



**ГІРЕНКО О.Т.,
аспірант**

*Інститут
міжнародних відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка*

**ПРАВО
ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАСНОСТІ ЯК
ОСНОВА УЧАСТІ
ДЕРЖАВИ В
ЦИВІЛЬНИХ
ПРАВОВО-
ВІДНОСИНАХ**

Однією із складових процесу перетворення політико-правової системи українського суспільства є забезпечення рівноправного становища учасників цивільно-правових відносин, діяльність яких має будуватися на принципах диспозитивності та незалежності в прийнятті вольових рішень стосовно участі в господарському обороті. При застосуванні ринкових механізмів господарювання має забезпечуватися право суб'єктів на здійснення вільної підприємницької діяльності. Незважаючи на те, що держава є особою публічного права, вона досить активно бере участь в майнових відносинах. При цьому слід зазначити, що держава є особливим суб'єктом майнових відносин, для якого участь в цивільному обороті не є основною діяльністю. Особливість держави, як суб'єкта цивільних відносин, полягає в тому, що в цивільно-правових угодах вона повинна дотримуватися встановлених нею ж правил на рівні з іншими суб'єктами.

Гарантії вільної участі в господарських відносинах можна поділити на дві категорії: загальні та майнові. До першої нале-

жать свобода обрання організаційної форми діяльності, право на вільний вибір незабороненої діяльності, на доступ до інформаційних та трудових ресурсів тощо¹.

До другої категорії належать гарантії недоторканості власності. Саме власність – майно суб'єктів, необхідне для здійснення господарської діяльності, є економічною передумовою такої діяльності. Економічні відносини власності отримують юридичне закріплення в праві власності. Передусім це стосується права власності на засоби виробництва. Процес роздержавлення фактично сприяв зміні форм власності на засоби виробництва. Рівність усіх суб'єктів права власності на найвищому нормативному рівні було закріплено в Конституції України 1996 року. Отже держава перестає бути монопольним власником на засоби виробництва і стає поряд з іншими суб'єктами цивільних правовідносин. Разом з тим збільшення кількості підприємств, заснованих на колективній та приватній власності в Україні відбувається на фоні недостатньої законодавчої урегульованості правових основ рівноправної участі держави в цивільних правовідносинах, особливо щодо майнової рівноправності.

Ключовим моментом в регулюванні майнових основ цивільних правовідносин стало прийняття в 1991 році Закону України “Про власність”². Згідно з його положеннями власність в Україні виступає в формах приватної, колективної та державної. Так вперше на законодавчому рівні було закріплено рівність державної та інших форм власності.

Якщо коло суб'єктів права приватної та колективної власності визначається за нормами цивільного права, то виділення суб'єктів права державної власності пов'язане зі сферою дії публічного права. Розглянемо хто здійснює право власності стосовно державного майна. Відповідно до Закону “Про власність” суб'єктом права державної власності стосовно загальнодержавної власності є держава в особі Верховної Ради України. Управління цим майном від імені держави здійснює Кабінет Міністрів України через міністерства та інші підвідомчі органи виконавчої влади³. Основою участі держави, як самостійного суб'єкта цивільних відносин, є майно, що не розподілене між державними органами та підприємствами. Це кошти державної скарбниці, конфісковане, реквізоване чи безхазяйне майно тощо.

Суб'єктами права комунальної власності виступають органи місцевого самоврядування, а об'єктами, відповідно, кошти місцевих бюджетів та майно, необхідне для здійснення функцій відповідних територіальних громад.

В обох випадках управління таким майном здійснюють уповноважені на те відповідними радами органи виконавчої влади. При укладанні ними угод цивільного характеру вони виступають від імені

держави або територіальної громади, відповідаючи при цьому коштами, що знаходяться в державній скарбниці чи скарбницях територіальних громад, або іншим майном, не розподіленим між державними юридичними особами. Розподіл власності на загальнодержавну та комунальну здійснюється на законодавчому рівні центральними органами виконавчої влади⁴.

Держава в особі державних органів є менш активним учасником цивільних відносин порівняно з юридичними та фізичними особами. Значно частіше учасниками цивільного обігу виступають державні підприємства та установи, створені суб'єктами права державної та комунальної власності, за якими закріплене майно, що є державною власністю та використовується ними в своїй діяльності.

Значна частина державного майна фактично розподілена між юридичними особами, які здійснюють господарську діяльність. Особливе місце займають казенні підприємства (підприємства, які згідно з законодавством не підлягають приватизації⁵). Часто учасниками цивільних угод виступають установи – особи публічного права, майно яким передається для здійснення певних функцій. Саме ці юридичні особи, які здійснюють свою діяльність на основі державного майна, є основними учасниками цивільного обороту.

