

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ МАЙНА ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ**THE LEGAL REGIME OF ASSETS OF STATE AND MUNICIPAL ENTERPRISES**

Літошенко О.С., к.ю.н., доцент,

доцент кафедри підприємницького та корпоративного права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Стаття присвячена подальшому дослідженню правового режиму майна державних і комунальних підприємств. Встановлено, що основу правового режиму майна зазначених суб'єктів становлять право господарського відання, право оперативного управління та право постійного користування земельною ділянкою. Проаналізовані теоретичні конструкції права господарського відання та права оперативного управління майном; їх відмінність від права власності; з'ясовані особливості практичної реалізації зазначених правових титулів та обсяг повноважень суб'єктів, за якими майно закріплено на праві господарського відання чи на праві оперативного управління.

Виявлено, що багато дослідників вважають існування права господарського відання та права оперативного управління недоцільним, оскільки вони породжені адміністративно-плановою економікою та монополією державної власності на засоби виробництва, внаслідок чого обговорюється доцільність збереження у законодавстві, а також застосування у практичній діяльності права господарського відання та права оперативного управління як правового режиму майна державних і комунальних юридичних осіб.

Проаналізована сутність і характер права постійного користування земельною ділянкою, особливості його об'єктного та суб'єктного складу, обсяг правомочностей постійного землекористувача порівняно з правом власності та правом господарського відання; з'ясовані переваги і недоліки цього правового титулу. Виявлено, що науковцями звертається увага на низку недоліків права постійного користування земельною ділянкою, внаслідок чого його існування в сучасних умовах оцінюється ними негативно, що є підґрунтям для модернізації цього інституту або відмови від нього.

Встановлено, що факт закріплення за одним суб'єктом господарювання майна на різних правових титулах ускладнює практичну реалізацію майнових відносин суб'єктів, внаслідок чого, а також з урахуванням критичної оцінки досліджуваних правових титулів, було зроблено висновок про доцільність комплексної глибокої й докорінної трансформації інститутів права господарського відання, права оперативного управління та права постійного землекористування у їх взаємозв'язку та взаємодії.

Ключові слова: державні підприємства, комунальні підприємства, правовий режим майна, право власності, право господарського відання, право оперативного управління, право постійного землекористування.

The article is devoted to further research of the legal regime of assets of state and municipal enterprises. The basis of the legal regime of assets of these enterprises are the right of economic management, the right of operational management and the right of permanent use of the land. Theoretical constructs of the right of economic management, the right of operation management and their difference from the property right are analysed.

The peculiarities of the practical realization of these legal titles and the scope of powers of their subjects are studied out. It has been found that many researchers consider the existence of right of economic management and right of operation management inappropriate because they are generated by the administrative-planned economy and the monopoly of state ownership, so the expediency of retaining in the law, as well as the application in the practice the right of economic management and the right of operational management as a legal regime of assets of state and municipal enterprises are discussed.

The essence and character of the right of permanent use of the land plots, the features of its object and subject composition, the scope of powers of the permanent land user in comparison with the property right and the right of economic management are analysed; the advantages and disadvantages of this legal title are clarified. It is revealed that scientists pay attention to a number of disadvantages of the right of permanent land use. As a result its existence in modern conditions is evaluated by them negatively, so it serves as a basis for modernization of the right of permanent land use or its abandonment.

It is established that belonging for one enterprise the assets on different legal titles complicates the practical realization of economic relations of subjects. As well as taking into account the critical appraisal of the investigated legal titles, it is made the conclusion about the necessity of a complex deep and fundamental transformation of the right of economic management, the right of operation management and the right of permanent land use in their interconnection and interaction.

Key words: state enterprises, municipal enterprises, legal regime of assets, property right, right of economic management, right of operation management, right of permanent land use.

