

здобувач кафедри господарського права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ З УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ, ЯКІ ПЕРЕДАНІ ПІДПРИЄМСТВАМ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

У статті визначено проблемні аспекти розмежування на законодавчому рівні організаційно-господарських повноважень (компетенції) органів державної влади щодо управління підприємствами залізничного транспорту України між Державною адміністрацією залізничного транспорту України (Укрзалізниця) та Міністерством інфраструктури України, зокрема щодо управління об'єктами державної власності.

Ключові слова: розмежування повноважень, підприємства залізничного транспорту, управління об'єктами державної власності, державне майно.

В статье определены проблемные аспекты разграничения на законодательном уровне организационно-хозяйственных полномочий (компетенции) органов государственной власти по управлению предприятиями железнодорожного транспорта Украины между Государственной администрацией железнодорожного транспорта Украины (Укрзалізниця) и Министерством инфраструктуры Украины, в частности связанных с управлением объектами государственной собственности.

Ключевые слова: разграничение полномочий, предприятия железнодорожного транспорта, управление объектами государственной собственности, государственное имущество.

In the article the problem aspects of distinction at the legislative level of the organizational-economic powers (competence) of the bodies of state authority for the management of enterprises of railway transport of Ukraine between the State administration of railway transport of Ukraine (Ukrzaliznytsia) and the Ministry of infrastructure of Ukraine, in particular related to the management of objects of state property.

Key words: separation of powers, the enterprises of railway transport, management of objects of state property, the state property.

Питання управління об'єктами державної власності загалом на дисертаційному та монографічному рівнях здебільшого висвітлювалися у роботах економістів М. В. Чечетова [1], В. П. Семенюк-Самсоненко [2], П. О. Порошенка [3], І. А. Ішмаєва [4] та інших. Разом із тим особливості управління об'єктами державної власності підприємств залізничного транспорту не були предметом окремого дослідження в юридичній літературі. Вказане питання лише частково висвітлювалось у працях Ю. П. Битяка [5], Е. М. Деркач [6], Н. В. Моргунової [7] та інших; нормативне регулювання інституту управління об'єктами державної власності в цілому залишається не-

досконалим. Зазначене обумовлює актуальність цієї наукової статті.

Метою цієї статті є визначення проблемних аспектів розмежування на законодавчому рівні повноважень органів державної влади щодо управління підприємствами залізничного транспорту України для розробки наукових рекомендацій, спрямованих на подальше удосконалення норм чинного законодавства.

Правову основу управління об'єктами державної власності на залізничному транспорті становлять Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV; Закон України «Про залізничний транспорт» від 04.07.1996 № 273/96-ВР; Закон України «Про управління об'єктами державної влас-

ності» від 21.09.2006 № 185-V; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України» від 29.02.1996 № 262; розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання управління Міністерством інфраструктури об'єктами державної власності» від 21.03.2011 № 265-р тощо.

Так, Господарський кодекс України п. 2 статті 141 встановив норму, згідно з якою управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснюють Кабінет Міністрів України і, за його уповноваженням, центральні та місцеві органи виконавчої влади. У випадках, передбачених законом, управління державним майном здійснюють також інші суб'єкти.

Відтак, органом управління залізничним транспортом загального користування, у тому числі і органом управління об'єктами державної власності є Державна адміністрація залізничного транспорту України (далі – Укрзалізниця) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 № 262. До сфери її керівництва входять Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська залізниці, а також інші підприємства й організації єдиного виробничо-технологічного комплексу, що забезпечують перевезення вантажів і пасажирів.

