



# **3rd Meeting of the Eurasian Corporate Governance Roundtable**



***SHAREHOLDER RIGHTS, EQUITABLE TREATMENT  
AND THE ROLE OF THE STATE***

***State Corporate Rights***

**By**

**Ms. Iryna Zhadan  
Deputy Head of the Stock Market Development Department,  
State Property Fund of Ukraine**

hosted by  
**Securities and Stock Market State Commission of Ukraine  
State Property Fund of Ukraine  
PFTS**

with the support of  
**The Government of Japan**



**The Global  
Corporate  
Governance  
Forum**

## ***Матеріал до Євразійського Круглого столу***

***Ірина Жадан***

### ***Фонд державного майна України***

#### ***Становлення та розвиток системи управління державними корпоративними правами в Україні***

Становлення системи управління державними корпоративними правами відбувалося у контексті глобальних процесів становлення економіки незалежної України, з однієї сторони, та докорінного реформування власності, з іншої. Процеси, пов'язані з цим становленням, можна умовно поділити на три етапи:

Етап перший – визначення (передпорядкування та набуття прав власності). Його суть – у визначенні об'єктного складу системи.

Етап другий – реформування - перехід від прямого управління підприємствами до управління в межах визначених корпоративних прав в умовах масової приватизації.

Етап третій – вдосконалення системи управління державними корпоративними правами як елементу системи регулювання економіки країни.

Перший етап було започатковано прийняттям Постанови Верховної Ради УРСР від 15 жовтня 1990 року "Про управління державним майном Української РСР". Нею Верховна Рада Української РСР визначила об'єкти власності УРСР та поклала повноваження щодо управління цим державним майном на український уряд. Таким чином, саме Уряд УРСР став єдиним розпорядником, суб'єктом управління державним майном УРСР. Проте, на території УРСР переважна частина майна перебувала у власності ще існуючого на той час Радянського Союзу. І тому, з прийняттям 24 серпня 1991 року Акту про незалежність України виникла потреба юридичного визначення статусу цього майна, що було здійснено прийняттям Закону України "Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України" від 10 вересня 1991 року. Остаточну правову крапку першого етапу було поставлено за результатами Референдуму щодо Акту Незалежності України та підписання Білівіжської Угоди щодо утворення СНГ з одночасним започаткуванням процесів розподілу майна і вирішення інших майнових питань.

Таким чином, можна стверджувати, що на початок 1992 року правосуб'єктність України щодо державного майна була в цілому визначена і нагальною потребою часу стало саме управління ним. А, отже, постало і питання щодо створення відповідної організаційної структури, діяльність якої і мала забезпечити функцію держави щодо управління державним майном.

Слід зазначити, що на той час виникла значна юридична прогалина щодо регулювання відносин, пов'язаних із функціонуванням державної власності. Ця невизначеність призводила до виникнення стійких і масштабних процесів розпорошування, "розтягування" об'єктів загальнодержавної власності. Ось чому Постановою Верховної Ради України від 14 лютого 1992 року "Про управління майном підприємств, установ та організацій, що є у загальнодержавній власності" встановлювалося, що у зв'язку з покладенням на Кабінет Міністрів України згідно з Постановою Верховної Ради Української РСР від 15 жовтня 1990 року "Про управління державним майном Української РСР" повноважень по управлінню державним майном, що є у загальнодержавній власності, і створенням для здійснення цих повноважень Фонду державного майна України, забороняється передача функцій щодо управління майном підприємств, установ і організацій, що є у загальнодержавній власності, іншим органам державного управління, а також корпораціям, концернам, асоціаціям та іншим об'єднанням. Таким чином було значно звужено число суб'єктів управління майном загальнодержавної власності.

