

О. О. КРАВЧУК. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ВІДАННЯ ТА ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Розглядаються проблеми адміністративно-правового регулювання господарського відання та оперативного управління майном, закріпленим за державними підприємствами, установами, організаціями.

Ключові слова: *державна власність, господарське відання, оперативне управління, управління майном.*

Рассматриваются некоторые проблемы административно-правового регулирования хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом, закрепленным за государственными предприятиями, учреждениями, организациями.

Ключевые слова: *государственная собственность, хозяйственное ведение, оперативное управление, управление имуществом.*

Problems of administrative legal regulation of economy control and operating control of property settled by the state enterprises, organizations (institutions) are considered in the article.

Key words: *state property, economy control, operating control, property management.*

Наділяючи державні і комунальні підприємства, організації, установи правом оперативного управління (господарського відання), держава або територіальна громада не передає таким суб'єктам право власності, – їх майно продовжує належати державі; зазначеним суб'єктам надається лише право реалізації відповідних повноважень власника – володіння, користування, розпорядження в установленому порядку та в установлених межах. Закріплення майна за державними підприємствами, організаціями, установами та управління закріпленим майном характеризується значними проблемами теоретичного та практичного характеру; значна кількість норм, що регулюють відносини, які виникають під час закріплення майна та здійснення права господарського відання та оперативного управління, – є недосконалими, мають місце прогалини в праві.

Вирішення вказаних завдань сприяє розв'язанню загальнонаукової проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні.

Окремі аспекти правового регулювання господарського відання та оперативного управління державним майном 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. Харитоновна, О.О. Хатунцева, Я.М. Шевченко, Р.А. Юнусова та інших вчених. Однак сучасний стан адміністративно-правового регулювання управління майном, закріпленим за державними підприємствами, установами, організаціями на праві господарського відання (оперативного управління), є дослідженим недостатньо.

Правове регулювання управління майном, закріпленим за державними підприємствами, установами, організаціями на праві господарського відання (оперативного управління), та закріплення майна державної власності на сьогодні

засновується, в першу чергу, на нормах Закону України «Про управління об'єктами державної власності», Господарського кодексу України, а також на нормах деяких інших законодавчих актів.

У законодавстві і правозастосовчій практиці єдиного найменування належних державним організаціям прав на майно до 1961 року в СРСР не було. Державне майно передавалося «у відання», «в розпорядження», «на баланс» державної організації. Ця ситуація зберігалася до прийняття в 1961 р. Основ цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік. Цей нормативний акт, закріпивши принцип єдності суб'єкта державної власності і одночасно з цим майнову самостійність державних підприємств, установив, що таким підприємствам належить право оперативного управління майном, у відповідності до якого вони здійснюють права володіння, користування, розпорядження ним¹.

Професор В.В.Луць, говорячи про право оперативного управління, зазначав, що належні підприємству права володіння, користування, розпорядження майном мають бути наповнені реальним змістом, при цьому необхідно викоринити практику незаконного втручання вищестоящих органів у їх майнові відносини².

Із 1989 р. в радянському законодавстві з'являється поняття «право повного господарського відання», що характеризує правовий режим на закріплене майно підприємств, і з цього моменту поняття «право оперативного управління» застосовується лише щодо установ³.

С.Б. Булеца та Р.Б. Олійник до правових форм реалізації права державної власності відносять господарське управління окремими частинами фонду державної власності стосовно засобів виробництва; повне господарське відання державними засобами виробництва; оперативне управління державним майном; оренду державного майна та корпоративні права⁴.

А.В. Венедиктов виділяв декілька рівнів управління: управління як загальне керівництво відповідною галуззю народного господарства, управління як безпосереднє планування і регулювання певного кола державних підприємств і безпосереднє оперативне управління, яке полягає як в організації, так і в безпосередньому виконанні планових завдань. Управління, – як розумів його вчений, – це не суб'єктивне цивільне право господарської організації на державне майно, а сукупність адміністративно-правових і цивільно-правових елементів, що дозволяють державним підприємствам і організаціям реалізовувати волю держави в господарському обороті⁵.

