

ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОБЛІКУ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Ефективність організації господарської діяльності в державному секторі економіки значною мірою залежить від належного обліку об'єктів, що перебувають у державній власності, адже для того, щоб створювати умови розвитку економіки, органам державної влади необхідно мати повну та достовірну інформацію щодо наявних у держави матеріальних ресурсів. Разом з тим у Програмі «Власність народу», затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2005 р. № 413, визначено, що однією з проблем у державному секторі економіки є відсутність належного обліку об'єктів державної власності, які використовуються у сфері господарської діяльності, та достатньої інформації про них. Облік об'єктів державної власності за сферою управління відповідних органів виконавчої влади в органах статистики не відображає їх фактичну належність. Відсутність чіткого обліку не дає змоги одержувати вичерпну інформацію про результати діяльності суб'єктів господарювання державного сектора економіки, їх подальший розвиток, технічний, виробничий та кадровий потенціал, і призводить до безконтрольного господарювання [1].

Вирішення зазначеної проблеми потребує здійснення комплексу заходів організаційного і правового характеру, у тому числі усунення недоліків у нормативно-правових актах, які регулюють відносини щодо обліку об'єктів державної власності.

Аналіз наукової літератури, присвяченої розгляду правових проблем управління об'єктами державної власності, дозволяє констатувати, що питання обліку таких об'єктів досліджувалися переважно у працях російських вчених, зокрема, А. В. Вінницького [2], І. В. Єршової [3], Е. В. Талапіної [4] та ін. Разом з тим у публікаціях українських науковців-правників висвітленню цих питань в останні роки приділялося недостатньо уваги.

Вищевикладене вказує на актуальність теми статті, метою якої є обґрунтування пропозицій щодо удосконалення обліку об'єктів державної власності, які використовуються у сфері господарювання.

У загальноживаному розумінні слово «облік» означає засвідчення, встановлення наявності, з'ясування кількості чого-небудь; систему реєстрації процесів якої-небудь діяльності в її кількісному та

якісному виявах з метою спрямування, контролю тощо. Облік є складовою частиною управління економічними процесами і об'єктами, його сутність полягає у фіксації їх стану і параметрів, збиранні й накопиченні відомостей про економічні об'єкти і процеси, відображенні їх в облікових відомостях [5].

Наведені положення стосуються й обліку об'єктів державної власності, який полягає у збиранні та фіксації інформації про кількість, місцезнаходження та інші характеристики таких об'єктів.

Правові засади обліку об'єктів державної власності визначені базовим Законом України «Про управління об'єктами державної власності» [6]. Закон зобов'язує міністерства та інші органи виконавчої влади вести облік об'єктів державної власності, що перебувають в їх управлінні (п. 11 ст. 6). Стаття 12 Закону присвячена питанням ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності (далі — Реєстр), що є автоматизованою системою збирання, обліку, накопичення, оброблення, захисту та надання інформації про нерухоме майно, у тому числі передане в оренду (лізинг), концесію або заставу, державних підприємств, установ і організацій, а також про корпоративні права держави та державне майно, що не увійшло до статутного фонду господарських структур. Визначено, що Реєстр формується Фондом державного майна України на базі даних Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень за участю центральних органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів, з питань статистики, Державної податкової адміністрації України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, інших уповноважених органів управління на єдиних методологічних засадах інформаційних систем у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 467 [7]. Це Положення визначає основні вимоги до Реєстру та компетенцію органів, задіяних у його формуванні. Зокрема, конкретизовано обов'язки органів, уповноважених управляти об'єктами державної власності, щодо ведення обліку зазначених об'єктів, які належать до сфери їх управління та підлягають внесенню

до Реєстру, здійснення контролю за повнотою даних Реєстру та їх відповідністю встановленим вимогам, а також надання щокварталу Фондові державного майна інформації для внесення до Реєстру змін.