Постановка проблеми. В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який визначає правовий режим майна суб'єктів господарювання, зокрема державних і комунальних підприємств. Норми, присвячені правовому режиму майна суб'єктів господарювання, містяться в Цивільному кодексі України (далі – ЦК України), Господарському кодексі України (далі – ГК України), Земельному кодексі України (далі – ЗК України), а також у низці законів України, що є передумовою виникнення колізій у законодавстві.

Майно державного чи комунального підприємства перебуває у державній (комунальній) власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання чи праві оперативного управління; земельні ділянки надаються державним (комунальним) підприємствам із земель державної або комунальної власності на праві постійного землекористування. Така різниця у правовому режимі різних об'єктів майна одного й того ж суб'єкта створює незручності, ускладнює практичну реалізацію майнових відносин суб'єктів й не сприяє стабільному господарюванню.

Аналіз останніх досліджень. Правовий режим майна суб'єктів господарювання ґрунтовно досліджений такими вченими у сфері господарського права, як О.М. Вінник, О.В. Кологойда, І.М. Кучеренко, В.С. Щербина тощо; право постійного користування земельною ділянкою досліджувалося багатьма науковцями у галузі земельного права. Зокрема, воно аналізується у працях А.М. Мірошниченка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, М.В. Шульги та багатьох інших вчених. Водночас факт закріплення за одним суб'єктом господарювання майна на різних правових титулах може виявитися фактором невизначеності, що зумовлює необхідність проведення подальших наукових пошуків у зазначеній сфері.

Формування цілей статті. З огляду на вищезазначене, метою статті є подальше дослідження правового режиму майна державних і комунальних підприємств. Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження передбачається вирішити такі завдання: проаналізувати право господарського відання та право оперативного управління майном; дослідити особливості реалізації права

постійного землекористування, встановити переваги й недоліки зазначених правових титулів та їх співвідношення, на підставі чого сформувані можливі шляхи їх реформування.

Виклад основного матеріалу. Згідно з ч. 1 ст. 133 ГК України основу правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій базується їх господарська діяльність, становлять право власності та інші речові права, зокрема право господарського відання та право оперативного управління. Майно державного чи комунального підприємства перебуває у державній (чи комунальній) власності (ст.ст. 326 та 327 ЦК України) й відповідно до норм ст.ст. 73 та 78 ГК України закріплюється за такими підприємствами на праві господарського відання чи на праві оперативного управління.

Згідно з ч. 1 ст. 136 ГК України *право господарського відання* є речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених ГК України та іншими законами.

Право господарського відання – правова форма використання майна, яка властива саме суб'єктам підприємницької діяльності (державним комерційним підприємствам та комунальним комерційним підприємствам – ст.ст. 74 та 77 ГК України). За суб'єктами господарювання, не віднесеними до суб'єктів підприємництва, майно не може закріплюватися на праві господарського відання; щодо них застосовуються інші форми правового режиму майна (право оперативного управління, право користування та інші правові титули). При цьому власником майна державних підприємств залишається держава, а майно комунальних підприємств продовжує перебувати у комунальній власності, адже ще за часів римського права утвердився постулат: у одній речі може бути лише один власник [1, с. 102–111].

Як наголошує В.С. Щербина, обсяг повноважень державного підприємства щодо державного майна у будь-якому разі має бути тією чи іншою мірою меншим, ніж у держави-власника, адже встановлення державному підприємству обсягу повноважень, належних державі як власнику, фактично означало б утрату державою контролю над своєю власністю, а можливо і втрату самого права власності на ввірене підприємству майно [2, с. 260–261]. Тому між правом власності і правом господарського відання є суттєва різниця. Якщо право власності існує незалежно від інших господарських прав і може обмежуватися лише законом, то право господарського відання по суті є похідним від права власності, оскільки саме власник наділяє створений ним суб'єкт господарювання певним майном. Якщо повноваження власника носять абсолютний характер, то суб'єкт права господарського відання істотно обмежений у здійсненні повноваження розпоряджатися певними видами майна, й може реалізувати таке повноваження виключно за згодою власника [3, с. 214].

