

УДК 342.95 (477)

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА НА ПРАВІ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ВІДАННЯ

Кравчук О.О.

к.ю.н., докторант НТУУ «КПІ»

Рассматриваются проблемы административно-правового регулирования процедур закрепления имущества за государственными предприятиями, организациями, учреждениями на праве оперативного управления и хозяйственного ведения. Дано определение закрепления имущества. Указывается, что законодательные акты Украины не регулируют правового режима майна госучреждения. Сделаны выводы и предложения по усовершенствованию административно-правового регулирования в данной сфере.

Problems of administrative legal regulation of settlement of state property procedure are considered in the article. The definition of settlement of state property are given. Author asserts that legislative acts doesn't regulate the legal status of the property of state organizations (institutions). The conclusions and proposals for improvement of legal regulation in this area are made.

Розглядаються проблеми адміністративно-правового регулювання процедур закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами на праві оперативного управління та господарського відання. Дано визначення закріплення майна. Вказується на те, що законодавчі акти України не визначають правового режиму майна державної установи. Зроблені висновки і пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання в цій сфері.

Ключові слова: державна власність, державні установи, господарське відання, оперативне управління, закріплення державного майна, управління майном.

Майно юридичних осіб державної форми власності належить таким особам не на праві власності – воно закріплене за ними на праві господарського відання або праві оперативного управління. З огляду на це, форми участі цього майна в господарському обігу мають певні особливості. У деяких випадках на практиці виникають проблеми, пов'язані зі здійсненням управлінських функцій щодо майна державних підприємств (організацій, установ), а також використанням майна державної власності суб'єктами, за якими воно закріплено: ці проблеми стосуються питань обліку, утримання, списання, відчуження, майна та інших сфер, що стосуються майнових інтересів держави як власника.

Зазначені обставини обумовлюють необхідність дослідження засад адміністративно-правового регулювання процедур закріплення майна на праві господарського відання (оперативного управління) за державними підприємствами, організаціями, установами. Здійснення цього дослідження, а також визначення напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання зазначених процедур – є відповідно метою та завданнями нашої статті. Їх вирішення сприяє розв'язанню загальнонаукової проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні.

Правове регулювання закріплення майна державної власності на сьогодні засновується, в першу чергу, на нормах Господарського кодексу України, Закону України „Про управління об'єктами державної власності” а також на нормах деяких інших законодавчих актів.

Різні аспекти питання закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами та правового статусу цього майна розглядалися в працях А.Г.Бикова, С.М.Братуся, С.Б.Булеци, А.В.Венедиктова, В.Н.Гаврилова, А.В.Дягілева, А.М.Запорожця, Ю.М.Козлова, К.П.Кряжевських, І.М.Кучеренко, В.В.Луця, В.О.Максимова, Д.А.Медведєва, Р.Б.Олійника, Д.В.Петрова, Д.В.Сараєва, С.Б.Селецької, Л.М.Собко, І.В.Спасибо-Фатєєвої, О.Я.Сугака, Є.О.Суханова, Є.О.Харитонова, О.О.Хатунцева, Я.М.Шевченко, Р.А.Юнусова та інших вчених. Незважаючи на це, сучасний стан адміністративно-правового регулювання процедур закріплення майна за юридичними особами державної власності в Україні характеризується серйозними проблемами теоретичного та практичного характеру, що підкреслює необхідність вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення їх правового забезпечення.

Відповідно до статті 6 Закону України „Про управління об'єктами державної власності”, уповноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань приймають рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності. Такий порядок утворення державних підприємств, при яких підприємство утворюється за наказом (рішенням) вищестоячого органу відповідно до законодавства, Ю.М.Козлов називав розпорядчим, тобто таким, що потребує акту компетентного органу [1].

В.О.Мокшина, що досліджувала управління державним майном суб'єктів Російської Федерації, вказує на те, що воно являє собою організаційно-розпорядчу діяльність органів державної влади в рамках їх компетенції з прийняття рішень, виконання рішень і контролю за їх виконанням у сфері реалізації повноважень власника щодо: 1) державного майна, закріпленого за державними унітарними підприємствами і установами на праві господарського відання і оперативного управління; 2) майна, що

утворює казну відповідного суб'єкта федерації; 3) майнових прав суб'єктів, що впливають із їх участі в діяльності юридичних осіб [2].

