищення ефективності їх функціонування;

– аргументація необхідності державного регулювання узгодження технічних умов під час здійснення окремих видів господарської діяльності державними суб'єктами господарювання з міжнародними нормами у сфері стандартизації та сертифікації шляхом затвердження Державної програми стандартизації на 2018–2020 роки, а також внесення відповідних змін і доповнень до законів України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», «Про стандартизацію»;

– пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про природні монополії» щодо уточнення методів адміністративно-правового регулювання та напрямів державного контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що науково-теоретичні положення, висновки та пропозиції цього дослідження може бути використано в:

– *науково-дослідній роботі* – для подальшого розроблення актуальних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства у сфері діяльності державних підприємств (довідка про впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *навчальному процесі* – для викладання у вищих навчальних закладах навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження оприлюднено на науково-практичних конференціях: «Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів» (м. Херсон, 2015 рік); «Права та обов'язки людини у сучасному світі» (м. Одеса, 2015 рік); «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ у процесі євроінтеграції» (м. Дніпро, 2016 рік); «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (м. Київ, 2016 рік).

Публікації. Основні результати дисертації викладено в 11 наукових працях, із яких п'ять статей опубліковано в наукових фахових виданнях України, дві – у наукових виданнях зарубіжних країн, чотири оприлюднено як тези виступів на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

1.1. Генеза розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств

Аналіз історичних аспектів будь-якої сфери людської життєдіяльності має на меті не лише теоретичне ознайомлення із виникненням і розвитком певного явища у суспільстві, але й набуває важливого практичного значення. Насамперед стає можливим перейняття позитивного досвіду, недопущення суттєвих прорахунків попередників тощо. Ось чому, звернемося до аналізу історичної періодизації правового адміністрування щодо державних підприємств, що допоможе нам: визначити етапи становлення державної форми власності на теренах України; узагальнити хронологію адміністративно-правового регулювання державних підприємств; встановити детермінанти публічного управління державними підприємствами.

Із самого започаткування державності постало питання її економічного підґрунтя, оскільки для фізіологічного існування, духовного розвитку, захисту тощо людям завжди були потрібні матеріальні ресурси. Тому, правителі різних епох намагалися виробити, зберегти та накопити «економічні гарантії» належного функціонування державної влади. Проте, технічна відсталість будь-якого виробництва Східної Європи XIII-XVI ст. не давала можливості розвитку економіки навіть на мінімальному рівні.

На рахунок цього В.М. Ковнір зазначав, що в той час майже єдиним джерелом благополуччя населення були землеробство та скотарство, які цілком їх задовольняли. «Ні промисловості в широкому значенні цього слова, виробляючої товари для маси споживачів, ні торгівлі для обміну продуктами із різних місць майже не було». Деінде відбувалося зародження різних

промислів, але скрізь вони мали кустарний спосіб і тільки у виняткових випадках вироблявся надлишок для торгівлі [1, с.88].

Тому, виникнення державного підприємництва, на думку Р. Барра, було зумовлено такими чотирма групами причин. Перша із них – історичні й випадкові причини, за яких державне підприємство розвилось під впливом ідей меркантилізму; в результаті експропріації за особливих умов; для розвитку економіки.

Другі причини – фінансові причини, тобто, держава, створюючи державні монополії, намагається забезпечити себе стабільними джерелами доходів.

До третьої групи причин автор відносить технічні причини, за яких з розвитком окремих галузей народного господарства, прикладом, енергетика, транспорт, водопостачання, держава має їх монополізувати для життєзабезпечення населення. А в окремих випадках, наприклад, атомна енергетика, відповідальність за її використання може взяти на себе лише держава. Доктринальні причини є четвертою групою детермінант, коли державні підприємства виникають в результаті соціальних та економічних реформ [2, с.376-377].

Інститут державного підприємництва на території Російської імперії з'явився в XVII ст., коли в рамках казенного підприємництва держава сама виступала як найбільший торговий і промисловий підприємець, володіючи третиною земель та двома третинами лісів [3, с.145]. Економічний розвиток відбувався за «...подальшого росту феодального землеволодіння, товарно-грошових відносин, появи мануфактурного виробництва...і як наслідок цього посилення внутрішньоекономічних зв'язків» [4, с.48].

У Росії було створено декілька великих торгових центрів, господарями яких були купці. Але торгівля була суттєво обмежена із-за відсутності виходу до морів, а міждержавні перевезення захопили голландці, англійці та ін. Тому, у 1667 році було прийнято торговий статут (Новоторговий статут від 22.04.1667), в якому встановлювалася заборона іноземцям вести роздрібну

торгівлю на території Росії [5, с.105]. Всі ці та інші державні питання вирішувалися основним владним органом – Боярською Думою разом із царем [4, с.49].

Таким чином, державне підприємництво виникло у період формування капіталізму, на етапі початкового нагромадження капіталу. Воно не тільки компенсувало анемічність приватної ініціативи, але й створювало необхідну ринкову інфраструктуру, прискорюючи комерціалізацію господарського життя. Зі збільшенням частки приватного капіталу відпадає потреба у державній присутності в ряді економічних сфер, зменшується кількість об'єктів державної власності [6, с.156].

У подальшому важливим етапом розвитку правової системи російської держави стало прийняття Соборного Уложення (1649) [7]. Цей нормативний акт вивів соціально-економічне життя держави на новий рівень, закріпивши ряд правовідносин у законодавчому полі. Зокрема, з аналізу дефініції, що міститься в ст.1 Глави VI можна зробити висновок, що владою підтримувалося не тільки внутрішньодержавний «товарный промысел» (товарообмін, товарне виробництво), але й міжнародні зв'язки. Крім того, документ зобов'язував підприємців перед від'їздом закордон по справах, отримувати «проезжие грамоты» (аналог сучасного закордонного паспорта та візи).

Проте, Соборне Уложення принесло з собою також суттєвий негатив – офіційне закріпачення селянства, що пагубно відбилося на економічній сфері держави, так-як підневільна праця та не зацікавленість у її результатах не могло принести необхідних виробничих наслідків.

Споглядаючи на історичний розвиток господарювання у період кінця XVII – початку XVIII ст., здається, що цей час ознаменувався тотальною мілітаризацією та нехтуванням суспільних потреб. Значні економічні ресурси витрачалися лише на утримання російського царя та будівництво так званих «залізних» казенних заводів. Тобто постійно перебуваючи в стані війни, Петро I намагався умножити свої військові сили шляхом побудови заводів

цілком направлених на виготовлення пушок, ядер і т.п.; металургійних і гірничодобувних заводів. Крім того, у зв'язку зі збільшенням кількості солдат і флоту почали зводитись текстильні, парусні фабрики та суконні мануфактури. В той же час, на такій великій кількості підприємств майже не було кваліфікованих працівників, а їх роль виконували кріпосні селяни, які з 1736 року після видачі імператорського указу, були довічно закріплені за казенними підприємствами [8, с.49-54].

Більше того, основною ідеєю правління Петра I було проникнення в цивільну сферу військових принципів. В 1716 році був прийнятий головний військовий закон – Військовий статут, який за вказівкою імператора став основою всього законодавства країни. Це означало в тому числі, що всі державні підприємства, навіть цивільного призначення, регулювалися зазначеним актом, здійснювали виробництво в постійному, штучно установленому воєнному положенні. Службовці підприємств за порушення дисципліни, вчинення посадових правопорушень несли відповідальність на рівні з військовими офіцерами. Зачасти це означало смертну кару [5, с.110-111].

Після закінчення правління Петра I фактична відсутність цивільного життя суспільства не змінилася, оскільки постійні війни Росії (російсько-турецька (1735-1739), російсько-шведська (1741-1743), семирічна війна з Англією та Пруссією (1757-1763) змушували всі державні ресурси використовувати тільки на військові дії.

Дещо змінилася ситуація з приходом на престол імператриці Катерини II (1762). Цей період, в першу чергу, ознаменувався повним знищенням українства, оскільки припинялося існування Гетьманщини (1764) та зруйновано Запорізьку Січ (1775). У той же час, було продовжено курс на розвиток приватної промисловості, товарно-грошових відносин і відносно пом'якшення попереднього законодавства. Серед цих нормативно-правових актів були й такі, які в певній мірі стосувалися державних підприємств (рос. Именные указы «О недозволеннии фабриканам и заводчикам покупать

деревень с землями» от 08.08.1762, «Об устройстве Экспедиции о государственных доходах» от 24.10.1780, «О правилах для заграничной торговли» от 08.05.1780; Указ Правительствующего Сената «О недозволении казенным крестьянам покупать помещичьих крепостных людей без земли или с малыми участками», ноябрь 1789 г.; Манифесты «О работах, каковые крестьяне, приписные к казенным и частным заводам, исправлять обязаны» от 21.05.1779, «Об учреждении при Государственном Заемном банке Страховой экспедиции для приема в оной каменных домов, заводов и фабрик» от 23.12.1786) [9].

Аналіз періоду кінця XVIII – 60-х років XIX ст. доводить, що Російська імперія міцно стала на ринкові рейки європейського зразка. Тут слід підкреслити, що «розвиток промислового виробництва в значній мірі був пов'язаний з ростом числа казенних і приватних мануфактур і швидким збільшенням числа зайнятих на них робочих». Найбільшого значення та уваги держави набули мануфактури з обробки шкіри, деревообробні фабрики, текстильна промисловість, риболовство та ін. Якщо в обробній промисловості у 1799 році було залучено 83 тис. працівників, то в 1860-му – вже 565 тис. В гірничодобувній промисловості нараховувалося 250 тис. робочих [8, с.393-395].

Значних обертів державна промисловість набрала після реформ 60-х років XIX ст. Олександра II, в першу чергу, за рахунок відміни кріпосного права (рос. «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г.). На нашу думку, пов'язано це з тим, що населення, набувши статусу вільних людей було відкріплене від казенних підприємств й почало працювати як найомні працівники. Тому, значно виросла продуктивність праці, а підвищення соціального добробуту змусило державу щодо подальшого розвитку легкої промисловості та виробництва продукції в необхідних об'ємах для внутрішнього ринку.

Не менше значення мала й фінансова реформа Олександра II, яка запровадила функціонування Державного банку та створила Міністерство

фінансів. Цей орган відіграв важливу роль для державних підприємств, так- як набував повноважень єдиного розпорядника бюджетних коштів і спільно з Державною Радою здійснював їх адміністративно-правове регулювання. У той же час, уніфікація державного контролю за державним підприємництвом не означала зрощення службової та економічної сфер. Так, указом імператора (рос. «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях» (1884) чиновникам I-III класів заборонялося бути членами правлінь підприємств, компаній і т.п. [4, с.193-196].

Закономірним явищем кінця XIX ст. стало оптимізація правових основ статусу державних підприємств, а також його науково-теоретичних розгляд. Так, у томі X Зводу законів Російської імперії [10] було зроблено першу спробу поділу юридичних осіб на державні, приватні та комунальні (ч.1 ст.698). Але зауважимо, що саме визначення «юридична особа» ще відсутнє, а використовується таке словосполучення: «всі інші права на майно, по різниці самого майна і в межах, законом визначених можуть набувати...» й далі йде перелік таких осіб, серед яких можна прослідкувати такі сучасні форми власності: державна власність (членів імператорського дому, казни, навчальних і наукових закладів, державних установ, підприємств та ін.); комунальна власність (міст, міських і дворянських об'єднань та ін.); приватна власність (приватних осіб, кредитних установ та ін.).

Розглянуту нами проблему, розвивав в тому числі Г.Ф. Шершеневич, який проаналізувавши тогочасне законодавство, звернув увагу на те, що окремі характеристики юридичної особи були розпорошені по багатьох нормативно-правових актах. Самий же термін «юридична особа» з'явився лише в «Положенні про державний промисловий податок» (1899). Крім того, автор зауважив на тому, що юридичні особи можуть бути поділені на такі два види, в залежності від форми власності: 1) публічні юридичні особи, які створюються не зважаючи на волю громадян. Вони фінансуються з казни,

представляють господарські інтереси держави. Особливістю таких субстанцій є те, що вони хоча й регулюються різними владними органами, але залишаються унітарними. По цій причині спори між відомствами вирішуються не в судовому, а в адміністративному порядку; 2) приватні юридичні особи створюються на основі приватноправового договору між утворюючими її суб'єктами [11, с.91-92].

Як відомо, перші два десятиліття ХХ ст. ознаменувалися масовими народними заворушеннями, що з початку ослабили, а потім і знищили монарший устрій російської держави у жовтні 1917 року. Крім того, в той час відбулися Перша світова та громадянська війни. Все це призвело до злому соціально-економічного та політичного життя, а до влади прийшли більшовики, які почали відбудовувати країну на ленінсько-марксистський лад.

Проте, не зважаючи на комуністичну ідею та тотальну неприйнятність всього буржуазного, нова влада розуміла, що без підйому економіки вона не має майбутнього. Більшовики почали репресивні заходи щодо селянства з метою примусового вилучення продовольства; націоналізацію банків, підприємств і т.п. Таким чином, було введено так звану політику «воєнного комунізму». Крім того, були направлені зусилля на розвиток державних підприємств.

Основним регулюючим документом тоді став Декрет Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 04.03.1919 «Про фінансування державних підприємств» [12]. Він містив в собі жорсткі адміністративні правила функціонування державних підприємств і встановлював, що останні мають діяти лише згідно державного плану, тобто їм чітко встановлювалися кількісні та якісні показники виробництва, а також час виконання плану. Одержані прибутки (товари) без виключення направлялися в казну. На додаток до цього, прийнятий Декрет від 04.03.1919 «Про ліквідацію обов'язків державних підприємств» [13] анулював всю попередню заборгованість державних підприємств.

На початку 20-х р. ХХ ст. виникла нагальна потреба у відмові від політики «воєнного комунізму» та повернення до мирних товарно-грошових відносин. Адже радянська економіка понесла значні втрати: утрачено понад четверті національних багатств; валовий об'єм виробництва підприємств зменшився в сім разів; запаси матеріалів і сировини були вичерпані майже стовідсотково; у порівнянні з 1913 р. валове виробництво важкої промисловості скоротилося на 13%, легкої – на 44%; в 1920 р. об'єм транспортних перевезень склав лише 20% від довоєнного; товарність сільського господарства скоротилася в 2,5% рази; суттєво скоротилися посівні площі, врожайність, валові збори зернових; зменшилося виробництво товарів тваринництва [5, с.311].

Усе це призвело до тяжких умов життя громадян, переважно селянства, та закономірно почало викликати суспільний гнів. Але не зважаючи на це, ідеологи воєнно-комуністичних методів управління неодноразово відкидали пропозиції (М.З. Лур'є, Л.Д. Троцького та ін.) щодо необхідності заміни продовольчої розкладки продовольчим податком, які вносилися ще з січня 1920 р. На рахунок цього відомий суспільний активіст Л.Б. Красін на одному з пленумів Центрального Комітету напередодні Х з'їзду Комуністичної партії наголосив: «... якщо ви не хочете, щоб маси...вчинили з вами таке ж, як з царською челяддю, відкиньте необґрунтовані мріяння і поверніться обличчям до економічних законів». Підсилило такі заклики широкий селянський рух, який знову набирав обертів справжньої революції. А тому, лише реальна загроза втрати влади змусила більшовицьке керівництво усвідомити необхідність повороту в політиці [14, с.379-380] та запровадити нову економічну політику (далі – НЕП).

Основною метою НЕПу стало нарощування економічного потенціалу та налагодження соціальної сфери в державі у спосіб галопуючого відновлення важкої промисловості, розвитку торгівлі й укріплення товарно-грошових відносин. У той же час, тогочасним політичним керівництвом відкидалася ідея укорінення НЕПу, а вона розглядалася лише як тимчасовий соціально-

економічний стабілізуючий механізм на шляху до подальшої тотальної індустріалізації країни [15, Т.30, с.65].

Із врахуванням зазначених чинників, доречно видається думка О.Д. Бойка, що поява НЕПу як нової моделі господарювання була зумовлена низкою об'єктивних причин: закінчення бойових дій, перехід до мирного будівництва, початок відбудови господарства вимагали зміни акцентів у економіці; кризовий стан економіки, що мав тенденцію до посилення негативних явищ, стимулював відхід від воєннокомуністичної доктрини; невдоволення селянства продрозкладкою, що періодично виливалось у збройні виступи проти існуючої влади, зумовлювало зміну співвідношення класових сил у суспільстві і диктувало необхідність нового підходу до відносин міста і села; спад світового революційного руху вичерпав надії на швидке здійснення світової революції і матеріально-технічну допомогу західного пролетаріату, що змусило більшовицький режим дотримуватися гнучкішої лінії в ставленні до селянства [14, с.380].

Задля виконання вищевказаних задач було частково спрощено фіскальний тягар – скасовано продовольчу розкладку із введенням продовольчого податку [15, Т.30, с.65]. Крім того, для активізації товарообігу було підвищено рівень промислового виробництва товарів різних груп. Звертає на себе увагу, що ці виробничі потужності переважно були приватної форми власності. Так, згідно Декрету Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 17.05.1921 «Про керівні настанови органам влади відносно кустарної та дрібної промисловості та кустарної сільськогосподарської кооперації» [16] органи державної влади зобов'язувалися сприяти розвитку кустарного та дрібного підприємництва як у формі приватних підприємств, так і в кооперативній формі, а також розвивати сільськогосподарську кооперацію. В тому числі наголошувалося, що суб'єкти владних повноважень мають лише регулювати ці сфери виробництва, не вчиняючи жодного впливу на товарообіг чи порушувати трудове законодавство. Виключення становили лише товари, що

вироблялися із державних матеріалів і сировини на особливих договірних умовах.

Але й державні інтереси у вказаному нормативному акті не обмежувалися. Так, акцентуація відбувається на тому, що з розвитком приватного виробництва «...ні в якому випадку не має відбуватися ослаблення державних підприємств робочою силою, паливом, обладнанням, продовольством та іншими необхідними їх матеріалами» [16].

У короткий термін було прийнято наступний Декрет Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 07.06.1921 «Про кустарну та дрібну промисловість» [17], згідно якого роз'яснювалося, що кожен 18-річний громадянин може займатися кустарним виробництвом і створювати не більше одного підприємства. Дрібно-промисловими визнаються підприємства, на яких працює від 10 до 20 осіб. Крім того, державою гарантувалося, що підприємство та продукти виробництва не будуть націоналізовуватися.

Втім, не лише дозволялося створювати власні підприємства, але й орендувати державні дрібні та середні підприємства. У Декреті Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 05.06.1921 «Щодо порядку здачі в оренду підприємств, підвідомчих Вищій Раді Народного Господарства» [18] зазначалося, що кооперативам, товариським та ін. об'єднанням, а також окремим громадянам надається право орендувати промислові державні підприємства з метою їх експлуатації. В Україні 1921 р. в оренду було здано 5200 таких підприємств, тобто майже половину наявного державного фонду [14, с.381-382].

За таких специфічних умов господарювання, адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств зводилося до такого: за рівних умов право оренди надавалося кооперативам; працівники державних установ та організацій лише за виключних обставин мали право на оренду; договір оренди розривався лише за рішенням суду; за цивільного чи кримінального розгляду щодо об'єкта оренди орендар був зобов'язаний

зберігати державну власність до вирішення справи по суті; орендарі мали право приймати замовлення від приватних осіб, а вироблені товари могли реалізовуватися у вільному обігу; держава не брала на себе жодних зобов'язань щодо матеріально-сировинного, трудового чи іншого забезпечення підприємств на час оренди [18].

Звичайно, такий швидкий перехід до товарно-грошових відносин потребував значного масиву готівкових коштів, на які в той час діяли обмеження. Тому, Декрет Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 30.06.1921 «Про відміну обмежень грошового обігу та заходи до розвитку вкладних і перевідних операцій» [19] зняв усі обмеження щодо кількості грошових знаків, які можуть бути у громадян і прописав гарантування недоторканості індивідуальних вкладів. Ці правила поширювалися й на державні підприємства.

Зазначені демократичні проблиски влади більшовиків мали більш декларативний характер, ніж практичний. Наприклад, з аналізу Декрету Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету Ради від 25.08.1921 «Про заборону розірвання договорів оренди державних підприємств» [20] можливо зробити висновок, що органи державної влади, їх посадові та службові особи знехтували вказівками відносно не втручання в приватні товарно-грошові правовідносини населення, а також безпідставно в односторонньому порядку розривали договори оренди державних підприємств. На підставі чого Рада Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки знову наголосила на додержанні положень Декрету Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 05.06.1921 «Щодо порядку здачі в оренду підприємств, підвідомчих Вищій Раді Народного Господарства».

Переведення державних підприємств на ринкові рейки вимагало не лише тимчасового зняття з державного постачання в рамках оренди, але й приведення їх внутрішніх і зовнішніх розрахунків у цивільне русло. Тобто

такі положення мали сприяти перенаправленню фінансових ресурсів від адміністративно-командного регулювання до адміністрування загальноприйнятими економічними законами та правилами. Щодо цього наказ Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 09.08.1921 «Про проведення в життя начал нової економічної політики» [21] закріпив вимогу запровадження господарських розрахунків на об'єктах державної власності. Також органам виконавчої влади пропонувалося переглянути мережу державних підприємств і скороти деякі з них, виходячи з наявної казенної власності.

У межах виконання останнього документу та для підвищення матеріально-технічного рівня виробництва, було прийнято Постанову Ради Праці та Оборони від 12.08.1921 «Основні положення заходів по відновленню великої промисловості та підняттю і розвитку виробництва» [22], де зазначалося, що найбільш великі, технічно обладнані, доцільно організовані та відповідно територіально розташовані державні підприємства можуть між собою об'єднуватися.

Слід зауважити й на тому, що для державних підприємств було спрощено порядок кошторисного фінансування. Крім цього, в Декреті Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 16.08.1921 «Про розширення прав державних підприємств в області фінансування та розпорядженні матеріальними ресурсами» [23] зазначалося, що кошторис підприємства передбачатися на рік і складатися з доходної та розхідної частин (ч.4). Декрет також чітко визначив процедуру затвердження та виконання кошторису, а також матеріального забезпечення державних підприємств.

У серпні-вересні 1921 року було прийнято ще ряд нормативних актів, що розширювали маневри з державними підприємствами та встановлювався курс на відмову від примусового залучення робочої сили та перехід до добровільного найму. А на початок 1922 року почав активно працювати Державний банк; створено товарні біржі; розширено сільськогосподарську,

споживчу, кредитну та ін. кооперації. У результаті таких заходів до середини 20-х р. XX ст. 18% підприємств були кооперативними. Активно залучався іноземний капітал та дозволялася оренда державних підприємств іноземними підприємцями [5, с.314-315].

Вбачаючи в подальшому розвитку товарно-грошових правовідносин певний перехід до принципів капіталістичного ринку, радянські суб'єкти владних повноважень почали побоюватися плавного перетікання продуктів виробництва до приватних рук з подальшою спекуляцією ними. А тому, прийнявши Декрет Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 27.10.1921 «Про вільну реалізацію продукції підприємств, знятих з державного забезпечення», було встановлено такі правила відпуску продукції державних підприємств [24]:

1) продукція державних підприємств поступає в загальнодержавний фонд;

2) усі державні підприємства і установи, окрім підприємств, знятих з усіх видів державного постачання, в межах своїх кошторисів, мають право витратити продукцію свого виробництва за ринковими цінами, в межах норм, встановлених для кожної галузі промисловості;

3) підприємства, зняті з усіх видів державного постачання, мають право для оплати праці робітників і службовців, для заготівлі сировини, палива та інших витрат реалізувати свою продукцію за ринковими цінами;

4) у разі надання державою грошових коштів, сировини, палива і т.п. підприємствам, знятим з усіх видів державного постачання, вони зобов'язані відшкодувати відпущене відповідною кількістю виробів свого виробництва за особливим договором;

5) усі підприємства, не виключаючи знятих з усіх видів державного постачання, при реалізації своєї продукції або своїх товарних фондів зобов'язані задовольнити заявки набувачів з дотриманням нижченаведеної черги: державні установи; кооперативні органи; приватні організації й особи.

22 травня 1922 року було прийнято Декрет «Про основні приватні майнові права, що визнаються охоронювані її законами та захищені судами Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки. Він у цілях встановлення точних взаємовідносин державних органів з об'єднаннями і приватними особами, які беруть участь в розвитку продуктивних сил країни, а також витікаючих звідси правових гарантій» встановив: право всіх правоздатних громадян на організацію промислових і торгових підприємств; необмежене та в рамках закону використання своєї приватної власності; можливість судового захисту своїх прав, свобод і законних інтересів у судовому порядку. Крім того, в цьому нормативному акті радянської владою державне підприємство визначалося як юридична особа.

З першого січня 1923 року почав діяти Цивільний кодекс Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки [25], який в певній мірі ознаменував перехід цивільних правовідносин в стабільну законодавчу площину, а не врегулювання їх лише перехідними підзаконними нормативно-правовими актами. Ст.19 цього кодексу визначила, що державні підприємства та їх об'єднання, переведені господарський розрахунок і не фінансовані з бюджету, виступають в цивільному обороті як самостійні та не зв'язані з казною юридичні особи. За заборгованість державне підприємство відповідає лише своїм майном, що перебуває у вільному розпорядженні, тобто не вилучене із вільного обороту. Майно, вилучене із цивільного обороту, може бути об'єктом цивільного права лише окремих випадках, що визначені законодавством (ст.20). У свою чергу, земля належить державі та не може бути предметом приватного обороту. Володіння землею дозволяється лише на праві користування (ст. 21).

У квітні 1923 року прийнято резолюцію відносно промисловості, визначивши принципи і форми державного керівництва промисловістю і методи господарської діяльності державних підприємств. Було проголошено, що більша частина державної промисловості організовується у вигляді трестів, тобто об'єднань, що користуються широкою господарською

автономією, вільно виступаючих на ринку як мінові господарства. А основна мета діяльності трестів – отримання прибутків у цілях державного накопичення [26, с. 8-9].

Розширене визначення тресту було закріплено в Декреті Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету Ради, Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 10.04.1923 «Про державні промислові підприємства, діючих на основі комерційного розрахунку (трестах)» [27]. Так, державний трест – це державне промислове підприємство, що діє у відповідності до свого статуту на основі комерційного розрахунку з метою отримання прибутку. Також в аналізованому нормативному акті законодавець звернув увагу на такі особливості функціонування трестів: держава не відповідає за борги тресту; трест має складатися із декількох підприємств; жодна держава установа чи підприємство не може отримати від тресту його майно; трест управляє своїм державним майном на основі цивільного законодавства; майно тресту вилучається в такому ж порядку, як і у приватних осіб; на трести покладається загальнодержавний фіскальний тягар.

Таким чином, Декрет Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету Ради, Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 10.04.1923 «Про державні промислові підприємства, діючих на основі комерційного розрахунку (трестах)» явився практичним законодавчим втіленням тих вимог, що пред'являлися до державних підприємств в перші роки переходу на мирну господарську роботу. Державні підприємства мали навчитися торгувати для того щоб, забезпечити правильний обмін промислової продукції на сільськогосподарську, накопити достатні ресурси для відновлення промисловості [26, с. 9-10].

У цей же час, вперше в радянській юридичній науці виникла необхідність пояснення природи державного підприємства, зокрема тресту, а розвиток комерційних начал у державному секторі ознаменував і поновлення

правових досліджень щодо юридичної особи. Тоді й з'явилися різноманітні трактування прав державного тресту на майно та самої ролі державного підприємства в цивільному обороті. Найбільш поширеною стала гіпотеза про те, що за трестом стоїть фігура держави-власниці, яка силами виробничого колективу треста в «масці юридичної особи» виступає в товарно-грошових відносинах. В інших працях (Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий (1928); Карасс А.В. Советское промышленное право (1925); Мартинов Б.С. Государственные тресты (1924); Шретер В.Н. Государственные предприятия и частнопредпринимательский оборот (1922) та ін.) за допомогою спеціальної аргументації також проводилася теза щодо тресту як самої держави [28, с.23-24].

Подальша реалізація нової економічної політики спонукала радянську владу вдосконалювати правове регулювання державних підприємств з метою актуалізації їх функціонування в умовах товарно-грошового обігу. Тому, 29 червня 1927 року було затверджено новий нормативний акт, що закріплював положення трестів у цивільному обігу – «Положення про державні промислові трести» [29].

Порівнюючи декрет «Про державні промислові підприємства, діючих на основі комерційного розрахунку (трестах)» та «Положення про державні промислові трести», слід підкреслити, що останній документ відзначається більшим об'ємом, кращою внутрішньою структурою та врегулюванням більшої кількості правовідносин, що виникають в ході функціонування державних підприємств. Так, державним промисловим трестом визнавалося державне промислове підприємство загальносоюзного чи республіканського значення або губернське, окружне підприємство тощо, зі статутним капіталом понад сто тисяч рублів, організоване на основі особливого статуту у вигляді самостійної господарюючої одиниці з правами юридичної особи та наділеним на паї капіталом, що знаходиться у віданні однієї, вказаної в статуті, державної установи та діюче на основі комерційного розрахунку у відповідності з плановими завданнями.

Загальний базис діяльності державного тресту полягав у такому (Розділ I): самостійність оперативної діяльності; право юридичної особи присвоюється після реєстрації в установленому порядку; відповідальність лише в межах наявного свого майна; держава не несе відповідальності за борги підприємства; здійснення діяльності на всій території СРСР; являється загальним платником податків; торгівля здійснюється за правилами, встановленими цивільним законодавством; до складу може входити одне чи декілька підприємств (заводи, фабрики, рудники та ін.).

Дозвіл на створення тресту надається за заявою організуючого тресту установи Ради Праці та Оборони (загальносоюзні трести), економічною радою республіки (республіканські трести), місцевим виконавчим комітетом (місцеві трести) (Розділ II).

Керівними органами тресту виступають правління тресту та директори (завідуючі, адміністратори) відокремлених підприємств, що входять до складу тресту (Розділ IV), які здійснюють управління на основі виробничо-фінансового плану підприємства (Розділ III).

Трести мають здійснювати всі операції, необхідні для виконання цілей, зазначених у статуті. Ціни на товари встановлюються на договірних умовах із покупцями. В той же час, продукція тресту може відпускатися державним установам по цінам нижче ринкових, але не менше собівартості (Розділ V).

Трести мають право кредитуватися в державних, кооперативних кредитних установах і приватних осіб (Розділ VI).

На трестових підприємствах крім статутного капіталу утворювалися: амортизаційний капітал; резервний капітал; капітал розширення капіталу; фонд покращення умов проживання працівників і службовців (Розділ VII).

Щорічно правління тресту звітує установі, що його утворила про результати фінансово-виробничої діяльності. Ревізії на тресті здійснюються систематично утворюючою установою (Розділ VIII).

Трест завершує свою діяльність шляхом ліквідації, приєднання, злиття чи розділу у таких випадках (Розділ IX): признання в установленому порядку

банкротом; признання недоцільності подальшої діяльності; втрати більше двох п'ятих статутного капіталу.

З 1926 року держава не лише здійснювала правове врегулювання державних підприємств, але й взяла під свій контроль обрахування та сплату податків. У відповідності до Положення «Про податкові комісії» від 08.01.1926 [30], для обрахування промислового податку та податку на доходи фізичних осіб утворювалися об'єднані податкові комісії (дільничні, уїзні, міські, особливі та губернські); для визначення окладу зрівнюючого збору та обрахування податку на доходи фізичних осіб утворювалися дільничні податкові комісії.

Отож, на підставі вищевикладеного, визнаючи державні промислові трести основними державними підприємствами, слід вказати й на те, що вони не були єдиними представниками держави в цивільному обороті. Так, ще існували та адміністративно-правовим чином регулювалися: сільськогосподарські трести (трести у сфері сільськогосподарського виробництва); комунальні трести (трести з надання комунальних послуг населенню за встановленими тарифами); державні торгові підприємства (трести у сфері торгівлі); 4) художні підприємства (опери, театри, кінотеатри тощо); 5) державні акціонерні товариства (аналоги цивільних акціонерних товариств, головним акціонером яких виступала держава) [26; 31, с.466-491].

Як бачимо, за час існування НЕПу держава відійшла від ідеї розвитку лише важкої промисловості, а почала розвивати інші напрями, в тому числі, пов'язані з побутом населення, наданням їм оплатних послуг і розвитком духовності та мистецтва. Проте, не зважаючи на таке всеохоплююче позитивне проникнення держави у більшість сфер соціального життя та суттєвий підйом промислового та сільськогосподарського виробництва, основна мета нової економічної політики все ще не була досягнута. Тому, влада продовжила шлях на укрупнення та збільшення потужностей державних підприємств у спосіб створення синдикатів. Останні знайшли своє

започаткування разом із виникненням трестів, але набули поширення тільки після правового закріплення свого статусу.

Згідно ст.1 «Положення про державні синдикати» від 29.02.1928 [32] синдикат – це торгове пайове об'єднання державних трестів, організоване у вигляді юридичної особи та діюче на основі планових завдань Ради Народних Комісарів СРСР і господарського розрахунку. Тобто загалом синдикат є об'єднання трестів у відповідних галузях державної промисловості.

