

УДК 342.511+332.025.28(477)

Н.В. САВЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ НЕЗАВЕРШЕНОГО ТА ЗАКОНСЕРВОВАНОГО БУДІВНИЦТВА

Ключові слова: Президент України, суб'єкт управління, приватизація, об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти законсервованого будівництва

Сьогодення для України – це процес становлення та розвитку суспільно-політичної, економічної, ідеологічної та інших сфер життя суспільства. Досить важливе місце в економічній трансформації українського суспільства посідає реформування відносин власності, яке відбувається переважно через приватизацію майна державних та комунальних підприємств. Складність і нормативно-правова невизначеність цих процесів потребує більш детального дослідження таких аспектів, як: чіткіше формулювання понятійного апарату, з'ясування системи суб'єктів управління у сфері відчуження об'єктів державної та комунальної власності, уточнення та чітка нормативна регламентація функцій і повноважень кожного окремого суб'єкта управління у визначеній сфері.

Роль Президента України як суб'єкта управління у сфері приватизаційних процесів в цілому, та у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва, зокрема, на нашу думку, є досить важливою. Проте, окремого вивчення ролі Президента України як суб'єкта управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва не було.

Дослідження окремих аспектів інституту Президента України здійснювались багатьма вітчизняними науковцями, серед них може-

мо виділити таких, як С.А. Агафонов [1], С.Г. Серьогіна [2] та інші. Проте функції та повноваження Президента України як суб'єкта управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва спеціально не аналізувались. Тому мета даної роботи – проаналізувати понятійний апарат досліджуваної проблеми, визначити правове становище Президента України в системі суб'єктів управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва. Новизна дослідження полягає у визначенні сутності і змісту управлінських повноважень Президента України у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва

Дослідження питань щодо системи суб'єктів управління у сфері відчуження об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва неможливе без з'ясування таких понять, як “управління” та “державне управління”. Так, термін “управління” походить від латинського слова “адміністрація” і в буквальному розумінні означає діяльність по керівництву чим-небудь [3, с.28]. В одному з енциклопедичних словників управління визначається як “елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), які забезпечують збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізації їх програм та цілей; вид синтаксичного зв'язку” [4, с.528]. Щодо загального поняття “управління”, то необхідно зазначити, що воно властиве будь-якій спільній діяльності людей, є об'єктивно необхідною передумовою життєдіяльності тієї чи іншої соціальної системи. За допомогою управління узгоджуються, координуються і кооперуються індивідуальні зусилля, вирішуються завдання і досягаються загальні цілі системи органів у сфері відчуження об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва. В науковій літературі управління людини людиною (державне та суспільне управління) називається соціальним [5]. Процес управління в людському суспільстві відрізняється складністю, оскільки люди наділені свідоміс-

тю та волею. Саме ж управління в системах соціального характеру проявляється в свідомо-вольових зв'язках людей.

Сучасне розуміння державного управління визначають, як: 1) діяльність, яка здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади; сукупність суспільних відносини, що складаються як у внутрішньо-організаційній діяльності державних органів усіх гілок влади, так і в процесі реалізації функцій виконавчої влади спеціальними державними органами (органами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на те суб'єктами права [6, с.14, 22]; 2) специфічний вид державної діяльності - виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі - адміністративного права [7, с.8]; 3) специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів) з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, що безперервно, плановірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів [8, с.19]; 4) цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [9, с.32]; 5) як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [10, с.38]; 6) діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [11, с.38].

Отже, під органом державного управління необхідно розуміти владного суб'єкта, який реалізує управлінські та публічно-сервісні

функції держави.

Найбільш дискусійною в теорії правовідносин є проблема суб'єкта. Так, А. Петров визначає суб'єкт управління як спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта [12, с.69]. А. Годунов зазначає, що суб'єктом управління в суспільних процесах виступають люди [13, с.33]. Ю. Тихомиров вказує, що суб'єкти, які управляють суспільством, – це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії [14, с.8-9]. В. Афанасьєв підкреслює, що суб'єктом управління є складна система державних і недержавних організацій [6, с.160].

