

УДК 347.44

І.Б. Саракун

НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України

Характеристика загальних функцій органів виконавчої влади у сфері охорони корпоративних прав

Діяльності органів виконавчої влади відводиться вагоме місце в забезпеченні належної охорони корпоративних прав. Аналіз їх повноважень дає підстави стверджувати про можливість цих органів вчасно виявляти та попереджувати правопорушення у даній сфері правовідносин, а в окремих випадках, застосовувати позасудовий (адміністративний) вплив на порушника.

Теоретично, складність словосполучення «охорона корпоративних прав» пов'язують із різними підходами до його розуміння. Дослідження співвідношення понять «правова охорона» і «правовий захист» у науковій літературі [1, с.130; 2, с.234] дозволяє дійти висновку, що поняття охорони корпоративних прав ширше, ніж поняття захисту; а останнє – охоплюється попереднім.

Як вірно відзначає Я.В. П'янова, про охорону прав слід говорити як про правовий засіб, що попереджує порушення, а про захист – як такий, що слідує за порушенням і тягне за собою відновлення відповідного суб'єктивного права. Охорона прав – це рівень регулювання, яким досягається мета нормальної реалізації особами своїх прав у правовідносинах [3, с.13].

На законодавчому рівні статтею 17 ЦК України передбачено можливість захисту цивільних прав та інтересів Президентом України, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування, а ст.18 – нотаріусом. Перелік повноважень цих осіб передбачає й на охорону корпоративних прав.

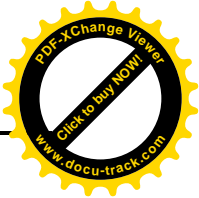
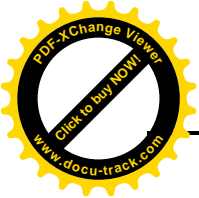
Відштовхуючись від зазначених теоретичних конструкцій і законодавства, та застосовуючи поняття охорони до роботи безпосередньо органів державної влади відзначаю що крім наведених, окремі повноваження у цьому напрямку здійснюють також Верховна Рада України, яка приймає закони, що регулюють відносини в даній сфері; Кабінет Міністрів України, що є вищим органом управління об'єктами державної власності, в т.ч. і корпоративними правами; міністерства та інші органи виконавчої влади (уповноважені органи); Фонд державного майна України, що управляє корпоративними правами, що виникають у процесі приватизації та корпоратизації, а також в післяприватизаційний період; його регіональні відділення, що здійснюють повноваження, які надані їм центральним апаратом ФДМУ; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку та її територіальні відділення та інші органи виконавчої влади, що складають її систему.

Фактична діяльність таких органів виконавчої влади неможлива без використання певних прав і виконання певних обов'язків. Відповідно, функції її органів органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями (правами і обов'язками). Правовою (точніше, адміністративно-правовою) формою цих прав і обов'язків виступає компетенція органів виконавчої влади [4, с.52-54]. В даному випадку вона стосується охорони корпоративних прав. Розглядати її ми будемо у відповідності до загальних положень теорії адміністративного права.

Найпоширенішою у вітчизняній літературі є класифікація функцій управлінської діяльності на загальні; спеціальні; та допоміжні.

Питання про співвідношення функцій і компетенції органів управління тривалий час дискутувалося в радянській адміністративно-правовій літературі. Основними були дві позиції. На думку І.Л.Бачило, функції входять як складові елементи до компетенції та визначають, «що» робить орган, виступаючи в результаті цього правовим явищем. Б.М.Лазарев стверджував, що елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальне право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції, по-друге, комплекс конкретних прав і обов'язків (повноважень), що необхідно для реалізації цих функцій [5, с.101-102].