Теорія і нормативне закріплення в країнах розвинуеного правопорядку (Німеччина, Франція, Японія, Італія) відносять права держави, муніципального утворення щодо майна, переданого державним і муніципальним підприємствам і установам до прав вимоги (зобов'язальних), за винятком прав казни⁶. С.Б. Селецька зазначає, що праву господарського відання і праву оперативного управління властиві всі характеристики суб'єктивного речового права, однак в його зміст, зокрема в правомочність розпорядження входить правомочність, пов'язана з управлінням юридичною особою. Внаслідок цього, засновник і керівник (директор) і унітарне підприємство, яких законодавець імперативно наділяє взаємними правами і обов'язками, спільно, взаємопов'язано здійснюють координаційну діяльність, спрямовану на досягнення спільної мети, визначеної законом і статутом підприємства, для задоволення публічно-правових інтересів майнового характеру⁷.

Щодо природи прав державних підприємств, організацій, установ на майно,

то, як зазначалося в цивілістичній літературі, право господарського відання та право оперативного управління належать до вторинних універсальних речових прав⁸. Д.В. Сараєв зазначає, що конструкція оперативного управління дозволяє раціонально сумістити необхідність здійснення прав власника щодо публічної установи при наявності достатньої самостійності останньої⁹. Права державних юридичних осіб на майно, закріплене за ними власником, залежить від характеру правосуб'єктності цих юридичних осіб. Із цільової правоздатності державних юридичних осіб випливає, що їх самостійність в господарському обігу закінчується там, де вона веде до створення умов, при яких реалізація функцій, установлених власником, буде утруднена або й неможлива. Тому побудова правосуб'єктності і правового режиму майна державних організацій-невласників на тих же основах, що і правосуб'єктності організацій-власників, – є внутрішньо суперечливим і вимагає встановлення меж речових прав державних підприємств та установ¹⁰.

Розглядаючи питання стосовно цивільно-правової відповідальності юридичних осіб публічного права, за якими майно закріплено на праві оперативного управління чи господарського відання, Л. Бондаренко зазначає, що у зв'язку з цільовим призначенням майна і обмеженим характером права оперативного управління, державні установи не несуть із власником майна роздільної юридичної відповідальності. Л. Бондаренком підтримується точка зору Л. Виняра, який пропонує в ЦК України закріпити положення про те, що державні установи можуть діяти в цивільному обороті від власного імені як юридичні особи та від імені казни (скарбниці)¹¹. Зазначимо, що подібний підхід знайшов відображення в бюджетному законодавстві. Так, згідно зі ст. 2, 42 нового Бюджетного кодексу України, розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання в межах бюджетних асигнувань¹².

Майно державної власності – відзначала І.В. Спасибо-Фатеева – перебуває в закріпленому стані за певними суб'єктами, або в незакріпленому стані (казна). Перший випадок передбачає закріплення: за державними підприємствами, тобто суб'єктами, які здійснюють підприємницьку діяльність; за державними установами, тобто суб'єктами, які не здійснюють підприємницької діяльності; за казенними підприємствами, які здійснюють квазіпідприємницьку діяльність; за органами державної влади, які мають статус юридичної особи, – міністерства, держкомітети, комісії тощо; за органами державної влади, які не мають статусу юридичної особи, – Верховна Рада (майно Верховної Ради, але управляє ним юридична особа – Управління справами апарату Верховної Ради). Органи державної влади в свою чергу: мають майно, яке їм належить як юридичній особі для здійснення своєї діяльності, тобто таке, що має для неї обслуговуюче значення (меблі, обладнання, приміщення); мають відношення до державного майна як орган держави, що виконує певні державні функції (наприклад Фонд державного майна України управляє державним майном, зокрема через проведення діяльності по приватизації, є представником держави в здійсненні її корпоративних прав тощо; міністерство є органом, що контролює державні підприємства, а також виступає засновником акціонерних товариств при корпоратизації); мають відношення до суспільного майна як орган держави, що виконує певні функції від імені і для Українського народу¹³. А.В. Дягілев також ділить державне майно на розподілене (закріплене) і нерозподілене – казну. До розподіленого він відносить акції та майно підприємств¹⁴.

Російський учений Д.В.Петров зазначав, що підприємство як об'єкт права, тобто майновий комплекс, знаходиться в казні відповідного публічного утво-

рення¹⁵.