Для укладання цивільних угод та, відповідно, здійснення господарської діяльності державне підприємство повинно мати правосуб'єктність – здатність своїми діями набувати цивільних прав та обов'язків. Державне підприємство є юридичною особою і згідно з цивільним законодавством повинно мати відокремлене майно⁶. Саме в межах цього майна, за загальними принципами цивільного права, юридична особа несе відповідальність перед контрагентами за взяті на себе зобов'язання.

За Законом України "Про власність"⁷ майно, що є державною власністю і закріплене за державним підприємством, належить йому на праві повного господарського відання. Окремо зазначається, що до права господарського відання застосовуються правила про право власності. В ідеалі таке положення дає контрагентам державного підприємства можливість на захист своїх прав, забезпечених майном такого підприємства. Проте фактично існують законодавчі перешкоди для задоволення вимог кредиторів за рахунок державного майна, закріпленого за державним підприємством, які стосуються заборони відчуження державного майна шляхом звернення стягнення на таке майно та його продажу в процесі розгляду справ про банкрутство, причому не лише стосовно підприємств, заснованих повністю на державній власності, а й тих, в статутному фонді яких державна частка становить понад 25 відсотків⁸.

За таких умов важко говорити про фактичну рівноправність в цивільних відносинах державних підприємств та тих, що засновані на умовах приватної власності.

Складніша ситуація виникає в випадку участі в цивільних угодах державних установ, за якими закріплене державне майно на праві оперативного управління. Розроблене радянським правом⁹ поняття права оперативного управління знайшло відображення в сучасному українському законодавстві¹⁰. Відповідно до положень Закону відповідальність за зобов'язаннями державної установи в разі недостатності у неї коштів несе власник – держава.

Державне майно закріплюється за певною державною установою, яка є юридичною особою і фактично здійснює оперативне (поточне) управління ним. Разом з тим власник майна – держава, як правило в особі вищестоячого державного органу, що теж є юридичною особою, може розпоряджатися цим майном, виходячи з адміністративної підпорядкованості нижчестоячого органу вищестоящому. Виникає ситуація, за якої право власності стосовно того самого майна реалізується двома юридичними особами, які, разом з тим, є підрозділами держави, як єдиної складової системи, та ще й підпорядковані одна одній.

Якщо допустити, що держава є єдиним власником закріпленого за державними установами майна, а останні здійснюють управління ним лише в інтересах держави в межах наданих їм повноважень та мети своєї діяльності, яка повинна носити публічний (не господарський) характер, то в процесі реалізації своїх прав на участь в цивільному обороті, в якому установа виступає від свого імені (як юридична особа), а не від імені держави, і, відповідно, є самостійним учасником, вона вступає в цивільні відносини з іншими суб'єктами, якими можуть бути як приватні особи, так і інші державні установи та підприємства, як зрештою і сама держава. Отже укладання цивільно-правової угоди між державними органами створює ситуацію, за якої такі відносини складаються у держави, як єдиного повноправного власника майна, самої з собою – в особах різних установ. Застосування до таких відносин норм цивільного права є недоречним, оскільки відсутня різниця інтересів сторін, хоча вони повинні переслідувати спільну мету. Іншими словами жодна з державних установ в таких відносинах не може переслідувати власних, наявних лише у неї інтересів. В такому випадку важко розглядати установу як дійсно самостійного суб'єкта в цивільних правовідносинах, тому її право на участь в таких відносинах залишається спірним.

Для обґрунтування можливості участі державної установи в цивільних відносинах слід відмітити, що її основна діяльність носить публічний характер. Участь установи в цивільному обороті не є її

метою, тобто не переслідує загальнодержавної мети. А тому при укладанні угод цивільно-правового характеру установи переслідують не спільну державну ціль, а індивідуальні інтереси, які в кожному конкретному випадку слугують необхідними та допоміжними для здійснення покладених на неї державою завдань. Таким чином цивільна угода носить саме оперативний характер для основної діяльності такої юридичної особи. І тому її можна признати самостійним суб'єктом стосовно цивільних зобов'язань.