Крім того, визнавалися недійсними майнові договори, за якими було змінено форму власності і власників державного майна, укладені під час мораторію, встановленого Постановою Верховної Ради Української РСР від 29 листопада 1990 року "Про захист суверенних прав власності Української РСР". Встановлювалося також завдання щодо повернення такого майна до державної власності. Разом з тим, проблема вирішення юридичного статусу загальнодержавної власності та становлення зокрема організаційних засад управління нею залишалася нагальною. Ось чому невдовзі були прийняті спеціальні законодавчі акти Кабінету Міністрів України – Декрет "Про управління майном, що є у загальнодержавній власності" від 15 грудня 1992 року та Декрет "Про

управління майном, що є у загальнодержавній власності, в будівництві та промисловості будівельних матеріалів” від 19 лютого 1993 року.

Першим з них на міністерства та інші підвідомчі Кабінету Міністрів України органи державної виконавчої влади було покладено повноваження з управління майном, що є у загальнодержавній власності (крім майнових комплексів підприємств, установ, організацій, управління якими здійснюють відповідні служби Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України згідно з законодавчими актами України).

Встановлювалося також, що Міністерства та інші підвідомчі Кабінету Міністрів України органи державної виконавчої влади відповідно до покладених на них повноважень:

- приймають рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ і організацій, заснованих на загальнодержавній власності;
- затверджують статuti (положення) підприємств, контролюють їх дотримання та приймають рішення у зв'язку з порушенням статутів (положень);
- укладають і розривають контракти з керівниками підприємств;
- здійснюють контроль за ефективністю використання і збереженням закріпленого за підприємствами державного майна;
- дають згоду Фондові державного майна України на створення спільних підприємств будь-яких організаційно-правових форм, до статутного фонду яких передається майно, що є загальнодержавною власністю;
- готують разом з відповідними місцевими Радами народних депутатів висновки та пропозиції Кабінету Міністрів України щодо розмежування державного майна між загальнодержавною, республіканською (Республіки Крим) і комунальною власністю;
- беруть участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів України з питань загальнодержавної власності.

Спеціальним, окремим положенням цей Декрет забороняв міністерствам та іншим підвідомчим Кабінету Міністрів України органам державної виконавчої влади пряме втручання в господарську діяльність підприємств, що є у загальнодержавній власності, започаткувавши, тим самим, другий етап реформування відносин власності та державного управління макроекономічними процесами. Встановлювалася також контрактна форма наймання керівника підприємства, що є у загальнодержавній власності. Нарешті, підприємствам, що знаходилися у загальнодержавній власності, було заборонено передавати безоплатно закріплене за ними майно іншим підприємствам, організаціям і установам, а також громадянам.

Оскільки ні теоретично, ні методологічно щодо нового змісту, нової якості державного управління власністю державна влада було не готова, на Міністерство економіки України було покладено завдання щодо розробки загальних принципів (порядку) та методичних матеріалів, пов'язаних з управлінням загальнодержавним майном. На нього також покладалася і завдання щодо контролю за дотриманням відповідними державними органами положень цього Декрету, встановленого порядку управління загальнодержавним майном.

Другий Декрет встановлював виключення, виняток із дії Декрету від 15.12.92 року щодо підприємств окремої галузі – будівництва та промисловості будівельних матеріалів. Так, зокрема, ним передбачалося, як виняток із статті 1 Декрету Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1992 року N 8-92 "Про управління майном, що є у загальнодержавній власності", можливість делегувати корпораціям "Укрбуд", "Укргропромбуд", "Укрмонтажспецбуд", "Укрбудматеріали", "Укртрансбуд", "Укрметротунельбуд" та концерну "Укрцемент" функції з управління майном організацій і підприємств, які засновані на загальнодержавній власності та входять до їх складу.

Слід зазначити, що важливість висвітлення цих процесів полягає в тому, що саме в їх контексті виникла державна корпоративна власність та система управління державними корпоративними правами. Наступні ж кроки формування нової системи управління державною власністю, пов'язані безпосередньо з процесами приватизації, призводили, по-перше, до звуження об'сягу державної власності, а, по-друге, - до виникнення змішаного сектору економіки, в якому державі необхідно було визначити свою принципово нову роль та функції. Власне, саме з виникненням цього сектору і пов'язане виникнення та становлення такого явища, як управління державними корпоративними правами та його інституцій.

