

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

У статті розглянуто особливості регулювання статусу державних підприємств в Україні та їх вплив на застосування адміністративно-правових методів в управлінні ними. Розглянуто наглядові ради та їх роль у переході до більш непрямих адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами. Запропоновано шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання сфери діяльності державних підприємств та управління ними.

Ключові слова: державні підприємства, наглядова рада, адміністративно-правові методи, управління.

В статье рассмотрены особенности регулирования статуса государственных предприятий в Украине и их влияние на применение административно-правовых методов при управлении ими. Рассмотрены наблюдательные советы и их роль в переходе к более косвенным административно-правовым методам при управлении государственными предприятиями. Предложены пути совершенствования нормативно-правового регулирования сферы деятельности государственных предприятий и управления ими.

Ключевые слова: государственные предприятия, наблюдательный совет, административно-правовые методы, управление.

The article examines specifics of the provisions on the status of state enterprises in Ukraine and their influence on the way the methods of administrative law are applied to manage them. We examine role of the boards of oversight and their role in transition to more indirect methods of administrative law in managing state enterprises. The article proposes ways to improve legal framework of the state enterprises activities and their management.

Key words: state enterprises, boards of oversight, methods of administrative law, management.

Вступ. Питання управління державними підприємствами останнім часом набуло підвищеної актуальності. Курс України на інтеграцію в європейські структури, у т. ч. у сфері господарської діяльності, адаптація передових підходів у публічному адмініструванні зумовлюють необхідність удосконалення наявних підходів до управління державними підприємствами. Це неможливо без наукового опрацювання особливостей управління ними, зумовлених тим, що, з одного боку, державні підприємства є суб'єктами господарювання, які функціонують у сфері ринкових відносин, а з іншого – вони є об'єктами державного управління, що здійснюється із залученням методів, характерних передусім для адміністративного права. У зв'язку з цим проблема особливостей застосування адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами сьогодні набуває актуальності.

Питання управління державними підприємствами останніми роками знайшли висвітлення у публікаціях Г.М. Тарасюк [1], М.М. Шкільняка [2], М.О. Кравченко [3] та ін. Водночас зазначені праці здебільшого зосереджувалися на економічних аспектах управління державними підприємствами; адміністративно-правова ж складова частина цього процесу ще не знайшла належного відображення у літературі.

Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення особливостей застосування адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами.

Результати дослідження. Перш ніж перейти до безпосереднього аналізу адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами, вважаємо за необхідне визначити, що саме ми матимемо на увазі, говорячи про адміністративні методи.

Досліджуваній термін широко використовується у науці адміністративного права, часто – у різних значеннях. З одного боку, термін «адміністративно-правовий метод» застосовується як синонім виразу «метод правового регулювання галузі адміністративного права». Наприклад, саме у такому розумінні його використовує Ю.П. Битяк, зазначаючи, що це «сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовуються органами управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини» [4, с. 24]. З іншого боку, адміністративно-правові методи можуть розглядатися і як група методів управління. Зокрема, С.В. Ківалов визначає адміністративно-правові методи як «способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління». До їх відмінних рис він відносить «способи впливу органів державного управління на підпорядковані їм об'єкти управління; вираження державного публічного інтересу; засоби досягнення мети; способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі спільної діяльності; способи реалізації компетенції» [5, с. 35]. О.М. Бандурка дещо звужує поняття адміністративно-правових методів, виділяючи їх як один із видів адміністративних (організаційно-розпорядчих) методів управління за формою вирішення (другим видом за цією класифікацією є адміністративно-організаційні). Адміністративно-правові методи відповідно до його позиції характеризуються тим, що мають державно-владний характер. Вказівки, розпорядження суб'єкта управління, подані в правовій формі, мають обов'язковий характер для тих, кому вони адресовані, і їх виконання гарантується примусовою силою держави [6, с. 80].

Не заглиблюючись у полеміку щодо термінології, яка застосовується в науці адміністративного права, зауважимо лише, що для цілей нашого дослідження ми, по-перше, говоритимемо про адміністративно-правові методи як про методи управління, і, по-друге, ключовою відмінністю цієї групи від інших методів управління ми розглядатимемо саме їх урегульованість нормами адміністративного, а не господарського чи інших приватноправових галузей права. Відтак, говорячи про адміністративно-правові методи в управлінні державними підприємствами, ми передусім покладаємося на позицію В.К. Колпакова, який визначає адміністративні методи як засоби впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян із боку органів управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування [7, с. 188].

Виходячи зі сказаного вище, адміністративно-правові методи в управлінні державними підприємствами ми визначатимемо як врегульовані нормами адміністративного права засоби впливу уповноважених органів державної влади на діяльність державних підприємств з метою реалізації державних функцій і досягнення цілей, з якими вони були утворені.