Визначальним моментом при аналізі сутності права оперативного управління проф. А.Г. Биков визнавав саме механізм реалізації відносин державної власності, в якому домінуюче значення мають спосіб наділення державного підприємства майном і спосіб привласнення ним результатів діяльності [3].

Відповідно до ч. 2 ст. 135 ГК України, власник має право особисто або через уповноважені ним органи з метою здійснення підприємницької діяльності засновувати господарські організації, закріплюючи за ними належне йому майно на праві власності, праві господарського відання, а для здійснення некомерційної господарської діяльності – на праві оперативного управління, визначати мету та предмет діяльності таких організацій, склад і компетенцію їх органів управління, порядок прийняття ними рішень, склад і порядок використання майна, визначати інші умови господарювання у затверджених власником (уповноваженим ним органом) установчих документах господарської організації, а також здійснювати безпосередньо або через уповноважені ним органи у межах, встановлених законом, інші управлінські повноваження щодо заснованої організації та припиняти її діяльність відповідно до цього Кодексу та інших законів. Відповідно до ч.2 ст. 74 ГК, майно державного комерційного підприємства закріплюється за ним на праві господарського відання. Частина 3 ст. 76 ГК передбачає, що майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління в обсязі, зазначеному в статуті підприємства.

Буквальне праворозуміння, що впливає з наведених норм ГК, настільки вкорінилося, що навіть звернувшись до статті „Право оперативного управління” Енциклопедії цивільного права України, можемо побачити, що право оперативного управління – це вид речового права юридичної особи, яка володіє, користується, розпоряджається майном, закріпленим за нею власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах визначених законодавством або власником майна; на праві оперативного управління – зазначається в названій енциклопедії – майно належить казенним, комунальним некомерційним підприємствам [4]. Не будемо зупинятися на тому, що нами в роботах уже неодноразово було піддано критичній оцінці законодавчу конструкцію „некомерційного підприємства”, передбачену новим законодавством, а звернемо увагу на те, що законодавцем і, як наслідок, юридичною наукою залишено поза увагою той факт, що на праві оперативного управління майно належить також державним установам, зокрема органам державної влади та управління, які не здійснюють господарську діяльність і (тим більше) не є підприємствами.

Відповідно до ст. 39 Закону України «Про власність», що втратив чинність з 20.06.2007, майно, що є державною власністю і закріплене за державною установою (організацією), яка перебуває на державному бюджеті, належало їй на праві оперативного управління. Після втрати чинності Законом України «Про власність», чинні законодавчі акти не визначають правового режиму майна державної установи [5].

Правове регулювання права оперативного управління в ГК України – не може бути визнано достатнім, адже наприклад згідно з ч. 3 ст. 52 ГК, органи державної влади, органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати некомерційну господарську діяльність (тим більше, з огляду на положення ч.4 ст. 43 ГК, ними не здійснюється комерційна господарська діяльність, а отже ці органи не є суб'єктами господарювання і норми ГК щодо права оперативного управління на них не поширюються). Окрім цього, правовий режим майна не може бути предметом регулювання виключно установчими документами, адже значна кількість державних установ не мають установчих документів (наприклад місцеві державні адміністрації), а функціонують безпосередньо на підставі закону.

Якщо порівнювати регулювання правового статусу майна державної установи, за законодавством Російської Федерації, то відповідно до ст. 296 її Цивільного кодексу, установа і казенне підприємство, за яким майно закріплене на праві оперативного управління, володіють, користуються цим майном у межах, визначених законом, у відповідності з метою своєї діяльності, призначенням цього майна та, якщо інше не встановлено законом, розпоряджаються цим майном за згодою власника цього майна. При цьому власник вправі вилучити зайве майно, майно, що не використовується або використовується не за призначенням, закріплене ним за установою або казенним підприємством або придбане установою чи казенним підприємством за рахунок коштів, виділених йому власником на придбання цього майна. Майном, вилученим в установі чи казенного підприємства власник вправі розпорядитися на власний розсуд. Російський учений О.Я.Сугак, говорячи про вилучення закріпленого майна, що не використовується або використовується не за призначенням, взагалі пропонує передбачити обов'язок власника вилучити закріплене майно, що не використовується або використовується не за призначенням. При цьому, - вказує він, для такого вилучення власник майна не повинен отримувати згоду в підприємства чи установи, - сам факт виявлення використання майна не за призначенням – має бути єдиною умовою для його вилучення [6]. Відповідно до ст. 298 ЦК РФ, бюджетна установа без згоди власника не вправі розпоряджатися особливо цінним рухомим майном, закріпленим за ним власником або придбаним бюджетною установою за рахунок коштів, виділених йому власником на придбання такого майна, а також нерухомим майном. Рештою майна, що знаходиться у неї на праві оперативного управління, бюджетна установа вправі розпоряджатися самостійно, якщо інше не встановлено законом. При цьому бюджетна установа вправі здійснювати діяльність, пов'язану з одержанням доходів, лише оскільки це служить досягненню цілей, за умов, що