Фіксації в Реєстрі відомостей про державне майно передуватиме його інвентаризація. Методика проведення інвентаризації об'єктів державної власності (далі — Методика) затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2005 р. № 1121 [8]. Концепція даної Методики побудована з урахуванням подвійного розуміння поняття «підприємство», що може розглядатися як єдиний майновий комплекс, або як самостійний суб'єкт господарювання із правом юридичної особи. На основі цього Методика регламентує два блока питань:

1. Порядок проведення інвентаризації нерухомого майна державних підприємств, їх об'єднань, установ і організацій (у тому числі переданого в оренду, концесію), а також державного майна, яке не увійшло до статутних фондів господарських організацій, утворених у процесі приватизації та корпоратизації.

2. Упорядкування обліку юридичних осіб — державних підприємств, їх об'єднань, установ та організацій, інших господарських організацій, щодо яких здійснюються корпоративні права держави, та/або господарських організацій, на балансі яких перебуває державне майно.

На виконання відповідних положень законодавства Фондом державного майна України прийнято низку правових актів, серед яких слід відзначити, зокрема, накази від 23 березня 2005 р. № 623/79 «Про затвердження структури Єдиного реєстру об'єктів державної власності» [9] та від 15 березня 2006 р. № 461 «Про затвердження Класифікатора державного майна» [10].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дає підстави констатувати, що обсяг відомостей, які вносяться до Реєстру, не охоплює значної частини об'єктів державної власності, що використовуються у сфері господарювання. Так, чинне законодавство не передбачає внесення до Реєстру відомостей про рухоме майно (транспортні засоби, обладнання, устаткування, інвентар тощо), закріплене за державними підприємствами, їх об'єднаннями, установами та організаціями. До Реєстру також не вносяться відомості про об'єкти, що позначені у Класифікаторі державного майна як «інше особливе майно» (поряд із нерухомим і рухомим майном). До цієї групи належать, зокрема, особливі об'єкти цивільних прав (у тому числі майнові права), зелені насадження та об'єкти права інтелектуальної власності.

Кількість і вартість відповідних об'єктів державної власності, відомості про які не підлягають внесенню до Реєстру, є суттєвою. Отже, повної інформації щодо складу об'єктів державної власності Реєстр не містить.

У зв'язку з цим викликає інтерес досвід Російської Федерації, де відносини з формування реєстру державного майна врегульовано інакше. А саме, Положення про облік федерального майна, яке затверджене постановою Уряду Російської Федерації від 16 липня 2007 р. № 447, визначає, що в реєстр федерального майна включаються відомості не лише про нерухоме, але й про рухоме майно. При цьому окремому обліку підлягають відомості про рухоме майно, початкова вартість якого перевищує 200 тис. карбованців, особливо цінне рухоме майно (незалежно від його вартості), інше рухоме майно, вартість якого не перевищує зазначений показник, а також про оборотні засоби (незалежно від їх вартості), що обліковуються як єдині об'єкти [11].

Аналогічний підхід потрібно запровадити і в Україні, що сприятиме веденню повного і всебічного обліку об'єктів державної власності, забезпеченню їх збереження, і прийняттю уповноваженими органами більш виважених рішень у процесі управління господарською діяльністю в державному секторі економіки на основі врахування наявної в Реєстрі інформації. Реалізація цих пропозицій потребуватиме внесення відповідних змін до ст. 12 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» та згадуваних вище підзаконних нормативно-правових актів.

Одночасно доцільно вирішити питання щодо удосконалення структури Реєстру, у тому числі розширення його інформаційної частини. Так, у даний час згідно із затвердженою структурою в інформаційній частині зазначаються код, назва, місцезнаходження об'єкта, балансова вартість майна, розмір земельної ділянки, площа забудови, а також відомості щодо передачі майна до статутних фондів господарських товариств, в оренду, лізинг, концесію та заставу. У зв'язку з цим слід відзначити, що згідно з вищезазначеним Положенням про облік федерального майна форми реєстру такого майна передбачають його більш детальний опис. Наприклад, форми відомостей про будівлі, споруди, об'єкти незавершеного будівництва охоплюють, зокрема, інформацію про призначення відповідних об'єктів, їх етажність, рік введення в експлуатацію, терміни будівництва, ступінь його завершеності, початкову, остаточну і проектну вартість тощо; форми відомостей про об'єкти рухомого майна — зазначення виду, марки, моделі, року випуску тощо, а також відомостей про документи, що є підставами виникнення права власності Російської Федерації. З урахуванням цього, при доопрацюванні Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності доцільно передбачити внесення до інформаційної частини Реєстру більше значущих відомостей, що характеризують якісний стан об'єктів державної власності.