Серйозний поштовх цим процесам було надано Указом Президента України "Про корпоратизацію підприємств" № 210 від 15 червня 1993 року, у преамбулі якого зазначалося, що його метою було саме реформування управління державним сектором економіки, підвищення відповідальності державних підприємств за результати економічної діяльності та підготовка їх до приватизації. Далі надавалося визначення корпоратизації – як процесу перетворення підприємств із переважаючою часткою державної власності (більш ніж 75 %) та певної вартості основних фондів (не нижче ніж 20 млн. крб.) в акціонерні товариства.

Їх засновниками визначалися саме органи, уповноважені управляти відповідної загальнодержавною власністю: центральні органи державної виконавчої влади, інші підвідомчі Кабінету Міністрів України органи та обласні державні адміністрації. Отже, саме ці органи одночасно ставали і суб'єктами управління державними корпоративними правами. Разом з тим, Указом передбачалося, що засновники, після прийняття рішення про приватизацію цих товариств, мали передавати їх акції державним органам приватизації в порядку, визначеному Міністерством економіки (в подальшому ці повноваження були покладені на Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України) та Фондом державного майна України. Таким чином, Фонд державного майна України ставав на час приватизації головним суб'єктом управління об'єктами державної власності цих підприємств, отже, і відповідними державними корпоративними правами.

Слід зазначити, що низка документів цього періоду пов'язана саме із приватизацією, що робило проблему управління державними корпоративними правами другорядною. Але це був етап, як вже зазначалося, роздержавлення значного обсягу майна та створення внаслідок цього принципово нових секторів економіки - приватного та змішаного секторів економіки України, накопичення кількісних чинників її нової, плюралістичної якості.

Наступним важливим документом щодо цих процесів став Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення прав громадян на використання приватизаційних майнових сертифікатів" від 26 листопада 1994 року № 699.

Ним, зокрема, передбачалося, що до вже визначеного попередніми документами числа підприємств, що мали акціонуватися, додається і велика група підприємств груп Б, В, та Г (за класифікацією Програми приватизації 1994 року).

Суттєвим виявилось його положення про те, що засновниками з боку держави відкритих акціонерних товариств, які створювалися відповідно до цього Указу, визначався Фонд державного майна України та регіональні відділення Фонду державного майна України і представництва Фонду державного майна України у районах та містах. Саме ці органи приватизації стали, також відповідно до цього Указу, починаючи з 1 січня 1995 року, правонаступниками органів, уповноважених управляти державним майном, щодо управління майном цих підприємств, та державними корпоративними правами. Мова йшла, принаймні, про 8000 підприємств тільки з огляду на 1995 рік, оскільки саме таке завдання встановлювалося цим Указом Кабінету Міністрів України. Акції цих підприємств, які залишалися за державою після виконання планів розміщення, мали реалізовуватися починаючи з 1 січня 1996 року. Таким чином, вбачалося, що термін перебування цих пакетів акцій у державній корпоративній власності буде нетривалим.

Проте, саме в цьому документі проблема управління державними корпоративними правами вже була визначена як окрема і актуальна, яка потребує спеціального державного регулювання. Так, саме тут вперше була задекларована необхідність створення спеціального центрального органу державної виконавчої влади щодо управління частками (паями, акціями), що належать державі – Кабінет Міністрів України отримав доручення подати у двотижневий строк пропозиції щодо його створення.

Отже, можна стверджувати, що на кінець 1994 року не тільки були сформовані реальні об'єкти державних корпоративних прав, але і була визначена необхідність створення відповідної стрункої системи управління державними корпоративними правами, розподілу повноважень, встановлення критеріїв та меж управління ними. Проте, відбувалося це осмислення поки що в контексті приватизації, а відповідні проблеми не визначалися як відокремлені, самостійні проблеми державного управління. Опрацювання конкретних механізмів вирішення цієї проблеми вимагало певного часу, і у червні 1995 року був виданий Указ Президента України "Про забезпечення управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності, у процесі його приватизації" № 459 від 19 червня 1995 року.