Надаючи велике значення розвитку синдикатів, радянське керівництво безперервно підсилювала їх роль у справі планування та організації оперативно-господарської діяльності трестів найрізноманітнішими способами: розширення договірних та організаційних відносин синдикатів з трестами по збуту їх продукції; розвиток системи генеральних договорів синдикатів з коопераціями, перетворюючи їх на монополії або майже на монополії зв'язку трестів з коопераціями; розширення планово-регулюючих функцій, здійснюваних синдикатами по прямій вказівці керівних економічних державних органів. У результаті чого державні синдикати із своєрідних торгових організацій, що спочатку проводили операції переважно на основі договірних умов з трестами і в значно меншій мірі на основі рішень спільних зборів своїх членів, перетворилися на міцні планово-регулюючі й одночасно оперативно-господарські органи. Вони набули ролі найголовнішого механізму планування державної промисловості, а також стали торговим апаратом радянського виробництва [31, с.468-470].

Не зважаючи на державний статус, до синдикатів трести вступали добровільно (ст.3 «Положення про державні синдикати»), створюючи із внесків своїх членів сукупний капітал синдикату, який розподілявся на паї (ст.30, 31). Крім того, синдикати мали ознаки товариств з обмеженою відповідальністю, оскільки трести відповідали за обов'язками синдикатів лише в частині свого паю (ст.39). Синдикати підпорядковувалися відповідним Народним Комісаріатам, які: планували діяльність державних підприємств на

рік; затверджували баланси, звіти тощо; розподіляли прибутки та приймали рішення щодо збитків (ст.47).

Синдикати проіснували не тривалий час, оскільки Постановою від 05.12.1929 «Про реорганізацію системи управління промисловістю» вони припинили своє існування. Замість синдикатів було створено господарючі підприємства в окремих галузях економіки країни. Крім того, така реорганізація фактично ознаменувала відміну НЕПУ та знову перехід радянської економіки в жорсткі рамки адміністративно-командного управління [31].

У цілому НЕП мала надзвичайне оздоровче значення для зруйнованої економіки нашої країни. Тільки у 1928-1929 рр. в Україні вироблено електроенергії на 138% більше, ніж у 1913 р., кам'яного вугілля – на 119,3%, сталі – на 117%. Поступово виходило з кризи і сільське господарство республіки, яке за обсягом валової продукції вже 1927-1928 рр. дещо перевищило рівень виробництва 1913 р. Водночас сільське господарство помітно відставало від промисловості. Якщо 1927-1928 рр. порівняно з попереднім роком обсяг промислової продукції виріс на 19,5%, то сільськогосподарської – лише на 6% [14, с. 382].

Як вірно зазначав Д.А. Медведєв у своїй науковій праці, що на рубежі 30-40-х років ХХ ст. відбулася деяка трансформація поняття природи державного підприємства. Останнє почало трактуватися вже не лише як товарна форма власності держави, а як її орган. Акцентувалося на тому, що вони безумовно підпорядковувалися волі держави, перетворюючись на частину владного механізму. За рахунок чого державні підприємства набували нових функцій, а тому їх взаємозв'язок із державою змінився із організаційно-технічного до адміністративно-правового. На момент кодифікації радянського цивільного законодавства, така теза лише укріпилася [28, с.24-25].

У контексті сказаного, радянською наукою (А.В. Венедиктов, Д.М. Генкін, І.Б. Новицький, А.В. Карасе, С.М. Корнеєв, В.В. Лаптев,

В.П. Шкредов та ін.) розвивалося дві взаємовиключні концепції державного підприємства як органу держави: 1) адміністративна концепція – передбачала адміністративні методи управління економікою; 2) концепція господарської правосуб'єктності – передбачала розширення господарської самостійності підприємства [3, с.149].

Певну ясність щодо цієї наукової дискусії вніс законодавець у формі ст. 11, 26.1 «Основ цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік» від 08.12.1961 [33] та ст. 24 Цивільного кодексу Української РСР від 18.07.1963 [34], з узагальнення яким можна визначити, що державні підприємства: юридичні особи; перебувають на господарському розрахунку; мають закріплені за собою основні й оборотні засоби; мають самостійний баланс; майно перебуває в оперативному управлінні.

Крім того, в «Положенні про соціалістичне державне підприємство» від 04.10.1965 [35] вказується на те, що державне підприємство являється головним шаблоном радянського народного господарства (ст.1). Соціалістичне державне виробниче підприємство, використовуючи закріплене в його оперативному управлінні або користуванні державне майно, здійснює силами свого колективу під керівництвом вищестоящого органу виробничий – господарську діяльність (виготовлення продукції, виконання робіт, надання послуг) відповідно до плану економічного і соціального розвитку, на основі господарського розрахунку, виконує обов'язки і користується правами, пов'язаними з цією діяльністю, має самостійний баланс і є юридичною особою (ст.2).

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що справжня важливість державного підприємства перейшла з абстрактної теоретичної уяви в практичну площину та визнаючись державної на законодавчому рівні, воно набуло статусу суб'єкта права, а не лише об'єкта як до останнього часу вважалося.

Останнім нормативно-правовим актом радянської держави, що цілком був присвячений питанням регулювання державних підприємств, став Закон

СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» від 30.06.1987. Слід підкреслити, що зазначений нормативно-правовий акт на сьогодні втратив чинність. Закон повторно закріпив найвищу роль державного підприємства як «основної ланки єдиного народногосподарського комплексу», оскільки воно здійснює свою діяльність у промисловості, сільському господарстві, будівництві, на транспорті, у зв'язку, науці й науковому обслуговуванні, торгівлі, матеріально-технічному постачанні, сфері послуг та інших галузях народного господарства. Основні принципи діяльності державних підприємств, які можна визначити зі змісту цього закону, такі: законність; повність господарського розрахунку і самофінансування; економічна конкуренція; дотримання та виконання плану економічного та соціального розвитку; самостійність юридичної відповідальності [36].

Після отримання державної незалежності наша країна опинилася в складній політичній та економічній ситуації, адже її промисловість виступала складником народного господарства СРСР і немала цілковитої самостійності. Тому, на початку 90-х років ХХ ст. у спадок від могутньої держави залишилося лише окремі елементи трудомісткої, невиправдано енергозатратної важкої промисловості (вугільні шахти, металургійні заводи і т.п.). Більше того, все законодавство щодо регулювання державної економіки вже не відповідало вимогам сьогодення, так-як життєво важливим стало інтеграція товарно-грошових відносин у європейське русло. На основі чого почала розвиватися конкурентна ринкова економіка, в якій і сьогодні не останню роль відіграють державні підприємства. Сприяло цьому оновлена законодавча база – закони України «Про власність», «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні» та б. ін. Вказані нормативно-правові акти свідомо нами не аналізуються, оскільки їх положення в більшій частині увійшли до складу чинних цивільного і господарського кодексів.

За результатами проведеного дослідження вважаємо за доцільне визначити історичні етапи становлення адміністративно-правового регулювання державних підприємств в Україні, які полягають в такому:

1. Друга половина XVII ст. – початок XVIII ст. Зародження державного підприємництва, яке переважно змішувалося з економічною функцією держави, не маючи закріпленого правового положення. Основний промисел перебував у приватній власності.

2. Протягом XVIII ст. Державні підприємства були представлені в цілому важкою промисловістю, направленою на продукції військового призначення. Управління підприємствами відбувалося фактично одноособово царем і за законодавством військового часу.

3. Початок XIX ст. – 60-ті р. XIX ст. Набуває поширення легка промисловість, обробна та ін. Але державне виробництво ще не керується економічними засадами діяльності, а піддається адміністративному регулюванню. Більше того, прикріплення закріпачених селян за державними підприємствами значно затримувало розвиток економічної сфери.

4. Друга половина XIX ст. – 1913 р. Економіка Росії досягає рівня розвинутих країн Західної Європи. Державним підприємствам надано статус юридичної особи, а керівні засади діяльності закріплюються, в тому числі, в кодифікованих законодавчих актах. Для уніфікованого керівництва казною та державною власністю створено єдиний адміністративний орган.

5. 1914–1920 рр. Війни виснажують та майже руйнують економіку країни. Більшовики націоналізують все приватне майно та вводять політику «воєнного комунізму». Державні підприємства управляються в ручному режимі новою владою за жорсткими планами виробництва.

6. 1921 р. – початок 30-х р. XX ст. Для відновлення економіки запроваджено НЕП. До товарно-грошових відносини, які активно розвиваються, включаються й державні підприємства. Останні дозволялося орендувати навіть іноземцям. Створено значний масив нормативно-правових актів щодо діяльності державних підприємств.

7. 30-ті – кінець 50-х рр. XX ст. Друга світова війна та голод серед населення знову зруйнували державну економіку. Державні підприємства працювали в жорстких адміністративно-командних рамках.

8. Початок 60-х – початок 90-х р.р. ХХ ст. Значний приріст виробництва дозволив СРСР вийти на перші місця в світі по виробленому річному валовому національному продукту. Створено кодифіковане цивільне, господарське законодавство. Прийнято ряд нормативно-правових актів по діяльності державних підприємств, які набули статусу самостійних суб'єктів господарювання.

9. Друга половина 90-х р. ХХ ст. й до сьогодні. Здобуття державної незалежності Україною зумовило перехід економіки до конкурентних товарно-грошових відносин. Це зумовило створення нового масиву законодавства щодо регулювання діяльності державних підприємств.

1.2. Поняття, види та значення державних підприємств у національній системі господарювання

Економічний базис закономірно позиціонується основною функціонування держави та виступає домінуючою надбудовою над суспільними відносинами. Без належної оптимізації перерозподілу національних багатств неможливе існування всіх систем держави. Окрім того, глобальний соціум розвиваючись, намагається досягти певного рівня соціального життя, яка має якісне позитивне та практичне значення у формі створення громадянського та інформаційного суспільства. Тобто демократичні стандарти потребують, окрім базових, додаткових систематичних матеріальних поступлень для уможливлення забезпечення гідного духовного і фізичного життя людини та громадянина.

Саме тому, зазначені фактори примусово стимулюють поступальне нарощування використання економічних ресурсів (природних, трудових, капітальних, оборотних та ін.) та основних засобів у виробництві для досягнення підвищених економічних результатів. Тут основні засоби слід розуміти як певні матеріальні активи [37].

Нарощування виробництва в державі як побудоване на використанні різних форм власності, так і призводить до накопичення матеріальних і фінансових засобів, які, в тому числі трансформуються у нову власність. Оскільки державне підприємництво в цілому ґрунтується на державній формі власності, тому необхідно визначити, що остання являє собою, та які матеріальні ресурси включає в себе.

У словниковій літературі «власність» означає майно, належне кому-небудь; належність чогось кому-, чому-небудь із правом розпорядження [38, с.194].

«Власність, – зазначає Є.П. Ємельянов, – складає економічну основу життя суспільства, будучи показником його добробуту і особистого благополуччя громадян. Тому охорона стосунків власності, їх чітке правове регулювання, захист прав власників від будь-якого неправомірного втручання – найважливіше завдання держави» [39, с.1].

Підтримуючи зазначену позицію, Е.А. Суханов доповнює, що власність – це відносини між людьми з приводу речей, що полягають у привласненні або приналежності матеріальних благ одним особам (колективам) і відповідно у відчуженні цих же благ від інших осіб. Крім того, автор підкреслює, що оскільки стосунки привласнення виражають суть громадського виробництва, тому можна стверджувати, що власність – ядро виробничих відносин [40, с.7-8].

В XIX – 20-х р. XX ст. у юридичній науці Російської імперії та Західної Європи підхід до розуміння права власності мав дуалістичний підхід: 1) право власності на семантичному рівні є необмежене право. Його обмеження чи позбавлення має лише тимчасовий характер (В.П. Грибанов, Б. Віндшейд, П. Лафарг, Г.Ф. Пухта, Ф.К. Савіні та ін.); 2) право власності має обмежений характер (Є.М. Трубецької, В.І. Кудренівський, Г. Дербург, Г.Ф. Шершеневич та ін.) [41, с.10].

На сьогодні право власності розуміючись захищеним, але обмеженим правом, розглядається як юридичне вираження, форма закріплення

економічних стосунків власності. Право власності охоплює правові норми, що закріплюють, регулюють та охороняють стан належності матеріальних та інших благ конкретним особам – фізичним або юридичним. У сукупності вони складають право власності в об'єктивному сенсі як єдиний комплексний інститут права [39, с.2].

Необхідно відвітити, що право власності визначається в суб'єктивному та об'єктивному вигляді. Так, в об'єктивному розумінні право власності – це певна сукупність правових норм, які закріплюють майно за конкретним суб'єктом і визначають його права володіння, користування і розпорядження цим майном. Суб'єктивне розуміння права власності зводиться до того, що воно є визначене законом право певного власника здійснювати у відповідному обсязі володіння, користування та розпорядження стосовно належного йому майна на власний розсуд [42, с.76-77].

Міжнародною спільнотою давно визнана необхідність нормативного закріплення права власності. Прикладом, ст. 17 Загальної декларації прав людини [43] наголошує на тому, що «кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна». У Протоколі №1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [44] зазначено більш широке трактування: «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте, попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

Згідно статей 13, 41 Конституції України всі природні ресурси, які знаходяться в межах території України, її континентального шельфу та виключної економічної зони є об'єктами права власності громадян нашої

держави. Зазначена теза зумовлює можливість фактично кожного громадянина для задоволення своїх потреб користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до чинного законодавства. Разом із тим, в абсолютній більшості випадків уповноваженими розпорядниками державного та комунального майна є відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених конституційними положеннями [45].

Більше того, у ч.2 ст.1 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [46] наголошується: «всі народи для досягнення своїх цілей можуть вільно розпоряджатися своїми природними багатствами і ресурсами без шкоди для будь-яких зобов'язань, що випливають з міжнародного економічного співробітництва, ґрунтованого на принципі взаємної вигоди, та з міжнародного права. Жоден народ ні в якому разі не може бути позбавлений належних йому засобів існування». Тобто мова йде про суспільну форму власності, використання якої врегульовується суб'єктами публічного управління.

Загалом же позиція міжнародного та вітчизняного законодавця сприймається в тому, що власність поділяється на дві форми: а) суспільна власність; б) відокремлена власність суб'єктів права (державна, комунальна, приватна).

Також немаловажним є те, що Основний закон України вказує на рівність всіх форм власності. Водночас, Цивільним кодексом України (надалі – ЦК України) встановлено загальні положення права власності: право власності народу, право державної, комунальної та приватної форми власності. У свою чергу, у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління цим майном здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування [47].

Розглядаючи особливості економічного підґрунтя розподілу національних багатств у суспільстві, Р.І. Капелюшніков обґрунтував базові

розбіжності між трьома формами власності, які можна показати в такому узагальненому вигляді, виходячи з критерію поділу за доступністю особи до матеріальних благ. По-перше, за приватної форми власності власник перебуває у привілейованому стані з поміж інших членів суспільства – своїм майном у рамках закону він може користуватися безмежно або передавати іншим особам. По-друге, держава вводить правила, згідно яких доступ до ресурсів відбувається з посиланням на суспільні інтереси в цілому. Зміст правил полягає, по-перше, у чіткому визначенні переліку суспільних інтересів. По-друге, у визначенні процедури, згідно якої здійснюється доступ до конкретного ресурсу. За вказаних умов жоден індивід не перебуває у привілейованому положенні. Крім того, співвласники державної власності не володіють виключним правом на використання належних їм ресурсів. Й, по-третє, за комунальної форми власності ніхто не перебуває в привілейованому положенні, але кожен має право необмеженого використання спільної власності [48, с.36-40].

Сучасні вітчизняні науковці також приділяють увагу теоретичному співставленню різних форм власності, особливо щодо встановлення відмінності державної та приватної, яка, на їх думку, проявляється в такому: відсутність можливості співвласника державної власності продати або передати свою частку участі в ній. Крім того, ніхто не може ухилитися від володіння нею, оскільки воно обов'язкове доти, поки хтось залишається членом суспільства; члени суспільства менше зацікавлені в контролі за результатами використання державної власності; менше стимулів до того, щоб у виконанні функцій контролю спеціалізувалися члени суспільства, які мають порівняльні переваги в цьому виді діяльності; більш складні визначення та вимірювання колективного інтересу, ніж приватного [49, с.9-10].

У той же час, О.М. Литвиненко акцентується на тому, що право державної власності має багатоаспектний характер, яке не обмежується економічним та юридичним значенням, зокрема, соціальний, політичний,

психологічний аспект. Крім того, йому притаманні особливі форми та способи здійснення, які обумовлені тим, що держава реалізує власницькі права лише через уповноважені та спеціально створені для цього органи [42, с.78].

Таким чином, зводячи поняття «право державної власності» до легітимної можливості держави в особі органів публічної влади розпоряджатися загальнонаціональними ресурсами в інтересах суспільства, слід також встановити, що конкретно входить до складу державної власності (майно та кошти). Так, аналізуючи положення Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [50], до державного майна слід віднести: 1) майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; 2) майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; 3) майно, яке передане державним господарським об'єднанням; 4) корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; 5) державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; 6) державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; ; 7) безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду та ін.

У той же час, виходячи з Закону України «Про публічні закупівлі» [51] державні кошти – це кошти: Державного бюджету України та бюджетів нижчого рівня; Національного банку України; державних цільових фондів; Пенсійного фонду України; державних соціальних фондів; установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами публічної влади; державних і місцевих фондів; державного оборонного замовлення; державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб; кошти державного матеріального резерву; Аграрного фонду; Фонду соціального захисту інвалідів; які надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах

співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями.

На рахунок піднятого нами питання Ю.К. Толстой зазначав, що у країнах з розвиненою ринковою економікою питома вага державної власності в структурі основних виробничих фондів країни досить висока. Збереження у власності держави значного числа об'єктів виробничого, соціально-культурного й іншого призначення пояснюється головним чином двома чинниками. По-перше, кожна держава повинна думати про свою безпеку, причому не лише військову, але також екологічну, санітарно-епідеміологічну, продовольчу і т.д. По-друге, держава виконує широке коло соціалізованих функцій, покликаних забезпечити достатній прожитковий мінімум населення. А для всього цього необхідно мати в розпорядженні відповідну матеріально-технічну і фінансову базу [52, с.395].

На підставі вищевикладеного можна вказати ознаки права державної власності: належачи народу України, регулюється та використовується органами публічної влади в інтересам всього суспільства; державне майно лише у виключних випадках передається в приватне користування (оренда, приватизація і т.п.); перспективи використання державної власності визначаються концептуальними нормативно-правовими актами; перебуває не лише під управлінням загальноекономічними методами (правове врегулювання, фіскалізація та ін.), але й передбачає специфічні адміністративні методи управління; окремі галузі економіки монополізуються державною (життєзабезпечення населення, ядерна енергетика, оборона країни і т.п.).

Крім того, на нашу думку, державна власність має таке призначення в державі: є гарантом національної безпеки, оскільки за рахунок неї діють відповідні галузі та органи державної влади (оборона, правоохоронні, інформаційні, екологічні та ін.); забезпечує соціальність економіки (найбільший працедавець; підтримка професійної діяльності інвалідів, молоді тощо); гарантує розвиток внутрішнього виробника (антидемпінгова політика,

система спеціальних мит, підтримка сільськогосподарських підприємств, металургійної, гірничодобувної та ін.); стабілізує національну валюту, грошово-кредитні відносини (діяльність Національного банку України та державних банків та ін.); гарантує матеріальне забезпечення населення в особливі періоди (війна, надзвичайні ситуації, техногенні, природні катастрофи тощо); надає допомогу окремих галузям виробництва у разі порушення термінів постачання населенню життєво важливої продукції, товарів; для надання гуманітарної допомоги [53]; забезпечує науку, освіту, медицину та ін. сфер соціального життя; направлена на забезпечення інших функцій держави (політичних, економічних, соціальних та ін.).

У контексті зазначеного, Р. Ліфманн вважає, що з економічної позиції за рахунок державної форми власності функціонують такі утворення: 1) публічні організації – їх створення не передбачає отримання прибутку та не несе економічної доцільності, оскільки вони створюються для забезпечення найважливіших суспільних інтересів, не зважаючи на фінансові витрати (правоохоронні органи, збройні сили, державний апарат, медичні заклади тощо); 2) господарюючі організації – їх створення вже передбачає отримання прибутку, але публічні інтереси є прерогативою функціонування останніх (поштовий зв'язок, комунальні заклади, пасажирські перевезення тощо); 3) державні підприємства – їх створення передбачає отримання прибутку й не зважаючи на специфічність управління, вони регулюються законами ринкової економіки. У той же час, господарююча складова державних підприємств програмується потребами держави та суспільства [54, с.20-22].

Надалі розглянемо сутність та ознаки державного підприємства для кращого встановлення його основоположної бази функціонування, звернувшись, в першу чергу, до чинного вітчизняного кодифікованого законодавства, де в певній мірі можна виокремити загальне уявлення про категорію «підприємство». Як визначено у Господарському кодексі України (надалі – ГК України) під підприємством слід розуміти юридичну особу, яка

має відокремлене майно, самостійний баланс, рахунки в установах банків та може мати печатки. Воно діє згідно статуту та незалежно від форми власності, організаційно-правової форми, а також установчих документів, на основі яких вони створені та діють, всі підприємства в Україні мають рівні права та обов'язки. Таким чином, вітчизняне законодавство у сфері господарської діяльності до підприємств відносить «самостійних суб'єктів господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності» [55; 57].

Згідно норм ЦК України підприємство є нерухомістю у вигляді єдиного майнового комплексу, що використовується для здійснення підприємницької діяльності. У той же час, права на земельну ділянку та інші об'єкти нерухомого майна, які входять до складу єдиного майнового комплексу підприємства, підлягають державній реєстрації в органах, що здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно. Виходячи з положень Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» організаційну систему державної реєстрації прав становлять [56]:

- 1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи;
- 2) суб'єкти державної реєстрації прав: виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; акредитовані суб'єкти;
- 3) державні реєстратори прав на нерухоме майно: громадянин України, який має вищу освіту у галузі права, відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав; нотаріус; державний виконавець, приватний виконавець – у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень, а також у разі державної

реєстрації припинення іпотеки у зв'язку з придбанням за результатом прилюдних торгів нерухомого майна, що є предметом іпотеки.

Проте, на даному етапі специфіка нашої роботи вимагає розгляду державного підприємства саме як суб'єкта господарювання. Загалом підприємство розтлумачується як окрема виробнича установа; самостійний господарюючий об'єкт, створений у порядку, визначеного законом; є зазвичай юридичною особою. На переконання низки науковців підприємства є організаційно відокремленими та економічно самостійними ланками виробничої сфери народного господарства, що спеціалізується на виготовленні продукції, виконанні робіт і наданні послуг; виступає у ролі самостійного господарюючого статутного суб'єкта, який має право юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідницьку та комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку [57; 58, с. 112].

Отож, маємо погодитися з О. В. Ганночкою, що підприємство в переважній більшості випадків має статус юридичної особи, тобто організації, створеної і зареєстрованої у встановленому законом порядку, що наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю та може бути позивачем та відповідачем у суді. Вони створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування та у цивільних відносинах на них поширюється загальноцивільне законодавство [57].

У ст. 22 ГК України уточнюється поняття «юридична особа публічного права», вказуючи, що одиницями господарювання національного сектора економіки є як суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, так і ті, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує країні право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Крім того, звертається увага на певні організаційно-практичні аспекти діяльності державних підприємств, зокрема: законом можуть бути визначені види господарської діяльності, які дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам і

організаціям; відносини органів управління зі суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися на договірних засадах; Україна реалізує право своєї власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління [55].

Окремими відомчими нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України встановлено, що де-факто існують державна корпоративна власність та комунальна корпоративна власність. Разом із тим, оскільки де-юре не передбачено існування таких форм власності, їхня реєстрація не відповідатиме вимогам чинного законодавства. Таким чином, спираючись на положення ГК України, що держава реалізує право власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектору, право господарського відання та право оперативного управління становлять основу правового режиму майна так званих «державних юридичних осіб» [59].

Крім того, ГК України передбачає існування ще однієї юридичної особи – об'єднання підприємств. Залежно від порядку заснування останні можуть утворюватися як державні чи комунальні господарські об'єднання – об'єднання підприємств, утворене за ініціативою підприємств, незалежно від їх виду, які на добровільних засадах об'єднали свою господарську діяльність. Специфіка державних господарських об'єднань полягає у тому, що вони уособлюють сукупність підприємств, утворених державними підприємствами за рішенням Кабінету Міністрів України або, у визначених законом випадках, рішенням міністерств. Майно передається об'єднанню його учасниками у господарське відання або в оперативне управління на основі установчого договору чи рішення про утворення об'єднання [55].

Виходячи з вищевикладеного, у даному випадку власником майна, яким наділяється державне господарське об'єднання, є держава в особі вищого органу у системі органів виконавчої влади або інші державні інстанції, до сфери управління яких входять підприємства, що утворюють об'єднання, та при реєстрації прав власності робиться відмітка, що зазначене майно належить об'єднанню на праві господарського відання чи праві оперативного управління [59].

Виходячи із законодавчої плутанини термінології щодо суб'єктів господарювання заснованих на державній формі власності, у тому числі «юридична особа публічного права», «державна юридична особа», «державне господарське об'єднання», «державне підприємство», а також часткової теоретико-правової невизначеності у даній сфері, значна кількість науковців по різному підходить до з'ясування сутності діяльності державних підприємств [60-65]. Складною залишається ситуація й щодо визначення меж впливу держави на економічні та господарські цивільно-правові правовідносини.

На думку Ю. М. Дзери, держава в особі органів виконавчої влади систематично і планово бере участь на загальних засадах у цивільних майнових правовідносинах, насамперед з метою забезпечення публічних інтересів. Разом із тим, зазначені дії мають переважно вимушений характер, оскільки для владних інституцій характерним є адміністративно-правовий вплив на такі відносини [62]. На рахунок вказаної позиції О. В. Ганночка, І. М. Літвінов та інші автори зауважують, що обмежене втручання держави в економічні процеси мають обов'язковий характер, виходячи із ключових національних і суспільних інтересів. Водночас держава має сприяти реалізації не лише прав і законних інтересів громадян, але й забезпечувати суб'єктів владних повноважень необхідними фінансовими, матеріально-технічними та іншими засобами для свого сталого функціонування. Крім того, участь держави в цивільних правовідносинах не має примусовий характер, оскільки за своєю природою остання виконує відповідні функції в

суспільстві, до яких, в тій чи іншій мірі, входять також забезпечувати представників влади необхідними засобами [57].

Необхідно звернути увагу й на те, що наявність забезпечення публічного інтересу у діяльності державних суб'єктів господарювання у деяких наукових працях невірно трактується. Так, деякі автори схиляються до думки, що якщо державні підприємства діють в інтересах суспільства, то вони перебувають під постійним контролем громадськості. Дійсно, логічний аспект тут можна знайти, оскільки всі сфери публічного управління мають бути прозорими для широких верств населення. Проте, у нашому випадку недоречною виглядає вказана частина дефініції, адже, по-перше, це й так є апріорі закономірним, а по-друге, ряд сфер діяльності державних підприємств перебувають під захистом державної та комерційної таємниці.

Такий стан речей зумовлює обмеження розголошення інформації щодо багатьох організаційно-практичних заходів, здійснюваних суб'єктами господарювання. Отож, тут можна говорити лише про окремі начала громадського контролю в сфері державного господарювання.

Ще одним незгодженим аспектом діяльності державних підприємств у наукових колах є прибутковість. Наприклад, М.В. Ковальова переконана, що держава здійснюючи виробництво, не займається підприємницькою діяльністю, а всі отримані в результаті цього кошти покривають лише суспільні потреби [66, с.14-18]. У той же час, В.Є. Савченко та А.А. Шурус [65, с.8-13] акцентуються на тому, що прибутковість є першочерговою задачею держави при створенні своїх господарюючих одиниць.

У даній ситуації урівноважуючий фактор найкраще можна вказати за допомогою міркувань С.М. Лапіной та Н.Д. Лелюхіной на рахунок того, що державне підприємство «створює особливий вид підприємницької діяльності» [63, с.12-18]. Цілком погоджуючись з цією позицією необхідно уточнити, що не можна охарактеризувати підняте нами питання лише за допомогою цивільно- та господарсько-правових категорій. Адже господарювання держави тільки спосіб досягнення суспільного

благополуччя, втім яке не можливе без ефективного та прибуткового функціонування державних підприємств.

Виходячи з вищевикладеного слід зробити висновок, що державне підприємство – це юридична особа, створена на базі відокремленої частини державної власності рішенням уповноважених органів виконавчої влади, розпорядження майном якого здійснюється на основі права господарського відання або права оперативного управління, метою функціонування яких є забезпечення ключових державних і суспільних інтересів. Основними характерними ознаками державних підприємств є:

- а) заснування повністю або понад 50% на державній власності;
- б) управління здійснюється компетентними органами виконавчої влади за допомогою сукупності адміністративно-правових засобів і способів;
- в) у переважній більшості випадків метою функціонування не є отримання прибутку, а забезпечення стратегічно значимих національних сфер економіки і безпеки держави.

Деякі автори виділяють такі цілі функціонування державних підприємств: здійснення господарської діяльності, яку дозволено здійснювати виключно державним підприємствам; здійснення інноваційної діяльності, розробки та виготовлення продукції, що знаходиться у сфері інтересів держави і забезпечує національну безпеку; забезпечення економічно ефективного використання об'єктів державної власності, що використовуються у сфері господарювання, як правило тих, що не підлягають приватизації; здійснення діяльності, що забезпечує вирішення соціальних завдань, виробництва суспільних товарів і послуг для максимального збільшення виробництва загального блага [64, с. 8-9].

На нашу думку, цей перелік функцій є виправданим, але його потрібно скорегувати через призму того, що інститут державного підприємництва історично є одним із головних економічних інструментів, та маючи вагомий кількісний вираз у національному господарському виробництві, направлений, в тому числі на стабілізацію та розвиток товарно-грошових відносин і

реалізацію економічної функції держави. Тобто остання, передаючи вищевказане майно у користування своїм підприємствам, регулює та контролює в подальшому як належне використання та збереження державної власності, так і фінансовий стан, а також напрями діяльності самого суб'єкта господарювання.

Сьогодні в Україні, не зважаючи на масову приватизацію державного сектору та подальший розвиток ринкової економіки, державні підприємства є вагомими учасниками економічних правовідносин. Так, за даними «Статистичного щорічника України», який формується Державною службою статистику України, в 2015 році нараховувалося понад 6,5 тис. державних підприємств, із яких 41 казенні. В той же час, подальший аналіз зазначених даних засвічує динаміку їх скорочення. Прикладом, в 1997 році функціонувало 14158, 2001 – 9965, 2005 – 7750, 2008 – 7213, 2010 – 6811.

Поряд із цим відбулося майже потроєння кількості приватних підприємств у зазначений часовий проміжок – від 111644 у 1997 році, до 285821 у 2011 році [67, с. 86]. При цьому активи державних підприємств лише в два рази менші, ніж активи приватних, але чистий дохід приватних підприємств у 8,5 рази більший. На рахунок цього В. М. Пашков, спираючись на відповідну позицію С. Л. Кучера та О. І. Синенка [49], зауважує, що ефективність підприємств приватної форми власності пов'язана з наступними чинниками [68]: серед загальної кількості суб'єктів господарювання в Україні абсолютну більшість становлять малі приватні підприємства, яким належить лише до 5% від загальної вартості основних фондів, тоді як державним підприємствам – понад 45%; зважаючи на те, що приватні підприємства діють за рахунок майна, яке було приватизоване у найбільш прибуткових сферах економіки, вони отримують у декілька разів більші прибутки ніж державні господарюючі суб'єкти; діяльність державних підприємств, які заборонені до приватизації, характеризується відсутністю вільного вибору господарської діяльності, а також жорстким адміністративно-правовим впливом з боку відповідних органів виконавчої влади.

У ст. 73-77 ГК України розкриваються загальні положення щодо державних унітарних підприємств в Україні та їх види в залежності від призначення діяльності. Саме термінологічне доповнення «унітарне» пояснюється тим, що залежно від способу створення (підстав) і формування статутного фонду в Україні діють унітарні та корпоративні підприємства.

Унітарні підприємства створюються одним засновником, який виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Унітарними є підприємства: державні; комунальні; засновані на власності об'єднання громадян релігійної організації або на приватній власності засновника.

Корпоративне підприємство утворюється, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними є підприємства: кооперативні підприємства, що створюються у формі господарського товариства; інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб [55].

На доречне переконання О.В. Дейнеки, до державного сектору економіки входить: унітарний сектор (державні комерційні підприємства та казенні підприємства); корпоративний сектор (публічні акціонерні товариства, національні акціонерні компанії, холдингові компанії, товариства з обмеженою відповідністю; державні акціонерні товариства, акціонерні компанії, акціонерні холдингові компанії, холдингові компанії) [61, с.205]. Зупинимось лише на державному унітарному секторі, оскільки він представлений підприємствами, які належать Україні, так-як засновані на

100% державні власності, а тому виступають більш вагомим регулятором економічних правовідносин.

Виходячи з положень ст. 73 ГК України, державне унітарне підприємство утворюється розпорядженням відповідного органу виконавчої влади за рахунок державної власності, має такі специфічні ознаки [55]:

а) орган виконавчої влади, до сфери управління якого входить підприємство, є представником власника і виконує його функції;

б) майно перебуває у державній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання чи праві оперативного управління;

в) найменування повинно містити слова «державне підприємство»;

г) не несе відповідальності за зобов'язаннями власника і органу влади, до сфери управління якого воно входить;

д) органом управління є керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу.

