

Омельчук В. М.,
аспірант кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДЕРЖАВІ

LIABILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON THE MANAGEMENT OF CORPORATE RIGHTS OWNED BY THE STATE

Корпоративні права держави є одними із важливих об'єктів державної власності і, незважаючи на значні реформи корпоративного управління, в тому числі інституту відповідальності за порушення законодавства у сфері управління корпоративними правами держави, збільшення ролі наглядової ради щодо управління корпоративними правами, що належать державі, визначення певних заходів впливу, проте загалом притягнення до відповідальності є достатньо проблемним питанням в нашій країні. На думку автора, можна констатувати досить низький рівень застосування управителями корпоративних прав Рекомендацій щодо корпоративного управління державними підприємствами Організації економічного співробітництва та розвитку, що прямо впливає на ефективність управління корпоративними правами та досягнення при цьому очікуваної мети.

Профільним Законом України «Про управління об'єктами державної власності» передбачено, що за невиконання вимог законів України та інших нормативно-правових актів з питань управління об'єктами державної власності та податкового законодавства до винних осіб застосовуються заходи фінансової, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності згідно із законом. Тобто дана стаття містить відсилочну норму загального характеру, яка не вказує чітко, які саме заходи можуть бути застосовані до правопорушників. Зазначене відсилочне формулювання значно ускладнює процедуру притягнення до відповідальності винних осіб. Також, й інші акти містять відсилочні норми. Зокрема, звертається увага на положення Типової форми контракту з керівником підприємства, що є у державній власності. Окрім зазначеного, в статті проблемною є практична складова притягнення до відповідальності осіб, які порушують законодавство з питань управління корпоративними правами. Більшість з таких справ певним чином стосуються саме корупційних питань, проте неефективність управління корпоративними правами не завжди пов'язана саме із корупцією, а тому вважаємо за необхідне переглянути положення чинного законодавства у даній сфері та удосконалити процедуру притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері управління корпоративними правами держави.

Ключові слова: корпоративні права держави, управління, відповідальність, наглядова рада, об'єкти державної власності.

Corporate rights of the state are one of the important objects of state property and, despite significant reforms of corporate governance, including the institution of liability for violation of legislation in the field of management of corporate rights of the state, increasing the role of the supervisory board in the management of corporate rights owned by the state, determining certain measures of influence, however, in general, bringing to responsibility is a rather problematic issue in our country. In the author's opinion, it is possible to state a rather low level of application by corporate rights managers of the Recommendations on Corporate Governance of State-Owned Enterprises of the Organization for Economic Cooperation and Development, which directly affects the effectiveness of corporate rights management and the achievement of the expected goal.

The relevant Law of Ukraine "On Management of State Property" stipulates that for failure to comply with the requirements of the laws of Ukraine and other regulatory legal acts on the management of state property and tax legislation, measures of financial, administrative, disciplinary, civil and criminal liability shall be applied to the guilty persons in accordance with the law. That is, this article contains a general reference norm that does not clearly indicate what measures can be applied to offenders. The specified reference wording significantly complicates the procedure for holding guilty persons accountable. Other acts also contain reference norms. In particular, attention is drawn to the provisions of the Standard Form of Contract with the Head of a State-Owned Enterprise. The practical component of holding persons who violate the legislation on corporate rights management is also problematic. Most of such cases relate to corrup-

tion issues in some way, but the ineffectiveness of corporate rights management is not always related to corruption, and therefore we consider it necessary to review the provisions of the current legislation in this area and improve the procedure for holding persons accountable for violations of legislation in the field of corporate rights management of the state.

Key words: *corporate rights of the state, management, responsibility, supervisory board, state-owned objects.*

Актуальність теми дослідження. Корпоративні права держави є одним із надзвичайно важливих об'єктів державної власності, що потребує належного управління суб'єктами, що уповноважені здійснювати дану діяльність. При цьому ефективність такого управління значно залежить від рівня дотримання суб'єктами управління нормативних положень щодо управління корпоративними правами держави, а також від реального притягнення їх за порушення національного законодавства. Це дозволяє забезпечити реальну охорону об'єктів державної власності, оскільки регламентованість і фактичне застосування даного механізму сприяє запобіганню вчинення правопорушень з боку управителів, адже передбачає за собою настання для них певних негативних наслідків.