Цей акт, беззаперечно, займає одне з головних місць у числі актів, присвячених вирішенню проблеми управління державними корпоративними правами. Він врегулював важливі питання організації та здійснення управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності. Проте, його аналіз у цьому розділі саме необхідний з огляду на становлення системи управління державними корпоративними правами.

В першу чергу, ним були відновлені повноваження міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади щодо здійснення низки заходів щодо управління майном підприємств, які мали бути перетворені в акціонерні товариства у порядку, передбаченому Указом Президента України від 26 листопада 1994 року N 699. Тобто, правонаступництво державних органів приватизації, яке було започатковане щодо управління майном зазначених підприємств відповідно до цього Указу починаючи з 1 січня 1995 року, було у часі прив'язане до моменту створення відповідних акціонерних товариств. Отже до цього моменту для міністерств інших центральних органів державної виконавчої влади відновлювалися повноваження щодо затвердження

статутів (положень) підприємств, контролю їх додержання та прийняття рішень у зв'язку з їх порушенням; укладання та розриву контрактів з керівниками підприємств; здійснення контролю за ефективністю використання і збереженням закріпленого за підприємствами майна тощо. Після створення відповідних акціонерних товариств і до початку розміщення акцій вони також мали, зокрема, повноваження щодо контролю за ефективністю використання і збереженням майна цих акціонерних товариств.

Нарешті, цим Указом передбачалося, що з початку розміщення акцій акціонерних товариств виконання функцій щодо управління акціями, які перебували у загальнодержавній власності, у тому числі тими, що залишились після виконання плану розміщення (що, власне, окреслювало коло об'єктів державної корпоративної власності та складаючи юридичне та економічне підґрунтя системи управління державними корпоративними правами), має здійснювати в установленому порядку уповноважена особа, яку мав призначати Фонд державного майна України за погодженням з відповідним центральним органом державної виконавчої влади. Таким чином, саме цей документ можна вважати юридичною ініціативою створення інституту уповноважених осіб.

Визначення порядку здійснення уповноваженими особами функцій щодо управління акціями, які є у загальнодержавній власності, в місячний термін мав здійснити Кабінет Міністрів України. Тут доцільно згадати як засадничу Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку управління акціями, паями, частками господарських товариств, які перебувають у загальнодержавній власності" № 1056 28 грудня 1995 року. З точки зору становлення системи управління державними корпоративними правами головним питанням цієї Постанови було встановлення організаційних засад діяльності уповноважених осіб.

Отже, розвиток положень зазначеного Указу Президента України від 26 листопада 1994 року N 699, зокрема, і щодо становлення системи управління державними корпоративними правами, відбувався на цьому етапі вже нормотворчою діяльністю Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, інших центральних органів державної виконавчої влади.

Таким чином, можна констатувати, що на кінець 1996 року були створені організаційні механізми та правові засади функціонування структури управління державними корпоративними правами.

Проте, стан управління державними корпоративними правами не можна було визнати задовільним. Керованість підприємствами, навіть із великою часткою державної власності, була вочевидь недостатньою, реальний вплив державних органів, на які було покладено відповідні повноваження, низьким, надходження дивідендів незадовільним. Ці проблеми неодноразово були предметом розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, за наслідками яких було прийнято низку організаційних та нормативних рішень, спрямованих на вдосконалення управління державними корпоративними правами. Вони торкалися як його нормативного забезпечення, так і організаційних засад.

За традицією державного управління вирішення накопичених проблем з управління державними корпоративними правами вбачалося можливим шляхом створення спеціального державного органу. Початок цим процесам було закладено виданням Указів Президента України "Про Національне агентство України з управління державними корпоративними правами" та "Про Положення про Національне агентство України з управління державними корпоративними правами" від 7 липня та 2 вересня 1998 року № 752 та № 969, прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України № 1703 від 28 жовтня 1998 року та "Про управління державними корпоративними правами" № 1741 від 4 листопада 1998.