Наводячи розмежування відповідних понять В.Б.Аверьянов відзначав, що повноваження вказують на те, які права та обов'язки має орган виконавчої влади для вирішення окреслених компетенцією цілей і завдань. У нормативно-правових актах, що закріплюють повноваження органів виконавчої влади, поряд з термінами «право» і «обов'язок», використовуються терміни «завдання»,



«функції», «зобов'язання», «відповідальність». До того ж закріплюються певні принципи і процедури, які встановлюють порядок здійснення наданих органам повноважень. У змісті компетенції можуть бути передбачені можливості органу виконавчої влади або посадової особи на свій розсуд обирати той чи інший варіант використання наданих прав і обов'язків [6, с.264-265].

Теоретична невизначеність (ототожнення вказаних понять) поряд із проблемами законодавця щодо чіткого розуміння цих термінів та їх розмежувань можуть бути суттєвою підставою для повторювання, чи унеможливлення віднесення кожного (й конкретного) з понять до відання того чи іншого органу. Це, зокрема стосується розділення компетенції між ФДМУ та КМУ (і уповноваженими органами управління) щодо повноважень у сфері управління об'єктами державної власності, тощо.

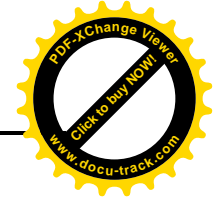
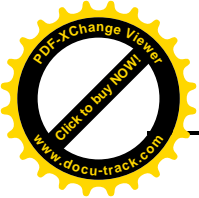
Законодавець також не завжди зосереджується на належному розмежуванні термінів «завдання», «функції», «компетенція», «повноваження» і т.ін., - наслідком чого стає нечіткість викладу та ототожнення в нормативно-правових актах, зокрема, з питань корпоративного права, цих понять. Подібне можна спостерігати на прикладі Проекту Закону «Про Фонд державного майна» (який 30.04.2010 пройшов слухання у ВРУ та було знято – реєстраційний номер 4370/П від 01.07.2009), де однакова по суті діяльність в одних випадках відноситься до завдань Фонду, а в інших – до його функцій. Наприклад, забезпечення і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності (п. 13 частини 1 ст. 2 проекту) визначено як завдання, а ведення Державного реєстру оцінювачів та Державного реєстру суб'єктів оціночної діяльності (п. 14 частини 1 ст. 4 проекту); ведення реєстру договорів концесії (п. 4 ст. 6 проекту) – як функції Фонду. Це стосується також здійснення Фондом функцій власника. Так, реалізація ним відповідних повноважень щодо майна, визначеного у п. 8 та 9 частини 1 ст. 2 проекту, віднесено до його завдань, а щодо майна, визначеного у п. 9 частини 1 ст. 5 проекту, – до його функцій. Допускається також одночасне визначення однієї і тієї ж діяльності (зокрема, здійснення повноважень концесіодавця) і завданням (п. 10 частини 1 ст. 2 проекту), і функцією (п.2 ст. 6 проекту). Щодо контролю, то він визначається у проекті і як завдання – щодо організації і проведення приватизації державного майна (п. 7 частини 1 ст. 1 проекту), і як функція – щодо контролю за виконанням умов договору оренди та концесії (п. 5 частини 1 статті 6 проекту), і як право – щодо дотримання законодавства з питань оцінки майна (п. 16 частини 1 ст. 8).

Загальні функції в теорії адміністративного права справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та іншій сферах. Загальні функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Цю класифікацію побудовано на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності. Відповідні функції є застосовуваними й у сфері охорони корпоративних прав державними органами [7, с.126].

Кожну окрему функцію будемо розглядати виходячи з теорії адміністративного права, взявши за приклад їх практичне вираження в корпоративному праві.

Так, *функція прогнозування* – дозволяє передбачити та дослідити структуру, динаміку та перспективи управлінських явищ і процесів. Наприклад, в процесі здійснення відповідних функцій суб'єктами управління державними корпоративними правами, шляхом одержання відповідної звітності та її аналізу ФДМУ; або ж шляхом опублікування інформації про проведення загальних зборів (далі – ЗЗ) в офіційних ЗМІ (та/чи ДКЦПФР), питання порядку денного яких досить часто є підставою для реагування ДКЦПФР та участь її уповноважених осіб у проведенні реєстрації акціонерів на ЗЗ. Як зазначає Ю.П.Битяк в управлінському процесі прогнозування використовують і як функцію, і як принцип, і як метод управління. Тому органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози, управляти ними, розв'язувати свої завдання на їх підставі [7, с.127].