Державні унітарні підприємства поділяються на два види: державні комерційні підприємства; казенні підприємства. Питанню правового статусу державного комерційного підприємства присвячено ст. 74 ГК України. Так, останнє є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на основі статуту або модельного статуту і несе відповідальність за наслідки своєї діяльності усім належним йому на праві господарського відання майном. Слід звернути увагу на те, що воно може бути перетворене у державне акціонерне товариство, 100% акцій якого належать державі, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [55].

Особливості статусу державного комерційного підприємства як суб'єкта господарювання легітимно закріплені на такому рівні: статутний капітал утворюється та встановлюється його розмір уповноваженим органом, до сфери управління якого воно належить; майно закріплюється на праві господарського відання; держава та орган, до сфери управління якого входить

підприємство, не несуть відповідальності за його зобов'язаннями, крім випадків передбачених законами; збитки, завдані підприємству внаслідок виконання рішень органів публічної влади, які було визнано судом неконституційними або недійсними, підлягають відшкодуванню зазначеними органами добровільно або за рішенням суду [55].

За видами діяльності державні підприємства, в основному, зосереджені у сфері операцій з нерухомим майном, оренді, інжинірингу та наданні послуг підприємцям – 32,4%, промисловості – 23,9%, сільському господарству, мисливству та лісовому господарству – 22,8% [69, с. 28]. Таким чином, вважаємо, що державне комерційне підприємство виконує дві основні функції в економічному секторі держави: наповнення дохідної частини Державного бюджету України; виступаючи економічним агентом держави, організовує та стимулює виробничі та інші суспільні відносини.

Як видно з вищевикладеного, державні суб'єкти господарювання є організаційно та функціонально наближеними до структури приватних. У той же час, згідно ст. 76 ГК України казенне підприємство створюється виключно за рішенням Кабінету Міністрів України. Реорганізація і ліквідація вказаного виду суб'єкта господарювання проводяться у межах чинного адміністративного та господарського законодавства за рішенням органу державної влади, до компетенції якого належить створення даного підприємства. Специфіка казенного підприємства полягає у тому, що воно створюються в окремих галузях економіки, в яких:

- законом дозволено здійснення господарської діяльності лише державним підприємствам;
- основним споживачем продукції, робіт або послуг виступає держава;
- за умовами господарювання неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів;
- переважаючим є виробництво суспільно необхідної продукції, робіт або послуг, яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, як правило, не може бути рентабельним;

– приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом [55].

Зважаючи на досить зрозуміле законодавче роз'яснення сутності та сфер утворення казенних підприємств, все-таки для кращого сприйняття цього елементу державного сектору економіки звернемося до конкретних прикладів, прописаних у чинних правових нормах [70; 71]. Так, до галузей народного господарства, де дозволена діяльність лише держави належить, наприклад, оборона, правоохоронна діяльність, атомна енергетика (Науково-виробниче об'єднання «Форт», м. Вінниця; ВО «Комунар», м. Харків; Конструкторське бюро «Південне» імені М.К. Янгеля, м. Дніпропетровськ; Науково-технічний центр артилерійсько-стрілецького озброєння м. Київ; Конструкторське бюро спеціальної техніки КБ-С м. Київ; Кримське льотно-випробувальне підприємство, м. Феодосія та ін.). На рахунок галузей, де основним споживачем виступає переважно держава можна назвати хімічну, металургійну, гірничодобувну промисловість, проектно-конструкторські роботи і т.п.

За ст. 1 Закону України «Про природні монополії» природна монополія – це стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва, а товари, що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами, у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари, ніж попит на інші товари. Таким чином, природні монополії існують у наступних сферах: транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл; зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу; транспортування інших речовин трубопровідним транспортом; передачі та розподілу електричної енергії; користування залізничними коліями,

диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування; управління повітряним рухом; централізованого водопостачання та водовідведення; транспортування теплової енергії; спеціалізованих послуг транспортних терміналів, портів, аеропортів [72].

Загалом же у кількісному виразі казенні підприємства за спеціалізацією розподіляються таким чином: науково-дослідні та конструкторські організації – 11; протезно-ортопедичні підприємства – 11; хімічні підприємства – 6; приладобудування – 6; машинобудування – 4; геологічні підприємства – 3. Крім того, статус казенних підприємств мають ще 10 структурних підрозділів інших державних підприємств на території України [69, с.29].

Вищевказане засвідчує, що казенні підприємства виконують такі функції у суспільстві: виступають виробничою базою забезпечення національної безпеки та громадського порядку в Україні; забезпечують соціальність економіки в частині вироблення продукції, яка обмежено випускається приватними підприємствами, але має важливе соціальне значення, наприклад, протези, інвалідні крісла, певні види промислових і сільського господарських товарів тощо; забезпечують державні потреби у певній специфічній сировині для економічних та ін. цілей; створюють безпечні та належні умови життєзабезпечення суспільства та національного виробництва за рахунок створення природних монополій.

Підводячи підсумки проведеного дослідження, слід відмітити, що державні унітарні підприємства є важливими економічними агентами в економіці України. Але не зважаючи на це, у правовому вітчизняному полі щодо врегулювання їх статусу склався певний вакуум і прогалини, так-як ці питання забезпечуються лише загальним господарським і цивільним законодавством, а також деякими постановами Кабінету Міністрів України. Тому, вважаємо першочерговою задачею законодавця втілити в життя Закон України «Про державні та комунальні унітарні підприємства», де закріпити

порядок створення, діяльності, ліквідації та реорганізації державних і комунальних підприємств.

1.3. Правове регулювання діяльності державних підприємств

На даному етапі дослідження необхідно з'ясувати правові засади функціонування державних підприємств, які, в першу чергу, встановлені в господарському та цивільному законодавстві (ст. 64-71, 75, 77 ГК України та ст. 92-95 ЦК України). Зокрема, мова йде про місцезнаходження, майно, організаційну структуру, філії та представництва, трудовий колектив, управління господарською діяльністю, соціальну роботу державних підприємств та ін. Тому, на базі об'єднаного аналізу цих законодавчих дефініцій, розглянемо й інші нормативно-правові акти, здійснивши розбивку на блоки, виходячи з логіки та спільної змістовності інформації.

Місцезнаходженням державного підприємства є фактичне місце ведення діяльності суб'єкта господарювання і здійснення управління й обліку. Крім того, згідно п.5 ч.1 ст.1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [73] місцезнаходження юридичної особи – адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.

Майно підприємств перебуває у державній власності і закріплюється за ним на праві господарського відання (державне комерційне підприємство) чи праві оперативного управління (казенне підприємство). У той же час, джерелами формування такого майна є: державне майно, передане підприємству відповідно до рішення про його створення; кошти та інше майно, одержані від реалізації продукції (робіт, послуг) підприємства; цільові кошти, виділені з Державного бюджету України; кредити банків; частина

доходів підприємства, одержаних ним за результатами господарської діяльності, передбачена статутом; інші джерела, не заборонені законом [55].

Загальний порядок управління державним майном, суб'єкти управління, їх права й обов'язки та інші умови визначається Законом України «Про управління об'єктами державної власності».

Самостійно визначаючи свою організаційну структуру, державне підприємство може складатися з виробничих структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділень, дільниць, бригад, бюро, лабораторій тощо), а також функціональних структурних підрозділів апарату управління (управлінь, відділів, бюро, служб тощо). Водночас особливості корегування організаційної структури підприємства містяться в окремих законодавчих актах (закони України «Про господарські товариства» [74], «Про холдингові компанії в Україні» [75], «Про акціонерні товариства» [76] та ін.).

Державне підприємство має право створювати філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи. У той же час, згідно ч.1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» від 31.12.1992 № 24-92 [77] державні підприємства не можуть бути засновниками підприємств будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів.

Керування підприємством здійснюється відповідно до його установчих документів на основі поєднання прав держави щодо господарського використання свого майна і участі в управлінні трудового колективу. Для безпосереднього керівництва господарською діяльністю підприємства на договірних засадах призначається його керівник. Крім того, на всіх господарюючих об'єктах, які використовують найману працю, між власником або уповноваженим ним органом і трудовим колективом або уповноваженим ним органом повинен укладатися колективний договір [55].

Зміст трудового та колективного договору, їх особливі умови і т.д. закріплено в ст.21 Кодексу законів про працю України [78]. Так, трудовий

договір – це угода між працівником і власником підприємства, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. У той же час, контракт – це особлива форма трудового договору, в якій строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін.

У кожному трудовому колективі можуть створюватися професійні спілки з метою здійснення представництва і захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки (Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [79] та ін.).

Державна форма власності визначає такі умови господарювання підприємства [55]:

зобов'язане 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;

для закупівель товарів, робіт чи послуг застосовує процедури закупівель, визначені Законом України «Про публічні закупівлі»;

не має права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом;

Фонд державного майна України виступає організатором продажу нерухомого майна підприємства в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України (Закон України «Про Фонд державного майна України» [80]; Наказ Фонду державного майна України від 30.07.1999 № 1477 «Про

затвердження Положення про порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю» [81] та ін.);

у разі зміни керівника обов'язковим є проведення ревізії фінансово-господарської діяльності підприємства.

самостійно організовує виробництво продукції (робіт, послуг) і реалізує її за цінами (тарифами), що визначаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом;

управляючий орган здійснює контроль за використанням і збереженням належного підприємству майна, і має право вилучити у останнього майно, яке не використовується або використовується не за призначенням, та розпорядитися ним у межах своїх повноважень.

Слід зауважити на те, що крім узагальнених положень господарського законодавства, особливості діяльності, зокрема казенного підприємства, можна знайти лише в «Типовому статуті казенного підприємства» [82]. Так, тут визначено юридичний статус, правовий статус майна, засади організації управління, порядок реорганізації та ліквідації підприємства. Крім того, встановлено право останнього діяти самостійно в таких випадках: визначати стратегію та основні напрями свого розвитку відповідно до державних програм та замовлень, плану розвитку підприємства; організовувати свою діяльність щодо забезпечення виконання державного контракту та укладених договорів; реалізовувати продукцію (виконувати роботи, надавати послуги), вироблену (виконані, надані) поза межами державного контракту, за цінами (тарифами), що встановлюються ним самостійно або на договірній основі, а у випадках, передбачених законодавством України, – за фіксованими (регульованими) державними цінами (тарифами).

У той же час, за погодженням з органом управління підприємство має право [82]: самостійно здійснювати господарську діяльність за наявності незавантажених для виконання державного контракту виробничих потужностей; одержувати кредити під виконання державного контракту; випускати цінні папери та реалізовувати їх юридичним особам і громадянам

України та інших держав відповідно до законодавства; створювати філіали, представництва, відділення та інші відособлені підрозділи з правом відкриття поточних і розрахункових рахунків і затверджувати положення про них. Крім того, відносини підприємства з іншими суб'єктами в усіх сферах господарської діяльності здійснюються на основі договорів.

Основним плановим документом підприємства є фінансовий план, форма та методичні рекомендації по розробці якого затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань економіки (Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки» [83]; Лист Міністерства економіки України від 01.08.2006 №147-24/296 «Щодо заповнення форми фінансового плану» [84] та ін.).

Відповідно до фінансового плану підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів. Крім того, затверджуються суми коштів, які направляються державі як власнику і зараховуються до Державного бюджету України, у порядку передбаченому Бюджетним кодексом України [85] та ін. А після сплати обов'язкових платежів підприємства провадять відрахування від прибутку, що залишається в їхньому розпорядженні, на технічне переобладнання виробництва, освоєння нових технологій, здійснення природоохоронних заходів і нового будівництва та на поповнення власних оборотних коштів [86].

Державне підприємство самостійно здійснює зовнішньоекономічну діяльність, яка є частиною зовнішньоекономічної діяльності України та може відкривати за межами України свої представництва, філії та виробничі підрозділи.

Основні засади такої діяльності закріплено в Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [87] та безпосередньо у ст.4 вказується, що до видів зовнішньоекономічної діяльності підприємств належать: експорт та

імпорт товарів, капіталів та робочої сили; міжнародні фінансові операції та операції з цінними паперами; кредитні та розрахункові операції; спільна підприємницька діяльність з іноземними суб'єктами господарської діяльності; організація та здійснення оптової, консигнаційної та роздрібною торгівлі на території України за іноземну валюту; товарообмінні операції та інша діяльність, побудована на формах зустрічної торгівлі з іноземними суб'єктами господарської діяльності; орендні, в тому числі лізингові, операції з іноземними суб'єктами господарської діяльності; інші види зовнішньоекономічної діяльності, не заборонені прямо і у виключній формі законами України.

Соціальну діяльність державного підприємства умовно можна розділити на дві підгрупи: а) соціальні обов'язки на виробництві (Кодекс законів про працю України, закони України «Про охоронну праці» [88], «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [89], «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» [90], «Про зайнятість населення» [91], «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [92] та ін.; б) соціальна відповідальність. У сфері трудових відносин відповідальні посадові особи державних підприємств можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності [93].

Соціальні обов'язки підприємства на виробництві проявляються в такому: надавати можливості трудовому колективу за участі з керівництвом вирішувати питання щодо соціального розвитку підприємства; забезпечувати підготовку кваліфікованих робітників та спеціалістів; надавати пільги відповідно до закону своїм працівникам, які навчаються без відриву від виробництва; забезпечувати для всіх працівників підприємства належні і безпечні умови праці. Соціальна відповідальність підприємства полягає в такому: пенсіонери та інваліди, які працювали до виходу на пенсію на

підприємстві, користуються нарівні з його працівниками наявними соціальними можливостями, що передбачені статутом підприємства [94].

Державне підприємство є платником податків і державних зборах на загальних умовах (Податковий кодекс України [95], Митний кодекс України [96], Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [97] та ін.), крім випадків передбачених законодавством.

Суб'єкти господарювання державної форми власності зобов'язані отримувати всі товари (роботи, послуги) в рамках державних закупівель на календарний рік, порядок та умови яких передбачено Законом України «Про публічні закупівлі» за контролю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Тепер звернемо увагу на те, що оскільки діяльність державних підприємств має особливу мету створення та характер діяльності, а тому крім загальних правил цивільного обороту вони врегульовуються й спеціальними нормативно-правовими актами. Таким чином, аналіз останніх проведемо також з розбивкою на блоки, виходячи зі сфери функціонування підприємств.

Сфера військового та спеціального призначення. Державні господарюючі суб'єкти мають право виготовляти, зберігати, ремонтувати та продавати, в тому числі, вогнепальну зброю військового призначення, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими снарядами та інші спеціальні пристрої (Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [98]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [99] та ін.).

У Законі України «Про державне оборонне замовлення» вказується, що державне оборонне замовлення є засобом державного регулювання у сфері наукового та матеріально-технічного забезпечення потреб оборони і національної безпеки України, який визначає порядок взаємодії міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних установ,

організацій та суб'єктів підприємницької діяльності під час його формування, розміщення і виконання, а також передбачає заходи щодо виконання міжнародних договорів України з питань військово-технічного співробітництва. Водночас до оборонного замовлення можуть належати, наприклад: створення, модернізація, утилізація та знищення озброєння, військової та спеціальної техніки; поставка (закупівля) військової зброї, боєприпасів, військової та спеціальної техніки, вузлів, агрегатів, запасних частин, речового та медичного майна, продовольства, пально-мастильних матеріалів; ремонт і модернізація озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого військового майна [100].

Монополістом у вищевказаній сфері виступає Державна компанія з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення («Укрспецекспорт»). Вона є уповноваженим державою посередником у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності у сфері експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення, а також товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю (Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення» [101] та ін.).

Сфера наркотичних і лікарських засобів. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» надає право підприємствам за умов попереднього отримання ліцензії на розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізацію (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Вказані дії перебувають під жорстким контролем держави та передбачають юридичну відповідальність (Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [102] та ін.).

Ще одною специфічною сферою діяльності держави є створення лікарських засобів. За ст.3 Закону України «Про лікарські засоби» [103]

державна політика у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів спрямовується на підтримку наукових досліджень, створення та впровадження нових технологій, а також розвиток виробництва високоефективних та безпечних лікарських засобів, забезпечення потреб населення ліками належної якості та в необхідному асортименті. З цією метою державні підприємства створюють лікарські засоби після дотримання ряду вимог: доклінічне вивчення лікарських засобів; клінічні випробування лікарських засобів; захист прав пацієнта (добровольця); державна реєстрація лікарських засобів.

Сфера ядерної енергії. Діяльність, що пов'язана з ядерною енергією, ліцензується за правилами, передбаченими Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [104]. А основоположним актом у ядерному вітчизняному законодавстві є Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [105], який встановлює пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії, регулює діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок і джерел іонізуючого випромінювання, встановлює також правові основи міжнародних зобов'язань України щодо використання ядерної енергії.

Сфера природних вуглеводнів. Закон України «Про нафту і газ» [106]: визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України; регулює відносини, пов'язані з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням і використанням нафти, газу та продуктів їх переробки з метою забезпечення енергетичної безпеки України; забезпечує захист прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр. У свою чергу, у ст.1 Закону України «Про газ (метан) вугільних родовищ» [107] зазначається ще один вид діяльності в цій сфері, тобто видобування газу (метану) вугільних родовищ, що являє собою господарську діяльність, яка включає комплекс технічних заходів,

спрямованих на вилучення газу (метану) вугільних родовищ з вугільних пластів, вміщуючи порід та підземних порожнин діючих шахт і тих, що готуються до експлуатації, та вугільних родовищ, промислова розробка яких не здійснювалася, незалежно від їх подальшого використання, а також відпрацьованих вугільних родовищ, якщо вилучений газ (метан) призначається для подальшого використання як матеріальний та/або енергетичний ресурс.

У практичній площині зазначені нормативно-правові акти здебільшого реалізуються у вигляді діяльності Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»» від 25.05.1998 № 747 [108]), яка монопольно в Україні здійснює: видобування нафти і природного газу; постачання природного та скрапленого газу; створення та експлуатація транзитних міждержавних систем транспортування нафти, нафтопродуктів і природного газу; організація виробництва необхідних для нафтогазового комплексу обладнання, машин, механізмів і приладів, запасних частин та деталей до них; організація та виконання геологорозвідувальних робіт, експлуатація нафтових, газових і газоконденсатних родовищ; участь у реалізації міжнародних проектів у нафтогазовому комплексі; організація виробництва і постачання електричної та теплової енергії.

Сфера авіаційного та аерокосмічного будування. Концептуальним документом у даній галузі виступає Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008-2012 роки [109], в руслі якої у космічній сфері підприємства мають здійснювати: модернізацію існуючих та розроблення перспективних ракет-носіїв, їх систем, а також космічних апаратів; забезпечення випереджальних прикладних розробок систем ракетно-космічної техніки, приладів, наземних програмно-апаратних комплексів, інформаційних технологій; реалізацію найбільш актуальних і престижних міжнародних дослідницьких проектів та ініціатив.

Основний вітчизняний авіабудівний комплекс нараховує понад десять державних підприємств, абсолютна більшість який включена до складу авіабудівного концерну «Авіація України». Згідно Статуту [110] останнього, підприємства-учасники повинні: формувати плани науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; здійснювати виробництво та ремонт літаків; організовувати льотні випробування, технічне переозброєння; реалізовувати продукцію на експорт і для внутрішнього споживання та ін.

Сфера гірничо-металургійного комплексу. Основоположні засади видобування та подальшого розпорядження корисними копалинами закладено в Кодексі України про надра [11], а щодо підприємств зазначено: право бути користувачами надр; види та строки користування надрами; перелік прав і обов'язок при користуванні надрами; захист надр; обов'язковість отримання дозволів для користування надрами; б) особливості проектування гірничодобувних об'єктів, а також підземних споруд; обов'язковість консервації чи ліквідації підприємства після вичерпання надр.

Вказані організаційні начала гірничого видобування переведено в практичний вимір нормами Закону України «Гірничий закон України» [112], де визначено організаційно-правові засади проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ та організацій.

Насамкінець доцільно зазначити, що вищезазначені нормативно-правові акти в жодному разі не окреслюють в повній мірі правову сферу діяльності державних підприємств, а лише вказують на певні важливі умови їх функціонування. Крім того, тут необхідно звернути увагу на те, що чинне нормативно-правове забезпечення діяльності останніх є досить розпорошеним, охоплюючи значний масив різногалузевих правових актів. На нашу думку, такий стан речей має бути легітимно оптимізований та уніфікований в частині зазначення переліку загальних законодавчих актів щодо діяльності державних підприємств та їх управління в правовідносинах господарювання.

На підставі аналізу правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні можна зробити наступні висновки, що зважаючи на особливий правовий статус державних суб'єктів господарювання, законодавча регламентація діяльності останніх має загальний і спеціальний характер.

Загальна нормативна база включає Бюджетний кодекс України, ГК України, ЦК України, Кодекс України про надра, КЗПП, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про управління об'єктами державної власності», «Про господарські товариства», «Про холдингові компанії в Україні», «Про акціонерні товариства», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про публічні закупівлі», «Про Фонд державного майна України», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про охорону праці», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», «Про зайнятість населення», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»; декрет Кабінету Міністрів України «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» від 31.12.1992 № 24-92, наказ Міністерства економіки України від 21.06.2005 №173 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансових планів державних підприємств, акціонерних, холдингових компаній та інших суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі, та їх дочірніх підприємств», наказ Фонду

державного майна України від 30.07.1999 № 1477 «Про затвердження Положення про порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю», Типовий статут казенного підприємства та ін.

Оскільки діяльність державних підприємств має особливу мету створення та характер діяльності, тому крім загальних правил цивільного обороту вони врегульовуються й спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема: закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», «Про лікарські засоби», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про нафту і газ», «Гірничий закон України»; постанови Кабінету Міністрів України «Питання Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення» від 09.10.1996 № 1247, «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» від 25.05.1998 № 747 та ін.

Висновки до розділу 1

1. За результатами проведеного дослідження визначено та охарактеризовано історичні періоди становлення адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні. Так, у перший період (кінець XVII – початок XVIII ст.) відбулося зародження державного підприємництва, що переважно змішувалося з економічною функцією держави, не маючи закріпленого правового положення.

За другого періоду (початок XVIII – початок XIX ст.) управління державними підприємствами відбувалося одноособово царем і згідно законодавства воєнного часу. Зазначені тенденції збереглися й за третього періоду (початок XIX – 60-ті роки XIX ст.), який ознаменувався тим, що державне виробництво не керувалося економічними засадами діяльності, а піддавалося адміністративному регулюванню.

Під час четвертого періоду (60-ті роки XIX ст. – 1914 р.) державним підприємствам надано статус юридичної особи, а керівні засади діяльності закріплюються, в тому числі, в кодифікованих законодавчих актах. З приходом нової влади розпочинається п'ятий період (1914–1920 р.р.), який охарактеризувався жорстким адміністративним управлінням державних підприємств, де особлива увага приділялася виключно виконанню планів державного виробництва.

Час впровадження нової економічної політики в СРСР є шостим періодом розвитку адміністративно-правового регулювання державних підприємств (1921– початок 30-х р.р. XX ст.). Цей історичний проміжок характеризувався створенням значного масиву нормативно-правових актів щодо організаційно-практичної та економічної діяльності суб'єктів господарювання державної форми власності.

Разом із тим, за сьомого періоду (30-ті – кінець 50-х р.р. XX ст.) державні підприємства відновлюють своє функціонування в жорстких адміністративно-командних рамках.

З 60-х й до початок 90-х років ХХ ст. – восьмий період – створено кодифіковане цивільне, господарське законодавство. Прийнято низку нормативно-правових актів щодо діяльності державних підприємств, які набули статусу самостійних суб'єктів господарювання. Й дев'ятий період (початок 90-х р. ХХ ст. й до сьогодні) визначився переходом економіки до конкурентних товарно-грошових відносин. Це зумовило створення нового масиву законодавства щодо регулювання діяльності державних підприємств.

2. Державні підприємства є спеціальними суб'єктами господарювання, яким надано право у ході свого функціонування використання державної форми власності. За даних умов реалізація права державної власності – це легітимна можливість держави в особі адміністрації державних підприємств розпоряджатися загальнонаціональними ресурсами в інтересах суспільства.

До ознак державної власності, яка перебуває у віданні державних підприємств, слід віднести: належачи народу України, регулюється та використовується органами публічної влади в інтересам всього суспільства; державне майно лише у виключних випадках передається в приватне користування; перспективи використання державної власності визначаються концептуальними нормативно-правовими актами; перебуває не лише під управлінням загальноекономічними методами (правове врегулювання, фіскалізація та ін.), але й передбачає специфічні адміністративні методи управління; окремі галузі економіки монополізуються державною.

3. Інститут державного підприємництва історично є одним із головних економічних інструментів, та маючи вагомий кількісний вираз у національному господарському виробництві, направлений, в тому числі на стабілізацію та розвиток товарно-грошових відносин і реалізацію економічної функції держави. Тобто остання, передаючи вищевказане майно у користування своїм підприємствам, регулює та контролює в подальшому як належне використання та збереження державної власності, так і фінансовий стан, а також напрями діяльності самого суб'єкта господарювання.

4. Державне підприємство – це юридична особа, створена на базі відокремленої частини державної власності рішенням уповноважених органів виконавчої влади, розпорядження майном якого здійснюється на основі права господарського відання або права оперативного управління, метою функціонування яких є забезпечення ключових державних і суспільних інтересів.

Основними характерними ознаками державних підприємств є: а) заснування повністю або понад 50% на державній власності; б) управління здійснюється компетентними органами виконавчої влади за допомогою сукупності адміністративно-правових засобів і способів; в) у переважній більшості випадків метою функціонування не є отримання прибутку, а забезпечення стратегічно значимих національних сфер економіки і безпеки держави.

5. Державні унітарні підприємства поділяються на два види: комерційні підприємства та казенні підприємства. Державне комерційне підприємство виконує дві основні функції в економічному секторі держави: наповнення дохідної частини Державного бюджету України; виступаючи економічним агентом держави, організовує та стимулює виробничі та інші суспільні відносини. Водночас казенні підприємства: виступають виробничою базою забезпечення національної безпеки та громадського порядку в Україні; забезпечують соціальність економіки в частині вироблення продукції, яка обмежено випускається приватними підприємствами, але має важливе соціальне значення, наприклад, протези, інвалідні крісла, певні види промислових і сільського господарських товарів тощо; створюють безпечні та належні умови життєзабезпечення суспільства та національного виробництва за рахунок створення природних монополій.

Державні унітарні підприємства є важливими економічними агентами в економіці України, але не зважаючи на це у правовому полі щодо врегулювання їхньої діяльності існують суттєві прогалини. Зокрема,

зазначена сфера забезпечуються лише загальним господарським і цивільним законодавством, а також деякими постановами Кабінету Міністрів України.

6. Державні суб'єкти господарювання мають особливий правовий статус, тому законодавча регламентація їхньої діяльності врегульовується загальними і спеціальними нормативно-правовими актами. Загальна нормативна база визначає порядок функціонування державних підприємств як рівноправних учасників цивільно-грошового обороту. У той же час, спеціальне законодавство гарантує вказаним господарюючим суб'єктам виключне або монопольне становище в окремих суспільно важливих сферах, наприклад, оборона держави, ядерна енергетика, тощо.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

2.1. Сутність та зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств

Функціонування будь-якої держави передбачає організацію управління членами суспільства для його сталого існування та розвитку. Одним із найважливіших аспектів цього процесу виступає регулювання економічної сфери, яке включає в себе дещо специфічні характеристики владного впливу, ніж щодо інших правовідносин. Отож, через призму державного управління економікою з'ясуємо особливості адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств.

«Державне управління, – зазначає Ю.П. Битяк, – самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої форми державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом» [58, с. 8].

Характеризуючи державне управління, В. Я. Малиновський зазначає, що воно «багатогранна організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій, що здійснюється через практичну діяльність органів виконавчої влади» [113, с. 166].

Державне управління, проникаючи і в економічну сферу, встановлює правові норми та правила її функціонування, забезпечуючи все це державним примусом. Й такий стан речей має закономірний характер, адже «в усі часи держава стягувала податки, тобто вносила свої зміни в круговерть приватного капіталу...встановлювала митні режими та приймала законодавство для

захисту праці...виступала арбітром, тому що не може, по самому своєму визначенню та призначенню, ігнорувати правила, що забезпечують загальний інтерес і суспільне благо. Навіть коли держава стверджує, що не цікавиться економічним життям, тим самим вона втручається, оскільки пускає справи на самотік» [2, с.118]. Ось чому, як писав Кеннет Р. Торнтон: «...уряди є центральними діючими особами...економіки. Вони...можуть викликати економічний застій і...вони ж можуть створити умови для економічного росту» [114, с.4].

Дійсно, без державного управління помітно знижується ефективність виробництва, незатребуваною виявляється наука, скорочується через подорожчання інфраструктура соціальної сфери, а рух до цивілізованих форм життя здійснюється стихійно, з великими витратами та значними втратами [115, с.177].

Роль держави в економіці П. Самуельсон розумів у такому: прямий контроль – економіка хоча й регулюється ринковими механізмами, але потребує різнопланових активних дій у цій сфері; суспільне споживання – державна політика направлена на соціалізацію економіки; забезпечення потреб не конкретних індивідів, а всього суспільства; державне виробництво – створення та функціонування державних підприємств має важливе значення для економіки, оскільки, по-перше, забезпечує державний апарат, по-друге, створює конкуренцію приватним суб'єктам господарювання, і, по-третє, здійснює свою діяльність у специфічних галузях (природні монополії); видатки на соціальне обслуговування – держава забезпечує населення мінімальним прожитковим рівнем і створює умови для розвитку товарно-грошових відносин і підприємництва [116, с.151-152].

К.Р. Макконнелл і С.Л. Брю вказують, що державне управління економікою включає в себе такі функції: формування правової і соціальної основи діяльності підприємств; підтримка конкуренції на ринках; перерозподіл ресурсів; стабілізація економіки країни [117, с.91]. Отже, на нашу думку, можна виокремити низку детермінант державного управління

економікою, а саме: будь-які суспільні правовідносини мають набути правового закріплення; за кризових явищ тільки держава може забезпечити відновлення та урівноважити факторні причини цього; лише володіючи значним ресурсним інструментом, держава може вчиняти належний вплив на економічні процеси; створюючи та регулюючи діяльність державних виробничих підприємств, держава імперативно-рекомендативно вказує на належну кон'юнктуру ринку, яка має підтримувати не лише приватну власність, але й забезпечувати публічні інтереси та національну безпеку країни; конституційне закріплення різних форм власності зумовлює виникнення національних економічних одиниць – державних підприємств, які, зрозуміло, потребують корегування своєї діяльності суб'єктами владних повноважень; не всі суб'єкти ринкових правовідносин мають на меті отримання прибутку, а забезпечують соціальну та інші сфери держави. Тому, вони регулюються державною, прикладом, медицина, освіта; ринкова економіка не ставить собі за мету працевлаштувати всіх бажаючих членів суспільства, тим більше з обмеженими фізичними можливостями чи вадами розвитку. Ось чому, саме держава виступає найбільшим працедавцем; без врегулювання економічної сфери безумовним стане розвиток галопуючої інфляції, монополізму та інших негативних явищ і процесів; ряд галузей економіки мають регулюватися лише державою (енергетика, оборона, тощо); саморегулювання ринкової економіки не може призводити до постійних позитивних результатів без адміністративно-правових заходів держави.

На підставі зазначеного, можна вважати, що державне управління економікою активізується не лише «...коли відповідно ринкові механізми дають збої», як стверджує, наприклад, М.В. Василовська [118, с.91], а має значно ширше призначення у суспільних відносинах.

За період державної незалежності в Україні концептуального значення набуло відхід суб'єктів владних повноважень від функції безпосереднього управління, характерних для переважної більшості держав з суворою централізованою системою управління та пануванням державної форми

власності. Відбуваються процеси, що свідчать про зменшення функцій державного управління деякими сферами життя, особливо економікою. На цій підставі проявляються тенденції до становлення системи державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський вплив пов'язується з самостійністю тих чи інших структур. Про це свідчить курс на забезпечення реальної оперативної та господарської самостійності на регіональному і місцевому рівнях, підприємств і установ. Увага зосереджується на виробленні економічної політики, розвитку економіки, стимулюванні підприємництва, роздержавленні майна та ін. [58, с.13].

Із зазначеного слідує, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [119].

У той же час, такі позитивні тенденції зміни вектору державної політики в сфері економіки не обійшлися без певних негативних явищ. Як вірно вказує М.Є. Брильова, що в даний час політика органів влади держави та регіонів унаслідок неоднозначності їх позиції характеризується ваганнями щодо рівня впливу на економіку: від жорсткого втручання в ці процеси до взагалі відсутності належного впливу. На практиці такий принцип реалізується в спірних мірах органів влади: зниження економічних та адміністративно-правових бар'єрів, з одного боку, і нагромадження контрольних заходів, дублюючих один одного, з – іншої [120, с.66].

Можна зробити висновок, що в законодавстві, науковій літературі тощо поряд зустрічаються два поняття «державне управління» та «державне регулювання», які є подібними, але не тотожними за змістом [121, с. 78]. Наприклад, З.М. Залога, С.Й. Сажинець, І.Р. Михасюк вузько сприймають сутність державного регулювання, зводячи його лише до інструмента підкорення соціальних процесів владній волі держави. Таким чином, для перелічених науковців державне регулювання є сукупність функцій державної влади, спрямованих на досягнення цілей та забезпечення узгодженої у правовому полі діяльності органів державної влади. Перш за все це стосується діяльності суб'єктів ринкової економіки і передбачає створення та впровадження єдиного законодавчого, а з початку – правового поля, норм і правил їхньої діяльності. Тобто механізм регулювання залежить від компетенції органів державної влади та являє собою діяльність щодо зміни обсягу правових повноважень і спрямування керованих об'єктів у необхідних для влади напрямках [122, с.69-70].