Невід'ємною складовою Реєстру також є адресно-довідкова частина, що містить відомості про підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких акції (частки, паї) належать державі, та про балансоутримувачів державного майна. Адресно-довідкова частина формується на базі даних Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України (далі — ЄДРПОУ). Разом з тим аналіз інформації, оприлюдненої Фондом державного майна України, свідчить про наявність проблем при здійсненні обліку відповідних суб'єктів господарювання, що використовують державне майно. Так, за результатами інвентаризації об'єктів державної власності станом на 14 жовтня 2010 р. органи виконавчої влади надали Фонду інформацію стосовно 35028 юридичних осіб державної форми власності. Серед них 26157 юридичних осіб, які «визнані» органами державного управління, та 8871 юридичні особи, які «не визнані» органами державного управління (тобто належність до сфери управління відповідного органу державної влади не підтверджена цим органом). Із 26157 визнаних органами державного управління юридичних осіб 24321 значиться в ЄДРПОУ за відповідним органом управління, 1214 об'єктів — за іншим органом управління, а 622 об'єкти — не значаться в ЄДРПОУ [12]. Серед юридичних осіб, що є «не визнаними» органами управління, або відомості по яких від органів управління не надавалися, 3450 є суб'єктами господарювання державного сектора економіки [13].

Правові наслідки такої ситуації Методикою передбачено. Зокрема, в ній визначено, що в разі встановлення юридичних осіб, що за даними ЄДРПОУ належать до сфери управління органу державної влади, який цього не підтверджує, Фонд державного майна повідомляє про наявність таких осіб за їх місцезнаходженням відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації. Зазначені органи виконавчої влади утворюють у двотижневий строк після надходження повідомлення комісію з питань упорядкування обліку юридичних осіб (до складу якої входять представники органів приватизації, державної статистики, державної податкової служби, Держпідприємництва та у разі потреби — представники державної контрольно-ревізійної служби, Державного казначейства, райдержадміністрацій) та інформують про це Фонд державного майна. Відповідно до Методики такі комісії уповноважені вживати заходів щодо упорядкування обліку юридичних осіб.

Разом з тим згідно з оприлюдненою Фондом державного майна інформацією про результати роботи зазначених комісій (станом на 1 серпня 2008 р.) з 16750 юридичних осіб, які «не визнані» органами управління, 10454 залишилися не упорядкованими

[14]. Видається, що однією з причин такого стану обліку юридичних осіб державного сектору є те, що покладання відповідних функцій на колегіальний орган, до складу якого входять представники різних державних структур (які при цьому виконують й інші завдання за основним місцем роботи), не сприяє належній організації цієї діяльності. Згідно з Методикою головою комісії призначається представник Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, тобто посадова особа, що не перебуває у підпорядкуванні Фонду державного майна. Як наслідок питання відповідальності комісії та її членів за належне виконання своїх функцій є фактично не вирішеним.