Підпорядкування державного підприємства Укрзалізниці проявляється в тому, що у господарській діяльності підприємств залізничного транспорту вона виконує координаційні (шляхом прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів) та узгоджувальні функції (коли відбувається погодження дій підприємств у процесі здійснення господарської діяльності). Зокрема, Укрзалізниця безпосередньо здійснює пов'язані з експлуатаційною діяльністю функції щодо формування і реалізації єдиної тарифної та цінової політики на підприємствах; здійснює функції з управління майном, що перебуває у за-

гальнодержавній власності та закріплене за підприємствами, в частині: затвердження статутів (положень) підприємств, контролю дотримання та прийняття рішень у зв'язку з порушенням їх вимог; укладення і розірвання контрактів з керівниками підприємств (крім начальників залізниць); здійснення контролю за ефективністю використання і збереженням закріпленого за підприємствами державного майна; розробляє та погоджує в установленому порядку умови перевезень експортних, імпорتنих і транзитних вантажів; розробляє плани перевезення вантажів залізничним транспортом у прямому, змішаному і міжнародному сполученні, представляє інтереси залізниць під час погодження цих планів у відповідних органах; здійснює реалізацію єдиної інвестиційної політики, координує планування розвитку залізниць та підприємств залізничного транспорту.

Одночасно Укрзалізниця виступає і органом управління, і господарюючим суб'єктом з урахуванням змісту п. 4 вказаної Постанови, що порушує принцип рівності щодо інших суб'єктів господарювання у сфері залізничного транспорту.

Крім того, органом регулювання господарської діяльності підприємств залізничного транспорту є також Міністерство інфраструктури України згідно з Указом Президента України «Про Положення про Міністерство інфраструктури України» № 581/2011 від 12.05.2011. Таким чином в Україні законодавцем створена дворівнева структура управління підприємствами залізничної галузі України і на даний час фактично відбувається дублювання функцій щодо регулювання господарської діяльності підприємств залізничного транспорту, що, на нашу думку, є недоцільним.

Вищезазначене підтверджує той факт, що невідповідність організаційної структури залізничного транспорту умовам розвитку ринкової економіки країни є однією з проблем, які визначені Кон-

цепцією Державної програми реформування залізничного транспорту, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 651-р.

Таким чином, на нашу думку, на даний час існує правова колізія щодо Укрзалізниці, оскільки відповідно до ст. 4. Закону України «Про залізничний транспорт» управління залізницями та іншими підприємствами залізничного транспорту, що належать до загальнодержавної власності, здійснюється органом управління залізничним транспортом – Державною адміністрацією залізничного транспорту України (Укрзалізниця), підпорядкованим центральному органу виконавчої влади в галузі транспорту, при цьому вказаним Законом України закріплена норма, що Укрзалізниця при зазначеному управлінні виконує функції господарюючого суб'єкта.

Більш того, слід зазначити, що існування вказаної дворівневої структури управління підприємствами залізничної галузі України має негативні наслідки у вигляді фактичної невідповідності деяких аспектів такого управління нормам чинного господарського законодавства України.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 № 265-р «Питання управління Міністерством інфраструктури об'єктами державної власності», затверджено переліки підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури; відкритих акціонерних товариств, функції з управління корпоративними правами щодо яких здійснює Міністерство інфраструктури; державних підприємств, установ та організацій, що передаються до сфери управління Міністерства інфраструктури, у тому числі і підприємств залізничної галузі України.

Однак відповідно до ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V об'єктами управління державної власності є: 1) майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; 2) майно, яке передане державним комер-

ційним 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) державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; 8) державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; 9) беззазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Таким чином вбачається, що вищевказане розпорядження Кабінету Міністрів України фактично створює правову колізію в законодавстві України, оскільки надає поняттям «підприємство, установа, організація» визначення «об'єкт державної власності», підміняючи таким чином термін «державне майно» як визначення об'єкта державної власності відповідно до зазначеного Закону.

Вищенаведене підтверджується також і п. 2 Порядку відчуження об'єктів державної власності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відчуження об'єктів державної власності» від 06.06.2007 № 803, згідно з яким «об'єкти державної власності (далі – майно) – матеріальні активи, які відповідно до законодавства визнаються основними фондами (засобами)».