На думку О.О. Кундицького, загальнотеоретичне визначення державного регулювання має різні напрями наукового сприйняття: державне регулювання трактується як економічна діяльність держави. Тобто необхідність такого регулювання зумовлена задля реалізації національних інтересів держави; державне регулювання розглядається як система заходів. Метою державного регулювання є стабілізація та пристосування соціально-економічної системи до умов, що змінюються; державне регулювання представляється як комплекс основних форм і методів впливу на певний процес чи об'єкт. Тобто передбачає вплив на розвиток суспільного способу виробництва і покращення соціального розвитку країни [123, с.303-304].

Отже, регулювання органами державної влади економічних процесів – дефініція більш гнучка та ємна, ніж його державне управління. Для регулювання характерне впорядкування відносин, спрямування діяльності шляхом застосування економічних важелів (податків, акцизних ставок, мита тощо), приведення механізму вільного господарювання до норм правового

функціонування. Але, в той же час регулювання є різновидом управління, що не передбачає владної зміни структури об'єкта регулювання [122, с.70].

У теорії і практиці державного регулювання можна виділити чотири основні механізми його реалізації: програмно-цільове планування, індикативне планування, використання інституту соціальних стандартів, соціальний маркетинг. Так, програмно-цільове планування є діяльністю, спрямованою на визначення цілей соціально-економічного розвитку, пріоритетів соціально-економічної політики, а також формування комплексів заходів з вказівкою джерел їх фінансування по досягненню вказаних цілей і пріоритетів. У свою чергу, індикативне планування за своєю суттю засноване на постановці певної мети і прагненні до її досягнення. З іншого боку, індикативне планування залишає свободу дій для економічних агентів.

Використання інституту соціальних стандартів створює нормативно-правові основи для виконання державного замовлення на виробництво необхідних суспільству соціально значимих і громадських благ. Соціальний маркетинг дозволяє проаналізувати ринок, виявити потреби споживачів і сегментувати ринок, а також сформувані конкурентні переваги [124, с.11-13].

Тепер звернемося безпосередньо до характеристики державного регулювання економіки. Окремі його організаційно-практичні аспекти за останнє десятиліття розглядалися багатьма вітчизняними науковцями, серед яких О.О. Бірюков, О.В. Ваганова, С.С. Дзезик, Ю.В. Ігнатенко, О.М. Кириченко, О.І. Кирпот, Д.В. Ключин, О.М. Комяков, В.В. Литвин, Н.М. Ногінова, В.В. Похилюк, Р.В. Рудник, Т.В. Светлична, С.І. Чернов, С.І. Юшина та ін.

У цілому, державне регулювання економіки – це система державних заходів, спрямованих на забезпечення нормального процесу суспільного відтворення, сприятливих умов для функціонування держави; сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади, державних установ і організацій на розвиток суспільного способу виробництва для його стабілізації та пристосування до умов, що постійно змінюються; одна з

функцій держави, завданням якої є забезпечення економічного зростання та соціальної стабільності. Воно включає прогнозування, планування, формування державного бюджету, оподаткування, фінансування, облік, контроль. При цьому сутність бюджетної політики полягає у використанні податків, видатків державного бюджету, амортизації з метою регулювання економіки [122, с.70].

Органи державної виконавчої влади використовують різні форми впливу на економічні процеси з метою проведення узгодженої відповідними демократичними процедурами державної політики. Б.А. Райзберг вважає за доцільне застосування в ринкових умовах таких форм регулювання економіки з боку держави: безпосереднє державне управління рядом галузей, об'єктів; податкове регулювання; грошово-кредитне регулювання; бюджетне регулювання; регулювання шляхом формування державних програм і замовлень; цінове регулювання; регулювання умов трудових відносин; соціальне регулювання; регулювання екологічної безпеки; регулювання шляхом ліцензування тощо [125, с.57].

У свою чергу, застосовуються прямі й непрямі засоби і способи правового регулювання економіки. Перші із них не пов'язані зі створенням додаткового матеріального стимулу або небезпекою фінансового збитку і базуються на силі державної влади та передбачають: визначення стратегічних цілей розвитку економіки та їх вираження в індикативних й інших планах, цільових програмах; державні замовлення і контракти на постачання визначених видів продукції, виконання робіт, надання послуг; державна підтримка програм, замовлень і контрактів; нормативні вимоги до якості і сертифікації технології і продукції; правові й адміністративні обмеження і заборони по випуску певних видів продукції і т.п.; ліцензування операцій по експорту і імпорту товарів, тобто зовнішньоторговельних операцій [126, с.16].

Непрямий вплив державного регулювання на економічні процеси передбачає в основному товарно-грошові важелі, що визначають «правила

гри» в ринковому господарстві і впливають на економічні інтереси суб'єктів господарської діяльності. Сфера застосування непрямого регулювання у міру розвитку ринкової економіки значно розширюється, звужуючи можливості прямого втручання держави в процеси розширеного відтворення. До них слід віднести: оподаткування, рівень обкладення і система податкових пільг; регулювання цін, їх рівнів і співвідношень; платежі за ресурси, ставки відсотка за кредит і кредитні пільги; митне регулювання експорту і імпорту, валютні курси і умови обміну валют [126, с.16-17].

З такою класифікацією в повній мірі погоджуються А.Є. Ачкасов і Т.А. Пушкарь, але вказують на те, що прийоми, засоби та способи державного регулювання економіки можливо поділити також на: правові – система законів і законодавчих актів, регулюючих соціально-економічні процеси; економічні – система фінансових і матеріальних стимулів, створена державою і спрямована на суб'єктів господарювання; адміністративні – методи, які ґрунтуються на силі державної влади; неформальні методи – це методи, засновані на культурних і національних традиціях, релігійних особливостях, менталітеті нації, психології і формуванні громадської думки і т.д. [127, с.14].

Із врахуванням висновків попереднього розділу нашого дослідження щодо сутності державного підприємства, слід констатувати, що останні в переважній більшості випадків врегульовуються прямим впливом державного регулювання. Слід нагадати, що такий стан зумовлений тим, що державні суб'єкти господарювання мають особливий статус в рамках національної економіки, а тому не можуть на власний розсуд функціонувати в умовах вільної ринкової економіки. Органи виконавчої влади здійснюють щодо них адміністративно-правове регулювання з оглядом на дотриманням керівної ідеї – забезпечення національної безпеки, зокрема економічної та суспільних інтересів.

У даному випадку важливим є вказати на те, що в цілому правове регулювання – це метод державного управління, який здійснюється за

допомогою юридичних засобів, суттю якого є владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їхніх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів.

Правове регулювання у системі виконавчої влади складається із двох груп методів: 1) правове регламентування – видання нормативно-правових актів з метою встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості суспільних відносин у сфері державного управління; 2) розпорядчо-юридичні дії – невід'ємний елемент будь-якої адміністративно-управлінської діяльності; спрямовані на правове регулювання поточної управлінської діяльності [128, с.153-154,182].

Таким чином, в контексті вищевикладеного слід погодитися з думкою В.В. Галуцька та О.М. Єщук на рахунок того, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Йому притаманні такі ознаки:

має цілеспрямований характер; має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються суб'єктами адміністративного права і суспільством та мають для них певне значення;

спрямоване на забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів нормального функціонування громадянського суспільства та держави;

забезпечується передусім на основі реалізації адміністративно-правового методу правового регулювання;

набуває упорядкованого характеру, тобто здійснюється за допомогою певних правових елементів;

має визначені стадії, що передбачають насамперед правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних публічних прав і юридичних адміністративних обов'язків та їх реалізацію [129].

Такий виклад свідчить про те, що під адміністративно-правовим регулюванням діяльності державних підприємств слід розуміти закріплену в нормах права специфічну форму державного регулювання економіки, яка переважно ввібравши в себе адміністративні методи цього процесу, передбачає нормотворчу та поточну управлінську діяльність органів державної влади щодо впорядкування реалізації функцій державних суб'єктів господарювання.

У той же час, якщо обмежитися лише вищевикладеним, то може скластися хибне враження, яке, до речі, привалює в українському соціумі, що держава лише за допомогою примусових (адміністративних), майже силових способів, врегульовує економічну та поточну організаційно-планову діяльність своїх суб'єктів господарювання. Насправді ж тут необхідно відрізнити умови, створені сучасною ринковою економікою, й порядок речей, який був продиктований у цій сфері за радянського тоталітарного режиму. У той час державні підприємства в абсолютній мірі маніпулювалися органами влади задля виконання соціалістичних цілей в рамках планової економіки.

У сьогоднішніх же реаліях інструменти державного регулювання діяльності державних підприємств набули більш диференційованого характеру. Так, розвиток ринкових відносин вимагає від держави втілювати в життя своєрідний симбіоз економічних і адміністративних методів врегулювання діяльності державних підприємств. Ось чому, «на практиці обидва види регулювання існують не окремо, а у взаємозв'язку. Такі характеристики, як комплексність і безперервність, трансформують якості впливу держави на економічні процеси, тобто відбувається пряме управління на макрорівні. Об'єктом його виступає державна власність (державні підприємства, підприємства за участю держави)» [130, с.22].

Вважаємо, що загалом система легітимного втручання держави в діяльність державних підприємств передбачає прямі та непрямі методи державного регулювання діяльності державних підприємств. Так, ведучи мову щодо економічної складової державного регулювання діяльності державних підприємств слід зауважити, що податкова, митна, валютна політика тощо в частині підприємництва направлена, в першу чергу, на визначення «правил гри» саме для приватних господарюючих суб'єктів. У той же час, державні комерційні підприємства, хоча і є представниками унітарного сектору, в певній мірі також потрапляють під такий вплив. Наприклад, вони є платниками податку на загальних умовах (ст. 133 Податкового кодексу України) й лише в окремих випадках, зокрема згідно Листа Головної податкової інспекції України від 22.03.96 № 05-214/10-1937 «Про оподаткування прибутку державних підприємств» [131], тимчасово напряду підпадають від адміністративні методи регулювання; мають додаткові податкові пільги, преференції й т.п.

Більше того, вступаючи в цивільні правовідносини, державні комерційні підприємства мають рахуватися з деякими вимогами вільного ринку та дотримуватися їх. Ось чому, корегування діяльності інших суб'єктів господарювання – акцептантів, яке часто обумовлене непрямими методами регулювання, визначає й порядок таких договірних взаємин.

Додаткової акцентуації потребує той факт, що державні корпоративні підприємства, крім вищевказаних, мають й інші специфікації щодо піднятого нами питання. Викликано це щонайменше із-за двох причин. По-перше, державний корпоративний сектор економіки врегульовується не лише нормами адміністративного законодавства, але й суттєво потрапляє в цивільно-правове поле (законодавство щодо діяльності акціонерних і господарських товариств тощо). По-друге, на відміну від унітарних, корпоративні підприємства, в цілому крім суб'єктів природних монополій, діяльність яких буде розглянута в наступних підрозділах нашого дослідження, можуть перебувати у власності держави лише на 50% й більше

відсотків акцій відповідно. Звичайно, в силу такого особливого статусу останніх не передбачається лише адміністративно-правове регулювання їх функціонування.

Водночас, навіть із врахуванням вищевикладеного, констатуємо, що переважна більшість питань функціонування державних підприємств, особливо в частині забезпечення національної безпеки та суспільних інтересів, безальтернативно вирішується адміністративними способами і засобами. Адміністративні методи державного регулювання діяльності державних підприємств, іншими словами безпосередній вплив держави на економічний сектор включає:

1) загальні адміністративні методи регулювання (наприклад, ліцензування певних видів господарської діяльності, заборона виготовлення певних груп товарів, встановлення обов'язкових для виконання правил, методик, стандартів і т.п.). Ця група методів в деякій мірі була розглянута раніше, під час аналізу питання щодо правового регулювання державних підприємств. Крім того, деякі нерозкриті аспекти знайдуть своє практичне відображення у наступному підрозділі нашої роботи під час висвітлення компетенції суб'єктів адміністративно-правового регулювання діяльності державних господарюючих одиниць;

2) спеціальні адміністративні методи регулювання. Останні є визначальними та найбільш використовуваними суб'єктами владних повноважень під час правового врегулювання лише діяльності державних підприємств.

Отже, підсумовуючи викладене у даному підрозділі, можна зробити такі висновки. По-перше, державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності державних підприємств – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та державними суб'єктами господарювання, недопущення прийняття

економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність державних підприємств та усунення перешкод для розвитку їхньої господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [119].

По-друге, під адміністративно-правовим регулюванням діяльності державних підприємств слід розуміти закріплену в нормах права специфічну форму державного регулювання економіки, яка переважно ввібравши в себе адміністративні методи цього процесу, передбачає нормотворчу та поточну управлінську діяльність органів державної влади щодо впорядкування реалізації функцій державних суб'єктів господарювання.

По-третє, у переважній більшості випадків діяльність державних підприємств врегульовується прямими (адміністративними) методами державного регулювання. Такий стан речей зумовлений тим, що державні суб'єкти господарювання мають особливий статус в рамках національної системи господарювання, а тому не можуть на власний розсуд функціонувати в умовах вільної ринкової економіки. Органи виконавчої влади здійснюють щодо них адміністративно-правове регулювання з оглядом на дотриманням керівної ідеї – забезпечення національної безпеки, державних економічних і суспільних інтересів тощо.

З іншого боку, державний корпоративний сектор економіки врегульовується не лише нормами адміністративного законодавства, але й суттєво потрапляє в цивільно-правове поле (законодавство щодо діяльності акціонерних і господарських товариств тощо). Також на відміну від унітарних, корпоративні підприємства, в цілому крім суб'єктів природних монополій, можуть перебувати у власності держави лише на 50% й більше відсотків акцій відповідно. Отже, врегулювання діяльності останніх не передбачає лише адміністративно-правової форми впорядкування їхнього функціонування.

Вступаючи в цивільно-грошові правовідносини, державні комерційні підприємства мають рахуватися з низкою вимог вільного ринку та дотримуватися їх. Саме тому, державне регулювання діяльності інших суб'єктів господарювання – акцептантів, яке часто обумовлене непрямими методами регулювання, визначає й порядок таких договірних взаємин.

По-четверте, система легітимного втручання держави в діяльність державних підприємств передбачає прямі та непрямі методи державного регулювання їхньої діяльності. Так, до непрямих (економічних) методів державного регулювання слід віднести податкові, митні, валютні та інші фінансові та економічні механізми.

Прямі методи державного регулювання діяльності державних підприємств, іншими словами безпосередній вплив держави на економічний сектор включає: загальні адміністративні методи регулювання, які можуть поширюватися на всіх суб'єктів господарювання не залежно від форми власності (ліцензування певних видів господарської діяльності, заборона виготовлення певних груп товарів, встановлення обов'язкових для виконання правил, методик, стандартів і т.п.); спеціальні адміністративні методи регулювання, які застосовуються виключно до державних підприємств (процедура державних закупівель, оборонного замовлення, призначення та звільнення з посади керівника підприємства та ін.). Останні є визначальними та найбільш використовуваними суб'єктами владних повноважень під час правового врегулювання лише діяльності державних підприємств.

2.2. Реалізація основних методів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств

У попередньому підрозділі нашого дослідження акцентовано, що загалом система легітимного втручання держави в діяльність державних підприємств передбачає прямі та непрямі методи адміністративно-правового

регулювання діяльності державних підприємств. Наразі звернемося до визначення та аналізу основних методів другої групи.

Насамперед, необхідно звернути увагу на те, що органи виконавчої влади безпосередньо призначають керівників державних підприємств. Справді, успіх підприємництва залежить від багатьох чинників, але найперше – від стану людського капіталу. В сучасних складних умовах глобалізації, інформатизації і конкуренції людський фактор є вирішальним. Від того, як керівник підприємства виробить оптимальну стратегію розвитку, наскільки оперативно реагуватиме на зміни зовнішнього середовища і прийматиме рішення, як зуміє налаштувати і організувати трудовий колектив на досягнення поставленої мети залежатиме успіх функціонування організації, прибутковість і добробут кожного працівника [132, с.39].

Визначення «керівник» в сучасній українській мові розтлумачується як той, хто керує ким-, чим-небудь, очолює когось, щось та закономірно витікає зі слова «керувати», тобто спрямовувати процес, впливати на розвиток, стан чого-небудь. Більше того, воно розкривається як процес спрямування діяльності кого-, чого-небудь; давати вказівки, розпорядження тощо [38, с.535-536].

Водночас сутність керівника підприємства на організаційно-практичному рівні можна сприйняти, виходячи з узагальнення певних науково-теоретичних доробків [133, с.34; 134, с.543; 132, с.39-43]. Так, виходячи з останніх, керівник підприємства – це: різновид посадової особи, наділеної адміністративною владою по відношенню до очолюваного нею формально-організованого колективу, яка здійснює внутрішньоорганізаційне управління ним; особа, яка відповідає за застосування й ефективність знання у ході розумових і фізичних процесів виконання обумовлених доручень і вирішення певних завдань та реально виконує особливі функції управління та організації у процесах виробництва; персоніфікована форма соціального контролю, яка способом соціально-психологічного впливу на індивідів і

узагальнено – на колективні об'єкти управління направлена на досягнення максимального результату на підприємстві [135].

У свою чергу, трудові функції керівника підприємства зводяться до такого: організація виробничого процесу всередині підприємства й керівництво поточною діяльністю; представництво роботодавця у відносинах із працівниками підприємства; представництво органу юридичної особи в цивільному обороті (вибір постачальників, партнерів, представництво в державних органах, органах місцевого самоврядування, судах); представництво щодо органів управління та інших органів підприємства [136, с.83].

Отже, керівник підприємства є ланкою управління, яка безпосередньо наближена до суб'єкта господарювання, що перебуває у його віданні та «об'єднуючим елементом» між власником та трудовим колективом, а також відповідальним за ефективність та кінцевий результат діяльності підприємства.

Правова регламентація добору кандидатів на посаду керівника державного підприємства визначено в постанові Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 777 «Про проведення конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання». Цей нормативно-правовий акт вказує на те, що підставою для оголошення конкурсного відбору є наказ компетентного органу, до сфери управління якого належить суб'єкт господарювання. Для проведення конкурсного відбору владна інстанція утворює постійно діючу комісію у складі не менш як п'ять осіб. Тривалість конкурсного відбору не може перевищувати 45 календарних днів. Початком відбору вважається дата, на яку призначено засідання комісії з розгляду заяв претендентів і доданих до них документів [137].

Підготовка до відбору передбачає оприлюднення відповідного оголошення на офіційному сайті органу влади, а також у засобах масової інформації не пізніше ніж за місяць до початку проведення конкурсного відбору. Претендент особисто подає комісії заяву, додаючи всі необхідні

документи, у тому числі завірнені копію документа, що посвідчує особу, витяг з трудової книжки, копію документа про повну вищу освіту; заповнений аркуш обліку кадрів; довідку про стан здоров'я; довідку про відсутність в особи судимості та ін. Після чого безпосередньо проводиться конкурс. Обов'язковою умовою проведення конкурсного відбору є його прозорість, за якої представники ЗМІ мають право бути присутніми на засіданнях комісії під час розкриття пакетів документів, поданих претендентами, їх розгляду та оголошення переможця. Учасники конкурсного відбору подають пропозиції з управління підприємством – конкурсні пропозиції, яка розробляється на підставі фактичних показників фінансово-господарської діяльності та повинна містити проект програми діяльності підприємства на середньострокову перспективу [137].

Комісія заслуховує під час розгляду на закритому засіданні конкурсних пропозицій учасника конкурсного відбору та враховує його здатність висловлювати свої думки, уміння викладати інформацію в письмовій формі, комунікабельність, тактовність, готовність взяти на себе відповідальність, уміння аналізувати проблеми і налагоджувати ділові зв'язки, виявляти творчий підхід до роботи, емоційну врівноваженість. Переможцем конкурсного відбору визнається учасник, пропозиції якого визнані комісією найкращими. Після цього результати відбору оприлюднюються на офіційному сайті органу управління та у засобах масової інформації [137].

За позитивними результатами конкурсного відбору наймання на роботу керівника підприємства, що є у державній власності, здійснюється відповідними міністерствами або іншими підвідомчими Кабінету Міністрів України органами виконавчої влади з укладанням трудового контракту. Слід зауважити, що прийняття рішення про погодження контракту здійснюється у місячний строк з дня подання передбачених законодавством документів до відповідного органу виконавчої влади. Разом із тим, не слід забувати, що контракт з керівником підприємства може бути розірваний за ініціативи органу управління майном або керівника підприємства [138].

Необхідно наголосити на тому, що контракти, які заключаються з керівниками державних підприємств, окрім загальних обов'язкових умов, передбачених ст. 21 Кодексу законів про працю України, мають й інші специфічні вимоги. Прикладом, враховуються передбачені річним фінансовим планом підприємства показники ефективності використання державного майна і прибутку, а також показники майнового стану підприємства; для керівника підприємства, що є суб'єктом міжнародного військово-технічного співробітництва передбачається забезпечення ним додержання підприємством міжнародних зобов'язань; умови оплати праці керівника підприємства встановлюються у прямій залежності від результатів виробничо-господарської діяльності підприємства [138; 139].

Більше того, вітчизняним законодавством встановлено ще один нормативний імператив, згідно якого не мають права працювати за сумісництвом керівники державних підприємств, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (цехів, відділів, лабораторій тощо), за винятком наукової, викладацької, медичної і творчої діяльності [140].

Із врахуванням вищевикладеного, вважаємо, що керівник державного підприємства – це посадова особа, котра за допомогою передбаченого законодавством спеціально організованого конкурсного відбору, за умов укладеного трудового контракту з відповідними органами державної виконавчої влади, організовує та здійснює безпосереднє управління діяльністю державних суб'єктів господарювання з дотриманням норм чинного вітчизняного законодавства та міжнародних зобов'язань України.

Звертає увагу на себе й той факт, що суб'єкти владних повноважень зацікавлені в підтриманні трудового тону та розвитку управлінського потенціалу керівників державних підприємств. Тобто на законодавчому рівні, зокрема в постанові Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 № 167 [141] та указі Президента України від 10.11.1995 № 1035/95 [142], запроваджено систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, в тому числі керівників державних підприємств.

Отже, процедура призначення керівників державних підприємств хоча й проходить у рамках трудового права, але має яскраво виражений адміністративний відтінок. Це засвідчує, що держава здійснює контроль за діяльністю своїх суб'єктів господарювання, починаючи з рівня базового організаційного-планового менеджменту на нижчих ланках управління.

Необхідно відмітити, що «керівники» призначаються на державних унітарних і корпоративних підприємствах, де державі належить 100% акцій. Водночас в господарських товариствах, де державною власністю є мінімум 50% плюс одна акція, призначаються «відповідальні представники».

Згідно постанови Кабінету Міністрів України «Про управління корпоративними правами держави» від 15.05.2000 № 791 відповідальний представник призначається із числа членів спостережної ради господарського товариства рішенням відповідного центрального органу виконавчої влади або органу виконавчої влади, що виконує функції з управління корпоративними правами держави на підставі генеральної угоди з Фондом державного майна з наступним укладанням відповідного договору з цим органом. Відповідальними представниками можуть бути: заступники керівників органів виконавчої влади; начальники управлінь, директори департаментів, заступники директорів департаментів органів виконавчої влади; начальники відділів, заступники начальників відділів та головні спеціалісти органів виконавчої влади. Вони повинні мати вищу освіту, стаж роботи на державній службі не менш як 3 роки, а також відповідну кваліфікацію у сфері корпоративного управління [143].

Ще одним різновидом низової державної ланки менеджменту є «представники», які здійснюють управління акціями, що перебувають у державній власності, господарських товариств, створених за участю Фонду державного майна. Тобто представники призначаються для участі у загальних зборах акціонерів товариств. Представником може бути призначена посадова особа: державного підприємства, майно якого було передано до статутного фонду товариства; центрального органу виконавчої влади, до сфери

управління якого належать державні підприємства, установи та організації, майно яких було передано до статутного фонду товариства; Фонду державного майна. В свою чергу, у товаристві, до статутного фонду якого було передано майно державного підприємства, за поданням відповідного центрального органу виконавчої влади представником призначається, як правило, посадова особа зазначеного державного підприємства. У разі коли внеском держави до статутного фонду товариства є цілісний майновий комплекс, представником призначається посадова особа центрального органу виконавчої влади [143].

Наступним методом адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств є проведення державних закупівель. Як зазначалося раніше, державні підприємства у спосіб державних закупівель зобов'язані отримувати переважну більшість товарів (робіт, послуг) для забезпечення свого функціонування.

Сфера державних закупівель нині привертає увагу учених різних галузей науки, зокрема, В. Дідковського, В. Зубара, С. Костенко, Л. Лаврент'євої, Т. Морозова, Н. Нестерович, Р. Нурсєва, О. Пікулькиної, В. Пикумкина, Дж. Стігліца, О. Турченко, В. Федоровича, А. Шастітко та ін., можновладців і практичних працівників органів державної влади усіх рівнів. Обумовлено такий інтерес сучасними реаліями суспільного життя, економічна складова якого сьогодні перебуває у відновлювальному режимі після світової кризи. У таких умовах держава стурбована обмеженістю державних ресурсів, що змушує більш ефективно, раціонально і економне використання зокрема бюджетних коштів на публічні потреби у поєднанні з удосконаленням механізму державного регулювання цих процесів [144, с. 128].

Водночас сутність здійснення державних закупівель не має зводитися до бажання держави «зеконотити», тобто де факто лише до реалізації фінансово-правових правовідносин. На наше переконання, мета цього інструменту має більш важливе призначення. Зокрема, державні закупівлі

передбачають не лише забезпечення державних підприємств усіма необхідними продукцією, роботами, послугами, але й держава виступає гарантом якості, достатньої кількості, вчасності передачі (надання) тощо останніх. Така міра є обов'язковою, оскільки в даному випадку вказані дії уможливають стабільність забезпечення публічних інтересів.

Закономірно, що за таких об'єктивних умов державні господарючі суб'єкти виступають учасниками владно-правових правовідносин, адже апріорі їм заборонено самотійно вступати в цивільно-правові правовідносини щодо зазначеного питання. Державні підприємства змушені виконувати волю суб'єктів владних повноважень та договірні умови за результатами тендерів.

Отже, з'ясувавши важливу роль процедури державних закупівель, в загальних рисах окреслимо її суть. Так, первинне розтлумачення терміну «державні закупівлі» вказує на те, що у даному випадку поєднано два поняття – процес «закупівлі» та суб'єкта його здійснення – державою. Аналіз літературних джерел показує, що на сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття закупівля, оскільки воно має різноманітні трактування. З урахуванням цього, на нашу думку, закупівля – це процес придбання певним суб'єктом товарів, робіт і послуг з відповідними кількісно-якісними показниками та за ціною, обумовленою в письмовій договірній формі. Згідно Закону України «Про публічні закупівлі» державна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому законодавством.

Процедура здійснення державних закупівель врегульована низкою нормативно-правових актів, а саме [145]: Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України; постанова Кабінету Міністрів України «Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель» від 27.09.2000 №1469; накази Міністерства економіки України: «Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів» від 26.07.2010 № 916, «Про затвердження стандартної

документації конкурсних торгів» від 26.07.2010 № 919, «Про затвердження порядку визначення предмету закупівлі» від 26.07.2010 № 921, «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 № 922, «Про затвердження Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти» від 27.07.2010 № 925; накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: «Деякі питання формування та ведення реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі яких становлять державну таємницю» від 13.10.2011 № 115, «Про здійснення моніторингу державних закупівель» від 19.10.2011 № 155, «Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі» від 27.12.2011 № 325, «Про затвердження Переліку товарів і послуг, які можуть закуповуватися за рамковими угодами» від 24.04.2012 № 503 та ін. Водночас детальний розгляд зазначеного масиву законодавчих актів, на нашу думку, є недоцільним, а тому, визначимося лише із обов'язковими умовами і процедурою здійснення державних закупівель, згідно Закону України «Про публічні закупівлі».

Проведений аналіз дозволив виділити обов'язкові умови у сфері державних закупівель. Зокрема, вартість предмета закупівлі товару, послуги має дорівнювати або перевищувати 200 та 300 тис. євро відповідно, а робіт – 500 тис. євро. Закупівля здійснюється відповідно до річного плану, який надсилається до Державної казначейської служби України.

Річний план закупівель та зміни до нього оприлюднюються замовником шляхом розміщення на власному веб-сайті або за його відсутності на веб-сайті головного розпорядника бюджетних коштів протягом п'яти робочих днів з дня їх затвердження. Вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах.

Замовник безоплатно оприлюднює на веб-порталі «Державні закупівлі» таку інформацію: оголошення про проведення процедури закупівлі - після публікації в державному офіційному друкованому виданні з питань

державних закупівель; обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника; документацію конкурсних торгів або кваліфікаційну документацію; оголошення про результати процедури закупівлі - після публікації в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель; звіт про результати проведення процедури закупівлі – протягом трьох робочих днів з дня його затвердження та ін. [51].

Необхідно підкреслити, що закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур. Відкриті торги є основною процедурою закупівлі, під час проведення якої пропозиції конкурсних торгів мають право подавати всі зацікавлені особи. Така пропозиція подається у письмовій формі за підписом уповноваженої посадової особи учасника, прошита, пронумерована та скріплена печаткою у запечатаному конверті. Замовник визначає переможця торгів з числа учасників, пропозиції конкурсних торгів яких не було відхилено, керуючись критерієм найбільшої економічної вигоди за результатами самостійної оцінки.

Двоступеневі торги передбачають застосування за таких умов: замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики або визначити вид послуг та якщо для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести попередні переговори з учасниками; предметом закупівлі є здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт. Для отримання цінових пропозицій замовник надсилає запит не менше ніж трьом учасникам та в день надсилання запиту передає його для публікації в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель попередня кваліфікація учасників. У свою чергу, процедура попередньої кваліфікації застосовується в разі необхідності попереднього визначення фінансово-економічного стану та технічних і організаційних можливостей учасника, що пов'язано із складністю чи комплексністю предмета закупівлі. У разі проведення попередньої кваліфікації учасників до подальшої участі в торгах допускаються всі учасники, але не менше двох [51].

Замовник протягом трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про застосування переговорної процедури закупівлі забезпечує оприлюднення на веб-порталі уповноваженого органу про застосування переговорної процедури закупівлі, яка повинна містити [147]:

- найменування та місцезнаходження замовника;
- адресу веб-сайту, на якому додатково розміщується інформація замовника про закупівлю;
- найменування, кількість товару і місце його поставки, вид робіт та місце їх виконання або вид послуг та місце їх надання;
- строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;
- найменування, місцезнаходження та контактні телефони учасників, з яким проведено переговори;
- ціну пропозиції;
- реєстраційний рахунок замовника, відкритий в органах центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

По ходу розгляду піднятої проблеми виникає логічне питання на рахунок того, що якщо вартість предметів державної закупівлі не перевищує встановлених меж, то реалізуються звичайні цивільно-правові відносини й методи адміністративного впливу недопустимі. Насправді ж це не так. У даному випадку, за якого процедура закупівель згідно Закону України «Про публічні закупівлі» не відбувається, керівник державного підприємства на власний розсуд із врахуванням поточних потреб виробництва, надання послуг тощо визначає необхідний їх об'єм.

У той же час, такі дії лише на перший погляд набувають ознак самостійності менеджменту керівника суб'єкта господарювання. По-перше, оскільки державні закупівлі плануються на рік, а тому всі інші витрати є мало значимими, виконуючи допоміжну функцію.

По-друге, керівник є матеріально відповідальною посадовою особою, що контролюється відповідними органами державної влади. Тому він несе персональну відповідальність за виконання річного фінансового плану.

По-третє, заробітна плата керівника на пряму залежить від результатів та ефективності господарської діяльності.

По-четверте, ряд аспектів такого роду закріплено в трудовому контракті.

По-п'яте, керівник має дотримуватися погодженого плану управління підприємством, за рахунок якого останній й отримав свою посаду.

По-шосте, аналіз положень Декрету Кабінету Міністрів України «Про порядок використання прибутку державних підприємств, установ і організацій» від 10.05.1993 № 48-93 [86] засвідчує, що прибуток суб'єкта господарювання використовується лише на: податкове відрахування від прибутку; технічне переобладнання виробництва та освоєння нових технологій; здійснення природоохоронних заходів; нове будівництво; поповнення власних оборотних коштів за нормативами, встановленими органами, які виконують функції з управління майном, що перебуває у державній власності. Цей перелік є вичерпним.

Таким чином, ми приходимо до висновку, що як державні закупівлі (товари та послуги 200 та 300 тис. євро відповідно), так і менш вартісні закупівлі напряму потрапляють у сферу адміністративно-правового регулювання відповідними органами державної влади.