Підприємство, майно якого закріплене за ним на праві господарського відання, залежить у вирішенні цілої низки питань від власника майна. Зокрема, воно не може безоплатно передавати належне йому майно іншим суб'єктам, відчужувати, передавати у заставу майнові об'єкти, які належать до основних фондів, здавати в оренду цілісні майнові комплекси структурних одиниць і підрозділів таке підприємство має право тільки за попередньою згодою органу, до сфери управління якого воно належить, і, як правило, на конкурентних засадах, якщо інше не встановлено законом.

Розпоряджатися в інший спосіб майном, яке належить до основних фондів, підприємство має право лише у межах повноважень та у спосіб, що передбачені ГК України та іншими законами. До того ж власник майна,

закріпленого на праві господарського відання за суб'єктом підприємництва, здійснює контроль за використанням і збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений орган (зокрема, через призначення на посади керівників підприємств, затвердження стратегічних, фінансових, інвестиційних та інших планів, проведення моніторингу виробничої та фінансової діяльності підприємства тощо), не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства.

Як слушно акцентовано у спеціальній літературі, право господарського відання відрізняється від права власності й тим, що підприємство може бути ліквідоване чи реорганізоване за рішенням власника майна або уповноваженого ним органу. У випадку державного підприємства право приймати рішення щодо його ліквідації чи реорганізації належить органу, який уповноважений створювати такі підприємства; отже власник майна матиме таке право, а підприємство – не матиме [2, с. 297].

Водночас сучасні дослідники зазначають, що право господарського відання породжене адміністративно-плановою економікою та монополією державної власності на засоби виробництва. Воно збереглося у чинному законодавстві з огляду на перехідний характер економіки та значну кількість державних і комунальних підприємств [2, с. 295], внаслідок чого його називають «недосконалою правовою конструкцією в умовах ринкової економіки», а саме державне підприємство – «квазівласником» [4, с. 519].

Ще більш обмеженим порівняно з правом власності та правом господарського відання є право оперативного управління майном. Відповідно до ч. 1 ст. 137 ГК України *правом оперативного управління* визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених ГК України та іншими законами, а також власником майна.

Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління в обсязі, зазначеному в статуті підприємства; аналогічно на праві оперативного управління майно закріплюється за комунальними некомерційними підприємствами, а також за деякими іншими некомерційними суб'єктами господарювання.

Зміст правомочностей суб'єкта права оперативного управління істотно вузьчий, ніж у випадку права господарського відання [5, с. 212]. Власник майна, закріпленого на праві оперативного управління за суб'єктом господарювання, здійснює контроль за використанням і збереженням такого майна безпосередньо або через уповноважений ним орган. Проте межі управління майном з боку власника значно ширші – власник, наділяючи підприємство майном, визначає межі прав із використання цього майна і встановлює певну сукупність майнових повноважень підприємству. Щодо наданого йому майна підприємство діє самостійно, але власник має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, яке не використовується у господарській діяльності або використовується не за призначенням [3, с. 215].

Фактично суб'єкти права оперативного управління володіють, користуються та розпоряджаються належним їм майном лише згідно з його призначенням і відповідно до мети фінансування з боку власника. Найбільше обмежені повноваження такого суб'єкта стосовно розпорядження майном: у нього немає права продати, обміняти чи здійснити інші подібні дії без згоди власника – держави чи територіальної громади в особі уповноважених органів.

Як слушно зазначено у спеціальній літературі, правовий режим майна, яке використовується у сфері господарювання, за своїми титулами є ширшим від відповідного правового режиму, передбаченого ЦК України, оскільки,

крім приватноправових елементів, ГК України регулює відносини у сфері державного та комунального господарювання, діяльність природних монополій, товариств змішаних форм власності тощо, що потребує диференціації правових режимів закріплення майна за відповідними суб'єктами. Тому ГК України, крім такого абсолютного речового права як право власності, передбачає й інші речові права – право господарського відання та право оперативного управління. Повноваження власника майна є набагато ширшими, ніж повноваження суб'єкта права господарського відання та права оперативного управління, зокрема щодо розпорядження відповідним майном, а також контролю власника за його використанням [6, с. 172].