така діяльність зазначена в її установчих документах. Доходи, одержані від такої діяльності, і придбане за їх рахунок майно надходять у власне розпорядження бюджетної установи [7].

Аналізуючи природу права самостійного розпорядження доходами установ, в законодавстві РФ, російські вчені зазначають, що таке право не є самостійним речовим правом, правом власності чи господарського відання – це різновид права оперативного управління [6, 170; 8; 9; 10].

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» уповноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань затверджують статuti (положення) підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, і господарських структур та здійснюють контроль за їх дотриманням [11].

Оскільки на сьогодні законодавством не визначено правового статусу майна державної установи, а щодо державних підприємств – статтею 135 ГК питання визначення компетенції органів управління віднесено до установчих повноважень власника, і включено до переліку питань, що можуть відображатися в установчих документах господарської організації, на практиці мають місце проблеми із визначенням правового режиму того чи іншого майна державних підприємств, організацій, установ. Визначення правового режиму такого майна має значення перш за все з управлінської точки зору – зокрема для забезпечення контролю за його використанням та збереженням. Так, наприклад, Порядок списання об'єктів державної власності, затверджений постановою Кабміну від 8 листопада 2007 р. № 1314 поширюється зокрема на майно, закріплене за підприємствами, установами та організаціями, які перебувають у віданні Національної академії наук і галузевих академій наук (щодо майна інших державних підприємств, організацій, установ названий Порядок вживає термін „передане”) [12]. Зазначимо, що термін „передане” – не є випадковим, адже Закон України „Про управління об'єктами державної власності”, визначаючи в ст. 3 склад об'єктів державної власності, називає в їх числі „майно, яке передане державним комерційним підприємствам ... , установам та організаціям”. Вживання терміну „передане” в названих випадках може також створити практичні проблеми, адже при буквальному його тлумаченні може постати питання – чи поширюється відповідний режим щодо управління майном державної власності, зокрема порядок списання, на майно, що не було передане підприємству, організації, установі або закріплене за нею, а було придбане нею за рахунок прибутку чи інших джерел?

Д.А.Мєдведев свого часу зазначав, що з'ясування юридичної природи права державного підприємства на майно – найтіснішим чином залежить від відповіді на питання : належить таке майно підприємству, чи закріплене за ним [13].

Відповідно до ст. 189. ЦК України, продукцією, плодами та доходами є все те, що виробляється, добувається, одержується з речі або приноситься річчю; продукція, плоди та доходи належать власникові речі, якщо інше не встановлено договором або законом. Із цієї норми-принципу випливає, що продукція і доходи підприємств, що належать до державної власності, також належить державі, адже такі підприємства є майновими комплексами, нерухомістю, що охоплюється поняттям «річ».

Російський правознавець Д.В.Сараєв до первісних способів набуття права оперативного управління зокрема відносить: виготовлення речі, переробку (специфікацію) речі, створення нерухомого майна, будівель і споруд. Похідними способами набуття права оперативного управління він визнає: рішення власника установи (передача майна установі власником), укладення угоди (договору), набуття права оперативного управління на майно іншою юридичної особи внаслідок її реорганізації тощо [14].

Віднесення відповідних питань до предмету регулювання установчих документів господарської організації призвело до того, що на сьогодні, навіть знаючи організаційно-правову форму тієї чи іншої юридичної особи державної власності – в деяких випадках не можна з'ясувати, на якому правовому режимі належить їй майно: на праві господарського відання або на праві оперативного управління (адже відомо, що багато госпрозрахункових, господарюючих суб'єктів, відповідно до установчих документів, володіють майном не на праві господарського відання, а на праві оперативного управління).