Не менш важливим у діяльності державних підприємств є виконання державних замовлень. В сучасних умовах розвитку економіки система державних замовлень є одним із основних важелів державного регулювання економіки, оскільки держава є одним із найпотужніших замовників та, фактично, споживачем продукції, робіт та послуг, що виготовляється цілим рядом галузей вітчизняної економіки. Масштаби державного замовлення в економічно розвинених країнах є досить значними і коливаються в межах від 10 до 25 % ВВП для окремо взятих країн. Виходячи з цих позицій, можна

стверджувати, що попит, який формується з боку держави, є вагомим інструментом, що здатний впливати на кон'юнктуру товарного ринку та її динаміку.

Державні замовлення формуються на основі потреб держави в продукції, визначених у Програмах економічного і соціального розвитку України. Міністерства, інші центральні органи державної виконавчої влади, Уряд Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та установи, відповідальні за виконання державних та міждержавних цільових програм – потенційні державні замовники, до 15 липня поточного року подають Міністерству економічного розвитку і торгівлі України заявки на включення до проекту державних замовлень на поставку продукції. Заявки подаються з пропозиціями до проектів Програми економічного і соціального розвитку України та Державного бюджету України [148].

З'ясувавши позицію держави щодо цього питання, необхідно наголосити на тому, що, на нашу думку, виконання державного замовлення для приватних і державних суб'єктів мають діаметрально різне цільове призначення. Так, для приватних підприємств державне замовлення є можливістю розширити свій виробничий асортимент; завантажити свої потужності; отримати додатковий стабільний дохід. Тобто, прослідковується класична реалізація договірних взаємин обоюдно вигідних для сторін. У той же час, для державних підприємств вони набувають рис адміністративно-правових відносин. Можна виокремити щонайменше два шляхи виконання останніми державних замовлень: а) внутрішньовідомчий – державні замовлення органів державної влади до господарюючих одиниць, що перебувають у їх підпорядкуванні, зводяться до позапланового виробництва та врегульовуються відповідними локальними розпорядчими актами з погодженням Кабінету Міністрів України; б) міжвідомчий – із врахуванням того, що кожний центральний орган виконавчої влади має свій бюджет, а тому

замовлення до державних підприємств інших відомств відбуваються на договірних засадах.

Законодавством передбачені випадки, за яких міжвідомчі закупівлі відбуваються в адміністративному порядку. Частина 1 ст. 3 Закону України «Про державне оборонне замовлення» визначає, що вибір виконавців оборонного замовлення здійснюється шляхом проведення державними замовниками конкурсів (тендерів) у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. А у разі не визначення виконавця оборонне замовлення є обов'язковим, якщо воно не завдає збитків, і розміщується уповноваженим Кабінетом Міністрів України органом на: казенних підприємствах; державних підприємствах і організаціях; акціонерних товариствах, у статутному фонді яких контрольний пакет акцій належить державі; орендних підприємствах і організаціях, заснованих на державній власності [100].

Чинним вітчизняним законодавством передбачено ще ряд адміністративних процедур врегулювання діяльності державних підприємств, зокрема:

відчуження майна державного підприємства, щодо якого прийнято рішення про приватизацію і функції управління цим майном в установленому порядку передані державним органам приватизації, здійснюється з дозволу державних органів приватизації;

корпоративні права держави не можуть передаватися господарським товариствам для формування їх статутних капіталів, крім передачі до статутних капіталів державних акціонерних товариств і державних холдингових компаній;

державне акціонерне товариство, утворене у процесі перетворення державного підприємства, 100% акцій якого належать державі, не має права безоплатно передавати закріплене за ним майно іншим юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом;

господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, сплачують до Державного бюджету України дивіденди,

нараховані пропорційно розміру державної частки (акцій, паїв) у їх статутних капіталах;

державні унітарні підприємства та їх об'єднання зобов'язані спрямовувати частину чистого прибутку до Державного бюджету України у розмірі 30% (державні унітарні підприємства, що є суб'єктами природних монополій та підприємства, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 мільйонів гривень) або 15% (інші державні унітарні підприємства) [50; 80; 81].

Отже, за результатами розгляду питання щодо основних методів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств можна зробити такі висновки. По-перше, владний вплив органів державної влади у сфері діяльності суб'єктів господарювання державної форми власності передбачає реалізацію низки адміністративно-правових методів. Основні серед них такі:

добір, підготовка, перепідготовка, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення керівників підприємств, де частка акцій держави складає 100 %, а також відповідальних представників – з участю держави понад 50%;

уповноваження представників, які здійснюють управління акціями (частками), що перебувають у державній власності, господарських товариств, створених за участю Фонду державного майна України;

забезпечення процедури державних закупівель та виконання державних, у тому числі оборонних, замовлень державними підприємствами;

контроль за використанням прибутку державних підприємств виключно на подальше функціонування господарюючого суб'єкта;

повне адміністрування діяльності державних унітарних підприємств – суб'єктів природних монополій, а також окремих державних підприємств, функціонування яких пов'язане із забезпеченням базових національних і суспільних інтересів (казенні підприємства).

По-друге, керівник (відповідальний представник) державного підприємства – це посадова особа, котра у спосіб передбаченого законодавством спеціально організованого конкурсного відбору, за умов укладеного трудового контракту з відповідними органами державної виконавчої влади, організовує та здійснює безпосереднє управління діяльністю державних суб'єктів господарювання з дотриманням норм чинного вітчизняного законодавства та міжнародних зобов'язань України.

Процедура призначення керівників (відповідальних представників) державних підприємств хоча й проходить у рамках трудового права, але має переважно адміністративний характер. Це засвідчує, що держава здійснює контроль за діяльністю своїх суб'єктів господарювання, починаючи з рівня базового організаційного-планового менеджменту на нижчих ланках управління.

По-третє, здійснення державних закупівель господарюючими суб'єктами передбачає, з одного боку, необхідність економії та раціонального використання бюджетних коштів. З іншого боку, державні закупівлі спрямовані не лише на забезпечення державних підприємств продукцією, роботами, послугами, але й держава виступає гарантом якості, достатньої кількості, вчасності передачі (надання) тощо останніх. Ці заходи є обов'язковими, оскільки уможливають належну реалізацію публічних інтересів в економічній сфері.

Закономірно, що за таких об'єктивних умов державні господарюючі суб'єкти виступають учасниками владно-правових правовідносин, адже їм фактично заборонено самотійно брати участь у цивільному обороті. Вони зобов'язані лише виконувати законні вимоги суб'єктів владних повноважень та договірні умови за результатами тендерів.

По-четверте, важливим у діяльності державних підприємств є обов'язкове виконання державних замовлень – засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних

потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності [55].

Основною відмінністю державних замовлень від закупівель є те, що вони передбачають укладання так званих ф'ючерських контрактів, тобто домовленість придбання товарів, які лише в майбутньому будуть вироблені. У такий спосіб держава гарантує для себе отримання достатньої кількості та якісної продукції за прийнятною ціною.

Виконання державного замовлення для приватних і державних суб'єктів господарювання мають різне цільове призначення. Так, для приватних підприємств державне замовлення є можливістю розширити свій виробничий асортимент, завантажити свої потужності, отримати додатковий дохід тощо. Отже, прослідковується реалізація договірних взаємин з метою отримання обоюдної вигоди для сторін. У той же час, для державних підприємств такі взаємини набувають рис адміністративно-правових відносин – інтереси підприємства не враховуються, не передбачають отримання додаткового прибутку та вільного вибору напрямів діяльності, а лише вимагається реалізація окремих поточних потреб держави та суспільства.

2.3. Система та повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств

Адміністративно-правове регулювання в сфері господарювання є важливою складовою державної діяльності та направлене на створення уповноваженими інстанціями таких економічних умов, за яких стає можливим забезпечення сталості функціонування підприємств і впорядкованість їх організаційно-практичної діяльності згідно чинного законодавства. В той же час, перед нами стоїть задача окреслення кола

суб'єктів, що регулюють діяльність державних підприємств і визначення правового положення останніх.

Наразі звернемося до визначення класифікації та правового становища державних органів влади у сфері регулювання діяльності державних підприємств. Тут важливим є концентрація уваги на тому, що державне регулювання економіки в умовах ринку передбачає систему заходів законодавчо-виконавчого та контролюючого характеру, здійснюваних відповідними уповноваженими державними інституціями з метою пристосування соціально-економічної системи до існуючих умов [126, с.15]. Отже, поставлену задачу пропонуємо вирішити за допомогою розподілу суб'єктів регулювання таким чином: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; міністерства України; державні агентства, комісії, комітети і т.д., місцеві державні адміністрації.

Президент України вчиняє регулятивний вплив на діяльність державних підприємств таким чином: забезпечує національну безпеку держави; призначає Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голову Фонду державного майна України, голову Антимонопольного комітету України, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах [45].

Зазначені повноваження Президента України мають вирішальне значення для державних суб'єктів господарювання, оскільки, по-перше, безпекова політика держави зумовлює умови функціонування економічного сектору, в першу чергу, державних підприємств, які є її матеріально-технічною базою. А, по-друге, призначаючи абсолютну більшість суб'єктів регулювання у сфері підприємництва, корегується таким чином подальша політика у даній сфері. Крім того, Президент України своїми указами в адміністративно-правовому порядку встановлює основні параметри економічної сфери країни.

Єдиний державний орган, що здійснює законодавче врегулювання усіх сфер життєдіяльності суспільства є Верховна Рада України. На конституційному рівні до її повноважень щодо підприємництва можна віднести: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, охорони довкілля; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; визначення засад використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; регулювання правових режимів власності; встановлення правових засад і гарантії підприємництва; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання; визначення засад зовнішньоекономічної діяльності, митної справи [45].

Вищим орган системи органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, що виступає центральним регулятором підприємництва, зокрема у такий спосіб: забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України; здійснює управління об'єктами державної власності; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи [45].

Більше роз'яснення компетенції Кабінету Міністрів України щодо діяльності державних підприємств міститься в Законі України «Про управління об'єктами державної власності», а саме: визначає органи виконавчої влади, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності; встановлює порядок передачі об'єктів державної власності суб'єктам управління; визначає умови створення та діяльності господарських структур; приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур і визначає уповноважені органи управління, які здійснюють контроль за їх діяльністю; призначає на посади та звільняє з

посад керівників господарських структур, стосовно яких функції з управління виконує Кабінет Міністрів України; приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію казенних підприємств і визначає центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких вони належать; встановлює критерії ефективності управління об'єктами державної власності та порядок їх застосування.

Крім того, Кабінет Міністрів України визначає порядок: здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями; конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки; оплати праці і винагороди керівникам державних підприємств; проведення інвентаризації об'єктів державної власності; відчуження та списання об'єктів державної власності; розпорядження активами державних господарських організацій; проведення щорічного державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки; проведення конкурсу на право оренди державного майна та ін. [50].

Міністерство аграрної політики та продовольства України: вживає заходів, спрямованих на техніко-технологічне переоснащення галузей агропромислового виробництва, розвиток сільськогосподарського машинобудування, енергозбереження, координацію інноваційних проектів; забезпечує підтримку підприємств галузей агропромислового виробництва; готує пропозиції щодо формування та розвитку ринкових схем і принципів забезпечення підприємств аграрного комплексу технічними засобами, обладнанням, у тому числі для виробництва біопалива, запасними частинами, паливно-мастильними матеріалами та іншими енергоресурсами та ін. [149].

Міністерство внутрішніх справ України: сприяє підприємствам у виконанні покладених на них законом обов'язків; здійснює відповідно до законодавства оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну

діяльність; забезпечує відповідно до законодавства функціонування дозвільної системи; веде облік торговельних організацій, підприємств-виробників, що реалізують транспортні засоби або номерні складові частини до них; здійснює контроль за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіаційного забруднення; бере участь у стандартизації, метрологічному забезпеченні, підтвердженні відповідності встановленим вимогам продукції спеціального призначення (робіт, послуг), яка надходить до органів внутрішніх справ; забезпечує криптографічний захист інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; розробляє обов'язкові умови в галузі технічного регулювання щодо продукції, яка необхідна для потреб органів внутрішніх справ; затверджує правила виготовлення бланків цінних паперів і документів суворого обліку [150].

Міністерство екології та природних ресурсів України: встановлює правила, нормативи, норми, методики у сфері охорони атмосферного повітря; проводить інвентаризації стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; узгоджує видачу ліцензій на експорт та імпорт озоноруйнівних речовин і продукції, що їх містить; встановлює правила, нормативи, норми з охорони та відтворення вод, раціонального використання водних ресурсів; лімітів забору, використання води та лімітів скиду забруднюючих речовин у водні об'єкти; розглядає документи видачі, зупинення, анулювання, переоформлення, внесення змін, продовження терміну дії, видачі дублікатів і форм спеціальних дозволів на користування надрами та дозволів на введення родовища або окремого покладу нафти та газу в дослідно-промислому, промислому розробку; організовує та проводить перевірки суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства та законодавства з питань екологічної безпеки [151].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з підготовки

прогнозів та програм економічного розвитку; аналізує стан конкурентоспроможності національної економіки, визначає напрями діяльності і розробляє заходи щодо її підвищення; розробляє пропозиції щодо критеріїв віднесення підприємств до тих, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, формує пропозиції щодо переліку таких підприємств; здійснює повноваження щодо складання, затвердження та контролю фінансових планів підприємств державного сектору економіки, забезпечує методичне керівництво в цій сфері; аналізує стан розвитку підприємництва, а також готує та подає в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо її вдосконалення; сприяє розробленню, впровадженню та моніторингу систем управління якістю на підприємствах; організовує та проводить атестацію виробництва підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції; розробляє та затверджує правила торгівлі окремими групами товарів, надання побутових послуг, здійснення різних видів і форм торгівлі; залучає українські підприємства до участі в галузевих програмах ЄС; організовує та координує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів у сфері економіки, підприємництва та промисловості; забезпечує контроль за додержанням і збереженням державної таємниці на підприємствах; ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств [152].

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України: визначає пріоритетні напрями розвитку паливно-енергетичного комплексу; формує та реалізує заходи щодо здійснення енергетичного нагляду та дотримання якості вугільної продукції; затверджує підприємство, яке здійснює функції диспетчерського управління об'єднаною енергетичною системою України; затверджує загальний графік переводу підприємств на резервні види палива; встановлює нормативи використання і розподілу природного газу теплоенергетичними підприємствами для виробництва електричної та теплової енергії; створює експлуатуючу організацію для забезпечення

безпечної експлуатації атомних електростанцій, а також спеціалізованих підприємств із поводження з радіоактивними відходами; затверджує проект ліквідації та консервації вугледобувного підприємства; приймає рішення про передачу об'єктів державної власності в комунальну власність, від одного підприємства іншому; бере участь у встановленому порядку у визначенні способів і умов приватизації підприємств паливно-енергетичного комплексу; веде облік нещасних випадків, що сталися на підприємствах паливно-енергетичного комплексу, затверджує заходи щодо запобігання їм [153].

Міністерство інфраструктури України: забезпечує взаємодію підприємств різних видів транспорту щодо організації та своєчасного забезпечення в повному обсязі перевезень вантажів, а також задоволення потреб населення в пасажирських перевезеннях; вносить на розгляд і затвердження Кабінету Міністрів України фінансові плани підприємств, що є суб'єктами природних монополій; затверджує порядок створення, підготовки й підтримання в готовності спеціальних формувань підприємств й транспортної інфраструктури, призначених для забезпечення функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період; узгоджує технологічні норми проектування виробничих споруд і підприємств автомобільного транспорту; затверджує порядок діяльності підприємств та організацій усіх форм власності на території морського порту; затверджує типові положення про об'єктову аварійно-рятувальну службу підприємств морського та річкового транспорту [154].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій: здійснює прогнозування разом із підприємствами імовірності виникнення надзвичайних ситуацій; здійснює залучення та координацію діяльності підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб підприємств під час ліквідації надзвичайних ситуацій; затверджує інструкцію з обслуговування аварійно-рятувальними службами масових вибухів на гірничорудних підприємствах; координує роботу підприємств у сфері безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, промислової

безпеки; затверджує вимоги, інструкції і методики у сфері пожежної та техногенної безпеки, які обов'язкові для всіх підприємств [155].

Міністерство оборони України: забезпечує дотримання підприємствами вимог законодавства з питань формування, зберігання і використання запасів матеріальних цінностей державного резерву; контролює стан мобілізаційної готовності та підготовку підприємств до виконання мобілізаційних завдань (замовлень) для задоволення потреб Збройних Сил, інших військових формувань; здійснює контроль за якістю продукції військового призначення, що виробляється підприємствами України для Збройних Сил та на експорт [156].

Міністерство охорони здоров'я України: забезпечує в межах своєї компетенції додержання підприємствами права громадян на охорону здоров'я; проводить сертифікацію виробництва лікарських засобів, лікарських засобів для міжнародної торгівлі, проведення сертифікації підприємств, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів [157].

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: розробляє та затверджує державні будівельні норми; затверджує галузеві програми щодо підвищення енергоефективності у будівельній галузі; кваліфікаційні вимоги до виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; узгоджує методологію проектування, будівництва та реконструкції об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури у звичайних і складних інженерно-геологічних умовах [158].

Міністерство соціальної політики України: розробляє та вносить пропозиції щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, робочого часу та часу відпочинку, умов оплати праці працівників підприємств; розробляє правові, економічні та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність підприємств протезної галузі, і забезпечує оптимізацію

та розвиток їх мережі; разом з підприємствами бере участь у створенні безперешкодного середовища для маломобільних категорій населення [159].

Міністерство фінансів України: забезпечує концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; здійснює заходи із підвищення ефективності управління державними фінансами; погоджує здійснення підприємствами залучення внутрішніх довгострокових і зовнішніх кредитів (позик), надання гарантії або поручительства за такими зобов'язаннями; здійснює внутрішній фінансовий контроль та аудит на підприємствах, що належать до сфери його управління [160].

Міністерство юстиції України: перевіряє на підприємствах стан правової роботи, надає рекомендації щодо її поліпшення, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях; координує діяльність підприємств із питань щодо правової освіти населення, перевіряє стан їх діяльності із зазначених питань та надає їм необхідну методичну допомогу; організовує проведення експертизи фінансового стану підприємств під час підготовки справи про банкрутство до розгляду або її розгляду господарським судом у разі призначення судом експертизи та надання відповідного доручення [161].

Державні агентства, комісії, комітети тощо є центральними органами виконавчої влади й також врегульовують діяльність державних підприємств. Антимонопольний комітет України: здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; контролює регулювання цін на товари, що виробляються суб'єктами природних монополій; сприяє розвитку добросовісної конкуренції; здійснює контроль щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель [162].

Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України: здійснює контроль за додержанням вимог законодавства

з питань підготовки і реалізації національних та інвестиційних проектів; координує діяльність підприємств щодо реалізації та впровадження національних проектів; забезпечує у межах компетенції проведення експертизи національних, інвестиційних та інших проектів [163].

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України: формує бази даних про інноваційні програми і проекти, міжнародні інноваційні програми і проекти, у реалізації яких беруть участь підприємства в рамках міжнародного інноваційного співробітництва, а також відповідних грантів; формує міжгалузевий перелік вітчизняних та іноземних технологій, організовує поширення інформації про технології, які можуть бути використані для технологічного оновлення підприємств; організовує виставки у сфері інформатизації в Україні та за її межами, сприяє участі в них підприємств [164].

Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном: здійснює управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами, які належать до сфери його управління; ініціює створення державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній, розробляє проекти їх установчих документів; виступає від імені держави у випадках, визначених законодавством, співзасновником господарських товариств, які утворюються за участю держави; вносить пропозиції та погоджує призначення і звільнення керівників державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній; бере участь у визначенні стратегії розвитку підприємств, господарських товариств, у статутних фондах яких є державна частка; бере участь у визначенні порядку і умов та здійсненні передачі управління державними корпоративними правами уповноваженим особам; бере участь у розробленні та впровадженні заходів щодо запобігання банкрутству підприємств державного сектору економіки; ініціює та у межах своєї компетенції приймає рішення про реструктуризацію підприємств державного сектору економіки [165].

Державне космічне агентство України: визначає пріоритетні напрями розвитку космічної діяльності в інтересах національної економіки; здійснює функції замовника науково-дослідних робіт з дослідження і використання космічного простору, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт з проектування, виготовлення та випробування космічної техніки; здійснює технічне регулювання у сфері космічної діяльності та заходи щодо розроблення та функціонування системи сертифікації та стандартизації космічної техніки України; здійснює керівництво у сфері управління та координації діяльності підприємств, установ та організацій космічної та суміжних галузей; видає ліцензії на право здійснення космічної діяльності, веде ліцензійний реєстр, здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов; здійснює реєстрацію космічної техніки; здійснює контроль за дотриманням вимог безпеки у сфері космічної діяльності [166].

Державне агентство водних ресурсів України: видає дозвіл на проведення днопоглиблювальних робіт та робіт з прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду; розробляє та бере участь у реалізації державних цільових, міждержавних і регіональних програм з питань водного господарства, меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; розробляє та встановлює режими роботи водосховищ комплексного призначення, водогосподарських систем і каналів, затверджує правила їх експлуатації [167].

Державне агентство земельних ресурсів України: бере участь у державному регулюванні планування територій та розмежування земель державної і комунальної власності; проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу програм і проектів з питань землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, охорони земель; забезпечує підготовку та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного

впливу, дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, інших територій та об'єктів екомережі [168].

Державна комісія України по запасах корисних копалин: встановлює коефіцієнти видобутку нафти, газу й конденсату; перевіряє техніко-економічні обґрунтування розподілу запасів раніше розвіданих родовищ корисних копалин між ділянками, що передаються в користування, і затверджує запаси корисних копалин таких ділянок; бере участь у проведенні комплексної державної експертизи проектів промислового освоєння родовищ, реконструкції діючих гірничодобувних і збагачувальних комплексів, а також їх ліквідації; перевіряє обґрунтованість, ефективність та якість проектних рішень гірничодобувних підприємств щодо повноти використання розвіданих запасів родовищ корисних копалин; визначає належність родовищ нафти і газу до групи непромислових та виснажених [169].

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: установлює для суб'єктів природних монополій вимоги щодо провадження ними господарської діяльності, яка не належить до сфери природних монополій, у разі якщо ця діяльність має вплив на ринок, що перебуває у стані природної монополії; здійснює ліцензування господарської діяльності у сферах електроенергетики, тепlopостачання та нафтогазовому комплексі; визначає умови, за яких дозволяється суб'єктам господарської діяльності провадити діяльність без ліцензій; бере участь у регулюванні платіжно-розрахункових відносин на ринках електричної енергії та природного газу; установлює обмеження щодо суміщення видів діяльності відповідними суб'єктами ринків [170].

Державна фіскальна служба України: організовує свою роботу і роботу територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; здійснює внутрішній аудит та контроль за дотриманням вимог законодавства і виконанням службових, посадових обов'язків у

державній фіскальній службі, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління; організовує науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, є засновником державних підприємств, навчальних закладів та науково-дослідних установ; утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, затверджує їх положення (статути), в установленому порядку призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників, здійснює в межах повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління [171].

Фонд державного майна України: здійснює захист майнових прав державних підприємств; здійснює підготовку спільних проектів щодо фінансування міжнародними організаціями структурних перетворень в економіці держави, передприватизаційної підготовки, приватизації та післяприватизаційної підтримки підприємств; змінює у процесі приватизації організаційну форму підприємств, що перебувають у державній власності; бере та передає функції управління майном державних підприємств; виступає засновником державних холдингових компаній у процесі приватизації державних підприємств; бере участь у здійсненні контролю за поверненням цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління уповноважених органів управління після закінчення строку дії договорів оренди; виступає організатором продажу нерухомого майна державних унітарних підприємств [80].

В існуючій системі управління державним сектором промисловості місцевим органам виконавчої влади відводиться дублююча другорядна роль порівняно з галузевими міністерствами [172, с. 3].

Зокрема місцеві державні адміністрації мають такі повноваження у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств: здійснюють управління майном, приватизацією, сприяє розвитку підприємництва та здійснює державну регуляторну політику; подають місцевій раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній

території нових підприємств; розглядають та приймають рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, розташованих на відповідній території; вживають заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами; вносять пропозиції про зупинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; забезпечують соціальний захист працюючих, зайнятих на роботах з шкідливими умовами праці на підприємствах, якісне проведення атестації робочих місць [173].

На підставі проведеного аналізу питань щодо системи та повноважень суб'єктів адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств можна зробити наступні висновки. Так, цілковите адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств не входить до компетенції одного державного органу, а розмежоване по різних відомствах. Останні, виконуючи свої основні завдання, ціленаправлено чи опосередковано вчиняють владний вплив на державні суб'єкти господарювання та можуть бути розділені на такі ланки: основоположна ланка (Президент України, Верховна Рада України); керівна ланка (Кабінет Міністрів України, міністерства); контрольна ланка (державні комітети, інспекції, служби, агентства); місцева ланка (державні місцеві адміністрації).

Президент України вчиняє регулятивний вплив на діяльність державних підприємств таким чином: забезпечує національну безпеку держави; призначає членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах. Зазначені повноваження мають вирішальне значення для державних суб'єктів господарювання, оскільки безпекова політика держави зумовлює умови функціонування економічного сектору. Крім того, призначаючи більшість суб'єктів регулювання у сфері підприємництва, корегується таким чином подальша політика у даній сфері.

До повноважень Верховної Ради України щодо державного підприємництва можна віднести: затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку господарюючих суб'єктів; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення засад використання природних ресурсів, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; регулювання правових режимів державної власності; встановлення правових засад і гарантії державного підприємництва; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання; визначення засад зовнішньоекономічної діяльності державних унітарних підприємств.

Державні агентства, комісії, комітети тощо є центральними органами виконавчої влади й також врегульовують діяльність державних підприємств, зокрема Антимонопольний комітет України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, Державне космічне агентство України, Державна комісія України по запасах корисних копалин, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, Фонд державного майна України.

В існуючій системі адміністративно-правового регулювання державним сектором промисловості місцевим органам виконавчої влади відводиться другорядна роль порівняно з галузевими міністерствами. Місцеві державні адміністрації мають такі повноваження: здійснюють управління майном, приватизацією, сприяє розвитку підприємництва та здійснює державну регуляторну політику; подають місцевій раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств; вживають заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства; вносять пропозиції про зупинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил.

Висновки до розділу 2

1. Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств – закріплена в нормах права специфічна форма державного регулювання економіки, яка переважно ввібравши в себе адміністративні методи цього процесу, передбачає нормотворчу та поточну управлінську діяльність органів державної влади щодо впорядкування реалізації функцій державних суб'єктів господарювання.

2. Система легітимного втручання держави в діяльність державних підприємств передбачає прямі та непрямі методи адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності. До непрямих (економічних) методів відносяться податкові, митні, валютні та інші фінансові та економічні механізми. Крім того, вступаючи в цивільно-грошові правовідносини, державні комерційні та корпоративні підприємства мають рахуватися з низкою вимог вільного ринку та дотримуватися їх.

До основних прямих методів адміністративно-правового регулювання діяльність державних підприємств відносяться: а) добір, підготовка, перепідготовка, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення керівників підприємств та відповідальних представників; б) уповноваження представників, які здійснюють управління акціями, що перебувають у державній власності, господарських товариств, створених за участю Фонду державного майна України; в) забезпечення процедури державних закупівель та виконання державних, у тому числі оборонних, замовлень державними підприємствами; г) контроль за використанням прибутку державних підприємств виключно на подальше функціонування господарюючого суб'єкта; г) повне адміністрування діяльності державних унітарних підприємств – суб'єктів природних монополій, а також окремих державних підприємств, функціонування яких пов'язане із забезпеченням базових національних і суспільних інтересів.

3. Аналіз чинного законодавства засвідчує, що діяльність державних підприємств у значній мірі врегульовується прямими методами адміністративно-правового регулювання. Отже, державні суб'єкти господарювання мають особливий статус в рамках національної системи господарювання, який обумовлює неможливість у повній мірі самостійного функціонувати в умовах вільної ринкової економіки. Органи виконавчої влади здійснюють щодо них адміністративно-правове регулювання з оглядом на дотриманням керівної ідеї – забезпечення національної безпеки, державних економічних і суспільних інтересів тощо.

4. Керівник державного підприємства – це посадова особа, котра за допомогою передбаченого законодавством спеціально організованого конкурсного відбору, за умов укладеного трудового контракту з відповідними органами державної виконавчої влади, організовує та здійснює безпосереднє управління діяльністю державних суб'єктів господарювання з дотриманням норм чинного вітчизняного законодавства та міжнародних зобов'язань України.

Процедура призначення керівників державних підприємств хоча й проходить у рамках трудового права, але має яскраво виражений адміністративний відтінок. Це засвідчує, що держава здійснює контроль за діяльністю своїх суб'єктів господарювання, починаючи з рівня базового організаційного-планового менеджменту на нижчих ланках управління.

5. Здійснення державних закупівель господарюючими суб'єктами передбачає, з одного боку, необхідність економії та раціонального використання бюджетних коштів. З іншого боку, державні закупівлі спрямовані не лише на забезпечення державних підприємств продукцією, роботами, послугами, але й держава виступає гарантом якості, достатньої кількості, вчасності передачі (надання) тощо останніх. Ці заходи є обов'язковими, оскільки уможливають належну реалізацію публічних інтересів в економічній сфері.

6. Важливим у діяльності державних підприємств є обов'язкове виконання державних замовлень. Виконання державного замовлення для приватних і державних суб'єктів господарювання мають різне цільове призначення. Так, для приватних підприємств державне замовлення є можливістю розширити свій виробничий асортимент, завантажити свої потужності, отримати додатковий дохід тощо. Отже, прослідковується реалізація договірних взаємин з метою отримання обоюдної вигоди для сторін. У той же час, для державних підприємств такі взаємини набувають рис адміністративно-правових відносин – інтереси підприємства не враховуються, не передбачають отримання додаткового прибутку та вільного вибору напрямів діяльності, а лише вимагається реалізація інтересів потреб держави та суспільства.

7. Цілковите адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств не входить до компетенції одного державного органу, а розмежоване по різним відомствах. Останні, виконуючи свої основні завдання, ціленаправлено чи опосередковано вчиняють владний вплив на державні суб'єкти господарювання та можуть бути розділені на такі ланки: основоположна ланка (Президент України, Верховна Рада України); керівна ланка (Кабінет Міністрів України, міністерства); контрольна ланка (державні комітети, інспекції, служби, комісії, агентства тощо); місцева ланка (державні місцеві адміністрації).

8. Поряд з відповідними міністерствами державні агентства, комісії, комітети тощо є центральними органами виконавчої влади й також врегульовують діяльність державних підприємств, зокрема Антимонопольний комітет України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, Державне космічне агентство України, Державна комісія України по запасах корисних

копалин, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, Фонд державного майна України.

9. В існуючій системі адміністративно-правового регулювання державним сектором промисловості місцевим органам виконавчої влади відводиться другорядна роль порівняно з центральними органами виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації у ввірених їм регіонах здійснюють управління державним майном, приватизацією, сприяють розвитку підприємництва та здійснюють державну регуляторну політику; вносять пропозиції про зупинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил та ін.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

3.1. Пріоритети запозичення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств

Державний сегмент є важливою складовою системи господарювання більшості розвинутих країн світу. Національні публічні адміністрації реалізують свої повноваження, забезпечують пріоритетні інтереси суспільства шляхом створення та адміністративно-правового врегулювання діяльності державних унітарних підприємств. На сьогодні Україна лише стає на рейки ринкової економіки, переймає позитивні явища прозорої конкуренції. Відбувається поступовий відхід від радянської моделі управління державними суб'єктами господарювання.

Основним же напрямком створення багаторівневої високопродуктивної економіки у цивілізованому світі є подальший розвиток процесів децентралізації, трансформації державної форми власності в її альтернативні організаційно-правові форми. У свою чергу, дерегулювання не означає, що публічна адміністрація повинна повністю відмовитися від власності, не здійснювати управління нею. На рахунок цього М.Ю. Понгудаєва зауважує, що перехід від прямого адміністрування економікою до державного підприємництва включає два рівні функціонування. Перший передбачає закріплення нормативної бази ринкової економіки з реалізацією непрямих, економічних методів регулювання по відношенню до державних підприємств. Другий рівень полягає у прямому державному впливі на управління державними підприємствами [174, с. 3-4].

Вищевказане обумовлює потребу запозичення та імплементації до вітчизняного законодавства провідного зарубіжного досвіду адміністративно-

правового регулювання діяльності державних підприємств. Отже, слід проаналізувати правове закріплення в зазначеній сфері окремих країн СНД, ЄС, США та ін.

Загалом положення нормативно-правових актів щодо врегулювання діяльності державних підприємств в країнах СНД у певній мірі між собою різняться, що обумовлено специфікою національних систем господарювання тощо. Так, у Федеральному Законі Російської Федерації «Про державні та муніципальні унітарні підприємства» [175] визначено правовий базис функціонування державних господарюючих суб'єктів. До унітарних підприємств віднесено комерційні організації, не наділені правом володіти ввіреним їм майном. Від імені Російської Федерації або її суб'єктів права власника майна державного підприємства реалізують органи державної влади у межах своєї компетенції, муніципального (комунального) – органи місцевого самоврядування.

Позицію російського законодавця щодо спільного правового регулювання діяльності державних і муніципальних підприємств в одному нормативно-правовому акті, вважаємо, доречною та такою, що відповідає сучасним вимогам публічного управління у сфері господарювання [176].