Слід зауважити, що багато вчених-господарників вважають існування права господарського відання та права оперативного управління недоцільним. Так, І.М. Кучеренко зазначає, що правові інститути господарського відання та оперативного управління є надбанням радянської правової системи і невідомі іноземним правопорядкам, які знають лише таке поняття як право довірчої власності [7, с. 141].

Науковцями обґрунтовується, що від цих правових титулів слід відмовитися, визнавши усіх юридичних осіб суб'єктами права власності на належне їм майно. У сфері майнових відносин, особливо у підприємстві, право власності має стати єдиним правовим режимом майна юридичних осіб незалежно від їх виду [2, с. 300–302]. Втім, існують і протилежні думки, тому зазначене питання наразі залишається дискусійним [2, с. 302; 8, с. 100–101].

Окрім досліджених правових титулів, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 133 ГК України господарська діяльність може здійснюватися на основі інших речових прав, передбачених ЦК України. Зокрема, ст. 395 ЦК України встановлює такі види речових прав на чуже майно: право володіння, право користування (сервітут), право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право забудови земельної ділянки (суперфіцій). Законом можуть бути встановлені й інші речові права на чуже майно. Так, ч. 2 ст. 133 ГК України передбачає, що майно суб'єктів господарювання може бути закріплено на іншому праві відповідно до умов договору з власником майна. Такими договірними правами можуть бути оренда, лізинг, концесія, зберігання, іпотека, спільна діяльність, довірча власність тощо.

Як випливає зі змісту ст.ст. 179, 181, 190 ЦК України, ст. 139 ГК України одним із об'єктів майна є земельна ділянка. Водночас згідно ст. 4 ГК України земельні відносини не є предметом його регулювання, а розмежування відносин у сфері господарювання з іншими видами відносин має суттєве значення для правильного застосування положень нормативно-правових актів [6, с. 9]. Тому слід чітко розмежувати правовий режим земельних ділянок державних і комунальних підприємств, які передаються останнім на праві постійного користування на підставі ст. 92 ЗК України, і правовий режим іншого майна таких суб'єктів.

Відповідно до ст. 92 ЗК України **право постійного користування земельною ділянкою** – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. Права постійного землекористування набувають, у першу чергу, підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності (державні сільськогосподарські, промислові, будівельні, транспортні підприємства, комунальні житлово-експлуатаційні підприємства, наукові, природоохоронні та оздоровчі установи державної або комунальної власності тощо), а також деякі інші суб'єкти, прямо зазначені у ч. 2 ст. 92 ЗК України.

На думку О.О. Погрібного, юридичне значення права постійного землекористування полягає у тому, що воно

виключає можливість виникнення так званої «подвійної» власності держави або територіальних громад та їх підприємств, установ і організацій [9, с. 140]. Відмінну позицію займає А.М. Мірошниченко, адже чинний ЗК України не передбачає можливості для державних і комунальних підприємств володіти земельними ділянками на праві власності, відсутня також і пряма заборона, тому набуття земельних ділянок у власність відповідно до закону (цивільного законодавства про правочини) можливе [10, с. 222–223].

Водночас дослідники зазначають, що суб'єкти права постійного землекористування поставлені у несприятливі умови при здійсненні господарської діяльності, оскільки на відміну від суб'єктів, що використовують майно на праві власності чи на праві господарського відання, вони позбавлені можливості розпоряджатися своїми ділянками, що, на слухну думку науковців та експертів [11, с. 225], робить його менш привабливим для суб'єктів господарювання й спонукає останніх укладати «сірі» договори про спільний обробіток землі, спільну діяльність тощо, які по суті є прихованими договорами про оренду або відчуження земель [11, с. 225; 12]. З цієї ж причини існування права постійного користування земельними ділянками оцінюється виключно негативно [10, с. 245].