Незважаючи на необхідність та важливість інституту відповідальності за порушення норм щодо управління корпоративними правами, він досі залишається проблемним, адже протягом багатьох років він фактично не застосовувався та не зазнавав реформування. Хоча у світлі реформи корпоративного управління державними підприємствами в Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 № 46 почали вносити зміни, що стосуються притягнення до відповідальності, проте зміни були введені відносно недавно і майже відсутня судова практика, яка б апробувала їх ефективність. Саме тому даний механізм захисту та охорони корпоративних прав потребує детального дослідження, оскільки вимога про його відповідне функціонування є також частиною євроінтеграційного процесу України.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, варто окреслити розуміння корпоративних прав держави як об'єкта державної власності. Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 № 46, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій є одним із об'єктів державної власності. Також у даному законі міститься визначення управління об'єктами державної

власності, яке розуміється як здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб [1]. Більш конкретизовано поняття корпоративних прав держави надається у постанові Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 року № 155 «Про затвердження Основних концептуальних підходів до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави», де зазначено, що корпоративні права держави – це право держави, частка якої визначається в статутному капіталі господарського товариства, що включає право на управління цим товариством, отримання певної частки його прибутку (дивідендів), активів у разі ліквідації відповідно до законодавства, а також інші права, передбачені законом та установчими документами [2].

Переходячи до детальнішого аналізу управління корпоративними правами держави варто наголосити на тому, що воно має подвійну природу, адже являє собою не тільки регулюючий, а й захисний механізм для держави як власника відповідних прав, оскільки від його ефективності і залежить рівень потенційної охорони та запобігання виникнення порушень прав [3].

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» визначає перелік органів, які мають повноваження на управління корпоративними правами. До таких органів, зокрема, відноситься 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; 3) міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи; 4) Фонд державного майна України; 5) органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; 5) органи, які здійснюють управління державним майном відповідно

до повноважень, визначених окремими законами; 6) державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації, державне підприємство, установа, організація або господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі; 6) Національна академія наук України, галузеві академії наук [1]. Закон передбачає також детальний перелік повноважень трьох ключових суб'єктів управління корпоративними правами держави, а саме: Кабінету Міністрів України, Міністерства економіки України та Фонду державного майна України. Проте дані законодавчі положення зазнають досить великої критики з боку науковців з огляду на те, що деякі з повноважень дублюються, що в свою чергу ускладнює притягнення до відповідальності у випадку неналежного управління.

Вважаємо, що варто однією із перших причин неефективності управління виділяти саме механізми притягнення до відповідальності, оскільки їх незастосування чи не правильне застосування веде не тільки до неналежного виконання управителями своїх повноважень, а й збільшує корупційні ризики, що є значною проблемою для нашої країни і яку ми зобов'язані подолати на шляху до євроінтеграції.

Інститут відповідальності за порушення законодавства з питань управління корпоративними правами є важливим, але недосконалим механізмом захисту прав держави як власника. Пов'язано це зокрема з тим, що Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які скомпоновані на основі Рекомендацій щодо корпоративного управління державними підприємствами Організації економічного співробітництва та розвитку, не впроваджено у переважній більшості підприємств державної форми власності, особливо тих, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу. На законодавчому рівні існує потреба у чіткому визначенні вимог щодо запровадження дієвих та ефективних

систем внутрішнього контролю та управління ризиками у діяльності підприємств державної форми власності, співвідношення внутрішнього контролю та управління корупційними ризиками, визначення повноважень наглядових рад із здійснення внутрішнього контролю [5].

Дані проблеми набули досить великого масштабу і почата у 2024 році реформа корпоративного управління, затверджена у 2023 році Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки та розроблення Міністерством економіки України Політики державної власності спрямовані боротись із цим. З огляду на це, варто проаналізувати наявні законодавчі положення щодо притягнення до відповідальності у вищезгаданій сфері.

Загалом, найбільш релевантним у даному контексті є профільний нормативно-правовий акт, а саме Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 № 46, де є декілька статей, що регулюють питання відповідальності за порушення законодавства у сфері управління державною власністю. Так, ч. 1 ст. 17 передбачено, що за невиконання вимог законів України та інших нормативно-правових актів з питань управління об'єктами державної власності та податкового законодавства до винних осіб застосовуються заходи фінансової, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності згідно із законом. Тобто дана стаття містить відсилочну норму загального характеру, яка не вказує чітко, які саме заходи можуть бути застосовані до правопорушників. Зазначене відсилочне формулювання щодо відповідальності створює проблему розпорошеності інформації і відповідно труднощі щодо застосування заходів відповідальності. Водночас, закон містить і більш деталізовані міри відповідальності та заходи впливу, що можуть бути застосовані до відповідних суб'єктів. Так, ст. 11-2 профільного закону регламентує особливості управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. В даній статті передбачено, що керівники та члени органів управління державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіта-

лі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, несуть відповідальність за свої рішення щодо таких суб'єктів господарювання згідно із законом та умовами укладених з ними контрактів. При цьому, у типовій формі контракту з керівником підприємства, що є у державній власності також відсутня чіткість щодо регулювання відповідальності сторін. Зокрема, п. 22 передбачається «У випадку невиконання чи неналежного виконання обов'язків, передбачених цим контрактом, Сторони несуть відповідальність згідно з законодавством та цим контрактом» [4]. Очевидно, що дані положення є типовими для більшої частини договорів, щоправда, оскільки мова йде про об'єкти державної власності, варто було б включити більш деталізовані положення.