За російським законодавством створюються та діють класичні види унітарних підприємств: унітарні підприємства, засновані на праві господарського відання, а також ті, що перебувають в оперативному управлінні. У Законі Республіки Узбекистан «Про підприємства в Республіці Узбекистан» [177] прописано інші види державних підприємств, серед яких державне республіканське підприємство, державне підприємство Республіки Каракалпакстан, державне міжобласне, міжрайонне, районне, міське підприємство.

За Законом Республіки Таджикистан «Про державні підприємства» [178] в залежності від виду державної власності підприємства поділяються на: підприємства, що знаходяться в республіканській власності – республіканські державні підприємства; підприємства, що знаходяться у

власності органів державної влади на місцях – комунальні державні підприємства. Отже, у даному випадку прослідковуються чіткі тенденції до розвитку публічною адміністрацією системи господарювання на регіональному рівні, а також раціональне використання державного майна й активів.

Державна унітарні підприємства Російської Федерації, Казахстану, Узбекистану, Молдови, Таджикистану та інших держав СНД за домовленістю з власником свого майна можуть створювати філії та відкривати свої представництва, що не є юридичними особами і діють на підставі затверджених підприємствами положеннями. Керівники структурних підрозділів призначаються та реалізують свої повноваження на основі доручень, відміна яких свідчитиме про розірвання трудового договору із зазначеними особами.

Вказані види підприємств можуть бути учасниками (членами) комерційних і неприбуткових організацій, однак позбавлені права на створення або участі в кредитних установах. Прийняття рішення про таку участь може бути зроблено тільки з дозволу власника державного або муніципального майна.

Практика несення відповідальності унітарних підприємств по своїм зобов'язанням є загальновизнаною у більшості пострадянських країн, тобто у межах власного майна. Держава та місцеве самоврядування не несуть відповідальності за зобов'язаннями своїх господарюючих суб'єктів, за винятком, коли банкрутство підприємства викликано їхніми діями. У цьому разі можливе застосування субсидіарної відповідальності.

Звертає на себе увагу той факт, що чинним законодавством окремих країн СНД (Російської Федерації, Таджикистан, Узбекистан) чітко визначено підстави утворення державних підприємств. На нашу думку, за таких умов стає можливим повна реалізація та забезпечення державних і суспільних інтересів господарюючими суб'єктами, ефективного використання бюджетних коштів, тощо. Отже, державні підприємства можуть бути утворені у випадку

необхідності: користування майном, приватизація якого заборонена, у тому числі для забезпечення безпеки держави; здійснення діяльності для вирішення окремих соціальних проблем (у тому числі реалізації деяких товарів і послуг за найнижчою вартістю), а також організації і проведення закупівель для забезпечення продовольчої безпеки держави; здійснення діяльності, передбаченої чинним законодавством виключно для державних унітарних підприємств; здійснення наукової та науково-технічної діяльності у сфері безпеки держави; розробки та виготовлення індивідуальних виробів у сферу національних інтересів держави щодо забезпечення безпеки держави; виготовлення певних видів продукції, вилученої з цивільного обігу, або обмежено обігоздатної.

Казенні підприємства державної та комунальної форми власності мають особливий правовий статус, обумовлений сферою їхнього функціонування. Насамперед вони утворюються у випадку, якщо переважаюча або значна частина виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг призначена для державних або суспільних потреб. Окрім того, вони утворюються у разі необхідності: користування майном, приватизація якого заборонена, у тому числі, яке необхідне для забезпечення державної безпеки, функціонування повітряного, залізничного, водного транспорту, інших стратегічних інтересів держави; здійснення діяльності по виробництву товарів, виконанню робіт і наданню послуг, що реалізуються по встановлених державою цінах для вирішення суспільних проблем; розробки та виготовлення продукції у сферу інтересів держави щодо забезпечення безпеки; виготовлення певних видів продукції, вилученої з цивільного обігу, або обмежено обігоздатною; здійснення деяких дотованих видів діяльності, а також ведення збиткових виробництв; здійснення діяльності, передбаченої чинним законодавством виключно для казенних підприємств.

На підставі зазначеного можна зробити висновок, що рішення центрального органу виконавчої влади або органів місцевого самоврядування аналізованих держав щодо створення державних унітарних підприємств

ґрунтується на доцільності забезпечення національних і суспільних інтересів. Прибутковість суб'єктів господарювання є неосновною, направляючись переважно для перекриття розходів на поточне виробництво продукції, виконання робіт, надання послуг.

Російське та законодавство інших держав СНД щодо врегулювання діяльності державних підприємств (наприклад, постанова Уряду Російської Федерації від 03.12.2004 р. № 739 «Про повноваження федеральних органів виконавчої влади щодо реалізації прав власника майна федерального державного унітарного підприємства» [179]) передбачає значні повноваження для органу державної влади, який став ініціатором створення господарюючих суб'єктів. Зокрема, визначає мету, предмет, види діяльності, а також надає згоду на участь в асоціаціях та інших об'єднаннях комерційних організацій; визначає порядок підготовки, прийняття і змісту планів (програми) фінансово-господарської діяльності; призначає керівника та приймає на роботу головного бухгалтера, припиняє дію трудових договорів з ними; затверджує бухгалтерську звітність та звітну документацію; здійснює контроль за розпорядженням, використанням активів і майна; затверджує показники економічної ефективності та здійснює контроль за її реалізацією; дає згоду на створенню філії та відкриття представництв; узгоджує проведення угод і приймає рішення про проведення аудитів та ін.

Високим рівнем адміністрування відзначається також забезпечення діяльності казенних підприємств. Так, компетентний державний орган має право одноосібно вилучати майно у суб'єкта господарювання, що не використовується або використовується не за призначенням. Крім того, затверджує кошторис доходів та видатків, зобов'язує підприємство на виконання замовлень щодо поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для забезпечення державних і суспільних потреб.

Призначення керівника та контроль за його функціонуванням є важливим методом адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств. У переважній більшості випадків цей посадовець є

єдиним виконавчим органом суб'єкта господарювання, представляє його інтереси, затверджує структуру і штат працівників, видає локальні нормативно-правові акти тощо (наприклад, наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі Російської Федерації від 02.03.2005 р. № 49 «Про затвердження примірного трудового договору з керівником федерального державного унітарного підприємства» [179]).

Керівник підприємства при реалізації своїх прав і виконанні обов'язків має діяти добросовісно та розумно, не допускати укладення не вигідних угод, пошкодження або знищення майна. У таких випадках він несе юридичну відповідальність згідно чинного законодавства. Водночас особлива увага, наприклад, у Законі Російської Федерації «Про державні та муніципальні унітарні підприємства» та Законі Російської Федерації «Про протидію корупції», приділяється щодо недопущення корупційних діянь з боку керівника. Ці діяння можуть носити характер як адміністративного (ст. 19.28 Кодексу про адміністративні правопорушення Російської Федерації), так і кримінального (ст. 170, чч.1, 2 ст. 204, ст. 285, ст.291 Кримінального кодексу Російської Федерації [179]) правопорушення.

Поряд із керівником державного підприємства, згідно Закону Республіки Молдова «Про державне підприємство» [180], діє адміністративна рада – колегіальний орган управління, який представляє інтереси держави та реалізує свої повноваження відповідно до Положення про адміністративну раду державного підприємства, затвердженою засновником.

До складу адміністративної ради обов'язково мають входити представники міністерства фінансів та міністерства економіки та торгівлі Республіки Молдови, уповноважені від засновника і трудового колективу. Крім того, можуть бути включені представники інших центральних органів виконавчої влади, фахівців у галузі економіки та права. Водночас членом цього органу не можуть бути особи, визнані недієздатними або засудженими за шахрайство, розкрадання майна, дачу або отримання хабара, а також інші злочини.

Основними повноваженнями адміністративної ради щодо врегулювання діяльності державних підприємств є: затверджує перспективну програму розвитку та річні плани; застосовує заходи щодо забезпечення збереження та ефективного використання майна; вирішує питання по узгодженню із засновником щодо входження підприємства в асоціації та інші об'єднання; затверджує річний кошторис доходів і розходів, бухгалтерський баланс і рахунки прибутків і видатків; надає засновнику звіт про фінансово-економічну діяльність підприємства, а також результати аудиту фінансово-економічної діяльності; вирішує питання про отримання, надання та використання кредитів; надає засновнику пропозиції про внесення змін і доповнень до статуту підприємства, про реорганізацію та ліквідацію; пропонує засновнику кандидатуру керівника підприємства; затверджує пропозицію керівника щодо річного чистого прибутку підприємства.

Згідно Закону Республіки Казахстан «Про державне майно» [181] на державних підприємствах у сферах освіти та охорони здоров'я за пропозицією компетентного органу публічної влади може створюватися спостережна рада. Кількість членів цього органу має бути не менше п'яти осіб, які не входять до штату працівників господарюючого суб'єкта. Виключення становлять керівник державного підприємства та представник уповноваженого органу відповідної галузі.

Члени спостережної ради несуть відповідальність перед державним підприємством і уповноваженою особою публічної адміністрації за матеріальну шкоду або збитки, завдані їхніми діями. Однак можуть бути звільнені від відповідальності у випадках, якщо вони голосували проти рішення спостережної ради або взагалі не голосували. Спостережна рада державного підприємства наділена такими повноваженнями:

надає висновки уповноваженому органу відповідної галузі (місцевому органу виконавчої влади) щодо проекту плану розвитку підприємства на праві господарського відання, по внесенню змін і доповнень до нього;

узгоджує проект звіту про виконання плану розвитку з урахуванням річної фінансової звітності державного підприємства;

приймає рішення про розподіл спонсорської та благодійницької допомоги, отриманих із додаткових джерел, у тому числі чистого прибутку, який залишився у розпорядженні підприємства;

безперешкодно ознайомлюється з документацією підприємства і його структурних підрозділів для контролю цільового використання бюджетних коштів, тощо;

узгоджує пропозиції уповноваженого державного органу з питань призначення керівника державного підприємства та розірвання трудового договору;

приймає участь у розробці колективного договору та затверджує рішення щодо встановлення працівникам надбавок, премій, тощо;

вносить пропозиції уповноваженому органу державної влади про внесення змін і доповнень до статуту державного підприємства; напрацьовує пропозиції по пріоритетним напрямкам розвитку та діяльності суб'єкта господарювання та ін.

З метою контролю за діяльністю державного підприємства органи влади щорічно здійснюють незалежний аудит бухгалтерської документації, тощо. З іншого боку публічна адміністрація сама має звітувати перед суспільством за результати діяльності у сфері господарювання. Так, державні підприємства зобов'язані публікувати річні звіти щодо свого функціонування в спеціалізованих друкованих виданнях і на офіційних веб-сайтах (наприклад, постанова Уряду Російської Федерації від 04.10.1999 р. № 1116 «Про затвердження порядку звітності керівників федеральних державних унітарних підприємств і представників Російської Федерації в органах управління відкритих акціонерних товариств» [179]).

У законодавстві країн СНД значна увага приділена питанням обов'язкового здійснення держаних закупівель суб'єктами господарювання державної форми власності. У такий спосіб відбувається ціленаправлений

владно-управлінський вплив на їхню виробничу діяльність, визначення параметрів якості та вартості продукції, виконаних робіт, наданих послуг, забезпечується раціональне використання бюджетних коштів, тощо. Так, дія Федерального Закону Російської Федерації «Про закупівлю товарів, робіт і послуг певними видами юридичних осіб» [179] поширюється виключно щодо публічних акціонерних товариств, державних компаній, суб'єктів природних монополій, організації, що проводять діяльність у сфері здійснення операцій електрикою, газом, теплопостачанням, водопостачанням, водовідведенням, стічних вод, твердих побутових відходів, державних унітарних підприємств.

Порядок здійснення закупівель державними підприємствами передбачає виконання низки обов'язкових вимог. У першу чергу, положення про закупівлю, зміни, внесені до цього положення, підлягають розміщенню на офіційному сайті суб'єкта господарювання не пізніше ніж протягом п'ятнадцяти днів з дати затвердження.

Повідомлення про закупівлі, у тому числі про проведення відкритого конкурсу або аукціону є невід'ємною частиною документації щодо державних закупівель. Воно має включати наступні відомості: спосіб закупівлі (відкритий конкурс, публічні торги та ін.); ім'я, розташування, поштову адресу, адресу електронної пошти, номер телефону замовника; кількість поставлений товар, кількість проведених робіт, послуг; місце доставки товарів, робіт, послуг; інформація про початкову (максимальну) ціну договору (ціна лота); час, місце й спосіб надання документації про закупівлі, розмір, порядок та умови оплати за надання документації; місце і дату розгляду заявок для купівлі та ін.

Оформлений протокол за результатами державних закупівель опубліковується на офіційному сайті замовником не пізніше трьох днів з дати підписання таких протоколів. Крім того, замовник не пізніше ніж на десятий день розміщує інформацію про кількість і загальну вартість угоди за результатами закупівлі товарів, робіт та послуг, у тому числі від одного постачальника.

Згідно Закону Республіки Білорусь «Про державні закупівлі товарів (робіт і послуг)» [182] уповноважений орган державної влади у сфері здійснення закупівель суб'єктами господарювання має значні контрольно-наглядові повноваження, зокрема здійснює координацію діяльності органів публічної влади щодо організації та проведення закупівлі товарів (робіт і послуг); надає методичну допомогу, проводить консультації та розробляє рекомендації; проводить роз'яснення з питань застосування законодавства про державні закупівлі; проводить моніторинг у зазначеній сфері; розглядає скарги на дії або рішення замовника (організатора), комісії та її членів, товарної біржі, оператора електронної торгової площадки, оператора офіційного сайту і приймає рішення по результатах їхнього розгляду та ін.

Слід зауважити, що Федеральний Закон Російської Федерації «Про закупівлю товарів, робіт і послуг певними видами юридичних осіб» визначає загальні умови та порядок проведення закупівель державними підприємства для сталого свого функціонування. Водночас у іншому нормативно-правовому акті, Федеральному Законі «Про контрактну систему у сфері закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» [179], закріплено порядок забезпечення спеціальних цілей в зазначеній сфері.

Він врегульовує відносини направлені на задоволення державних і муніципальних потреб з метою підвищення ефективності, результативності здійснення закупівлі товарів, робіт, послуг, забезпечення прозорості таких закупівель, попередження корупції та інших зловживань, у тому числі, що стосуються: планування закупівель товарів, робіт, послуг; визначення виробника (постачальника); укладання цивільно-правових угод, предметом яких виступають поставка товару, виконання робіт, надання послуг; особливостей виконання контрактів; моніторингу закупівель товарів, робіт, послуг; аудиту у сфері закупівель товарів, робіт, послуг; контроль за дотриманням чинного законодавства щодо контрактної системи у сфері закупівель товарів, робіт, послуг.

Згідно аналізованого Закону закупівля товарів, робіт, послуг державними суб'єктами господарювання здійснюється для досягнення цілей та реалізації заходів, передбачених державними програмами Російської Федерації та суб'єктів федерації, регіональними програмами. Крім того, втілюються у життя міжнародні та міждержавні зобов'язання держави, а також забезпечуються функції та повноваження органів публічної влади тощо. Представники державних підприємств при здійсненні закупівель використовують конкурентні способи визначення виконавців (виробників) або здійснюють закупівлю у одного господарюючого агента.

Виконання контракту включає в себе наступний комплекс заходів, що реалізуються після його укладення, спрямованих на досягнення цілей закупівлі шляхом взаємодії адміністрації державного підприємства з постачальником (виконавцем, виробником) у відповідності до господарського законодавства, зокрема: отримання поставленого товару, виконаних робіт, наданих послуг передбачених контрактом, включаючи проведення експертизи товарів, робіт, послуг; оплата державним підприємством отриманих товарів, робіт, послуг; взаємодія адміністрації державного підприємства з виконавцями (виробниками, постачальниками) при зміні, розірванні контракту, при застосуванні мір відповідальності, а також за інших обставин у випадку порушення сторонами умов контракту.

До інших нормативно-правових актів у сфері здійснення закупівель товарів, робіт, послуг державними підприємствами відносяться постанови Уряду Російської Федерації («Про порядок підготовки та розміщення в єдиній інформаційній системі у сфері закупівель звіту про виконання державних (муніципальних) контрактів та про результати окремого етапу його виконання» від 28.11.2013 р. №1093, «Про затвердження Правил оцінки заявок, кінцевих пропозицій учасників закупівлі товарів, робіт, послуг» від 28.11.2013 р. №1085, «Про затвердження Правил проведення спільних конкурсів та аукціонів» від 28.11.2013 р. №1088, «Про затвердження Правил прийняття рішень щодо укладання державних контрактів на поставку товарів,

виконання робіт, надання послуг для забезпечення федеральних потреб на термін, що перевищує термін затверджених лімітів бюджетних зобов'язань» від 26.11.2013 р. №1071, «Про затвердження Положення про ведення реєстру єдиних постачальників російської зброї та військової техніки від 19.09.2013 р. № 826 та ін.); накази Міністерства економічного розвитку Російської Федерації («Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування методів визначення початкової (максимальної) ціни контракту, ціни контракту, що укладається з єдиним постачальником (виконавцем)» від 02.10.2013 р. №567, «Про затвердження номенклатури товарів, робіт і послуг для потреб замовників» від 07.06.2011 р. №273 та ін.).

Виходячи зі специфіки діяльності окремих державних унітарних підприємств, зокрема казенних, вони мають перевагу при отриманні комерційних оборонних замовлень. Водночас у низці випадків суб'єкти господарювання зобов'язуються публічною адміністрацією на виконання таких замовлень без врахування рентабельності, виключно для забезпечення обороноздатності держави.

Оборонне замовлення має включати у себе: перелік, строки поставки та кількість продукції (робіт, послуг), що поставляється; прогнозовану вартість (ціну) оборонного замовлення в цілому, а також по її розділам й окремим етапам реалізації; перелік державних замовників; перелік пропонованих державних підприємств – виконавців.

Фінансування оборонного замовлення здійснюється за рахунок державного бюджету у спосіб виділення асигнувань державному замовнику. Оплата поставок продукції (робіт, послуг) по оборонному заказу виконується у відповідності з умовами державного контракту. Водночас фінансові кошти, які виплачуються державним замовником суб'єктам господарювання, мають використовуватися тільки для видатків на виконання оборонного замовлення та авансування відповідних робіт. Адміністрація та керівник державного підприємства несуть персональну відповідальність на інше використання вказаних коштів.

Окремим блоком нормативно-правових актів у сфері регулювання діяльності державних підприємств є ті, що присвячені діяльності державних підприємств – природних монополій. У більшості законодавчих актів країн СНД (Федерального Закону Російської Федерації «Про природні монополії», Закону Республіки Білорусь «Про природні монополії» [183], Закону Республіки Казахстан «Про природні монополії та регульовані ринки» [184]) поняття природної монополії викладено подібно до ст. 28 ГК України. Мова йде про стан товарного ринку, при якому задоволення попиту є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок певних особливостей виробництва; товари, що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами, у зв'язку з чим попит менше залежить від зміни цін на зазначену продукцію [55].

Положення вказаних зарубіжних нормативно-правових актів щодо сфер регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання мають багато спільного із нормами Закону України «Про природні монополії». Так, державний інтерес становлять наступні напрями діяльності природних монополій: передача електричної енергії; користування залізничними коліями та іншими об'єктами інфраструктури; управління повітряним рухом; централізованого водопостачання та водовідведення; транспортування нафтопродуктів, природного газу та теплової енергії трубопроводами; послуги у річкових, морських портах; захоронення радіоактивних відходів [72].

Органи, які здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання, при прийнятті рішень щодо такого регулювання враховують інформацію про діяльність суб'єкта природної монополії, надану споживачами, суб'єктами природних монополій, іншими заінтересованими особами, про результати оприлюднення та відкритих слухань щодо зміни цін на товари природних монополій.

Аналіз питань адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств в окремих країнах СНД дозволяє зробити наступні

висновки. По-перше, державні підприємства утворюються та здійснюють свою організаційно-практичну діяльність згідно відомчих нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення державних і суспільних інтересів, зокрема:

здійснення діяльності, передбаченої законодавством виключно для суб'єктів господарювання державної форми власності, у тому числі природних монополій;

вирішення важливих соціальних проблем, у тому числі проведення закупівель товарів (робіт, послуг) для забезпечення продовольчої безпеки держави;

здійснення наукової та науково-технічної діяльності у сфері національної, екологічної безпеки держави тощо;

розробки та виготовлення продукції у сферу інтересів держави щодо забезпечення безпеки держави;

виготовлення та використання певних видів продукції, насамперед казенними підприємствами, вилученої з цивільного обігу.

Казенні підприємства держав-учасниць СНД мають особливе правове становище зумовлене режимом оперативного управління державним майном. Вони утворюються у випадку, якщо значна частина продукції (робіт, послуг) призначена для державних або суспільних потреб. Насамперед, у разі необхідності здійснення діяльності по виробництву товарів, виконанню робіт і наданню послуг, що реалізуються по встановлених державою цінах для вирішення суспільних проблем; розробки та виготовлення продукції у сферу інтересів держави щодо забезпечення безпеки; здійснення деяких дотованих видів діяльності, а також ведення збиткових виробництв; здійснення діяльності, передбаченої чинним законодавством виключно для казенних підприємств.

По-друге, у переважній більшості країн СНД керівник державного підприємства є єдиним виконавчим органом суб'єкта господарювання,

представляє його інтереси, затверджує структуру і штат працівників, видає локальні нормативно-правові акти тощо.

Поширеним є також створення колективних органів управління державних підприємств, які створюються рішенням компетентних органів публічної влади. Так, основними повноваженнями, наприклад, адміністративної ради щодо врегулювання діяльності державних підприємств є затвердження короткострокових і середньострокових програм розвитку та річних планів; застосування заходів щодо забезпечення збереження та ефективного використання державного майна; надання засновнику звітів про фінансово-економічну діяльність підприємства та ін.

В окремих випадках на державних підприємствах у соціальній сфері, у тому числі освіти та охорони здоров'я, за пропозицією компетентного органу державної влади може створюватися спостережна рада. Остання має широкі повноваження контрольно-наглядового характеру, зокрема, надає висновки уповноваженому органу відповідної галузі щодо проекту плану розвитку підприємства на праві господарського відання; узгоджує проекти звітів про виконання поточних планів державного підприємства; узгоджує пропозиції засновника з питань призначення керівника державного підприємства та розірвання трудового договору; напрацьовує пропозиції по пріоритетним напрямкам розвитку та діяльності державного суб'єкта господарювання.

По-третє, згідно законодавства держав-учасниць СНД щодо врегулювання діяльності державних підприємств передбачаються значні повноваження для органу державної влади, який створив суб'єкт господарювання. Так, останній визначає їхні основні види діяльності, а також порядок підготовки, прийняття і змісту планів фінансово-господарської діяльності; призначає керівника державного підприємства та припиняє дію трудових договорів з ним; здійснює контроль за розпорядженням, використанням державних активів і майна; затверджує показники економічної ефективності та здійснює контроль за її реалізацією; узгоджує

проведення угод і приймає рішення про проведення аудитів на державному підприємстві.

По-четверте, законодавством країн СНД значна увага приділена питанням здійснення закупівель державними підприємствами за бюджетні кошти. Отже, відбувається ціленаправлений адміністративний вплив на виробничу діяльність останніх, визначаються параметри якості та вартості продукції, виконаних робіт, наданих послуг, тощо.

У переважній більшості компетентні органи публічної влади у сфері здійснення закупівель мають значні повноваження, зокрема надають методичну допомогу, проводять консультації та розробляють рекомендації для господарюючих суб'єктів; здійснюють координацію діяльності відповідних державних органів щодо організації та проведення закупівлі товарів (робіт і послуг); розглядають скарги на дії або рішення замовника (організатора), комісії та її членів товарної біржі, приймають рішення по результатах їхнього розгляду та ін.

Проводячи подальший розгляд питання щодо зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств, слід підкреслили, що державні підприємства у країнах з розвинутою ринковою економікою мають таке ж важливе значення для системи господарювання як окремої держави, так і для глобального загальноєкономічного простору. Слід виділити чотири взаємопов'язаних основних компоненти подібного явища, перший з яких, зростаюча інтеграція фінансових ринків та збільшення фінансових потоків між країнами, де державним підприємствам відводиться ключова роль щодо регулятора основних критеріїв цих процесів.

До другого компонента слід віднести уніфікацію умов діяльності на світовому ринку в напрямку створення єдиного простору для виробництва і торгівлі (організаційних, господарських та інших умов). Третій – збільшення кількості державних господарюючих суб'єктів, які керуються при формуванні своєї індивідуальної стратегії транснаціональними або глобальними

довготерміновими інтересами. Останнім серед вказаних є формування та зміцнення транснаціональних систем регулювання господарських процесів (наприклад, загальна позиція країн ЄС, їхня спільна модель поведінки часто відбивається в діяльності міжнародних підприємств, установ та організацій, де ці країни виступають з єдиною платформою, що особливо характерно для економічних форумів) [185, с. 27].

На національному ж рівні масштаби і структура державного сектору в різних країнах залежать від стану розвиненості ринкових відносин, історичних і соціальних умов тощо. Питання про доцільність участі держави у підприємництві вирішується в рамках економічної системи, яка передбачає певні галузеві пріоритети та роль державного сектора [186, с. 321-322].

Водночас спільне те, що державне підприємництво охоплює галузі, які є капіталомісткими та малорентабельними, включаючи виробничу та соціальні інфраструктури: енергетику, транспорт, зв'язок, освіту та охорону здоров'я. Крім того, сюди відноситься й діяльність держави щодо «оздоровлення» галузей, що перебувають в стадії рецесії; активізації економіки у цілому (націоналізація збиткових підприємств або таких галузей, прискорений розвиток яких необхідний для підвищення конкурентоздатності недержавного сектора). Державне підприємництво поширюється на національну оборону та безпеку, підтримання екологічної безпеки [187, с. 19].

Найбільш розвинені механізми управління державною власністю є в низці країн, зокрема Німеччина, Великобританії, Японії, КНР, США. Саме тому виділяють три основні моделі адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання: англо-американську, європейську та азіатську [188, с. 128].

У рамках англо-американської моделі, наприклад у США, управління державними підприємствами здійснюється відповідними міністерствами або спеціальними діючими комісіями по рішенню Конгресу. Водночас особливістю цієї форми адміністрування є передача державних підприємств в оперативне управління та експлуатацію приватним корпораціям. Також

держава як власник суб'єктів господарювання піклується про реалізацію їхньої продукції, забезпечує відповідними замовленнями [189, с. 5].

Саме тому останнім часом простежується чітка тенденція переходу більшості земель та державних об'єктів під юрисдикцію національних трастів (об'єднаних державних підприємств). Під останніми розуміють зобов'язання, добровільно прийняте на себе управителем, якого закон примушує сумлінно володіти і управляти власністю в інтересах іншої особи або осіб (бенефіціара), про неприпустимість будь-якого ризику щодо цієї власності [190, с. 109].

Слід наголосити на трьох основних видах трастів: фіксований – довіритель дає докладні вказівки щодо всіх елементів трасту, з управління довірчою власністю та доходами від неї; дискреційний – керуючому належить право на будь-які дії, які захищають інтереси бенефіціара і примножують вартість власності; захищений – заснований, як правило, на родинних стосунках (батьки засновують траст на користь дітей) [191, с. 10-16].

Згідно господарського федерального законодавства США майно, яке може передаватися у господарське відання або оперативне управління державним підприємствам включає: будівлі (55,3% від загальної кількості майна), споруди та обладнання (36,7%) і земля (8%). До федеральних споруд та обладнання відносяться системи по виготовленню та розподілу електроенергії, системи зв'язку та навігаційне обладнання, системи енергогазозабезпечення, науково-дослідне обладнання, дороги та мости, залізничні дороги, військове майно та техніка та ін. До федеральних споруд і обладнання відносяться виробничі системи і Федеральний земельний фонд (2646 млн. кв. км.), з яких 56,6% приходить на охоронювані державою природні території. Водночас до державної власності відносяться також науково-дослідні заклади, лабораторії, університети та коледжі [192].

Аналіз зарубіжних джерел доводить, що крім розпорядження та управління державною власністю, державне підприємництво в країнах англо-американської моделі здійснюється через систему «державних ринків».

Насамперед мова йде про Австралію, США, Великобританію, де воно виражається в широкомасштабній участі суб'єктів господарювання в операціях на особливому державному ринку товарів і послуг, які є важливим елементом та основою загальнонаціональної системи господарювання [174, с. 33].

На цьому ринку реалізуються економічні та договірні зв'язки держави – замовника з його головним підрядчиком – приватним капіталом. За допомогою цього складного апарата господарсько-договірних зв'язків держава розміщує в різних секторах економіки значні замовлення, які оплачуються за допомогою федеральних коштів. Використовуючи зазначені замовлення як економічний інструмент, держава стимулює окремі галузі народного господарства. Також забезпечується проведення наукових досліджень, у тому числі фундаментальних, сприяє створенню та впровадженню нової техніки і технологій, фінансує розробку у сфері охорони здоров'я, екологічної безпеки тощо [174, с. 34].

Важливо підкреслити, що, незважаючи на відносно невелику частку державної власності, у порівнянні з іншими країнами, в США останні два десятиліття активно проходять процеси приватизації. Ці процеси мають свої специфічні особливості – приватизація передбачає не тільки продаж державних підприємств, але використання інших адміністративно-правових і ринкових механізмів. Зокрема, контракування державних суб'єктів господарювання з приватними фірмами – виконавцями замовлень; механізм, за якого раніше безкоштовні державні послуги стають платними; законодавчий механізм – поширення регулюючої дії правових норм, згідно яких держава одноособово несла відповідальність за окремі умови життєдіяльності суспільства, на приватні інституції [189, с. 4-7].

У європейській моделі адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств (ФРН, Франція, Італія, Іспанія та більшість країн ЄС) сформувалося три основні різновиди правової організації суб'єктів господарювання:

підприємства, які діють у формі торгових товариств, головним чином акціонерні товариства, а також товариства з обмеженою відповідальністю;

підприємства, капітал яких не поділений на акції або паї, що діють самостійно як самостійні суб'єкти права зі своїм відособленим майном та самостійною майновою відповідальністю (державні унітарні підприємства);

так звані казенні підприємства, які не мають правової, господарської чи фінансової самостійності; їхнє фінансування та прибутки проходять через державний бюджет [174, с. 34].

Прикладом Законом Литовської Республіки «Про державні підприємства та підприємства самоуправління» [193] визначено, що державним підприємством є господарська одиниця, яка має своє фірмове найменування, зареєстрована у встановленому законодавством порядку для здійснення відповідної комерційно-господарської діяльності. До складу підприємства входять комплекс матеріально-технічних, фінансових і нематеріальних активів, його права і обов'язки. Основними видами державних підприємств є державні унітарні та державні акціонерні підприємства.

З метою організації діяльності державних підприємств в європейських країнах використовують організаційно-правові форми, які позитивно зарекомендували себе у приватному виробництві – акціонерні товариства й товариства з обмеженою відповідальністю. Це дозволяє господарюючим суб'єктам встановлювати тісні ділові стосунки з приватними підприємствами; полегшує процес приватизації державних підприємств при необхідності. Крім того, у провідних країнах ЄС широко використовуються так звані торгові товариства (національні товариства). Акції останніх повністю належать державі, як безпосередньо, так і через акціонерів, в якості яких виступають інші державні підприємства. За таких умов останні є доволі автономними утвореннями, не входячи в систему органів державного управління [174, с. 35].

Вказані форми управління державними підприємствами позитивно себе зарекомендували навіть в європейських економіках близьких до вітчизняної. Так, у Польщі наприкінці 80-90-х рр. ХХ ст. був здійснений швидкий, радикальний перехід до ринкової економіки. У країні була проведена приватизаційна реформа, основними методами якої стали капіталізація та ліквідація. Державні підприємства залишились у паливно-енергетичному, банківському та страховому секторі, виробляючи 20% ВВП країни. Як доречно підкреслює В.М. Мотриченко, сьогодні ця країна демонструє значно кращі темпи економічного зростання, порівняно з іншими країнами пострадянського простору [194, с. 9].

Азійська модель адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств є ефективною з економічної точки зору, однак використовує різні підходи, в залежності від політичної системи держави. Так, у Південній Кореї та Японії склалося чітке розмежування сфер вкладання капіталу: приватного – у виробничу сферу, державного в інфраструктуру. Тому державний сектор цих країн не виступає серйозним конкурентом у жодній із галузей виробництва, і його функціонування цілком залежить від інтересів приватних корпорацій [189, с. 8-9].

Серед акціонерних компаній та пайових товариств багато некомерційних установ: інститути та лабораторії, зайняті фундаментальними дослідженнями і гуманітарними науками; економічні фонди співробітництва; центри науково-технічної інформації. Водночас в останніх держава (в особі відповідного очільника міністерства) – єдиний чи головний акціонер [195, с. 58]. На сьогодні у державному секторі Японії нараховується близько 8 тис. підприємств, з яких понад 3,5 тис. казенні: водопровід, газо- і тепlopостачання, міський транспорт, лікарні. Інші – акціонерні та пайові, зайняті будівництвом та експлуатацією муніципального житла, платних автомобільних доріг, тощо.

Серед головних функцій державних підприємств відсутня функція участі в матеріальному виробництві, що займає важливе місце в діяльності

державного сектору країн ЄС. У деяких галузях існують державні та напівдержавні підприємства. Однак основний напрямок їхнього функціонування – не виробнича діяльність, а проведення наукових досліджень та розробок, надання фінансової та технічної допомоги з метою раціоналізації та прискорення технічного прогресу, а також розробка різних організаційних питань [185, с. 135-136].