Головною рисою суб'єкта управління є наявність у нього певної компетенції або владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що в окремих випадках є необхідним для досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

На Президента України як суб'єкта управління покладено ряд функцій, притаманних усім вищим органам державної влади. До таких слід віднести нормотворчу, установчу та контролюючу функції. Для їх належної реалізації глава держави наділений певними повноваженнями. Реалізація нормотворчої функції передбачає: внесення законодавчої ініціативи до Верховної Ради України, внесення законопроектів на розгляд парламенту, прийняття Указів. Установча функція передбачає участь глави держави у формуванні органів державної влади та управ-

ління, прийняття рішення про їх створення. Контролююча функція передбачає наявність у глави держави таких повноважень, які дають підстави для застосування конституційних санкцій (зупинення дії нормативно-правових актів, зняття з посади, припинення повноважень відповідного органу влади тощо). Основні повноваження Президента закріплені розділом V Конституції України.

Зазначені функції Президент України виконує у всіх сферах державної діяльності, зокрема, у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва. Для виконання своїх функцій Президент наділений досить широкими повноваженнями:

1. Звертання з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, зокрема, із питань приватизації об'єктів державної та комунальної власності.

2. Зупинення дії актів Кабінету Міністрів України у зв'язку невідповідності їх Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, у тому числі з питань здійснення приватизації об'єктів державної та комунальної власності, функціонування органів приватизації. Так, Президентом була зупинена дія розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р., № 81-р "Про затвердження переліків господарських товариств, державні пакети акцій (частки) яких підлягають першочерговому продажу, державних підприємств і відкритих акціонерних товариств, що підлягають першочерговій підготовці до продажу в 2008 році" щодо включення до Переліку об'єктів, що підлягають першочерговому продажу, об'єкта незавершеного будівництва Криворізького гірничо-збагачувального комбінату окислених руд [15], з одночасним зверненням до конституційного суду.

3. Здійснює керівництво у сфері національної безпеки, в тому числі й у галузі приватизації об'єктів державної та комунальної

власності. В зазначеному контексті забезпечує нормальне функціонування суб'єктів управління в сфері приватизації. Яскравим прикладом такого реагування на порушення фінансування діяльності зазначених суб'єктів є доручення Кабінету Міністрів України невідкладно підготувати та внести в установленому порядку законопроект про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" щодо визначення Фонду державного майна України відповідно до частини першої статті 22 Бюджетного кодексу України головним розпорядником бюджетних коштів в обсягах, передбачених зазначеним Законом для Фонду державного майна України. Міністерство фінансів України з Державним казначейством України відповідно були зобов'язані забезпечити невідкладне поповнення бюджетного фінансування та здійснення видатків Фонду державного майна України на підставі платіжних доручень за підписом, призначеного відповідно до Конституції України, Голови Фонду державного майна України [16].

4. Здійснення контролю за діяльністю суб'єктів управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва як безпосередньо, так і через очолюваний ним координаційний орган – Раду національної безпеки і оборони України. РНБО України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки. Виходячи з того, що наявність системних недоліків, пов'язаних із приватизацією державного майна, створює загрозу національним інтересам і економічній безпеці держави, Радою національної безпеки і оборони України прийнято рішення "Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації", яке визначає стратегію приватизації державного майна, передбачає перехід на програмні принципи ринкової трансформації стратегічних галузей економіки, шляхів удосконален-

ня порядку приватизації об'єктів державної власності, запровадження післяприватизаційної політики.