Як зазначено у спеціальній літературі, збереження права постійного користування земельними ділянками з обмеженим суб'єктним складом суперечить обов'язкам України з адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, адже з позиції законодавства ЄС про конкуренцію (ст. 86.1 Угоди про заснування ЄС) надання права постійного користування розглядається як державна допомога, яка допускається в обмежених випадках для досягнення певної мети [14, с. 69]. Проте в Україні надання земельних ділянок у постійне користування ніяким чином не прив'язується до конкретної мети, а залежить лише від організаційно-правової форми суб'єкта.

Висновки. Отже, право господарського відання та право оперативного управління по суті є формами реалізації права державної чи комунальної власності на майно. У теорії господарського права обговорюється доцільність збереження у законодавстві, а також застосування у практичній діяльності права господарського відання та права оперативного управління як правового режиму майна юридичних осіб, заснованих державою [2, с. 303], що є складником більш широкої дискусії щодо реформування державної власності [2, с. 216]. Основні позиції науковців полягають у тому, що зазначені правові титули потрібно зберегти у чинному законодавстві [2; 8] або ж відмовитися від них і визнати всіх юридичних осіб, заснованих державою, власниками свого майна [4; 5; 7].

Право постійного землекористування також можна розглядати як форму реалізації права державної чи комунальної власності на специфічний об'єкт майна – земельні ділянки. Втім дослідники звертають увагу на низку недоліків права постійного землекористування [10, с. 245; 11, с. 225–226; 12; 13, с. 54–55], внаслідок чого його існування в сучасних умовах оцінюється виключно негативно [10, с. 245], що є підґрунтям для модернізації цього інституту [12] або відмови від нього [10, с. 245]. Крім того, існування права постійного користування земельними ділянками суперечить законодавству ЄС про конкуренцію [14, с. 69], що можна розглядати як додаткову підставу для реформування зазначеного правового інституту.

Таким чином, доцільно вбачається комплексна глибока й докорінна трансформація інститутів права господарського відання, права оперативного управління та права постійного землекористування як форм реалізації права державної та комунальної власності, механізмів закріплення державного / комунального майна за відповідними підприємствами у їх взаємозв'язку та взаємодії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Підпригора О.А. Основи римського приватного права. Київ : Вища школа, 1995. 264 с.
2. Щербина В.С. Актуальні проблеми господарського права. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 528 с.
3. Щербина В.С. Господарське право : підручник. 6-те вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 640 с.
4. Шевченко Я.М. Цивільний кодекс України : наук.-практ. ком. Частина друга. Київ : Ін Юре, 2004. 896 с.
5. Вінник О.М. Господарське право : навч. посіб. 2-ге вид., змін. і допов. Київ : Правова єдність, 2008. 766 с.
6. Грудницька С.М. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України. Київ : ЦУЛ, 2016. 488 с.
7. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2(22). С. 134–146.
8. Червяцова А.О. Правовий режим майна державних унітарних підприємств: актуальні питання. *Право України*. 2000. № 12. С. 100–101.
9. Погрібний О.О., Каракаш І.І. Земельне право України : підручник. Вид. 2, перероб. і доп. Київ : Істина, 2009. 600 с.
10. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : ЦУЛ, 2011. 516 с.
11. Мірошніченко А.М. Земельне право України : підручник. 2-ге видання, допов. і перероб. Київ : ЦУЛ, 2011. 678 с.
12. Федун А. Право постійного користування землями: між минулим та майбутнім. AgroPortal: веб-сайт. URL: <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/pravo-postoyannogo-polzovaniya-zemlyami-mezhdu-proshlym-i-budushchim/#> (дата звернення: 14.01.2020).
13. Літошенко О.С. Правовий режим земельних ділянок державних і комунальних підприємств. *Справедливість, закон і суспільство у сучасній державі* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2018. С. 52–55.
14. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами міст України. Київ : ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. 336 с.