Аналіз зрушень, які за цим сталися, надають можливість стверджувати, що організаційні засади реалізації державних корпоративних прав стали більш стрункими і отримали нові потенційні можливості. Завдяки, зокрема, тому, що організаційно ця проблема була піднята на рівень спеціального центрального органу державного управління з рівня окремого підрозділу подібного органу. Це, безумовно, надавало більше можливостей щодо реалізації функцій з управління державними корпоративними правами, якщо розглядати відповідні процеси у контексті системи державного управління на рівні розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади.

Указом Президента України "Про Положення про Національне агентство України з управління державними корпоративними правами" 2 вересня 1998 року № 969 Агентству були передані від Фонду державного майна України повноваження, зокрема, щодо:

- здійснення повноважень щодо управління частками (акціями, паями), які належать державі у майні господарських товариств;
- ведення реєстру державних корпоративних прав;
- проведення оцінки вартості державних корпоративних прав;

- призначення уповноважених осіб з управління частками (акціями, паями) у майні господарських товариств, що належать державі (далі уповноважені особи), та здійснення контролю за ефективністю їх роботи;
- поповнення дохідної частини бюджету за рахунок надходжень від управління державними корпоративними правами та діяльності Агентства на фондовому ринку;
- участь у формуванні політики щодо інвестицій у підприємства, в статутному фонді яких є державна частка;
- призначення уповноважених осіб на здійснення управління корпоративними правами держави та укладання з ними договорів доручення на здійснення такого управління.

За час існування Агентством проведено значну роботу щодо створення нових організаційних та нормативних засад управління корпоративними правами. Започатковано більш струнку та розгалужену структуру управління, зокрема, новий імпульс розвитку отримав інститут уповноважених осіб. Проте, на політичному рівні його діяльність було визнано недостатньо ефективною у зв'язку з чим, Указом Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року № 1573, його було ліквідовано, а функції та частково чисельний склад знову передано до Фонду державного майна України.

Разом з тим питання доцільності існування такої самостійної інституції не є однозначним. Цей висновок підтверджується, зокрема, аналізом інформації щодо часток державної власності в господарських товариствах, щодо яких здійснювало повноваження Агентство та оцінка ефективності управління ними, яка подає стислу картину його діяльності за період існування.

На виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.98 №1703 "Про Концепцію розподілу між центральними і місцевими органами виконавчої влади повноважень з управління об'єктами державної власності та заходи щодо її реалізації" Фонд державного майна України починаючи з IV кварталу 1998 року та впродовж всього 1999 року здійснював передачу відповідних повноважень. За цей період до Національного агентства з управління державними корпоративними правами було передано матеріали щодо 3053 акціонерних товариств зі змішаною формою власності.

Одним з напрямків роботи Національного агентства з управління державними корпоративними правами в 1999 році було виконання рішень уряду щодо передачі центральним та місцевим органам виконавчої влади повноважень з управління державними корпоративними правами ВАТ.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.06.99 № 951 "Про передачу повноважень з управління державними корпоративними правами Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади" з урахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 22.10.99 № 1990 "Про внесення змін до переліків господарських товариств, повноваження з управління державними корпоративними правами яких передаються органам виконавчої влади" вищезгадані повноваження мали бути передані щодо 2038 господарських товариств, в тому числі, обласним та міським державним адміністраціям – 1220 і міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади - 818.

Проте, відповідні центральні та місцеві органи виконавчої влади досить повільно подавали конкретні пропозиції щодо умов передачі повноважень та завдань з управління. Крім того, низькою була і якість документів у поданих пакетах пропозицій, що вимагало повертати їх на опрацювання та доробку. Зокрема, не подавалися техніко-економічні обґрунтування пропозицій, закладалися занижені фінансово-економічні показники діяльності господарських товариств, не передбачалися заходи по виводу підприємств з кризового стану, залишалися поза увагою питання формування фонду дивідендів тощо.