Отже, як бачимо, Президент України, здійснюючи функцію загального управління процесом приватизації об'єктів державної та комунальної власності, виконує певні функції майже на всіх етапах приватизаційного процесу. Це можна пояснити виключністю ролі глави держави у питаннях національної безпеки в Україні, яка включає в себе зовнішньополітичну та внутрішньополітичну безпеку, безпеку у сфері науки та техніки, духовного життя суспільства і, звичайно, у сфері економіки. Проте, недосконалість та підчас неузгодженість вітчизняного законодавства унеможливорює чітке визначення компетенції різних органів влади та посадових осіб у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва. Слід погодитись з думками науковців, які обґрунтовують необхідність якнайшвидшого прийняття таких законів, як "Про Верховну Раду України", "Про Президента України", що сприятиме припиненню "перетягування повноважень" означеними суб'єктами між собою. Так, тривалий час у досліджуваній нами сфері, визначальними нормативно-правовими актами по приватизації об'єктів незавершеного будівництва були саме Укази Президента України.

Значну роль в сфері приватизації об'єктів незавершеного будівництва та законсервованих об'єктів відігравав на етапі становлення приватизаційних процесів Указ Президента України "Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва" від 28.05.1999 р., № 591/99, на підставі якого приватизація зазначених об'єктів відбувалась до 14.09.2000 року. Відповідно до нього об'єкти незавершеного будівництва, фінансування яких здійснювалось за рахунок державного, Республіки Крим та місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств та їх об'єднань, які не забезпечені фінансуванням, необхідним для їх завершення в нормативні строки, підлягали реалізації шляхом їх про-

дажу: за наявності двох і більше покупців – на аукціоні, за конкурсом у порядку, передбаченому щодо об'єктів малої приватизації; за наявності одного покупця – безпосередньо цьому покупцеві при забезпеченні ним умов, за яких продається об'єкт. Початкову ціну продажу стали визначати за даними бухгалтерського обліку підприємства без урахування індексації вартості об'єкта незавершеного будівництва. При цьому до початкової вартості не включалася вартість земельної ділянки, що раніше значно підвищувало ціну об'єкта та зменшувало ймовірність появи реальних покупців [17, с.45]. Земельні ділянки з ініціативи покупця приватизувались з ініціативи покупців разом з об'єктом незавершеного будівництва після укладення договорів купівлі-продажу згідно з чинним законодавством про земельні відносини.

Після прийняття згаданого Указу Президента покупці отримали ряд пільг і переваг, наприклад, з моменту придбання об'єкта протягом строку будівництва, визначеного умовами приватизації, включати витрати, пов'язані з придбанням об'єкта незавершеного будівництва, його добудовою та введенням в експлуатацію, до валових витрат у разі розрахунку податку на прибуток; звільнення від сплати земельного податку на такий самий строк; розстрочення платежу на термін до 5 років (а для об'єктів незавершеного будівництва житлового призначення – до 10 років).

Подібні пільги сприяли здійсненню додаткових інвестицій у об'єкти незавершеного будівництва, зростанню інтересу покупців до цих об'єктів. Так, в 2000 році в Чернівецькій області було приватизовано 26 об'єктів [18, с.46] (це в 2,16 рази перевищило показник 1999 року).

Проте уявляється, що зазначений Указ суперечив чинному законодавству, адже ним вводились додаткові, не передбачені Законами в сфері приватизації обмеження для віднесення об'єктів незавершеного будівництва та законсервованих об'єктів до об'єктів приватизації. Так, приватизуватись мали тільки

об'єкти незавершеного будівництва, тривалість будівництва яких перевищує нормативну більш як у два рази або рівень будівельної готовності становить менше 50 відсотків, та законсервовані будови, хоча Закон "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)" таких умов не встановлював.

Не менш значущим став Указ Президента України "Про єдину систему органів приватизації в Україні" від 19.02.1994 р., № 56/94, яким було створено єдину систему органів приватизації в Україні. Також зазначеним Указом були визначені правові засади організації та діяльності Державних органів приватизації. Цей Указ залишається чинним до теперішнього часу окрім положень, що стосуються органів приватизації в Автономній Республіці Крим.