Відповідно до статті 13 нового Бюджетного кодексу України, складовими спеціального фонду бюджету є доходи бюджету, які мають цільове спрямування, включаючи власні надходження бюджетних установ, у т.ч. надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності, плата за оренду майна бюджетних установ, благодійні внески, гранти, дарунки, та кошти, що отримують ці установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів. Отже кошти, що є власними надходженнями бюджетних установ, і виступають активами (майном), які відображаються в їх балансі, водночас включаються до надходжень відповідно до бюджету (казни). Зазначена ситуація пов'язана із залученням коштів власних надходжень бюджетних установ до казначейського обліку виконання бюджетів. Нами вже наголошувалося в одній зі статей на необхідності розмежування категорій бухгалтерського обліку виконання бюджету і бухгалтерського обліку бюджетної установи¹⁶, однак новий Бюджетний кодекс 2010 р. не враховує цього розподілу. Г.П. Єригіна, що досліджувала власні надходження бюджетних установ, указувала на те, що інформація про це майно, залежно від економічної форми, якої воно набуває в процесі господарської діяльності – основні фонди, оборотні кошти, кошти, товари та ін., відображається в балансі або інших передбачених законом формах обліку в бюджетній установі як додаткове джерело фінансування, утримання та розвитку його матеріально-технічної бази і не повинне враховуватися в доході державного бюджету¹⁷.

Російський правознавець В.О. Максимов зазначав, що лише державне унітарне підприємство як суб'єкт права господарського відання наділене у визначених межах і предметом його діяльності межах повноваженням користування щодо переданого йому майна. Власник же майна наділяється управлінськими (установчими) правами, але лише щодо самого суб'єкта, а не його майна¹⁸. Інший російський учений С.О. Коритов також визначає об'єктом права господарського відання підприємство як єдиний майновий комплекс, що в цілому відноситься до матеріальних речей. Хоча він одночасно вказує на те, що таке підприємство є суб'єктом права господарського відання¹⁹. К.П. Кряжевських зауважує, що, не дивлячись на розширення прав державної юридичної особи – надання титульного захисту проти власника, відносини державної юридичної особи з державою залишаються за формою адміністративними, а за змістом – речовими (тому тут і немає відносин правовідносин). Подібна двоїстість, наприклад, проявляється в тому, що держава виступає в своїй ролі «влади» лише в момент створення підприємства, встановлення його задач і функцій, наділення його статутним капіталом, розпорядження його майном (в окремих випадках у межах наданих законом прав), а також у момент прийняття рішення про ліквідацію. Але після того, як підприємство створене, майно передане, – вказує він, – його відносини з державою являють собою взаємодію засновника і комерційної організації, власника і носія обмеженого речового права²⁰.

Але, на нашу думку, це не зовсім так. В одній із робіт, розглядаючи встановлене Господарським кодексом України право суб'єкта господарського відання на захист майнових прав також від власника, ми пропонували передбачити в ньому застереження щодо непоширення такого права на захист від власника на державні і комунальні підприємства, установи, організації²¹.

Обмеження повноважень власника майна, що закріпив майно на праві господарського відання чи оперативного управління за відповідною юридичною особою, розпоряджатися таким майном, на нашу думку, є неправильним. Тим більше у випадку коли йдеться про майно державної власності – обмеження прав держави на розпорядження таким майном – є неефективним з управлінської точки зору. Держава як власник в особі відповідних органів вправі приймати рішення щодо створення, ліквідації, реорганізації юридичних осіб державної власності, однак після створення таких суб'єктів держава чомусь втрачає право на розпорядження закріпленого за такими суб'єктами часткою свого майна, право державної власності на яку не припинилося. Якщо ж говорити про державні комерційні підприємства, то на них поширюються норми права, що стосуються всіх підприємств, а згідно зі ст. 65 ГК, власник вправі здійснювати свої права щодо управління підприємством зокрема і безпосередньо. Тож ситуація щодо обмеження власника підприємства, за яким майно закріплене на праві господарського відання (в даному випадку – держави), на управління таким підприємством, – є доволі суперечливою як з точки зору науки управління, так і з юридичної точки зору.