У зв'язку із зазначеним доцільно, щоб функція упорядкування обліку юридичних осіб державної власності була покладена лише на один орган державної влади, що наділений спеціальною компетенцією у сфері управління об'єктами державної власності — Фонд державного майна України. Для цього з Методики потрібно вилучити положення про комісії з питань упорядкування обліку юридичних осіб, надавши натомість відповідні повноваження Фонду державного майна України та його регіональним відділенням. Водночас доцільно уточнити, що Фонд державного майна є відповідальним за належне ведення роботи з упорядкування обліку державних підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, інших господарських організацій, щодо яких здійснюються корпоративні права держави; та/або господарських організацій, на балансі яких перебуває державне майно (адже в чинній редакції передбачено, що Фонд державного майна лише узагальнює переліки, які надійшли від органів державної влади, і вносить відомості до Реєстру). Оскільки виконання працівниками Фонду зазначеної функції потребуватиме взаємодії з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, необхідно також конкретизувати відповідні обов'язки цих органів, зокрема, щодо надання на запит Фонду та його регіональних відділень інформації у встановлений термін, а також щодо здійснення за поданням Фонду інших заходів, необхідних для упорядкування обліку юридичних осіб державного сектора, з подальшим повідомленням про результати цих заходів.

Вдосконалення нормативно-правової бази з питань обліку об'єктів державної власності повинно супроводжуватися підвищенням контролю за належною реалізацією усіма суб'єктами, задіяними в цьому процесі, покладених на них повноважень. Адже певні обов'язки, які передбачені правовими актами, окремими органами державної влади, виконуються неналежним чином. Зокрема, станом на

14 жовтня 2010 р. із 26157 визнаних органами державного управління державних підприємств, організацій та їх об'єднань, відомості про державне майно надано лише по 10589 юридичним особам [12].

З урахуванням цього, впорядкування відносин з обліку об'єктів державної власності повинно вважатися одним з першочергових завдань при здійсненні державної політики з управління господарською діяльністю в державному секторі економіки. Виконання даного завдання потребує здійснення низки організаційно-правових заходів, одним з яких мало б стати прийняття та забезпечення виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення обліку об'єктів державної власності». Доцільно, щоб така постанова передбачала систематичне подання на розгляд Кабінету Міністрів України інформації про стан обліку вказаних об'єктів, здійснення Урядом постійного контролю за цим напрямом роботи органів державної влади, а також відповідальність державних службовців за невиконання чи невиконання відповідних обов'язків. Крім того, необхідно передбачити здійснення заходів щодо уточнення та узгодження даних різних інформаційних систем (ЄДРПОУ, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців тощо), які можуть використовуватися для ведення обліку об'єктів державної власності.

Узагальнення вищевикладеного дозволяє дійти висновків щодо доцільності впровадження наступних напрямів удосконалення обліку об'єктів державної власності, які використовуються у сфері господарювання:

1. Зміна структури Єдиного реєстру об'єктів державної власності, зокрема:

внесення до нього відомостей про об'єкти, які згідно з Класифікатором державного майна віднесені до груп «рухоме майно» й «інше особливе майно»; розширення інформаційної частини Реєстру із зазначенням у ній всіх значущих характеристик об'єктів, що обліковуються, й підстав набуття державою права власності на них.

2. Активізація роботи із забезпечення достовірного обліку державних підприємств, їх об'єднань, установ та організацій, інших господарських організацій щодо яких здійснюються корпоративні права держави, та/або господарських організацій, на балансі яких перебуває державне майно. Зокрема, (функції, які в даний час покладені на комісії з питань упорядкування обліку юридичних осіб, доцільно передати Фонду державного майна України та його регіональним відділенням з одночасним визначенням порядку взаємодії Фонду з іншими органами державної влади й органами місцевого самоврядування при здійсненні цих функцій.

3. Прийняття та забезпечення виконання правових актів оперативного характеру (зокрема, постанови Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення обліку об'єктів державної власності») з метою здійснення постійного контролю за станом такого обліку та вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків при виконанні органами державної влади відповідних повноважень.

Перелік проблемних питань, порушених у цій статті, не є вичерпним. Так, доцільно приділити увагу удосконаленню обліку об'єктів державної власності, що мають особливий правовий режим, і відомості про які відображаються у спеціальних базах даних. Зокрема, це стосується обліку лісів, земельних ділянок та інших природних ресурсів, що використовуються у сфері господарювання. Це питання може стати предметом подальших досліджень.