Функція планування в діяльності адміністративних органів є на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо), розробленні програм, за допомогою яких має бути досягнуто мети. Наприклад, для підвищення ефективності управління корпоративними правами держави КМУ своєю Постановою від 11 лютого 2004 р. № 155 затвердив Основні концептуальні підходи до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави. На виконання цього КМУ було адресовано цілу низку завдань для інших державних органів. Зокрема,



ФДМУ, ДКЦПФР, Мінекономіки, Мін'юсту, органам уповноваженим управляти корпоративними правами держави - запровадити щоквартальний аналіз виконання головами та членами спостережних рад, уповноваженими управляти корпоративними правами держави, покладених на них обов'язків; оцінювати роботу зазначених державних службовців з урахуванням результатів цього аналізу і т. ін. У свою чергу, відповідно до завдання ФДМУ розробив Наказ від 07.05.2009N 94 Про затвердження Критеріїв ефективності управління корпоративними правами держави, з метою підвищення ефективності такого управління шляхом запровадження прозорої системи оцінки його результатів.

Функцію організації пов'язано зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції – сформувати керуючі та керовані системи, а також зв'язки й відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Зміст функції організації включає створення органів управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір і розстановку кадрів тощо. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

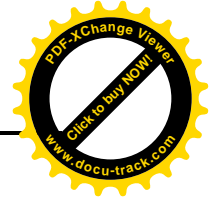
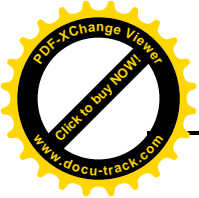
До цієї функції можна також віднести узгоджену із Фондом діяльність суб'єктів управління державними корпоративними правами щодо використання останніх для прийняття рішень щодо ліквідації, банкрутства, реорганізації товариства; внесення змін до установчих документів товариства тощо. Повноваження з прийняття таких рішень є прикладом функції організації.

Завдяки *функції регулювання* досягають необхідного стану впорядкування та стійкості системи управління. Регулювання охоплює переважно поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань і заданих програм. За допомогою регулювання здійснюються безпосереднє керівництво, поведінка керованих об'єктів. Наприклад, на виконання вимог Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про акціонерні товариства» АТ повинні здійснити низку дій щодо переведення акцій на бездокументарну форму існування. Для цього Комісія відповідним Рішенням затвердила Положення про порядок переведення випуску іменних акцій документарної форми існування у бездокументарну форму існування; а також Положення про порядок заміни свідоцтва (свідоцтв) про реєстрацію випуску (випусків) емісійних цінних паперів у зв'язку зі зміною найменування акціонерного товариства, в якому навела перелік та форму документів, необхідних для заміни свідоцтва (свідоцтв). В даному випадку ДКЦПФР здійснює регулювання цього процесу відповідно до закріпленого у наведених Положеннях вимог.

Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджують дії керівників не тільки всередині управлінської ланки, а й дії керівників інших управлінських структур. Прикладом може бути координаційна функція КМУ щодо управління об'єктами державної власності, зокрема якими є корпоративні права, що належать державі у статутних фондах господарських організацій. КМУ є суб'єктом управління, що визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а також об'єкти управління державної власності, повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам управління. В свою чергу, здійснюючи управління корпоративними правами держави ФДМУ призначає відповідно до законодавства представників держави в органи управління господарських організацій і т.ін.

Функцію обліку пов'язано зі збиранням, передачею, зберіганням і переробленням даних, реєстрацією та групуванням відомостей про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів тощо. Облік є передумовою контролю. Прикладом цієї функції може бути одержання інформації ДКЦПФР від емітентів, зокрема, особливої інформації про емітента та про будь-які дії, що можуть вплинути на його фінансово-господарський стан та призвести до значної зміни вартості його цінних паперів.