На сьогодні КНР демонструє одні з найкращих показників розвитку виробництва з поміж інших розвинутих азійських держав, не зважаючи на тотальний вплив державного управління у всіх галузях промисловості. Зумовлено це тим, що у Китаї було здійснено поступове реформування державних підприємств та створені конкурентоспроможні державні підприємства, засновані на ринкових принципах господарювання та самостійності в управлінні. Державна форма власності в країні є провідною, а державні підприємства функціонують у головних галузях економіки та виробляють 30% ВВП країни [194, с. 10].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що у цілому правове регулювання діяльності державних підприємств у більшості розвинутих країн світу обумовлене умовами існування національних систем господарювання. Ці суб'єкти є учасниками конкурентного ринку, а також забезпечують сталість функціонування економік, виступаючи основними агентами публічних адміністрацій в товарно-грошових операціях, здійсненні оперативного управління державним майном на монопольних ринках тощо.

Отже, такий стан речей у повній мірі закріплений також у чинному вітчизняних нормативно-правових актах, зокрема, у господарському та цивільному законодавстві. Разом із тим, бажаним є перейняття позитивного зарубіжного досвіду врегулювання діяльності державних суб'єктів господарювання щодо забезпечення ними підвищення рівня економічних показників ефективності використання державних активів і майна. Насамперед мова йде про відкриті та публічні процедури приватизації державного майна, визначення середньострокових і довгострокових програм

розвитку діяльності державних унітарних підприємств, спроможність казенних суб'єктів господарювання впроваджувати та використовувати новітні інформаційно-технічні засоби тощо.

Окрім оновлення вітчизняного законодавства щодо піднятого питання важливим є розроблення та впровадження нових нормативно-правових актів, насамперед, Закону України присвяченому діяльності державних і комунальних підприємства. Як засвідчує світова практика, у такий спосіб можливо чітко врегулювати правовий статус державних і комунальних унітарних підприємств, їхні види, правові засади організації, ліквідації, а також визначення порядку провадження ними діяльності.

3.2. Напрями розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств

Проведене дослідження питань адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних комерційних і казенних підприємств засвідчує важливу роль таких суб'єктів господарювання у забезпеченні державних і суспільних інтересів. Водночас, непрозорість та малоефективні підходи в управлінні перешкоджають їхньому повноцінному функціонуванню в Україні.

У зв'язку із цим за офіційними даними Кабінету Міністрів України станом на кінець 2016 року виникли значні проблеми розвитку державного підприємництва, зокрема: зниження рівня інноваційної активності суб'єктів господарювання; низький рівень задоволення потреб внутрішнього ринку у продукції вітчизняного виробництва; висока енергоємність виробництва та споживання енергоресурсів, значна частка яких імпортується в Україну; відсутність зв'язку між наукою та виробництвом; істотне відставання України в сфері використання інформаційних технологій; зменшення частки

високотехнологічних виробництв, що призводить до скорочення попиту на власні науково-дослідні та прикладні розробки [196].

Вказані питання неможливо вирішити лише шляхом удосконаленням чинного законодавства, а насамперед слід розробити і впровадити в життя середньострокові концептуальні засади розвитку державного регулювання у сфері діяльності державних підприємств у нашій державі. Отже, розвиваючи положення Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності, схваленої указом Президента України від 03.09.2007 № 816/2007 [197] пропонуємо розробити Програму розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року.

Пріоритетними напрямками вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва мають стати:

- 1) оптимізація системи центральних органів виконавчої влади у сфері регуляторної політики щодо державних підприємств;
- 2) недопущення неправомірного втручання органів публічної влади у діяльність суб'єктів господарювання, а також усунення необґрунтованих підстав для здійснення ними заходів державного контролю;
- 3) забезпечення прозорості та недопущення корумпованих проявів у діяльності державних регуляторних органів, керівників і посадових осіб державних підприємств;
- 4) узгодження технічних умов під час здійснення окремих видів господарської діяльності державними суб'єктами господарювання з міжнародними нормами у сфері стандартизації та сертифікації;
- 5) застосування єдиного підходу до регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, незалежно від сфери діяльності;
- 6) розвиток внутрішнього фінансового контролю в органах державного економічного сектору.

Звернемося до характеристики окремих напрямів, зазначених у Програмі розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері

державного підприємництва на період до 2020 року, які потребують додаткового роз'яснення. Так, оптимізація системи органів державної влади у сфері регуляторної політики щодо державних підприємств, у першу чергу, має стосуватися створення нового центрального органа виконавчої влади – Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України, підзвітної і підконтрольної Кабінету Міністрів України. З метою організації своєї діяльності ця Служба:

контролюватиме діяльність державних підприємств (установ, організацій), зокрема, забезпечуватиме ефективне і цільове використання бюджетних коштів;

забезпечуватиме здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією на державних підприємствах (установах, організаціях);

здійснюватиме добір кадрів на державні підприємства, в установи та організації, формуватиме кадровий резерв на відповідні посади; організовуватиме ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил;

організовуватиме планово-фінансову роботу на державних підприємствах (установах, організаціях), здійснюватиме контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечуватиме організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;

забезпечуватиме залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, сприятиме здійсненню громадського контролю за її діяльністю.

Державна регуляторна служба у сфері державного підприємництва України для виконання покладених на неї завдань матиме окремі повноваження подібні до Державної аудиторської служби України, а саме [198]:

а) у разі необхідності отримувати в установленому законом порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію та відомості в усній, письмовій та електронній формі;

б) залучати спеціалістів органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, вчених, представників інститутів громадянського суспільства до розгляду питань, що належать до її компетенції;

в) брати участь у планових та позапланових заходах із здійснення державного нагляду, які проводяться іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, тощо;

г) брати участь у міжнародних конференціях, симпозіумах, семінарах, зустрічах, нарадах з питань, що належать до її компетенції; скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари.

У зв'язку зі створенням нового центрального органа виконавчої влади та недопущенням дублювання правових норм, слід вилучити відповідні пункти щодо державних підприємств з Положення про Державну регуляторну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 371.

Боротьба з корупцією завжди була актуальним питанням з моменту здобуття Україною державної незалежності. Водночас євроінтеграційні намагання нашої країни, перебудова політичної та економічної системи за міжнародними вимогами постійно змушує розвивати шляхи подолання цього негативного явища. У запропонованій Програмі розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року чільне місце має відводитися здійсненню ефективних організаційних і практичних заходів по боротьбі з корупцією.

Така необхідність зумовлена і новою антикорупційною політикою в Україні, адже у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [199] наголошено, що ще однією сферою з високими ризиками корупції є функціонування державних підприємств. Так, заходи щодо запобігання

корупції на суб'єктах господарювання не охоплює велику частину їхніх працівників. Це спричиняє виникнення конфліктів інтересів, непрозорого кадрового добору, що призводить до роботи на одному підприємстві близьких родичів або некомпетентних осіб, ведення власного бізнесу за рахунок ресурсів державного підприємства, тощо. Закупівлі за кошти підприємств виведені за межі прозорих процедур, а політика щодо запобігання корупції фактично не проводиться.

Крім того, діяльність державних підприємств є непрозорою, громадськість не має змоги отримати інформацію про мету та підстави їх утворення, економічний ефект від їх діяльності, надане державою майно та фінансові зобов'язання і результати діяльності цих підприємств. Зазначене призводить до значних збитків у діяльності державного сектору економіки та неефективного управління державним майном. Так, голова аналітичного Центру розвитку корпоративної соціальної відповідальності М. В. Саприкіна вказує, що є загальна тенденція – рівень прозорості та підзвітності державних підприємств достатньо низький, зокрема, взагалі не оприлюднюються на сайті фінансові звіти останніх [200].

На цій підставі законодавцем окреслено подальші загальні заходи щодо запобігання і боротьби з корупцією, у першу чергу, шляхом прийняття та періодичного перегляду антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах; утворити комісії у складі працівників підприємств до повноважень яких мають належати визначення пріоритетів, координація та моніторинг виконання програм, розгляд інформації про підозри в корупції. Крім того, важливим є поширення стандартів запобігання корупції на державні підприємства, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру [199].

Аналіз зазначених напрямів щодо протидії корупційним проявам на державних підприємствах (установах, організаціях) дозволяє запропонувати певні зміни і доповнення до чинного законодавства. Так, на виконання вимог

п. 6, 8, 10 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» слід узгодити діяльність новостворених центральних органів виконавчої влади у вказаній сфері шляхом затвердження спільним наказом Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України «Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». Водночас, Національному агентству з питань запобігання корупції необхідно розробити такі нормативно-правові акти як «Положення про порядок складання і перегляд антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах» та «Положення про порядок створення і діяльності комісій із запобігання корупції на державних підприємствах (установах, організаціях)».

Узгодження технічних умов під час здійснення окремих видів господарської діяльності державними суб'єктами господарювання з міжнародними нормами у сфері стандартизації та сертифікації включає в себе, зокрема, необхідність забезпечити приведення чинного законодавства у цій сфері у відповідність із вимогами Світової організації торгівлі та директивами ЄС. Мова йде про передбачення скорочення переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації, та прискорення переходу від обов'язкової сертифікації продукції до застосування процедури оцінки відповідності, розроблення та впровадження технічних регламентів на основі європейських директив, прискорення гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими (згідно Державної програми стандартизації на 2006-2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 № 229 [201]).

Необхідним є також створення системи ринкового нагляду, яка має відповідати європейським підходам до контролю безпеки продукції, забезпечувати дотримання балансу у відносинах між державними суб'єктами господарювання та контролюючими органами, ефективно захищати права

споживачів на якість і безпечність продукції. Система державного регулювання та контролю безпечності та якості харчових продуктів і продовольчої сировини має бути відокремлена від системи технічного регулювання [201].

Отже, ці та інші законодавчі пропозиції мають бути втілені у вигляді затвердження оновленої Державної програми стандартизації на 2018-2020 роки, а також унесені змін і доповнень до Законів України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [202], «Про стандартизацію»; декрету Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 46-93 «Про стандартизацію і сертифікацію» та ін. [203, 204].

На рахунок застосування єдиного підходу до регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, незалежно від сфери діяльності слід зауважити наступне. У Концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій, схваленої указом Президента України від 27.09.2007 № 921/2007 [205] підкреслено щодо важливості належної організації функціонування природних монополій.

Отже, державне регулювання діяльності державних підприємств - природних монополій не залежно від форм господарської діяльності має відповідати європейським стандартам у зазначеній сфері та здійснюватися шляхом: формування цінової і тарифної політики на ринку, що перебуває у стані природної монополії із застосуванням стимулюючих механізмів, контролю за ціноутворенням у відповідних сферах діяльності; запобігання монополізації та сприяння конкуренції на суміжних ринках; збалансування інтересів державних суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів товарів, які виробляються на ринку; забезпечення рівних можливостей доступу до товарів, що виробляються суб'єктами господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії [205].

З метою узгодження зазначених положень з міжнародними стандартами пропонуємо такі зміни і доповнення до чинного законодавства, зокрема назву ст. 8 Закону України «Про природні монополії» викласти у такому вигляді: «Предмет і методи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій», а також доповнити її частиною другою такого змісту:

«Органами державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій можуть застосовуватися наступні методи регулювання:

цінове регулювання, здійснюване за допомогою визначення (встановлення) цін (тарифів) або їхнього граничного рівня;

визначення споживачів, що підлягають обов'язковому обслуговуванню, і (чи) встановлення мінімального рівня їхнього забезпечення у разі неможливості задоволення в повному об'ємі потреб в товарі, виробленому (реалізованому) суб'єктом природної монополії, з урахуванням необхідності захисту прав і законних інтересів громадян, забезпечення безпеки держави, охорони природи і культурних цінностей».

Крім того аналіз положень цього законодавчого акта дає підстави констатувати, що у ньому розкрито переважно питання державного регулювання суб'єктів природних монополій. Разом із тим, контрольні функції в зазначеній сфері фактично відсутні. Отже, вважаємо за доцільне назву Розділу II Закону України «Про природні монополії» змінити на «Державне регулювання і контроль природних монополій», а також п. 2 ст. 4. доповнити абзацом першим такого змісту:

«З метою реалізації ефективної державної політики у сфері діяльності суб'єктів природних монополій органи державного регулювання здійснюють державний контроль за діями, які проводяться за участю або відносно суб'єктів природних монополій, маючих на меті утиск інтересів споживачів товару, відносно яких застосовується регулювання згідно чинного законодавства або стримування економічно виправданого переходу зі стану природної монополії до стану конкурентного ринку».

Як зазначалося у попередніх підрозділах нашого дослідження питання правового регулювання діяльності державних підприємств є на сьогодні невирішеним, має фрагментарний характер, а також в окремих аспектах відповідні нормативно-правові акти між собою неузгоджені. Отже, виникає нагальна потреба у прийнятті єдиного спеціалізованого Закону України «Про державні і комунальні унітарні підприємства». Пропонуємо структуру проекту цього законодавчого акта.

Розділ I. Загальні положення (ст. 1. Мета і сфера дії Закону, ст. 2. Законодавство про діяльність унітарного підприємства, ст. 3. Унітарне підприємство, ст. 4. Правосуб'єктність унітарного підприємства, ст. 5. Відповідальність унітарного підприємства).

Розділ II. Утворення та припинення діяльності унітарного підприємства (ст. 6. Утворення унітарного підприємства, ст. 7. Статут унітарного підприємства, ст. 8. Державна реєстрація унітарного підприємства, ст. 9. Найменування унітарного підприємства і його місце знаходження, ст. 10. Філіали та представництва унітарного підприємства, ст. 11. Реорганізація унітарного підприємства, ст. 12. Реструктуризація унітарного підприємства, ст. 13. Ліквідація унітарного підприємства).

Розділ III. Майно унітарного підприємства (ст. 14. Правовий режим майна унітарного підприємства, ст. 15. Статутний капітал та порядок його формування, ст. 16. Збільшення та зменшення розміру статутного капіталу, ст. 17. Резервні фонди та інші фонди унітарного підприємства, ст. 18. Участь унітарного підприємства в комерційних і некомерційних організаціях, ст. 19. Розпорядження майном державного та комунального унітарного підприємства, ст. 20. Розпорядження майном казенного підприємства, ст. 21. Прибуток унітарного підприємства).

Розділ IV. Управління унітарним підприємством (ст. 22. Права власника майна унітарного підприємства, ст. 23. Керівник унітарного підприємства, ст. 24. Відповідальний представник органу управління унітарного підприємства, ст. 25. Відносини унітарного підприємства з фізичними та юридичними

особами, ст. 26. Запозичення унітарного підприємства, ст. 27. Відповідальність керівника унітарного підприємства, ст. 28. Здійснення контролю за діяльністю унітарного підприємства, ст. 29. Ведення обліку і звітності. Публічна звітність унітарного підприємства).

Розділ V. Прикінцеві та перехідні положення (ст. 30. Введення у дії Закону, ст. 31. Перехідні положення, ст. 32. Приведення нормативних актів у відповідність до даного Закону).

Окремо звертає на себе увагу питання адміністративної відповідальності керівників державних підприємств як єдиного органу управління спеціального суб'єкта господарювання. Зазначений аспект адміністративно-правового регулювання у вказаній сфері є актуальним, потребуючи нагального подальшого законодавчого забезпечення.

Має погодитися із О.М. Охотніковою, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) закріплена адміністративна відповідальність посадових осіб, але відсутня – керівників державних підприємств, установ, організацій як посадових осіб, що мають спеціальний статус, яка згідно цього нормативно-правового акту ототожнюється із відповідальністю посадових осіб. Дійсно практика доводить, що відповідальність керівника не може стояти на одному рівні з відповідальною діяльністю посадових осіб в зв'язку з тим, що керівникові надано право керувати від імені організації, яку він очолює, представляти організаційні інтереси за її межами – в соціальному середовищі. Маючи досить широкі управлінські повноваження, він одночасно повинен нести підвищену відповідальність щодо службової або посадової особи [206, с. 3].

Більше того, К. А. Малиновська підкреслює, що завдання по забезпеченню ефективного оперативного управління людьми й майном вимагає наділення керівників значним обсягом повноважень. Опрацювання механізмів, що дозволяють запобігти порушенням і зловживанням з їхнього боку – нагальна потреба сьогодення. З одного боку, підвищення ступеня юридичної відповідальності виступає певною гарантією від перевищення

повноважень, якими наділені ці особи; з другого – всі елементи правового статусу керівника повинні бути збалансовані [207].

Розвиваючи цю тезу автор підсумовує, що правовий статус керівника державного підприємства характеризують такі особливості: керівник наділяється правом встановлювати локальні норми права, що регламентують відносини між адміністративним апаратом і працівниками даного підприємства при виконанні ними трудових обов'язків, тобто правом на нормотворчість у межах своєї компетенції організатора виробництва, заснованого на спільній праці і в межах підприємства, яким він керує; керівнику надано цілий комплекс матеріальних і процесуальних повноважень щодо організації і управління спільною працею працівників. Він має право затверджувати штати, видавати накази та розпорядження, давати вказівки, що є обов'язковими для виконання всіма працівниками підприємства; керівник підприємства має сукупність повноважень щодо забезпечення дисципліни праці і правил внутрішнього трудового розпорядку на ввіреному йому підприємстві. Також вправі застосовувати заходи заохочення та заходи дисциплінарного впливу до працівників, а також притягати їх до матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству [207, с. 359-360].

З урахуванням вищевикладеного та на підставі пп. 6, 7 ст. 73 ГК України констатуємо, що органом управління державного унітарного підприємства є керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу. На законодавчому рівні можуть бути визначені особливості статусу керівника державного унітарного підприємства, в тому числі встановлено підвищену юридичну відповідальність керівника за результати роботи підприємства.

Адміністративна відповідальність керівників державних підприємств врегульована ГК України, ЦК України, КУпАП, Кодексом законів про працю України, Бюджетним кодексом України, Законом України «Про запобігання корупції» та інші нормативно-правові акти. Зокрема господарським і цивільним законодавством визначено загальні підстави такої

відповідальності, прикладом, пп. 4, 5 ГК України визначено, що у разі найму керівника підприємства з ним укладається договір (контракт), в якому визначаються строк найму, права, обов'язки і відповідальність керівника, умови його матеріального забезпечення, умови звільнення його з посади, інші умови найму за погодженням сторін. Керівник підприємства без доручення діє від імені підприємства, представляє його інтереси в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, інших організаціях, у відносинах з юридичними особами та громадянами, формує адміністрацію підприємства і вирішує питання діяльності підприємства в межах та порядку, визначених установчими документами.

Отже, у разі навмисного недотримання зазначених прав або невиконання обов'язків, якщо у таких діях містяться ознаки адміністративного проступку, керівник державного підприємства може бути притягнутий до адміністративної відповідальності. Окрім того, згідно зі ст. 265 Кодексу законів про працю України головний представник суб'єкта господарювання державної форми власності, винний у порушенні законодавства про працю, також несе відповідальність згідно з чинним законодавством.

Особливістю правового статусу керівника державного підприємства є те, що він виконує функції розпорядника бюджетних коштів. На нього поширюється дія Бюджетного кодексу України в частині адміністративної та інших видів юридичної відповідальності. Так, згідно ст. 121 цього Кодексу посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь [85].

До порушень бюджетного законодавства підноситься включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань; порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів; порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні витрат державного бюджету у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік (ст. 164¹² «Порушення бюджетного законодавства» КУпАП) [85; 208].

У ст. 123 Бюджетного кодексу України визначено, що керівники органів, здійснюючі казначейське обслуговування бюджетних коштів, несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними порушення бюджетного законодавства та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів, встановлених цим Кодексом.

За чинним законодавством керівники державних підприємств прирівнюються до осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків. Вони можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Статтями 61-64 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що керівник, посадові та службові особи юридичних осіб, інші особи, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані:

не вчиняти та не брати участі у вчиненні корупційних правопорушень, пов'язаних з діяльністю юридичної особи;

утримуватися від поведінки, яка може бути розціненою як готовність вчинити корупційне правопорушення, пов'язане з діяльністю юридичної особи;

невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;

невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами;

невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів.

У разі вчинення корупційного правопорушення до керівника підприємства можуть бути застосовані штрафні та інші санкції передбачені Главою 13-А КУпАП. Водночас згідно ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

При закритті провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання

службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Не зважаючи на вищевикладене, основним законодавчим актом, що врегульовує питання адміністративної відповідальності керівників державних підприємств з різних напрямів господарської діяльності є КУпАП (насамперед, Глава 12 Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності», Глава 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації»). Законодавчим актом визначено підстави та процедуру здійснення розгляду та ухвалення рішень в адміністративно-деліктних справах.

В окремих положеннях КУпАП опосередковано спеціальним суб'єктом адміністративного правопорушення визначено керівників підприємств. Так, відповідно до ст.ст. 166¹-166⁴ КУпАП вказані особи можуть бути притягнуті у певній мірі до адміністративної відповідальності за наступні проступки:

1) неподання, несвоєчасне подання інформації або подання завідомо недостовірної інформації Антимонопольному комітету України та його територіальним відділенням – тягне за собою накладення штрафу у розмірі до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) ухилення від виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень, чи несвоєчасне виконання їх рішень – тягне за собою накладення штрафу у розмірі до 6 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) укладення угод, спрямованих на встановлення монопольних цін або тарифів, знижок, надбавок, націнок, розподіл ринків за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи за іншими ознаками з метою їх монополізації, усунення з ринку або обмеження доступу на нього продавців, покупців, інших підприємців – тягне за собою накладення штрафу на у розмірі до 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

4) встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво певних видів товарів з метою обмеження конкуренції, примушування підприємців до вступу в асоціації, концерни, міжгалузеві, регіональні та інші об'єднання підприємств, а також до пріоритетного укладення договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів, прийняття рішень про централізований розподіл товарів, що призводить до монопольного становища на ринку тощо – тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі до 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

5) нав'язування таких умов договору, які ставлять контрагентів в нерівне становище, або додаткових умов, що не стосуються предмета договору – тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі до 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В урахуванням вищевикладеного, підтримуємо позицію проекту Закону України «Про внесення доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення», на рахунок того, що у ст. 166³, 166⁵ та 166⁸ КУпАП законодавець не визначає конкретно суб'єкта адміністративного правопорушення. Також у ст. 166⁹ КУпАП до посадових осіб слід віднести керівника, оскільки останній у цьому випадку звільняється від відповідальності, яку він повинен нести як за свою управлінську діяльність, так і за діяльність своїх підлеглих, а також саме керівник підприємства повинен забезпечити необхідні правові, фінансові можливості та створити відповідні заходи у боротьбі з відмиванням коштів [209].

Акцентуємо, що крім змішування понять «керівника» та «посадової особи» державного підприємства в санкціях аналізованих норм, викликає зауваження розміри штрафів, які є відносно невисокими (6-15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), що не відповідає вимогам ефективності застосування адміністративно-правових заходів органами публічної влади. Окрім того, накладення навіть значних штрафних санкцій не забезпечить у мовній мірі належне функціонування системи державного

господарювання. Так, неправомірні діяння з боку керівників окремих державних підприємств можуть негативно вплинути на забезпечення низки державних і суспільних інтересів, цілісність обороздатності країни, сфери охорони здоров'я, екологічної ситуації тощо.

Поряд із державними підприємствами на місцевому рівні надзвичайно важливу роль відіграє належне управління комунальними суб'єктами господарювання, функціонування яких направлене на виробничу, науково-дослідну та комерційну діяльність з метою забезпечення сталого життєзабезпечення територіальних громад. Отже, на сьогодні нагальним є своєчасне та співрозмірне завданій шкоді інтересам суб'єктів господарювання накладення адміністративних стягнень на керівників державних і комунальних унітарних підприємств.

З метою недопущення подальшої професійної діяльності відстороненої від посади особи та врегулювання відповідної правової прогалини необхідно доповнити КУпАП ст. 166²⁴ «Здійснення особою, яка позбавлена такого права, управління державним унітарним підприємством» такого змісту:

«1. Здійснення особою, яка позбавлена такого права, управління державним унітарним підприємством, –

тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Укладання з особою, яка позбавлена такого права, договору (контракту) на управління державним унітарним підприємством, а також незастосування наслідків припинення її діяльності –

тягне за собою накладення штрафу на посадову особу органу виконавчої влади від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Відсторонення від посади слід застосовувати до керівників державних підприємств за повторне правопорушення, передбачене такими положеннями КУпАП: ст. 41 «Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці», ст. 166¹ «Зловживання монопольним становищем на ринку», ст. 166²

«Неправомірні угоди між підприємцями», ст. 166⁴ «Порушення порядку подання інформації та виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень», ст. 166⁶ «Порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця», ст. 166⁹ «Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», ст. 166¹⁶ «Незаконні дії у разі банкрутства», ст. 166¹⁷ «Фіктивне банкрутство», ст. 166¹⁸ «Примушування до антиконкурентних узгоджених дій».

Слід також доповнити КУпАП ст. 166²⁵ «Неналежне управління державним унітарним підприємством» такого змісту:

Неналежне управління державним унітарним підприємством, тобто використання повноважень по управлінню юридичною особою всупереч її законним інтересам і (або) законним інтересам засновника, зменшення власного капіталу організації, що спричинило, і (або) виникнення значних збитків

– тягне за собою накладення штрафу на керівника та посадових осіб підприємства від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

З урахуванням того, що питання додаткового врегулювання адміністративної відповідальності керівників державних підприємств потребує суттєвих змін і доповнень чинного законодавства, слід прийняти Закон України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності керівників державних і комунальних підприємств)». Пропонуємо структуру проекту цього нормативно-правового акта із включенням таких положень:

1) доповнити КУпАП такими статтями: ст. 166²⁴ «Здійснення особою, яка позбавлена такого права, управління державним унітарним підприємством», ст. 166²⁵ «Неналежне управління державним унітарним підприємством»;

3) внести зміни до санкцій окремих статей КУпАП (ст. 41, ст. 166¹, ст. 166², ст. 166⁴, ст. 166⁶, ст. 166⁹, ст. 166¹⁶, ст. 166¹⁷, ст. 166¹⁸), а саме: а) чітко визначити коло суб'єктів адміністративних проступків: «керівники і посадові особи підприємств (установ, організацій)»; б) підвищити штрафні санкції у межах від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, із врахуванням розмірів суспільної шкідливості спричиненої вчиненням окремо взятого адміністративного правопорушення; в) за вчинення рецидивного проступку передбачити адміністративне стягнення у вигляді відсторонення від посади керівників державних і комунальних підприємств.

Аналіз питань щодо перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, слід розробити Програму розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року, у якій закріпити основні пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва. Крім того, прийнятий Закон України «Про державні та комунальні унітарні підприємства».

По-друге, створення нового центрального органу виконавчої влади – Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України сприятиме підвищенню рівня контролю за діяльністю державних підприємств, зокрема щодо ефективності й цільового використання бюджетних коштів; забезпеченню здійснення заходів по запобіганню корупції на державних суб'єктах господарювання та ін.

По-третє, посилення боротьби з проявами корупційних діянь на державних підприємствах зумовлює посилення співпраці компетентних органів виконавчої влади у вказаній сфері шляхом затвердження «Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». Крім того, Національному агентству з питань запобіганню корупції слід розробити «Положення про порядок складання і перегляд

антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах» та «Положення про порядок створення і діяльності комісій із запобігання корупції на державних підприємствах (установах, організаціях)».

По-четверте, з метою узгодження з міжнародними стандартами норм чинного законодавства щодо ефективного державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій слід внести зміни і доповнення до Закону України «Про природні монополії» (назву ст. 8 викласти у такому вигляді: «Предмет і методи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій», а також доповнити її частиною другою; назву Розділу II змінити на «Державне регулювання і контроль природних монополій», а також п. 2 ст. 4. доповнити абзацом першим).

По-п'яте, належне врегулювання адміністративної відповідальності керівників унітарних підприємств потребує суттєвих змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності керівників державних підприємств)».

Висновки до розділу 3

У процесі розгляду питань, пов'язаних зі з'ясуванням ефективних шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств, здійснено аналіз чинного вітчизняного і зарубіжного законодавства. На підставі чого зроблено наступні висновки та пропозиції.

1. У цілому правове регулювання діяльності державних підприємств у більшості розвинутих країн світу обумовлене умовами існування національних систем господарювання. Ці суб'єкти є учасниками конкурентного ринку, а також забезпечують сталість функціонування економік, виступаючи основними агентами публічних адміністрацій в товарно-грошових операціях, здійсненні оперативного управління державним майном на монопольних ринках тощо.

2. Важливим є перейняття позитивного зарубіжного досвіду врегулювання діяльності державних суб'єктів господарювання щодо забезпечення ними підвищення рівня економічних показників ефективності використання державних активів і майна. Зокрема, йдеться про відкриті та публічні процедури приватизації державного майна, визначення середньострокових і довгострокових програм розвитку діяльності державних унітарних підприємств, спроможність казенних суб'єктів господарювання впроваджувати та використовувати новітні інформаційно-технічні засоби тощо.

3. У відповідності до запропонованої Програми розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року основними напрямками вдосконалення у цій сфері мають стати: оптимізація системи центральних органів виконавчої влади у сфері регуляторної політики щодо державних підприємств; недопущення неправомірного втручання органів публічної влади у діяльність суб'єктів господарювання, а також усунення необґрунтованих підстав для здійснення

ними заходів державного контролю; забезпечення прозорості та недопущення корумпованих проявів у діяльності державних регуляторних органів, керівників і посадових осіб державних підприємств; узгодження технічних умов під час здійснення окремих видів господарської діяльності державними суб'єктами господарювання з міжнародними нормами у сфері стандартизації та сертифікації; застосування єдиного підходу до регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, незалежно від сфери діяльності; розвиток внутрішнього фінансового контролю в органах державного економічного сектору.

4. Незадовільний стан відомчого адміністративно-правового врегулювання діяльності державних підприємств вказує на необхідність централізованого підходу у вирішенні цього питання. Зокрема передбачено створення Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України, підзвітної і підконтрольної Кабінету Міністрів України. Цей орган виконавчої влади контролюватиме діяльність державних підприємств, зокрема, забезпечуватиме цільове використання бюджетних коштів, а також здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією; здійснюватиме добір кадрів, формуватиме кадровий резерв на відповідні посади; організовуватиме планово-фінансову роботу, здійснюватиме контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, тощо.

5. Вимогами сьогодення є активізація подальших заходів у протидії та боротьбі з корупцією на державних підприємствах, оскільки почастишали випадки виникнення конфліктів інтересів, непрозорого кадрового добору, ведення керівниками та іншими посадовими особами власного бізнесу за рахунок бюджетних коштів, тощо. Отже, з одного боку, слід узгодити діяльність Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України шляхом затвердження Інструкції

про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. З іншого боку, посилити заходи щодо запобігання корупції безпосередньо керівництвом суб'єктів господарювання, узгодивши на законодавчому рівні порядок складання і перегляд антикорупційних програм, а також засади діяльності комісій із запобігання корупції на державних підприємствах.

6. З метою вирішення питання сучасного стану щодо правового регулювання діяльності державних унітарних підприємств, яке має фрагментарний характер, необхідно прийнятий спеціалізований Закон України «Про державні та комунальні унітарні підприємства».

7. Питання законодавчого врегулювання адміністративної відповідальності керівників державних підприємств потребує удосконалення шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності керівників державних підприємств)». Структура цього нормативно-правового акта передбачає, по-перше, доповнення КУпАП ст. 166²⁴ «Здійснення особою, яка позбавлена такого права, управління державним унітарним підприємством», ст. 166²⁵ «Неналежне управління державним унітарним підприємством». По-друге, внесення змін до санкцій окремих статей КУпАП (ст. 41, ст. 166¹, ст. 166², ст. 166⁴, ст. 166⁶, ст. 166⁹, ст. 166¹⁶, ст. 166¹⁷, ст. 166¹⁸) щодо чіткого визначення кола суб'єктів адміністративних проступків, а також підвищення штрафних санкції. Й по-третє, за вчинення рецидивного проступку передбачено адміністративне стягнення у вигляді відсторонення від посади керівників державних підприємств.

8. Державне регулювання діяльності державних підприємств-природних монополій не залежно від форм господарської діяльності має відповідати європейським стандартам у зазначеній сфері. Отже, до Закону України «Про природні монополії» слід внести доповнення до Розділів 1 та 2 уточнення та доповнення щодо методів адміністративно-правового

регулювання та державного контролю за діяльністю державних підприємств – суб'єктів природних монополій.