Відповідно до ч. 7 ст. 75 ГК, списання з балансу не повністю амортизованих основних фондів, а також прискорена амортизація основних фондів державного комерційного підприємства можуть проводитися лише за згодою органу, до сфери управління якого входить дане підприємство. Однак до майна державних установ, організацій відповідні норми не застосовуються, а закони не регулюють порядку списання майна державних установ.

Зазначені обставини підкреслюють той факт, що процедури закріплення державного майна за юридичними особами державної власності (як власне і процедури передачі) та належне таким юридичним особам майно – є відносно самостійними поняттями. Не все майно цих осіб було свого часу за ними закріплене органом управління, але все їх майно перебуває в закріпленому за ними стані, - воно належить їм не на праві власності, а саме на праві господарського відання або оперативного управління. З огляду на таке, слід визнати більш правильним замість понять „майно, закріплене за державними підприємствами (організаціями, установами) на праві господарського відання (оперативного управління)”, „майно, передане державним підприємствам (організаціям, установам)” – вживання понять „майно, що належить державним підприємствам (організаціям, установам) на праві господарського відання (оперативного управління)”, „майно державних підприємств (організацій, установ)”.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» також не визначає правового статусу такого майна, не встановлює порядку закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами та компетенції державних органів щодо такого закріплення. Згідно з позицією «і» п. 18 ч. 2 ст. 5 названого Закону, Кабінет Міністрів України визначає порядок розпорядження активами державних господарських організацій [11]. Однак такого порядку Кабміном не визначено.

До речі, російський науковець О.Я.Сугак також вказує, що порядок оформлення рішення власника про закріплення майна на праві господарського відання та оперативного управління – відсутній в федеральному законодавстві Російської Федерації. Він стверджує, що федеральна власність закріплюється за установами і унітарними підприємствами без укладення договорів, а в м.Москві укладаються контракти на право оперативного управління та права господарського відання, - тож вчений пропонує для закріплення використовувати договірний порядок, застосовуючи договори приєднання [6, 13; 6, 172].

Дії по закріпленню майна на праві господарського відання, праві оперативного управління і по вилученню майна, а також надання згоди власником на розпорядження тим чи іншим майном Д.В.Петров визначає як односторонні угоди (правочини). Для публічних власників, - вказує він, - ці угоди можуть вчинятися в формі відповідних індивідуальних ненормативних актів органу, уповноваженого представляти власника [15].

На нашу ж думку, закріплення державного майна не повинне визнаватися угодою (правочином), оскільки йдеться не про приватноправову, а про публічноправову управлінську діяльність, при цьому закріплення майна є вираженням публічної волі держави щодо визначення долі відповідного державного майна, яка проявляється у відповідній адміністративній процедурі.

Узагальнюючи викладене, вважаємо за необхідне зробити наступні висновки і пропозиції:

1. Закріплення майна за державним підприємством, організацією, установою на праві господарського відання (оперативного управління) – є адміністративною процедурою, що полягає в передачі певного майна такому державному підприємству, організації, установі на баланс на умовах відповідного правового режиму, що визначає управлінські повноваження, які таке державне підприємство, організація, установа здійснюватиме щодо відповідної відокремленої частки майна державної власності.

2. Повноваження державних органів щодо закріплення майна та порядок їх реалізації законодавством не врегульований, що слід визначити прогалиною в праві та наголосити на необхідності її скорішого врегулювання. При цьому доцільно уповноважити Кабінет Міністрів України визначити порядок закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами, іншими державними господарськими організаціями на праві господарського відання, оперативного управління, та порядок використання і розпорядження активами цих суб'єктів. Міністерства, інші органи, уповноважені на управління державним майном мають бути уповноважені здійснювати закріплення відповідного майна.

3. Атрибутивна ознака закріпленості характеризує сам зміст правових режимів права господарського відання, права оперативного управління відповідним майном підприємства, установи, організації, іншої юридичної особи державної власності. Все майно державного підприємства, організації, що здійснює господарську діяльність, – як передане чи закріплене, так і одержане з інших джерел – є закріпленим за ним на праві господарського відання чи оперативного управління не залежно від факту проведення щодо такого майна процедури закріплення, а відповідно до закону.

Майно державної установи, організації, що не здійснює господарської діяльності, закріплюється за нею на праві оперативного управління відповідно до її установчих документів (статуту, положення).