Визначившись із поняттям адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами, визначимо поняття державних підприємств і коло суб'єктів господарської діяльності, які до нього належать.

Відповідно до ст. 63 Господарського кодексу України (далі – ГК), одним із видів підприємств, залежно від форми власності, є державне підприємство, що діє на основі державної власності [8]. Водночас визначення конкретного переліку видів державних підприємств пов'язане з певними труднощами.

Так, ГК використовує поняття «державний сектор економіки». Відповідно до ст. 22 цього документа, суб'єктами господарювання державного сектору економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [8]. Іншими словами, цей сектор об'єднує дві великі групи підприємств:

- суб'єкти, що діють на основі лише державної власності;
- суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

До суб'єктів, що діють на основі лише державної власності, ГК відносить державні унітарні підприємства. Чинне законодавство розрізняє два види таких підприємств: казенні підприємства та державні унітарні комерційні підприємства.

Достатньо неоднозначним є питання, які саме підприємства слід віднести до державних: тільки суб'єктів, що діють на основі лише державної власності, або всіх суб'єктів господарювання, які належать до державного сектору економіки.

З одного боку, суб'єкти господарської діяльності, в статутному капіталі яких є державна частка, не є державними підприємствами, виходячи з положень ГК. Натомість відповідно до положень ч. 1 ст. 63 ГК їх слід було б віднести до підприємств, заснованих на змішаній формі власності. Як було вказано вище, ГК відносить суб'єктів, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів, до державних суб'єктів економіки; окрім цього, на них поширюються нормативно-правові акти, що регулюють особливості управління державними підприємствами (напр., постанова КМУ від 10 березня 2017 р. № 142 «Деякі питання управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі», а також Закон України «Про управління об'єктами державної власності»).

Окрім цього, достатньо поширеними в Україні є акціонерні товариства, 100% акцій яких перебуває у державній власності. Зокрема, ГК прямо передбачає можливість перетворення на такі підприємства державних унітарних комерційних підприємств (ч. 7 ст. 74) [8].

Тому, говорячи про державні підприємства, ми матимемо на увазі як державні унітарні підприємства, так і акціонерні товариства, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на їх господарську діяльність. Тим не менш, маємо зауважити, що сьогодні законодавство у сфері діяльності державних акціонерних товариств розроблене не до кінця, а це зумовлює певну дискусійність у визначенні їх статусу [9].

Як ми вказували вище, ключовою особливістю адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами є їх урегульованість нормами адміністративного, а не господарського чи інших приватноправових галузей. На це вказує, зокрема, і сам ГК. Так, ч. 6 ст. 73 ГК встановлює, що особливості управління державним унітарним підприємством визначаються Законом України «Про управління об'єктами державної власності» [8]. Дещо іншим є формулювання щодо державних корпоративних підприємств: відповідно до ст. 172 Закон України «Про управління об'єктами державної власності» регулює відносини, пов'язані з управлінням корпоративними правами держави [8]. Водночас Закон України «Про акціонерні товариства» визначає, що діяльність державних акціонерних товариств і державних холдингових компаній, єдиним засновником та акціонером яких є держава в особі уповноважених державних органів, регулюється цим Законом з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами [10] (передусім вже згадуваним Законом України «Про управління об'єктами державної власності»).

Характеризуючи Закон України «Про управління об'єктами державної власності» як центральний нормативно-правовий акт, що містить адміністративно-правові норми, які регулюють управління державними підприємствами, слід звернути увагу на низку проблем, пов'язаних із підходом, обраним законодавцем під час створення цього акта. Перша проблема пов'язана з тим, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності» як об'єкти державної власності визначає недержавні підприємства (як цілісний майновий комплекс). Щодо державних підприємств, то такими об'єктами визначаються майно, передане казенним підприємствам в оперативне управління, майно, передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям, майно, передане державним господарським об'єднанням, а також корпоративні права, які належать державі у статутних капіталах господарських організацій [11].

Друга проблема полягає в обраній законодавцем логічній структурі нормативно-правового акта. З огляду на те, що державні підприємства не вважаються, відповідно до положень закону, окремим видом об'єктів державної власності, положення закону, які розкривають особливості управління ними, не виділяються в окремий розділ, а подекуди – навіть в окрему статтю, будучи закріпленими разом із положеннями щодо управління іншими видами об'єктів державної власності. Вирішення цієї проблеми можливе за рахунок зміни структури вказаного акта, однак більш доцільним шляхом видається розробка та прийняття спеціальних законів, які б урегулювали особливості управління та господарської діяльності державних унітарних підприємств і державних акціонерних товариств (що відповідає загальній тенденції до детального врегулювання особливостей діяльності окремих видів господарських товариств спеціальними законами та додатково допомогло б усунути невизначеність щодо статусу державних акціонерних товариств).