Інше підтвердження вказаної правової колізії ми знаходимо у Положенні про порядок передачі об'єктів права державної власності, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 21.09.1998 № 1482, яке на даний час визначає порядок безоплатної передачі об'єктів пра-

ва державної власності зі сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Фонду державного майна, інших державних органів, які відповідно до законодавства здійснюють функції з управління державним майном, об'єднань підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, заснованих на державній власності, Національної академії наук, галузевих академій наук, інших установ та організацій, яким державне майно передано у безоплатне користування, до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, або самоврядних організацій. Згідно з вказаним Положенням об'єктами права державної власності є: 1) цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів (далі – підприємства), крім об'єктів, визначених підпунктом «д» цього пункту. Структурний підрозділ підприємства може бути об'єктом передачі після виділення його в установленому порядку в цілісний майновий комплекс на підставі розподільного балансу; 2) нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, крім об'єктів, зазначених в абзаці другому пункту 1 цього Положення, а також нежитлові приміщення), яке входить до складу цілісних майнових комплексів підприємств, що не підлягають приватизації, або використовується для розміщення органів державної влади, після виділення його в окрему облікову одиницю (інвентарний об'єкт) та за умови подальшого укладення з іншими балансоутримувачами будинку, в якому передаються приміщення, договору про спільне користування та утримання будинку і прибудинкової території; 3) нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, крім об'єктів, зазначених в абзаці другому пункту 1 цього Положення, а також нежитлові приміщення), крім майна, зазначеного в абзаці другому

підпункту «а» цього пункту, після виділення його в окрему облікову одиницю (інвентарний об'єкт) за умови подальшого укладення з іншими балансоутримувачами будинку, в якому передаються приміщення, договору про спільне користування та утримання будинку і прибудинкової території; 4) акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств (крім передачі акцій державним органам приватизації засновниками відкритих акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації); 5) державне майно, що не увійшло до статутного капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації, корпоратизації; 6) підприємства, показники фінансово-господарської діяльності яких погіршилися внаслідок неефективного управління ними органами, уповноваженими управляти державним майном, або самоврядними організаціями; 7) цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів у зв'язку з прийняттям або скасуванням рішення про їх приватизацію; 8) інше окреме індивідуально визначене майно підприємств крім нерухомого.

Порядком списання об'єктів державної власності, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку списання об'єктів державної власності» від 08.11.2007 № 1314 визначення терміна «об'єкт державної власності» відсутнє взагалі та є лише посилання на те, що «терміни, які використовуються у цьому Порядку, вживаються у значенні, наведеному в законодавчих актах, що регулюють питання правового режиму власності відповідного майна та питання управління майном, його оцінки та бухгалтерського обліку».

Крім того, вбачається, що у законодавстві України на даний час є три різних за змістом визначення – «об'єкти управління державної власності», «об'єкти державної власності» та

«об'єкти права державної власності», які по суті є одним і тим же поняттям – «майно», у визначенні господарського законодавства, наявність яких створює перешкоди як при нормативно-правовому регулюванні вказаних правовідносин, так і при правозастосовній діяльності, та, на нашу думку, підлягає приведенню у відповідність.

Іншою проблемою є те, що Кабінетом Міністрів України на даний час створено прецедент, коли один і той же об'єкт державної власності перебуває у сфері управління декількох центральних органів виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності.

Так, відповідно до вказаного розпорядження у сфері управління Міністерства інфраструктури України перебуває Харківський технікум залізничного транспорту (код ЄДРПОУ 1116443) [8].

Однак вказані об'єкти державної власності, які передані Харківському технікуму залізничного транспорту, одночасно перебувають і у сфері управління Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1191 «Деякі питання управління вищими навчальними закладами».