Література

1. Про затвердження Програми «Власність народу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2005 р. № 413 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 23. — Ст. 1271.
2. Винницький А. В. Административно-правовые основы управления государственной собственностью: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. В. Винницький. — Екатеринбург, 2005. — 30 с.
3. Ершова И. В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: Теоретические основы и пути совершенствования: автореф. дис. на соискание науч. степени докт. юрид. наук: 12.00.03/ И. В. Ершова. — М., 2001. — 49 с.
4. Талапина Э. В. Управление государственной собственностью / Э. В. Талапина. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. — 453 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови онлайн [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.slovnuk.net>.
6. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 41. — Ст. 2726. — (Станом на 8 липня 2010 р.).
7. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 467 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 15. — Ст. 1043. — (Станом на 23 лютого 2005 р.).
8. Про затвердження Методики проведення інвентаризації об'єктів державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2005 р. № 1121 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 48. — Ст. 2998.
9. Про затвердження структури Єдиного реєстру об'єктів державної власності: Наказ Фонду державно-

го майна України, Державного комітету статистики України від 23 березня 2005 р. № 623/79 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 19. — Ст. 1005. — (Станом на 28 березня 2006 р.).

10. Про затвердження Класифікатора державного майна : Наказ Фонду державного майна України від 15 березня 2006 р. № 461 [Електронний ресурс] / Офіційний інформаційний сервер Фонду державного майна України. — Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/documents.php?direct_st_id=13. — (Станом на 10 травня 2007 р.).

11. О совершенствовании учета федерального имущества : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 [Электронный ресурс] / Официальный сайт правительства Российской Федерации. — Режим доступа : <http://government.consultant.ru/>.

12. Інформація щодо проведення інвентаризації юридичних осіб державної форми власності та стан наповнення Єдиного реєстру об'єктів державної влас-

ності станом на 14 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс] / Офіційний інформаційний сервер Фонду державного майна України. — Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg_view.php.

13. Інформація щодо кількості суб'єктів господарювання державного сектора економіки у розрізі суб'єктів управління за станом на 1 липня 2010 року [Електронний ресурс] / Офіційний інформаційний сервер Фонду державного майна України. — Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/sub_gosp.php.

14. Інформація про юридичні особи, які за результатами інвентаризації «не визнані» органами управління та по яких упорядковано облік (за результатами роботи Комісії) за станом на 1 серпня 2008 р. [Електронний ресурс] / Офіційний інформаційний сервер Фонду державного майна України. — Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/Komisii_01_08_2008_graf.pdf.

Надійшла до редакції 18.01.2011 р.

УДК 346.1

О. А. Воловик,

канд. юрид. наук,

доцент,

Восточноевропейский национальный

университет им. В. Даля,

г. Луганск

ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПОВЕДЕНИЯ: АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЙ РАКУРС

*Человек всегда был и будет самым
любопытнейшим явлением для человека...*

В. Г. Белинский

Поведение в сфере хозяйствования или хозяйственное (экономическое) поведение (*объект исследования*) является традиционным предметом интересов не только правовой науки, но и экономики, социологии и др. Каждая из них исследует определенный ракурс данного явления, заданный естественным академическим интересом. Экономика ориентирована на товарно-денежные отношения, где все имеет свою цену, продается и покупается с прицелом получения выгоды. Юриспруденция озадачена тем, чтобы поместить эти отношения в законные рамки, соответствующие экономической «картине мира»,

причем сделать это так, чтобы установленные правила поведения соответствовали уровню развития цивилизации и задачам конкретного государства. Социологию интересует обратная связь, как общество своими поведенческими реакциями откликается на экономико-правовую политику и реальность, насколько они далеки друг от друга, как это отражается на уровне общественного доверия и т. п.

Однако если отбросить все элементы научной условности, связанные с обособлением предмета исследований, узко-научным теоретизированием и прочими субъективными факторами, то нельзя не

© О. А. Воловик, 2011