Переходячи безпосередньо до адміністративно-правових методів управління державними підприємствами, які містяться у законі, їх можна згрупувати, виходячи з достатньо поширеного поділу таких методів на методи примусу і переконання, адміністративного й економічного впливу, нагляду і контролю, регулювання, керівництва і управління (у т. ч. оперативного) [4, с. 166].

Методи переконання та примусу є універсальними методами управління і, до певної міри, застосовуються в управлінні державними підприємствами тим самим чином, що і в рамках будь-якої іншої сфери державного управління. Їх призначенням є забезпечення належної поведінки учасників суспільних відносин, на яких здійснюється управлінський вплив. Зокрема, метод примусу проявляється у встановленні юридичної відповідальності (напр., ч. 5 ст. 11-2, що встановлює відповідальність керівників і членів органів управління державних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, за рішення щодо таких суб'єктів господарювання згідно із законом та умовами укладених із ними контрактів). Водночас зазначені два методи, як було сказано, характерні для будь-якого управлінського процесу і не є специфічними для управління державними підприємствами.

Натомість специфіка управління державними підприємствами більш яскраво проявляється в інших адміністративно-правових методах, що застосовуються в його рамках.

Так, до методів адміністративного впливу можна віднести створення, реорганізацію та ліквідацію державних підприємств (п. 7 ч. 2 ст. 5 – щодо казенних підприємств, повноваження Кабінету Міністрів України, п. 1 ч. 1 ст. 6 – щодо підприємств, заснованих на державній власності, повноваження уповноважених органів управління), призначення на посади та звільнення з посад керівників (п. 6 ч. 2 ст. 5 – щодо державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній, інших державних господарських організацій (далі – господарські структури), щодо яких функцію управління здійснює Кабінет Міністрів України). Порівняно з іншими методами, методи прямого адміністративного впливу застосовуються відносно нешироко, зважаючи на те, що безпосереднє управління державними підприємствами делегується їх керівництву.

Метод економічного впливу природно випливає з характеру відносин державних підприємств із державою. Передусім він пов'язаний із переданням об'єктів державної власності державним підприємствам для ведення господарської діяльності. Так, казенним підприємствам майно передається в оперативне управління (ч. 3 ст. 76 ГК), державним комерційним підприємствам – на праві господарського відання (ч. 2 ст. 74 ГК) [8].

Окрім цього, до методів економічного впливу також слід віднести і заходи заохочення як стосовно самих підприємств, так і щодо їх безпосереднього керівництва. Так, ч. 1 ст. 14 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» передбачає, що за рішенням наглядової ради (у разі її утворення) або органу, уповноваженого управляти об'єктами державної власності, керівникам державних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, може виплачуватися винагорода за результатами фінансово-господарської діяльності цих державних унітарних підприємств або господарських товариств [8].

Методи керівництва й управління реалізуються шляхом призначення представників держави для участі у загальних зборах господарських товариств і шляхом призначення (обрання) представників держави та незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств і господарських товариств, єдиним акціонером (учасником) яких є держава (ч. 3 ст. 11 ГК) [8]. Останній механізм (діяльність наглядових рад) є відносно новим і відображає перехід до більш професійного корпоративного управління державними підприємствами. Наглядові ради створюються у державних унітарних підприємствах і господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, у разі їх відповідності критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України. До складу рад входять представники держави, котрі призначаються безпосередньо відповідним органом управління, та незалежні члени, які призначаються (обираються) на конкурсній основі й повинні складати більшість членів наглядової ради. Ради наділяються достатньо широкими повноваженнями щодо управління підприємством і контролю за його діяльністю (зокрема погодження проекту стратегії, річного фінансового плану державного унітарного підприємства та звіту про його виконання, а також проектів інших рішень, пов'язаних із господарською діяльністю підприємства, призначення на посаду та припинення повноважень керівника, затвердження умов контракту з ним, встановлення розміру винагороди керівника, укладення і розірвання з ним контракту, здійснення контролю за дотриманням умов контракту, визначення форм контролю за фінансово-господарською діяльністю державного унітарного підприємства, визначення

форм контролю за ефективністю управління державним унітарним підприємством та ефективністю управління ризиками діяльності підприємства тощо [11]).

Водночас органи державної влади зберігають повноваження і щодо більш прямого управління державними підприємствами. Зокрема, уповноважені органи управління затверджують статuti (положення), стратегічні плани розвитку, річні фінансові й інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3–5 років) державних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, управління корпоративними правами або контроль за діяльністю яких вони здійснюють, і здійснюють контроль за їх виконанням [11].