Окремо слід зупинитися на змінах, нещодавно внесених до законодавства щодо реєстрації речових прав. Законом України від 11 лютого 2010 року № 1878-VI викладено в новій редакції Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»²². Згідно з ч. 1 ст. 4 нової редакції цього Закону, тепер право господарського відання, право оперативного управління, що належать державі в особі органів, уповноважених управляти державним майном, підлягає обов'язковій державній реєстрації (ці права теж виникатимуть з моменту такої реєстрації).

Відповідно до ч. 2 ст. 4 названого Закону, право господарського відання, право оперативного управління та деякі інші речові права на нерухоме майно є похідними і реєструються після державної реєстрації права власності на таке майно. Згідно з п. 2.2 Тимчасового положення про порядок державної реєстрації права власності та інших речових прав на нерухоме майно, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 07.02.2002 № 7/5 (у редакції наказу від 28.07.2010 № 1692/5), до заяви про державну реєстрацію прав додаються правовстановлювальні документи, їх нотаріально засвідчені копії²³. Значна частина державних підприємств, організацій, установ на сьогодні не мають правовстановлювальних документів на закріплене за ними нерухоме майно державної власності, оскільки це нерухоме майно було збудоване ними або за їх замовленням (і в багатьох випадках ще до 1991 р.).

Тож прийнявши такий Закон, держава по суті позбавила себе і територіальні громади права закріпити нерухоме майно без правовстановлювальних документів на праві господарського відання (оперативного управління) за новими суб'єктами (права, що виникли в період, коли діяло законодавство, що не передбачало обов'язкової реєстрації таких прав, – залишаються чинними). Відносно нерухомого майна, закріпленого за державними і комунальними підприємствами, організаціями, установами після цієї дати, права господарського відання та оперативного управління виникнуть лише за умови їх державної реєстрації (а остання може бути проведеною лише за наявності правовстановлювальних документів).

Завершуючи наше дослідження, вважаємо за необхідне зупинитися на одній важливій особливості законотворчої техніки, що знайшла відображення у прикін-

цевих та перехідних положеннях вищезазначеного Закону від 11.02.2010 № 1878-VI. Вказані положення передбачають набрання чинності цим законом (окрім деяких положень) з дня його опублікування (тобто з 16.03.2010), і водночас установлюється, що державна реєстрація прав на нерухоме майно в порядку, визначеному цим Законом, здійснюється з 01.01.2012. Зі змісту Закону наразі не випливає, чому законодавець не передбачив набрання ним чинності з 1 січня 2012 року (адже формально виходить, що стара редакція Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» з 16.03.2010 замінена новою (редакція Закону № 1878-VI), але виходить, що вона (стара редакція) діє. Принагідно зазначимо, що в деяких законах, які приймалися Верховною Радою України в останні роки (наприклад Закон від 11.06.2009 № 1506-VI²⁴), передбачалися різні строки набрання чинності і введення в дію (незважаючи на те, що відповідні поняття за своєю сутністю є синонімічними). Зазначені особливості, на нашу думку, слід відмітити як недолік законотворчої техніки.

Виходячи з вищезазначеного, вважаємо за необхідне зробити такі висновки і пропозиції:

1. Суспільні відносини, що виникають під час здійснення діяльності із закріплення майна за підприємствами, організаціями, установами на праві оперативного управління та праві господарського відання та під час здійснення управління цим майном – є управлінськими відносинами, що належать до предмета правового регулювання галузі адміністративного права.

2. Господарське відання та оперативне управління майном, закріпленим за державними підприємствами, організаціями, установами, здійснюються шляхом реалізації такими підприємствами, організаціями, установами адміністративної, господарської компетенції, цивільної правоздатності в порядку та в межах, установлених законодавством та установчими документами.

3. Державні підприємства, організації, установи, що виступають об'єктами державної власності, водночас є суб'єктами управлінських відносин, що виникають під час здійснення оперативного управління, господарського відання відповідною часткою майна державної власності, закріпленою за цими суб'єктами. Оперативне управління та господарське відання є зовнішніми формами управлінської діяльності вказаних суб'єктів щодо такого майна.

4. Передбачене ст. 136 ГК право суб'єкта права господарського відання на захист своїх майнових прав від власника, є дискримінуючим для держави-власника і неефективним з управлінської точки зору, оскільки вбачається, що держава в особі відповідних органів повинна бути вправі в будь-який час вилучити його в створеного нею суб'єкта, перезакріпивши таке майно за іншим підприємством, організацією, установою.