Причиною такого стану була і недостатня визначеність Кабінету Міністрів України щодо конкретного переліку підприємств, корпоративні права щодо яких мають бути передані. Так, за півроку з моменту прийняття згаданої Постанови Кабінету Міністрів України № 951 від 3 червня 1999 року, до неї було внесено зміни трьома постановами та дев'ятьма розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Аналіз процесу передачі повноважень з управління державними корпоративними правами дозволяє сформулювати основні причини, які стали на заваді зробити це вчасно та якісно:

- недостатня спроможність в стислі терміни розробити економічно та організаційно обґрунтовані умови передачі та завдання з управління;
- недостатня визначеність та конкретизація відповідальності перед державою за можливі негативні наслідки зволікання із передачею.

Разом з тим слід визнати, що нетривала діяльність Національного агентства України з управління державними корпоративними правами дала певні позитивні результати: збільшилась кількість прибутково працюючих відкритих акціонерних товариств, вдвічі збільшилось надходження дивідендів на державні корпоративні права, здійснені заходи, необхідні для покращання роботи ВАТ,

економічного стану галузей та регіонів. Проте, дискусія щодо доцільності його створення продовжувалася весь час його існування і призвела, нарешті, до його ліквідації. Але беззаперечно погодитися з таким рішенням не дозволяє попередній непереконливий досвід реалізації функцій управління державними корпоративними правами саме Фондом державного майна України. І тому здається, що цю дискусію ще не завершено, оскільки необхідність створення чіткої та дієвої системи управління державними корпоративними правами все ще є нагальною.

Щодо функцій з управління державними корпоративними правами слід зазначити еволюційний характер їх розвитку. Так, на початку більш акцентованими були функції інституційні – створення організаційної структури, яка має реалізовувати державні корпоративні права; відповідної нормативно-правової бази; визначення та окреслення переліку об'єктів державного корпоративного управління; встановлення та юридичне оформлення умов та засад щодо управління конкретними об'єктами. Але вирішення цих питань об'єктивно призвело до принципової зміни акценту у діяльності відповідного державного органу - наразі на перше місце виходять функції багатовекторного аналізу та всебічного контролю, а також захисту державних корпоративних прав, тому діяльність Фонду державного майна України має характеризуватися саме цією зміною акцентів.

Отже, результатом еволюційного становлення та розвитку системи управління державними корпоративними правами на цей час є різнорівнева, розгалужена структура, діяльність якої регламентується значною нормативною базою. До неї входять органи центральної державної виконавчої влади як загальної, так і спеціальної компетенції. Відповідно до чинної Конституції України політично напрямки та тенденції її діяльності визначаються Президентом України, а законодавчо забезпечуються Законами України, Постановами та Розпорядженнями Кабінету Міністрів України та відомчими нормативними актами.

Вищим органом щодо управління державними корпоративними правами є – також відповідно до Конституції України - Кабінет Міністрів України. Спеціальні управлінські функції та методологічне забезпечення покладено на Фонд державного майна України, а міністерства та відомства, обласні державні адміністрації здійснюють організаційні та методологічні повноваження щодо управління цими правами у відповідних галузях або функціональних напрямках. Нарешті, безпосереднє управління державними корпоративними правами здійснюється через інститути відповідальних представників та уповноважених осіб.

---

Місце державного корпоративного сектора в макроекономічному середовищі країни визначається характером суспільних відносин, пов'язаних зі станом економіки держави. Історичний аспект трансформаційних змін від директивної економіки до змішаної, від повної державної власності на засоби та знаряддя виробництва до приватної передбачає співіснування як методів ринкового й державного регулювання так і державної та приватної форм власності в їх взаємодоповнюючій взаємодії. Ефективність системи управління державними корпоративними правами вимірюється її впливом на економічне та соціальне становище країни, тому її організаційне забезпечення та змістовне наповнення повинно відповідати потребам країни, її сьогоденню та майбутньому. Ці чинники мають бути визначаючими при формулюванні цілей та завдань, розподілі функцій і повноважень, а також побудові структурних, функціональних, стосункових та інформаційних схем взаємодії структурних елементів системи управління державними корпоративними правами.