У зв'язку з поступовим переходом до менш прямих методів управління державними підприємствами важливу роль в управлінні державними підприємствами відіграють методи нагляду і контролю. Саме завдяки застосуванню цих методів можливо забезпечити, з одного боку, необхідну для ефективного функціонування господарську автономію державних підприємств, а з іншого – відповідність їх діяльності інтересам держави та суспільства. У зв'язку з цим сформовано достатньо розгалужену систему нагляду та контролю за діяльністю державних підприємств. Зокрема, вона здійснюється через такі механізми:

1. Діяльність уповноважених органів управління, котрі надають Міністерству економічного розвитку і торгівлі України інформацію про фінансово-господарську діяльність кожного окремого суб'єкта господарювання державного сектору економіки, який перебуває у сфері їх управління, стан об'єктів державної власності, зокрема корпоративних прав держави, що перебувають у їх управлінні, укладені контракти з керівниками суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

2. Проведення щорічного державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

3. Проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності.

Метод регулювання полягає у тому, що на державні підприємства за загальним правилом поширюються всі регулятивні норми, які застосовуються до суб'єктів господарської діяльності. Так, ч. 7 ст. 22 ГК встановлює, що держава застосовує до суб'єктів господарювання у державному секторі економіки всі засоби державного регулювання господарської діяльності, передбачені цим Кодексом, враховуючи особливості правового статусу цих суб'єктів [8]. Водночас Закон України «Про управління об'єктами державної власності» встановлює додаткові повноваження органів державної влади щодо регулювання діяльності державних підприємств. Значна частина цих повноважень належить Кабінету Міністрів України (до яких належать, наприклад, визначення порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, оплати праці і винагороди керівникам державних підприємств, укладення державними підприємствами договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення й управління майном тощо), а також Міністерству економічного розвитку та торгівлі, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності, яке здійснює методологічне й, у межах власних повноважень, нормативно-правове забезпечення питань управління об'єктами державної власності [11].

Висновки. Управлінню державними підприємствами загалом притаманні всі адміністративно-правові методи, які застосовуються в державному управлінні. Водночас слід звернути увагу на поступовий перехід до більш непрямих методів управління, що відобразилося у створенні наглядових рад державних підприємств, яким передаються суттєві повноваження з управління ними. Відтак зі зниженням ролі методів прямого управління та керівництва більшої актуальності набувають методи регулювання, нагляду та контролю, покликані, з одного боку, знизити втручання органів державної влади у безпосередню господарську діяльність державних підприємств, а з іншого – забезпечити спрямованість їх діяльності на реалізацію інтересів держави та суспільства.

Додатково слід наголосити на необхідності удосконалення законодавчого регулювання діяльності державних підприємств загалом і порядку управління ними зокрема. Так, доцільним видається прийняття спеціального закону про державні унітарні підприємства, який би врегулював особливості управління такими суб'єктами господарювання. Додатково існує необхідність у більш детальному врегулюванні статусу державних акціонерних товариств, що відіграють дедалі більшу роль у державному секторі економіки.

Список використаних джерел:

1. Тарасюк Г.М. Управління державними підприємствами: проблеми та перспективи. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. 2014. № 4 (70). С. 111–118.
2. Шкільняк М.М. Концептуальні підходи до управління державною власністю в умовах соціально орієнтованої економіки. Тенденції розвитку маркетингу в умовах економічних трансформацій: монографія. 2017. С. 289–302.
3. Кравченко М.О. Проблеми і напрями підвищення ефективності діяльності підприємств державного сектору економіки України. Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». 2015. № 12. С. 51–57.
4. Административное право Украины: учебник / под ред. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
5. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
6. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
8. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. Ст. 144.
9. Захарченко А.М. Щодо визначення і застосування поняття «державне акціонерне товариство». Публічне право. 2013. № 1 (9). С. 302–309.
10. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 50 (№ 50–51). Ст. 384.
11. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 46. Ст. 456.

УДК 342.951:351.74(477)

ЗАЛУЖНИЙ В.Г.

КРИТЕРІЙ ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПІД ЧАС АТЕСТУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню критеріїв оцінювання поліцейських під час атестування. Особливу увагу приділено визначенню сутності понять «критерій» та «критерій оцінювання». Проаналізовано та охарактеризовано зміст та основні підходи щодо класифікації критеріїв оцінювання діяльності поліцейських, виокремлено їх характерні особливості. Визначено основні напрямки подальшого вдосконалення критеріїв оцінювання задля підвищення результативності оцінки діяльності поліцейських під час атестування.

Ключові слова: критерій, оцінювання, поліцейський, атестування, атестаційна комісія.

Статья посвящена исследованию критериев оценивания полицейских во время аттестации. Особое внимание уделено определению сущности понятий «критерий» и «критерий оценивания». Проанализировано и охарактеризовано содержание и основные подходы к классификации критериев оценивания деятельности полицейских, выделены их характерные особенности. Определены основные направления дальнейшего совершенствования критериев оценивания для повышения результативности оценки деятельности полицейских во время аттестации.

Ключевые слова: критерий, оценка, полицейский, аттестация, аттестационная комиссия.