Покажемо, на нашу думку, є і те, що певний період часу саме Указами Президента України затверджувались Державні програми приватизації. Серед них можна назвати Указ Президента України від 19.02.1996 р., № 194/96 "Про завдання та особливості приватизації державного майна у 1996 році", Указ Президента України від 24.02.1999 р., № 209/99 "Про Державну програму приватизації на 1999 рік" тощо. Об'єкти незавершеного та законсервованого будівництва було віднесено ними до групи Д об'єктів приватизації; було встановлено також обсяги приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва на певний рік. Частина з зазначених актів не вступила в дію відповідно до п.4 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України або ж через прийняття з цих питань Законів Верховною Радою, або через відхилення внесених Президентом законопроектів (Укази Президента "Про Державну програму приватизації на 1997 рік", "Про Державну програму приватизації на 1998 рік" тощо).

Підсумовуючи слід відмітити, що на Президента України покладається виконання особливих за характером функцій та повноважень у сфері приватизації об'єктів неза-

вершеного та законсервованого будівництва, при чому відправною для визначення правового положення Президента України в системі органів управління у сфері приватизації незавершеного та законсервованого будівництва виступає нормотворча функція.

ЛІТЕРАТУРА

1. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Агафонов С. А. ; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2003. - 16 с.
2. Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично- правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Серьогіна С. Г. ; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. - Х., 1998. - 18 с.
3. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов . - М. : Изд-во Московск. ун-та, 1986. - 247 с.
4. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. - М. : ИНФРА-М, 1997. - 828 с.
5. Соціальне управління : довідник / за ред. В. Л. Василенка. - К. : Політ. література, 1986. - 395 с.
6. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев . - М. : Наука, 1973. - 225 с.
7. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. - Харків : Право, 2000. - 520 с.
8. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков , О. В. Кузьменко. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - 544 с.
9. Мельник А. Ф. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с.
10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - М. : Юрид. лит., 1997. - 235 с.
11. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. -

М. : Издание г. Тихомирова М. Ю., 1998. - 798 с.

12. Петров А. С. Экономические основы управления производством / А. С. Петров. - М. : Госполитиздат, 1966. - 160 с.

13. Годунов А. А. Введение в теорию управления / А. А. Годунов . - Л. : ЛГУ, 1973. - 231 с.

14. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров . - М. : Наука, 1972. - 258 с.

15. Указ Президента України "Про зупинення дії розпоряджень Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 року № 81-р та від 22 лютого 2008 року № 367-р" : від 21.07.2008 р., № 637/2008 // Офіційний вісник Президента України. - 2008. - № 28. -

Ст. 877.

16. Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення належного функціонування Фонду державного майна України" : від 14.05.2008 р., № 436/2008 // Офіційний вісник Президента України. - 2008. - № 18. - Ст. 615.

17. Пампура М. В. Правове регулювання приватизації об'єктів незавершеного будівництва / М. В. Пампура, Т. М. Золіна // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. - 2006. - № 6. - С. 45-46.

18. Кобевко Т. І. Для дбайливого господаря довгобуд - не тягар, а джерело бізнесу / Т. І. Кобевко // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. - 2003. - № 7. - С. 45-48.

Савенко Н. В. Президент України як суб'єкт управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва / Н. В. Савенко // Форум права. - 2008. - № 3. - С. 442-447 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08snvtzb.pdf>

Визначено місце Президента України у системі суб'єктів управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва. Встановлено, що на Президента України покладається виконання особливих за характером функцій та повноважень у названій сфері, а відправною функцією виступає нормотворча.

Савенко Н.В. Президент Украины как субъект управления в сфере приватизации объектов незавершенного и законсервированного строительства

Определено место Президента Украины в системе субъектов управления в сфере приватизации объектов незавершенного и законсервированного строительства. Доказано, что на Президента Украины возлагается исполнение особенных по характеру функций и полномочий в названной сфере, а отправной функцией выступает нормотворческая.

Savenko N.V. The President of Ukraine as a Subject of Management in the Sphere of Privatization of Constructions in Progress or those that are Laid up

There is devoted to defining the place of the President of Ukraine in the system of management subjects in the field of privatization of constructions in progress and those that are laid up. It is proved that the President of Ukraine heads execution of functions and authorities special by character in the stated sphere, where rule-making function is a starting point.