4. Суттєвими недоліками правового регулювання створення і функціонування юридичних осіб державної власності, що негативно відбиваються на ефективності управлінської діяльності щодо майна державної власності в Україні, є те, що після втрати в 2007 р. чинності Законом України «Про власність», законодавчі акти не визначають правового режиму майна державної установи, а також те, що ним не регулюється порядок закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами.

5. При внесенні змін до чинного законодавства доцільно:

а) в Законі України «Про управління об'єктами державної власності»:

- в ч. 1 ст. 3 (щодо переліку об'єктів управління державної власності) абзаци другий-третій замінити новим абзацом такого змісту:

„майно державних підприємств, установ, організацій, казенних підприємств, інших юридичних осіб державної власності, що закріплюється за ними на праві господарського відання, оперативного управління”;

- позицію «і» п. 18 ч. 2 ст. 5 (щодо повноважень Кабінету Міністрів України визначати порядок викласти в такій редакції:

«і) закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами, іншими державними господарськими організаціями на праві господарського відання, оперативного управління, та порядок використання і розпорядження активами цих суб'єктів»;

- статтю 6 (щодо повноважень уповноважених органів управління) доповнити новим пунктом 13 такого змісту:

«13) закріплюють майно за державними підприємствами, організаціями, установами, іншими

державними господарськими організаціями на праві господарського відання, оперативного управління»;

- у зв'язку з цим пп. 13–38 ст. 6 вважати відповідно пп. 14–39;

б) в ст. 102 ЦК України:

- в частині 1 слово «визначається» замінити словами «може визначатися»

- доповнити статтю новою частиною такого змісту:

«Майно державної (комунальної) установи належить їй на праві оперативного управління. Здійснюючи право оперативного управління державна (комунальна) установа володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом)»;

в) ч. 1 ст. 137 ГК України після «речове право суб'єкта господарювання» доповнити словами «(державної, комунальної установи чи іншої юридичної особи)».

Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення управлінських процедур закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами на праві господарського відання, оперативного управління, свідчить про актуальність і перспективність подальших наукових досліджень у цьому напрямку.

Література:

1. Козлов Ю.М. Как управляется социалистическое предприятие. – М., 1968. – С. 19.
2. Мокшина В.А. Организационно-правовые проблемы управления государственным имуществом в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрально-Черноземного региона: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Воронежский гос. ун-т – Воронеж. – 2005. – С. 8.
3. Право собственности в СССР / Проблемы, дискуссии, предложения. / Под ред. Ю.К.Толстого, В.Ф.Яковлева. М.: Юрид.лит., 1989. – С. 34.
4. Енциклопедія цивільного права України / Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького; відп. ред. Я.М.Шевченко. – К., 2009. – С. 666 – 667.
5. Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 20. Ст. 249.
6. Сугак А.Я. Правовой режим имущества, закрепленного на праве оперативного управления и праве хозяйственного ведения за юридическими лицами : на примере г. Москвы: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2006. – С. 12-13.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 Принят Государственной думой 21 октября 1994 года. Ч. 2 Принят Государственной думой 22 декабря 1995 года. Ч. 3 Принят Государственной думой 1 ноября 2001 года. — М.; СПб., 2002. – 575с.
8. Максимов В.А. Право хозяйственного ведения субъектов системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03 // С.-Петербург. ун-т МВД РФ. – СПб., 2007. – С. 9.
9. Хатунцев О.А. Право оперативного управления и право хозяйственного ведения в системе органов внутренних дел: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.13. –М, 1998. – С. 10.
10. Юнусов Р.А. Право оперативного управления имуществом юридических лиц в современных условиях: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03 // Рос. гос. гуманитар. ун-т. – М., 2009. – С. 10.
11. Офіційний вісник України. 2006. – № 41. – Ст. 2726.
12. Порядок списання об'єктів державної власності, затверджений постановою Кабміну від 8 листопада 2007 р. № 1314
13. Медведев Д.А. К вопросу о природе права государственного предприятия на имущество. // Право собственности в условиях совершенствования социализма. – М., 1989. – С. 50.
14. Сараев Д.В. Право оперативного управления имуществом публичных учреждений - юридических лиц : По гражданскому законодательству Российской Федерации: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2004. – С. 7-8.
15. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – СПб., 2002. – с. 11-12.