Окрім зазначеного, слід також звернути увагу на зміни, внесені до ст. 11-2 Закону України «Про управління об'єктами державної власності». Так, дану норму у ході реформи корпоративного управління було доповнено ч. 8, що визначає підстави припинення повноважень члена наглядової ради державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Дані підстави звільнення можна узагальнено поділити на такі групи: 1) невиконання підприємством своїх цілей, про що прийнято відповідне рішення; 2) невідповідність самого члена наглядової ради займаний посаді або неналежне виконання ним своїх обов'язків; 3) за власним бажанням, в тому числі за станом здоров'я; 4) за інших обставин, напряду не пов'язаних із діяльністю члена наглядової ради (смерть, набрання рішенням або вироком законної сили, що унеможливило подальше виконання членом ради своїх обов'язків).

Для належного контролю за діяльністю державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, повинно бути створено комплексну, адекватну та ефективну систему внутрішнього контролю, яка включає функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту, з урахуванням особливостей свого виду діяльності, характеру та обсягів операцій, що здійснюються у ході провадження такої діяльності,

та ризиків, властивих такій діяльності, контроль за функціонування якої здійснює наглядова рада. Ці зміни були введені з огляду на збільшення спектру відповідальності наглядової ради, що в свою чергу ведуть до зменшення регулятивного впливу держави на функціонування відповідних державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Також, ст. 14 вищезгаданого закону передбачає винагороду та страхування відповідальності керівників і членів наглядових рад державних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Так, відповідальність керівників, членів колегіального виконавчого органу, членів наглядової ради державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, за збитки, завдані їхніми діями (бездіяльністю) під час виконання своїх повноважень, може бути застрахована за рахунок такого державного унітарного підприємства, господарського товариства як сторони, для захисту інтересів якої здійснюється відповідне страхування [1].

Окрім згаданого Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 № 46 на вирішення проблеми, пов'язаної із регламентацією відповідальності спрямована і Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, де виявлені проблеми з регламентуванням адміністративної відповідальності. Відповідно до згаданої програми, частина правил, заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, не забезпечені заходами юридичної відповідальності, що призводить до низького рівня їх дотримання на практиці. Йдеться передусім про вимоги щодо передачі в управління третім особам підприємств та корпоративних прав, про заборони та обмеження, що покладаються на осіб, які припинили виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також про вимоги стосовно необхідності вжиття заходів до врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [5].

Висновки. Аналізуючи наявні законодавчі акти, можемо констатувати, що в умовах сьогодення проводяться значні реформи корпоративного управління, в тому числі інституту відповідальності, збільшується роль наглядової ради щодо управління корпоративними правами, що належать державі, передбачаються певні заходи впливу, проте загалом притягнення до відповідальності є достатньо проблемним питанням. Більше того, досить низький рівень застосування управителями корпоративних прав Рекомендацій щодо корпоративного управління державними підприємствами Організації економічного співробітництва та розвитку, що прямо впливає на ефективність управління корпоративними правами та досягнення при цьому очікуваної мети. Ст. 17 Закону

України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 № 46 вказує лише на види юридичної відповідальності, не деталізуючи їх, що вважаємо помилковим підходом. Також проблемною є практична складова притягнення до відповідальності осіб, які порушують законодавство з питань управління корпоративними правами. Більшість з таких справ певним чином стосуються саме корупційних питань, проте неефективність управління корпоративними правами не завжди пов'язана саме із корупцією, а тому вважаємо за необхідне переглянути положення чинного законодавства у даній сфері та удосконалити процедуру притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері управління корпоративними правами держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про управління об'єктами державної власності. Закон України від 21.09.2006 № 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 24.12.2024).
2. Про затвердження Основних концептуальних підходів до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 року № 155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.12.2024).
3. Корольова В.В. і Кодь В.О. Корпоративні права держави та їх захист (проблемні питання). Правничий вісник Університету «КРОК». 2020. № 38. С. 85–91.
4. Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.12.2024).
5. Про затвердження державної антикорупційної програми на 2023-2025 рр. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2022 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.12.2024).