Функція контролю має свої особливості відносно інших функцій. Контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань. Наприклад, здійснюючи управління корпоративними правами держави представник держави (призначений ФДМУ) в органі управління господарських товариств щокварталу повинен подавати Фонду державного майна звіт у терміни, встановлені для подання квартальної бухгалтерської звітності. Відповідальний представник в органах управління господарського товариства щороку подає Фонду державного майна разом з



річним звітом про фінансово-господарську діяльність товариства пояснювальну записку, у якій відображаються всі необхідні дані.

Розглянуті загальні функції управління необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях; а також для чіткого розуміння діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони корпоративних прав.

Список джерел

1. Шевченко Я.М. Власник і право власності – / Я.М.Шевченко. - К.: Вид. Наукова думка, 1994. – С.130.
2. Спасибо-Фатеева И.В. Акционерные общества: корпоративные правоотношения / И.В. Спасибо-Фатеева. – Харьков: Право, 1998.
3. П'янова Я.В. Судовий захист майнових цивільних прав: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.03 / Я.В.П'янова. – Харків, 2009 р.
4. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М., 1976. – С.52-54.
5. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М.Лазарев – М., 1971.
6. Аверьянов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник у двох томах: Том I. Заг. частина / Ред. колегія: В.Б.Аверьянов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 528 с.
7. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П.Битяк, В.М.Гарашук, О.В.Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П.Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. – С.126.

УДК 347 (447)

С.О. Слободянюк

Київський національний університет ім. Т. Шевченка

Окремі аспекти інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Державна реєстрація об'єктів нерухомого майна і прав на них – одна із потреб правомірного функціонування цивільного обороту, яка продиктована тривалим розвитком і збагаченням досвідом законотворчої діяльності, як розвинених країн, так і країн, де, подібно до України, законодавство знаходиться на стадії активного формування. Державна реєстрація об'єктів нерухомого майна повинна забезпечувати певну сталість і прозорість у відносинах власності.

Відповідно до ст. 182 Цивільного кодексу України право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації.

Вихідним пунктом у дослідженні системи державної реєстрації прав на нерухоме майно є встановлення галузевої природи норм і правовідносин з приводу державної реєстрації. Слід відмітити, що на сучасному етапі розвитку науки цивільного права поширення набула точка зору про адміністративно-правовий характер норм, що регулюють державну реєстрацію прав та правочинів з нерухомістю. В Росії її прихильниками є А. Л. Маковський, В. Ф. Яковлев, Д. В. Смишляев і інші вчені. Так, Д. В. Смишляев зазначає: «Питання обліку та регулювання обороту нерухомості, виходячи з природи і значущості таких об'єктів, стали прерогативою публічного права» [1, с. 70].

В Україні ця точка зору не знайшла підтримки у дисертаційному дослідженні С. С. Овчарука [2, с. 298]. Так, С. С. Овчарук зазначає, що розмежування галузей публічного права (адміністративного) та приватного права (цивільного) повинне передбачати розмежування організаційних відносин від майнових відносин, зокрема це впливає з усвідомлення беззаперечного теоретичного та практичного розуміння, відповідно до якого речове право зосереджене в самій речі, до кого б вона не перейшла і це не є прерогативою адміністративного законодавства (підстава набуття права власності – угода, заповіт, дарування тощо; момент набуття – передача майна) [3, с. 17-18].

Підхід представників науки адміністративного права зрозумілий. Державна реєстрація, виходячи із легального визначення, являє собою акт, що приймається органом державної влади в процесі виконання покладених на нього функцій. Таким чином, відносини, що складаються під час проведення державної реєстрації, як і сам акт державної реєстрації, носять адміністративно-правовий, а отже, і публічно-правовий характер. Однак не слід забувати, що положення про державну