5. В бюджетному кодексі України доцільно передбачити, що власні надходження бюджетних установ включаються до загального фонду їх кошторису, і виключити норми, що передбачають включення таких надходжень до спеціального фонду відповідного бюджету. При цьому казначейське обслуговування власних надходжень бюджетних установ доцільно залишити. Слід передбачити в зазначеному кодексі, що бюджетна установа має відокремлений баланс і зобов'язана вести бухгалтерський облік та надавати фінансову звітність у встановленому законодавством порядку.

6. При внесенні змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» доцільно в п. 2 ч. 1 ст. 4 цього Закону слова «право господарського відання; право оперативного управління» виключи-

ти.

З огляду на сучасний стан та численні проблеми правового регулювання закріплення майна за державними підприємствами, господарського відання та оперативного управління закріпленим за ними майном, подальше дослідження цього напрямку є перспективним і актуальним.

1. *Юнусов Р.А.* Право оперативного управління имуществом юридических лиц в современных условиях: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 157. 2. *Луць В.В.* Право оперативного управления в современных условиях // Право собственности в условиях совершенствования социализма. – М., 1989. – С. 69–70. 3. *Сугак А.А.* Правовой режим имущества, закрепленного на праве оперативного управления и праве хозяйственного ведения за юридическими лицами: на примере г. Москвы: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 171. 4. *Цивільне право України: Загальна частина: Підручник.* / В.Г. Фазикош, С.Б. Булеца, Р.Б. Олійник та ін.; за ред. В.Г. Фазикоша, С.Б. Булеци. – К., 2010. – С. 417–418. 5. *Юнусов Р.А.* Цит. работа. – С. 158–159. 6. *Хатунцев О.А.* Право оперативного управления и право хозяйственного ведения в системе органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 62. 7. *Селецкая С.Б.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления как элементы правового положения унитарного предприятия: Дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – С. 10–11, 154–155. 8. *Цивільне та сімейне право України: Підруч.* / За ред. Харитоновна Є.О., Голубевої Н.Ю. – К., 2009. – С. 341. 9. *Сараев Д.В.* Право оперативного управления имуществом публичных учреждений - юридических лиц: По гражданскому законодательству Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 170. 10. *Кряжевских К.П.* Право оперативного управления и право хозяйственного ведения по российскому гражданскому праву: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 7. 11. *Бондаренко Л.* До питання цивільно-правової відповідальності юридичних осіб публічного права // Право України. – 2006. – № 7. – С. 101; *Винар Л.* Проблема відповідальності юридичних осіб, заснованих на державній власності // Вісник Львівського університету. – 2003. – Вип. 38. – С. 288. 12. *Офіційний вісник України.* – 2010. – № 59. – Ст. 2047. 13. *Спасибо-Фатсєва І.* Деякі розсуди про юридичні особи та їх організаційно-правові форми // Право України. – 2007. – № 2. – С. 119–123. 14. *Дягилев А.В.* Управление федеральным имуществом: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 35. 15. *Петров Д.В.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: Дис... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – С. 10. 16. *Кравчук О.* Проблеми правового регулювання організації обліку державного і комунального майна, закріпленого за бюджетними установами. // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право: 36. наук. праць – 2009. – № 4. – С. 141–146. 17. *Єршкіна Г.П.* Правовий режим власних надходжень бюджетних наукових установ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Донецьк, 2007. – С. 16. 18. *Максимов В.А.* Право хозяйственного ведения субъектов системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2007. – С. 8. 19. *Корытов С.О.* Юридическая природа права хозяйственного ведения: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ярославль, 2000. – С. 138–139. 20. *Кряжевских К.П.* Право оперативного управления и право хозяйственного ведения по российскому гражданскому праву: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 183. 21. *Кравчук О.О.* Корпоративні права держави й територіальних громад, державні і комунальні підприємства як об'єкти управління державною та комунальною власністю. // Держава і право: 36. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2010. – Вип. 49. – С. 189–196. 22. *Офіційний вісник України.* – 2010. – № 19. – Ст. 823. 23. *Офіційний вісник України.* – 2010. – № 59. – Ст. 2073. 24. *Відомості Верховної Ради України.* – 2009. – № 45. – Ст. 691.