Аналогічна ситуація склалася також із об'єктами державної власності, які передані таким юридичним особам, як Навчально-методичний центр Укрзалізниці – ідентифікаційний код ЄДРПОУ (далі – код) 25882900; Артемівський технікум залізничного транспорту (код 1116199), Вінницький транспортний коледж (код 1118413), Дніпропетровський технікум залізничного транспорту (код 1116118), Київський електромеханічний технікум залізничного транспорту імені М. Островського (код 1118330), Київський технікум залізничного транспорту (код 1118353), Київський транспортно-економічний коледж (код 3121313), Кременчуцький технікум залізничного тран-

спорту (код 1116437), Львівський технікум залізничного транспорту (код 1058355), Миколаївський технікум залізничного транспорту імені академіка В. М. Образцова (код 1118732), Одеський технікум залізничного транспорту (код 1116420), Сімферопольський технікум залізничного транспорту (код 1116259), Слов'янський технікум залізничного транспорту (код 1116182), Чернівецький транспортний коледж (код 1116503), Державний економіко-технологічний університет транспорту (код 1116223), Дніпропетровський національний університет залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна (код 1116130), Українська державна академія залізничного транспорту (код 1116472).

Більш того, всі залізниці та інші підприємства залізничного транспорту вказаним розпорядженням були віднесені до сфери управління Міністерства інфраструктури України безпосередньо. При цьому слід зазначити, що Державна адміністрація залізничного транспорту України (Укрзалізниця), яка відповідно до законодавства виконує організаційно-управлінські функції щодо підприємств залізничного транспорту, є суб'єктом господарювання та юридичною особою (код ЄДРПОУ 00034045) [8], як об'єкт державної власності до вказаного розпорядження не увійшла.

Таким чином, вбачається, що Укрзалізниця залишилась поза межами компетенції центрального органу в галузі транспорту – Міністерства інфраструктури України відносно управління об'єктами державної власності.

На підставі вищевикладеного можна зробити обґрунтований висновок, що на даний час діяльність Державної адміністрації залізничного транспорту України (Укрзалізниця) з питань управління об'єктами державної власності вказаної юридичної особи – суб'єкта господарювання державного сектору економіки юридично залишилась непідзвітною перед відповідними органами державної влади.

Крім того, вбачається, що законодавцем впродовж майже 16 (шістнадцяти) років не вирішуються питання ані щодо встановлення дієвого контролю з боку держави за об'єктами державної власності, які знаходяться на балансі суб'єкта господарювання державного сектору економіки України – юридичної особи Укрзалізниці, ані щодо конкретного розмежування функцій щодо управління господарською діяльністю підприємств залізничної галузі України між Міністерством інфраструктури України (і його

попередників) та Укрзалізницею, у тому числі з питань розпорядження об'єктами державної власності.

Для усунення подібних прогалин у законодавстві вкрай необхідно, на нашу думку, внести відповідні зміни до вищезазначених підзаконних нормативних документів України з питань управління об'єктами державної власності залізничної галузі та до законодавчих актів України, які на даний час регулюють діяльність підприємств залізничного транспорту України, і в першу чергу до Закону України «Про залізничний транспорт».

ЛІТЕРАТУРА

1. Чечетов, М. В. Державне управління приватизацією у контексті трансформації відносин власності в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / М. В. Чечетов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 17 с.
2. Семенюк-Самсоненко, В. П. Підвищення ефективності управління об'єктами державної власності в умовах реформування економічних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 / В. П. Семенюк-Самсоненко ; Держ. установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України». – К., 2009. – 18 с.
3. Порошенко, П. О. Правове регулювання управління державними корпоративними правами в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / П. О. Порошенко ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 20 с.
4. Ишмаев, И. А. Системное управление объектами государственной собственности субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / И. А. Ишмаев. – М., 2001. – 139 с.
5. Битяк, Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
6. Деркач, Е. М. Правове регулювання перевезення вантажів залізничним транспортом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Е. М. Деркач ; Ін-т екон.-прав. досліджень НАН України. – Донецьк, 2007. – 88 с.
7. Моргунова, Н. В. Административно-правовая организация механизма управления железнодорожным транспортом : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н. В. Моргунова. – Хабаровск, 2003. – 163 с.
8. Державне підприємство Інформаційно-ресурсний центр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irc.gov.ua/>.