9. З метою подальшого розгортання державного нагляду за безпекою та якістю продукції, у тому числі виробленої державними підприємствами, необхідно дотримуватися та імплементувати окремі положення гармонізованого європейського законодавства у вказаній сфері. З цією метою слід затвердити Державну програму стандартизації на 2018-2020 роки, також передбачити можливість відокремлення системи технічного регулювання від державного регулювання контролю безпечності та якості харчових продуктів і продовольчої сировини.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичні узагальнення і визначені шляхи вирішення окремих питань щодо адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні. Це знайшли своє відображення у формі висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення визначеної мети, зокрема:

1. За результатами проведеного дослідження визначено періоди становлення правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні. Так, у перший період (друга половина XVII ст. – початок XVIII ст.) відбулося зародження і становлення державного підприємництва. За другого (XVIII ст.) та третього періодів (початок XIX ст. – 60-ті роки XIX ст.) державне виробництво не керувалося економічними засадами діяльності, а піддавалося адміністративному регулюванню. Під час четвертого періоду (друга половина XIX ст. – 1913 р.) державним підприємствам надано статус юридичної особи, а керівні засади діяльності закріплюються в окремих законодавчих актах. П'ятий період (1914 р. – 1920 р.) охарактеризувався жорстким управлінням державних підприємств, де особлива увага приділялася виконанню планів державного виробництва. Шостим період (1921 р. – початок 30-х р. XX ст.) відзначився створенням значного масиву нормативно-правових актів щодо діяльності суб'єктів господарювання державної форми власності. Разом із тим, за сьомого періоду (30-ті р. – кінець 50-х р. XX ст.) державні підприємства відновлюють своє функціонування в жорстких адміністративно-командних рамках. З 60-х й до початку 90-х років XX ст. – восьмий період – осучаснено кодифіковане цивільне та господарське законодавство. Дев'ятий період (друга половина 90-х р. XX ст. й до сьогодні) характеризується створенням нового масиву законодавства щодо регулювання діяльності державних підприємств у межах розвитку ринкової економіки.

2. Державні підприємства є спеціальними суб'єктами господарювання, яким надано право у ході свого функціонування розпорядження чи

оперативного управління державними активами. За даних умов реалізація права державної власності – це легітимна можливість держави в особі адміністрації державних підприємств у сфері господарської діяльності розпоряджатися загальнонаціональними ресурсами в інтересах всього суспільства. Отже, державне підприємство – це юридична особа, створена на базі відокремленої частини державної власності рішенням уповноважених органів виконавчої влади, розпорядження майном якого здійснюється на основі права господарського відання або права оперативного управління, метою функціонування яких є забезпечення ключових державних і суспільних інтересів.

3. Законодавча регламентація діяльності державних підприємств врегульовується загальними і спеціальними нормативно-правовими актами. Загальна нормативна база визначає порядок функціонування державних підприємств як рівноправних учасників товарно-грошового обороту. У той же час, спеціальне законодавство гарантує вказаним господарюючим суб'єктам виключне або монопольне становище в окремих суспільно важливих сферах, наприклад, оборона держави, ядерна енергетика.

4. Державні суб'єкти господарювання мають особливий статус в рамках національної системи господарювання, який обумовлює неможливість у повній мірі самостійного функціонувати в умовах вільної ринкової економіки. Органи виконавчої влади здійснюють щодо них адміністративно-правове регулювання з оглядом на дотриманням керівної ідеї – забезпечення національної безпеки, державних економічних і суспільних інтересів. Таким чином, адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств – це сукупність правових заходів пов'язаних з реалізацією організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій органів виконавчої влади щодо діяльності державних підприємств незалежно від їх організаційно-правової форми.

5. Система легітимного втручання держави в діяльність державних підприємств передбачає прямі та непрямі методи правового регулювання їхньої

діяльності. До непрямих (економічних) методів відносяться податкові, митні, валютні та інші фінансові та економічні механізми. Крім того, вступаючи в товарно-грошові правовідносини, державні комерційні та корпоративні підприємства мають рахуватися з низкою вимог вільного ринку та дотримуватися їх.

До основних прямих (адміністративних) методів правового регулювання діяльність державних підприємств відносяться: а) загальні методи адміністративно-правового регулювання, у тому числі ліцензування окремих видів господарської діяльності; заборона виготовлення певних груп товарів, встановлення обов'язкових для виконання правил, методик, норм, стандартів; б) спеціальні методи адміністративно-правового регулювання, у тому числі: визначення основних напрямів діяльності державних унітарних підприємств, перелік та вартість виробленої продукції, наданих послуг; забезпечення процедури державних закупівель та виконання державних, у тому числі оборонних, замовлень державними підприємствами; контроль за використанням прибутку державних підприємств виключно на подальше функціонування господарюючого суб'єкта; повне адміністрування діяльності суб'єктів природних монополій, а також окремих державних підприємств, функціонування яких пов'язане із забезпеченням життєдіяльності населення, виконання окремих завдань органів державної влади (казенні підприємства); добір, підготовка, перепідготовка, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення керівників державних підприємств та відповідальних представників.

6. Повне адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств не входить до компетенції одного державного органу, а розмежоване по різних відомствах. Останні, виконуючи свої основні завдання, ціленаправлено чи опосередковано вчиняють владний вплив на державні суб'єкти господарювання та можуть бути розділені на такі ланки: основоположна ланка (Президент України); керівна ланка (Кабінет Міністрів України, міністерства); контрольна ланка (державні служби, комісії, агентства);

місцева ланка (державні місцеві адміністрації).

7. Доцільним є врахування позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності державних суб'єктів господарювання щодо забезпечення ними підвищення рівня економічних показників ефективності використання державних активів і майна. Зокрема, йдеться про відкриті та публічні процедури приватизації державного майна, визначення середньострокових і довгострокових програм розвитку діяльності державних унітарних підприємств, спроможність казенних суб'єктів господарювання впроваджувати та використовувати новітні інформаційно-технічні засоби, чітке врегулювання юридичної відповідальності керівників і посадових осіб державних підприємств.

8. Реалізація мети дисертаційного дослідження щодо розробки і обґрунтування нових положень, направлених на покращення адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств передбачає низку шляхів реалізації. Насамперед, впровадити у життя концептуальні засади розвитку у зазначеній сфері у спосіб схвалення Програми розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері державного підприємництва на період до 2020 року.

По-друге, активізувати подальші заходи щодо протидії корупції на державних підприємствах шляхом затвердження Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на суб'єктах господарювання державного сектору економіки, Положення про порядок складання і перегляд антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах, Положення про порядок створення і діяльності комісій із запобігання корупції на державних підприємствах (установах, організаціях).

По-третє, затвердити Державну програму стандартизації на 2018-2020 роки, а також внести відповідні зміни і доповнення до Законів України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», «Про стандартизацію» з метою сприяння створенню системи ринкового

нагляду, яка відповідатиме світовим стандартам контролю безпеки продукції, забезпечуватиме дотримання балансу у відносинах між державними суб'єктами господарювання та контролюючими органами.

По-четверте, внести зміни до доповнення до Закону України «Про природні монополії» щодо уточнення методів адміністративно-правового регулювання та контролю за діяльністю державних підприємств – суб'єктів природних монополій.

Прийняття Закону України «Про державні та комунальні унітарні підприємства» сприятиме вирішенню питання щодо належного правового врегулювання діяльності державних унітарних підприємств, яке на сьогодні не відповідає сучасним економічним реаліям. Структура цього нормативно-правового акта передбачає: Загальні положення; Розділ I. Утворення та припинення діяльності унітарного підприємства; Розділ II. Майно унітарного підприємства; Розділ III. Управління унітарним підприємством; Прикінцеві та перехідні положення.

Законодавче врегулювання адміністративної відповідальності керівників державних підприємств потребує удосконалення шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності керівників державних і комунальних підприємств)». Структура цього нормативно-правового акта передбачає доповнення КУпАП положенням щодо підстав позбавлення права обіймати посади на державному унітарному підприємстві, а також наступними статтями:

– ст. 166²⁴ «Здійснення особою, яка позбавлена такого права, управління державним унітарним підприємством»: «1. Здійснення особою, яка позбавлена такого права, управління державним унітарним підприємством, – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. 2. Укладання з особою, яка позбавлена такого права, договору (контракту) на управління державним унітарним підприємством, а також незастосування наслідків припинення її діяльності, –

тягне за собою накладення штрафу на посадову особу органу виконавчої влади від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

– ст. 166²⁵ «Неналежне управління державним унітарним підприємством»: «Неналежне управління державним унітарним підприємством, тобто використання повноважень по управлінню юридичною особою всупереч її законним інтересам і (або) законним інтересам засновника, зменшення власного капіталу організації, що спричинило, і (або) виникнення значних збитків – тягне за собою накладення штрафу на керівника та посадових осіб підприємства від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Окрім того, потрібне внесення змін до санкцій окремих статей КУпАП (ст. 41, ст. 166¹, ст. 166², ст. 166⁴, ст. 166⁶, ст. 166⁹, ст. 166¹⁶, ст. 166¹⁷, ст. 166¹⁸) щодо чіткого визначення кола суб'єктів адміністративних проступків, а також підвищення штрафних санкції за вчинення рецидивного проступку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ковнир В. История экономики России: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Логос, 2011. 472 с.
2. Барр Р. Политическая экономия: у 2 т. Т.1. пер. с фр. М.: Междунар. отношения, 1995. 608 с.
3. Грудницкая С. Этапы исторического развития хозяйственной правосубъектности государственных предприятий. Форум права. № 4. 2011. С. 145–153.
4. Ерошкин Н. История государственных учреждений дореволюционной России. 3 изд., перер. и доп. М.: Высш. шк., 1983. 352 с.
5. Мунчаев Ш., Устинов В. История России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра М, 2009. 752 с.
6. Аніловська Г. Доктринальні причини формування державного підприємства. Науковий вісник. Вип. 17.1. 2007. С. 155–160.
7. Соборное Уложение 1649 года царя Алексея Михайловича. URI: [http:// bibliotekar.ru/sobornoe-ulozhenie-1649/index.htm](http://bibliotekar.ru/sobornoe-ulozhenie-1649/index.htm) (дата звернення: 01.12.2016).
8. История России XVIII-XIX веков. под ред. Л.В. Милова. М.: Эксмо, 2006. 784 с.
9. Законодательство Екатерины II: у 2 т. Т.1. отв. ред.: Новицкая Т., Чистяков О. М.: Юрид. лит., 2000. 1056 с.
10. Свод законов Российской империи. URI: <http://civil.consultant.ru/code/> (дата звернення: 01.12.2016).
11. Шершеневич Г. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). Вступительная статья Суханов Е. М.: Фирма «СПАРК», 1995. 556 с.
12. Декрет СНК РСФСР «О финансировании государственных предприятий» от 04.03.1919. СУ РСФСР. 1919. № 10-11. С. 107.

13. Декрет СНК РСФСР «О ликвидации обязательств государственных предприятий» от 04.03.1919. СУ РСФСР. 1919. № 10-11. С. 108.

14. Бойко О.Д. Історія України: посібник. 2-е вид., доп. К.: Видавничий центр «Академія», 2002. 656 с.

15. Большая Советская Энциклопедия: в 50 т. URI: <http://bse2.ru> (дата звернення: 01.12.2016).

16. Декрет СНК РСФСР от 17.05.1921 «О руководящих указаниях органам власти в отношении мелкой и кустарной промышленности и кустарной с.-х. кооперации». URI: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=ESU;n=17756> (дата звернення: 01.12.2016).

17. Декрет СНК РСФСР от 07.06.1921 «О кустарной и мелкой промышленности». URI: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=ESU;n=10438> (дата звернення: 01.12.2016).

18. Декрет СНК РСФСР от 05.06.1921 «О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных Высшему Совету Народного Хозяйства». URI: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=ESU;n=10434> (дата звернення: 01.12.2016).

19. Декрет СНК РСФСР от 30.06.1921 «Об отмене ограничений денежного обращения и мерах к развитию вкладной и переводной операций». URI: <http://bestpravo.ru/sssр/eh-zakony/q2p.htm> (дата звернення: 01.12.2016).

20. Декрет ВЦИК РСФСР от 25.08.1921 «О воспреещении расторжения договоров об аренде государственных предприятий». URI: <http://www.consultant.ru/online/base/?Req=doc;base=ESU;n=18131> (дата звернення: 01.12.2016).

21. Приказ СНК РСФСР от 09.08.1921 «О проведении в жизнь начал новой экономической политики». Собрание узаконений. 1921. № 59. С. 403.

22. Постановление СТО РСФСР от 12.08.1921 «Основные положения о мерах к восстановлению крупной промышленности и поднятию и развитию

производство». URI: <http://bestpravo.ru/sss/eh-gosudarstvo/r9r.htm> (дата звернения: 01.12.2016).

23. Декрет СНК РСФСР от 16.08.1921 «О расширении прав государственных предприятий в области финансирования и распоряжения материальными ресурсами». URI: <http://bestpravo.ru/sss/eh-praktika/q0v.htm> (дата звернения: 01.12.2016).

24. Декрет СНК РСФСР «О свободной реализации продукции предприятиями, снятыми с государственного снабжения» от 27.10.1921. URI: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1167.htm (дата звернения: 01.12.2016).

25. Хрестоматия по истории отечественного государства и права (послеоктябрьский период). под ред. Чистякова О. М.: МГУ, 1994. 468 с.

26. Братусь С. К вопросу о развитии юридической личности советского государственного предприятия. Вопросы советского гражданского права. под ред. Агаркова М., Л.: Изд-во АН СССР, 1945. С. 5–30.

27. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.04.1923 «О государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах)». Собрание узаконений. 1923. № 29. С. 336.

28. Медведев Д. Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственного предприятия: дис...канд. юрид. наук: 12.00.03. Ленинградский ордена Ленина и ордена трудового красного знамени государственный университет. Ленинград, 1990. 215 с.

29. Положение о государственных промышленных трестах: утверждено Постановлением ЦИК и СНК СССР от 29.06.1927. URI: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=ESU;n=19094> (дата звернения: 01.12.2016).

30. Положение о налоговых комиссиях: утверждено Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 08.01.1926. URI: <http://www.libussr.ru/infdoc2.htm> (дата звернения: 01.12.2016).

31. Венедиктов А. Государственная социалистическая собственность. отв. ред. Райхер В. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 839 с.
32. Положение о государственных синдикатах»: утверждено Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 29.02.1928. СЗ СССР. 1928. № 16. Ст. 129.
33. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. С. 525.
34. Цивільний кодекс Української РСР від 1807.1963. № 1540-06. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1540-06> (дата звернення: 01.12.2016).
35. Постановление Совета Министров СССР от 04.10.1965 «Положение о социалистическом государственном предприятии». СП СССР. 1965. № 19–20. С. 155.
36. О государственном предприятии (объединении): Закон СССР № 7284-XI от 30.06.1987. Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.
37. Чалюк П., Швейкіна Л., Чаплигіна Л. Бухгалтерський облік: в 2 ч. URI: http://posibnyky.vntu.edu.ua/buh_ob/buhg_1/21.htm (дата звернення: 01.12.2016).
38. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.). уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
39. Емельянов В. Защита права собственности уголовным законодательством. Х.: Рубикон, 1996. 88 с.
40. Суханов Е. Лекции о праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. 240 с.
41. Камышанский В. Пределы и ограничения права собственности: монография. Волгоград: Волгогр. акад. МВД России, 2000. 225 с.
42. Литвиненко О.М. Правові проблеми встановлення поняття «право державної власності». Цивільне право та цивільний процес: актуальні питання. 2011. № 10. С. 75–78.

43. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948. URI: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015 (дата звернення: 01.12.2016).

44. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: прийнята у м. Рим 04.11.1950. URI: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004 (дата звернення: 01.12.2016).

45. Конституція України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

46. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнятий резолюцією 2200А (XXI) Генеральної Асамблеї від 16.12.1966. URI: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043 (дата звернення: 01.12.2016).

47. Цивільний кодекс України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356.

48. Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем). отв. ред. Кузнецов В. М.: Ин-т мир. экон. и междун. отнош, 1990. 68 с.

49. Кучер С., Синенко О. Державний сектор економіки: підходи та пропозиції щодо формування. Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. 2010. № 3. С. 9–10.

50. Про управління об'єктами державної власності: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 46. Ст. 456.

51. Про публічні закупівлі: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.

52. Гражданское право: учебник. часть I. 3-е изд., перер. и доп. под ред. Сергеева А., Толстого Ю. М.: Проспект, 1998. 632 с.

53. Титарчук В. Правовий статус державних підприємств в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. № 3 (9). Т. 2. С. 17–20.

54. Кравцевич А. Общественное предпринимательство в Японии: монография. М.: Наука, 1988. 302 с.
55. Господарський кодекс України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-20, № 21–22. Ст. 144.
56. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 553.
57. Ганночка О. Державні підприємства України: ознаки та сутність. Україна в сучасному світі: виклики і можливості. Зб. тез Міжнарод. наукової конференції викладачів, аспірантів і студентів. К (13-14 квітня 2016 р.): Акад. праці, соц. відносин і туризму, 2016. 173 с.
58. Адміністративне право України: підручник. за заг. ред. Битяка Ю. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
59. Роз'яснення порядку реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна залежно від форм власності: Лист Міністерства юстиції України від 11.01.2007. № 19-32/2. Бізнес: законодавство та практика. 2007. № 7, С. 16.
60. Tytarchuk V. Administrative and legal status of subjects in regulation of public enterprises. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6. P. 62–66.
61. Дейнека О. Систематизація суб'єктів державного сектора економіки України. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2011. № 1. С. 199–206.
62. Дзера Ю. Держава як учасник цивільних правовідносин: дис...канд. юрид. наук: 12.00.03. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2011. 223 с.
63. Лапина С., Лелюхина Н. Государственное предпринимательство в России (начало XX века). *Вопросы экономики*. 1994. № 8. С. 12–18.
64. Любімов І. Правовий статус державних підприємств: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк, 2010. 21 с.

65. Савченко В., Шулус А. Феномен государственного предпринимательства. Российский экономический журнал. 1997. № 1. С. 8–13.
66. Ковальова М. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 197 с.
67. Статистичний щорічник України. за ред. Осауленко О., Павленко Н. К. : ТОВ «Август Трейд», 2015. 559 с.
68. Пашков В. Засади формування державою господарсько-правової політики в аптечній діяльності. URI: <http://dok.znaimo.com.ua/docs/index-12338.html> (дата звернення: 01.12.2016).
69. Верховодова Л., Кошик О., Пасхавер О та ін. Державний сектор і функції держави у період кризи. К.: Центр економічного розвитку, 2009. 129 с.
70. Про перетворення державних підприємств у казенні: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.1998 № 987. Офіційний вісник України від 16.07.1998. № 26. С. 44.
71. Титарчук В. Законодавство України щодо діяльності державних підприємств. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 1. С. 44-50.
72. Про природні монополії: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 30. Ст. 238.
73. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 31–32. Ст. 263.
74. Про господарські товариства: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 49. Ст. 682.
75. Про холдингові компанії в Україні: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 34. Ст. 291.

76. Про акціонерні товариства: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 50–51. Ст. 384.
77. Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств: Декрет Кабінету Міністрів України від 31.12.1992. № 24–92. Голос України від 13.01.1993.
78. Кодекс законів про працю України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради. 1971. додаток до № 50. Ст. 375.
79. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.
80. Про Фонд державного майна України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 311.
81. Про затвердження Положення про порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю: Наказ Фонду державного майна України від 30.07.1999. № 1477. Офіційний вісник України від 10.09.1999. № 34. С. 142.
82. Про Типовий статут казенного підприємства: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.1998 № 914. Офіційний вісник України від 02.07.1998. № 24. С. 90.
83. Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205. Офіційний вісник України від 03.04.2015. № 24. С. 137.
84. Щодо заповнення форми фінансового плану: Лист Міністерства економіки України від 01.08.2006. № 147-24/296.
85. Бюджетний кодекс України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
86. Про порядок використання прибутку державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 48-93. Урядовий кур'єр від 22.05.1993.

87. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 29. Ст. 377.
88. Про охоронну праці: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 49. Ст. 668.
89. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
90. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 46-47. Ст. 403.
91. Про зайнятість населення: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 14. Ст. 243.
92. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 22. Ст. 171.
93. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.
94. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України, 2009р. URI: <http://uazakon.ru/ukr/gku/69/default.htm> (дата звернення: 01.12.2016).
95. Податковий кодекс України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
96. Митний кодекс України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
97. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2–3. Ст.11.
98. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

99. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576.

100. Про державне оборонне замовлення: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 17. Ст. 111.

101. Питання Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.1996 № 1247. Офіційний вісник України від 18.08.2008. № 59. С. 143.

102. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 60.

103. Про лікарські засоби: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 22. Ст. 86.

104. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 9. Ст. 68.

105. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 12. Ст. 81.

106. Про нафту і газ: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 50. Ст. 262.

107. Про газ (метан) вугільних родовищ: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 40. Ст. 578.

108. Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.1998 № 747.

109. Про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008-2012 роки: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 12. Ст. 148.

110. Питання державного авіабудівного концерну «Авіація України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2008 № 1014. Урядовий кур'єр від 10.12.2008. № 232.

111. Кодекс України про надра: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 36. Ст. 340.
112. Гірничий закон України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 50. Ст. 433.
113. Малиновський В. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид., пер. і доп. К.: Атака, 2009. 608 с.
114. Кеннет Р. Торнтон. Перестройка государственного управления. пер. с англ. Aardvark enterprises. М.: Жизнь в информационном обществе, 1997. 62 с.
115. Конопльов В. Адміністративне право України: навч. посіб. Х.: Прометей-прес, 2007. 268 с.
116. Самуэльсон П. Экономика: в 2 т. пер. с англ. В.Д. Антонова и др. М.: НПО АЛГОН; ВНИИСИ; Машиностроение, 1993. Т.1. 333 с.
117. Брю С., Макконнелл К. Экономикс: принципы, проблемы и политика. пер. с 14-го англ. изд. М.: ИНФРА-М, 2003. 972 с.
118. Василевская М. Оценка эффективности государственного управления экономикой издательства: дис...канд. эконом. наук: 08.00.05. Московский государственный университет печати. Москва, 2005. 224 с.
119. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст.79.
120. Брылева М. Государственное регулирование предпринимательства в сфере торговли: проблемы и пути. Экономика и управление. 2010. № 5(66). С. 66–70.
121. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. у 2 т. Т. 1. Загальна частина. ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
122. Державне управління та державна служба: словник-довідник. уклад. О.Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.

123. Кундицький О. До питання про суть державного регулювання економіки. Національний лісотехнічний університет України. 2006. Вип. 16.2. С. 302–307.
124. Камилов Д. Вопросы государственного регулирования развития отраслей социальной сферы. Вопросы экономики и права. 2011. № 6. С. 11–15.
125. Государственное регулирование рыночной экономики: учебник. под ред. Кушлина В. М.: РАГС, 2005. 834 с.
126. Государственное регулирование экономики: учебник. под ред. Морозовой Т. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 255 с.
127. Государственное регулирование экономики: конспект лекций. сост. Пушкарь Т. Х.: ХНАГХ, 2006. 62 с.
128. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного управління. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. К., 2005. 254 с.
129. Галуцько В., Єщук О. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. URI: <http://www.law-property.in.ua> (дата звернення: 01.12.2016).
130. Оборонько Д. Теоретичні засади регулювання економічної діяльності підприємств. Культура народів Причорномор'я. 2009. № 163. С. 21–25.
131. Про оподаткування прибутку державних підприємств: Лист Головної податкової інспекції України від 22.03.96. № 05-214/10-1937.
132. Юкіш В. Стилї поведінки керівника підприємства в критичних ситуація. Інноваційна економіка. 2011. № 1. С. 39–43.
133. Кисіль Л. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність. К.: Наукова думка, 1998. 82 с.
134. Осовська Г. Менеджмент організацій: навч. посібник. К.: Кондор, 2005. 860 с.

135. Титарчук В. Административно-правовые методы регулирования государственных предприятий в Украине. Международный научно-практический журнал «Право и Закон». 2016. № 2. С. 107–112.

136. Слюсар А. Трудова функція керівника підприємства. Проблеми законності. 2010. Вип. 107. С. 78–84.

137. Про проведення конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 777. Урядовий кур'єр від 24.09.2008. № 177.

138. Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, що є у державній власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.1993. № 203.

139. Про приватизацію державного майна: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 24. Ст. 349.

140. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.04.1993. № 245.

141. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997. № 167. Офіційний вісник України. 1997. № 7. С. 57.

142. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10.11.1995. № 1035/95.

143. Про управління корпоративними правами держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2000. № 791. Урядовий кур'єр від 14.06.2000.

144. Новаковець В. Фінансово-правова природа відносин у сфері державних закупівель. Митна справа. 2011. № 4 (76). Ч. 2. С. 128–136.

145. Лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 3302-05/43625-03 «Щодо надання методологічної допомоги». URI:

<http://www.ua-tenders.com/legislation/explanations/246872/> (дата звернення: 01.12.2016).

146. Школьник І. Державне замовлення як інструмент регулювання економічних процесів. Вісник Української академії банківської справи. 2009. № 2 (27). С. 1–4.

147. Роз'яснення щодо Закону України «Про здійснення державних закупівель». URI: <http://procurement.in.ua/ru/pages/1110/> (дата звернення: 01.12.2016).

148. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016. № 166. Урядовий кур'єр від 16.03.2016. № 50.

149. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23.04.2011. № 500/2011. Урядовий кур'єр від 19.05.2011. № 89.

150. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011. № 383/2011. Урядовий кур'єр від 19.04.2011. № 71.

151. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13.04.2011. № 452/2011. Урядовий кур'єр від 11.05.2011. № 83.

152. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31.05.2011. № 634/2011. Офіційний вісник Президента України від 21.06.2011. № 17. С. 10.

153. Про Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України: Указ Президента України від 06.04.2011. № 382/2011. Урядовий кур'єр від 19.04.2011. № 71.

154. Про Положення про Міністерство інфраструктури України: Указ Президента України від 12.05.2011. № 581/2011.

155. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16.01.2013. № 20/2013. Урядовий кур'єр від 22.01.2013. № 13.

156. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 06.04.2011. № 406/2011. Офіційний вісник України від 26.04.2011. № 29. С. 153.

157. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 13.04.2011. № 467/2011. Урядовий кур'єр від 17.05.2011. № 87.

158. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Указ Президента України від 31.05.2011. № 633/2011. Урядовий кур'єр від 15.06.2011. № 107.

159. Про Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 06.04.2011. № 389/2011. Офіційний вісник Президента України від 18.04.2011. № 9. С. 53.

160. Про Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 08.04.2011. № 446/2011. Урядовий кур'єр від 11.05.2011. № 83.

161. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 395/2011. Урядовий кур'єр від 21.04.2011. № 73.

162. Про Антимонопольний комітет України: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.

163. Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України: Указ Президента України від 12.05.2011. № 583/2011. Офіційний вісник України від 03.06.2011. № 39. С. 99.

164. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України: Указ Президента України від 08.04.2011. № 437/2011. Урядовий кур'єр від 05.05.2011. № 80.

165. Про Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном: Указ Президента України від 13.04.2011. № 451/2011.

166. Питання Державного космічного агентства України: Указ Президента України від 13.04.2011. № 451/2011. Офіційний вісник України від 26.04.2011. № 29. С. 211.

167. Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Указ Президента України від 13.04.2011. № 453/2011. Урядовий кур'єр від 11.05.2011. № 83.

168. Про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 08.04.2011. № 445/2011. Урядовий кур'єр від 05.05.2011. № 80.

169. Про затвердження Положення про Державну комісію України по запасах корисних копалин: Указ Президента України від 10.11.2000. № 1689. Офіційний вісник України від 01.12.2000. № 46. С. 194.

170. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 51.

171. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014. № 236. Урядовий кур'єр від 08.07.2014. № 120.

172. Плакіда В. Розвиток державного корпоративного сектора як форма реалізації власності. Теорія та практика державного управління. 2009. № 2 (25). С. 1–8.

173. Про місцеві державні адміністрації: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

174. Понгудаева М. Развитие государственного предпринимательства в рыночной экономике: автореф. дис... докт. юрид. наук: 08.00.01. Российский государственный гуманитарный университет. Москва, 2008. 51 с.

175. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изменениями и дополнениями). URI: <http://base.garant.ru/12128965/#ixzz3Nhi961ZL> (дата звернення: 01.12.2016).

176. Титарчук В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 4. С. 204-208.

177. О предприятиях в Республике Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 15.12.2000. URI: http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?last_id=132222 (дата звернення: 01.12.2016).

178. О государственных предприятиях : Закон Республики Таджикистан от 28.02.2004. URI: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8176 (дата звернення: 01.12.2016).

179. Информационно-правовая система «Законодательство России». URI: <http://pravo.gov.ru/ips/> (дата звернення: 01.12.2016).

180. Закон Республики Молдова «О государственном предприятии» от 16.06.1994. URI: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311598&lang=2> (дата звернення: 01.12.2016).

181. Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» от 01.03.2011. URI: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363 (дата звернення: 01.12.2016).

182. О государственных закупках товаров (работ, услуг) : Закон Республики Беларусь от 27.06.2012. URI: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200419&p1=2> (дата звернення: 01.12.2016).

183. О естественных монополиях : Закон Республики Беларусь от 15.11. 2002. URI: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10200162> (дата звернення: 01.12.2016).
184. О естественных монополиях и регулируемых рынках: Закон Республики Казахстан от 09.07.1998 URI: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009803 (дата звернення: 01.12.2016).
185. Миргородська Л. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. пос. К.: Центр учбової літератури, 2008. 320 с.
186. Кошкин В., Шупыро В. Управление государственной собственностью: учеб. для вузов. М.: Инфра-М. 2003. 566 с.
187. Нестерова А. Государственное регулирование экономики: курс лекций. Калинингр. ун-т. Калининград, 1997. 63 с.
188. Дементьева А. Система корпоративного управления в развитых странах. Менеджмент в России и за рубежом. 2008. № 3. С. 124–139.
189. Ермоленко Д. Анализ зарубежной практики управления собственностью. Научный журнал КубГАУ. 2009. № 49 (05). С. 1–18.
190. Жданова О. Зарубіжний досвід управління державною власністю. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 4. С. 108–110.
191. Соболев М. Траст – необходимый элемент стабильности. ДИРЕКТОР-ИНФО. 2005. № 4. С. 10–16.
192. Рисин И., Трещевский Ю. Эволюция собственности в США. Современные тенденции и проблемы развития экономики США. URI: <http://russeca.kent.edu/> (дата звернення: 01.12.2016).
193. Сайт Сейма Литовской Республики. URI: http://www3.lrs.lt/ru/Lietuvos_Respublikos_Seimas_ru.htm (дата звернення: 01.12.2016).
194. Мотриченко В. Державне підприємство в системі ринкових відносин: автореф. дис...канд. економ. наук : 08.00.01. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2010. 20 с.

195. Крейчман Ф. Реформирование отношений собственности – путь к повышению эффективности деятельности предприятий. Управление собственностью. 2007. № 2. С. 56–61.

196. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.2013. № 603-р. Офіційний вісник України. 2013. № 66. С. 2402.

197. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: Указ Президента України від 03.09.2007. № 816/2007. Офіційний вісник Президента України. 2007. № 30. С. 602.

198. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016. № 43. Урядовий кур'єр. 2016. № 25.

199. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. Ст. 2047.

200. Саприкіна М. Прозорість та підзвітність державних компаній. URI: <http://csr-ukraine.org/news> (дата звернення: 01.12.2016).

201. Про затвердження Державної програми стандартизації на 2006-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2006. № 229. Офіційний вісник України. 2006. № 9. С. 549.

202. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон за станом на 01.12.2016. Відомості Верховної Ради. 2015. № 14. Ст. 96.

203. Титарчук В. Проблемні засади діяльності державних підприємств в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 3-2. Т. 4. С. 112–117.

204. Титарчук В. Напрями розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 2. С. 39–44.

205. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій: Указ Президента України від 27.09.2007. № 921/2007. Офіційний вісник України. 2007. № 74. С. 2753.

206. Охотнікова О. Адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації в Україні: автореф. дис... кандид. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2004. 22 с.

207. Малиновська К. Відповідальність керівника підприємства за трудовим законодавством України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 358-363.

208. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України. заг. ред. Ф.О. Ярошенка. К., Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. 592 с.

209. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення». URI: w1.c1.rada.gov.ua (дата звернення: 01.12.2016).

ДОДАТКИ

Додаток А



АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження на тему:
«Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств в
Україні» Титарчука Василя Васильовича
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у науково-
дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження з теми: «Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні» Титарчука Василя Васильовича. Під час обговорення наданих матеріалів щодо використання їх у практичній діяльності комісією було констатовано, що окремі положення вказаного вище дослідження буде використано в науково-дослідній діяльності Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшої теоретичної розробки питань адміністративно-правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні.

Отже, результати дисертаційного дослідження з теми: «Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні» Титарчука Василя Васильовича мають вагомий цінність для науково-дослідної діяльності Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження з теми: «Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні» Титарчука Василя Васильовича вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права.

Члени комісії :

Старший науковий співробітник,
к.ю.н.

Науковий співробітник

К. М. Куркова

О. В. Тронько

Додаток Б

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул. Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

09.11.2016 № _____ На № _____ від _____

Довідка

**щодо використання результатів дисертації
«Адміністративно-правове регулювання діяльності державних
підприємств в Україні» Титарчука Василя Васильовича**

Повідомляємо Спеціалізованій Вченій раді, що результати дисертації Титарчука Василя Васильовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні» стосуються проблем здійснення адміністративних процедур щодо діяльності державних підприємств та державних органів влади, в тому числі органів місцевого самоврядування, щодо управлінсько-владного характеру та організаційно-розпорядчого впливу на учасників суспільних відносин шляхом надання їм певних повноважень. Результати дисертаційного дослідження використовуються Інститутом під час досліджень, в межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації № 0115U005495).

Директор Інституту



В. В. Галуцько