Отже у відносинах між державними установами слід розрізняти цивільно-правові та адміністративно-правові елементи. В першому випадку право оперативного управління державним майном, як основи діяльності, є тісно пов'язане саме з діяльністю окремої державної установи і наближається по обсягу до права власності останньої на закріплене майно як економічної основи такої діяльності. В другому випадку установа здійснює управління майном в інтересах єдиного власника – держави та є її “повіреним” для досягнення загальнодержавної мети. При цьому таке управління здійснюється на підставі адміністративних актів не лише у відносинах з вищестоящим органом, а й з іншими установами, з якими вона не має взаємопідпорядкування. В такому випадку стосовно майна переданого державою установі в оперативне управління, діє адміністративне підпорядкування органу управління, який представляє державу, при реалізації права власності стосовно цього майна.

Якщо стороною в цивільній угоді з державною установою як юридичною особою виступає приватна особа виникають питання щодо можливості захисту інтересів останньої у випадку невиконання установою своїх зобов'язань. Оскільки в разі відсутності у державного утворення власного майна, набутого в результаті самостійної господарської діяльності та власних (не бюджетних) коштів, відшкодування збитків, завданих невиконанням, має здійснювати власник майна – держава¹¹. При цьому виникає проблема, що майно не належить установі – стороні по цивільному договору на праві приватної власності або на праві повного господарського відання, як це має місце стосовно державних підприємств. В такому разі установа не може нести відповідальність у межах закріпленого за нею майна, а це в свою чергу робить неможливим зокрема виконання винесеного проти неї судового рішення. Постає питання, в якій мірі державна установа може бути цивільним відповідачем і яким чином має реалізовуватися додаткова відповідальність держави як власника майна в порядку статті 39 Закону України “Про власність”.

Що стосується казенного підприємства, то статус його майна та порядок управління подібний до установи. Майно такого

підприємства належить йому на праві оперативного управління. За своїми зобов'язаннями казенне підприємство володіє коштами та майном, що є в його розпорядженні, за винятком основних фондів, переданих підприємству державою. Управління казенним підприємством здійснюється відповідними органами центральної виконавчої влади.

Незважаючи на процес приватизації та роздержавлення економіки, державна частка як підсумок викладеного в господарському обороті країни залишається значною. Але збільшення недержавного сектору економіки зумовлює необхідність вироблення нових механізмів регулювання участі держави в цивільних правовідносинах. Проте на сучасному етапі розвитку не забезпечується фактична рівність держави з іншими суб'єктами цивільних правовідносин. З одного боку знаходяться господарські суб'єкти, засновані на приватній власності, які в своїй діяльності керуються нормами цивільного права та реалізують повноцінне право власності стосовно належного їм майна. З іншого боку – органи центральної та місцевої влади, державні установи та підприємства, які використовують адміністративні методи для впливу на цивільні правовідносини та особливий статус державного майна, що створює їх фактичну перевагу над суто приватними особами.

Існування паралельно сучасних положень стосовно рівності всіх форм власності та вироблених за умов соціалістичних економічних відносин правил стосовно права державної власності не сприятиме використанню закріплених у Конституції прав та свобод. Держава продовжує використовувати адміністративні методи для створення особливого режиму державної власності, залишаючи при цьому здійснення права на захист лише в межах цивільного права.

Для забезпечення фактичної рівності всіх суб'єктів цивільно-правових відносин необхідно визначити механізм участі в них установ та органів центральної та місцевої влади як публічних осіб, так само як і порядок їх майнової відповідальності за рахунок державних коштів відповідних скарбниць та державних майнових фондів. Крім того, державі слід ширше використовувати організацію підприємств, заснованих на державній власності, в формі господарських товариств. Така форма організації є найбільш гнучкою, оскільки дозволяє найефективніше забезпечити співіснування державного та приватного капіталу, зокрема, у вигляді "змішаних" товариств. І, нарешті, використання форми господарського товариства для організації підприємства, заснованого на державній власності, дозволить підпорядкувати його діяльність виключно нормам цивільного права. Але для створення товариства, заснованого на

державній власності, необхідно вирішити питання з правовим статусом переданої до статутного фонду державної власності.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Розділ I “Загальні положення” Закону України “Про підприємництво” N 698-XII від 07.02.1991 р.
- ² Закон України “Про власність” № 697-XII від 07.02.1991 р.
- ³ Декрет Кабінету Міністрів України “Про управління майном, що є у загальнодержавній власності” № 8-92 від 15.12.1992р.
- ⁴ Див.: Постанова КМУ “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю та власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)” від 05.11.1991р. та Указ Президента України “Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності” N 560/93 від 26.11.1993 р.
- ⁵ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про підприємства в Україні” N 72/98-ВР від 04.02.1998 р.
- ⁶ Ст. 23 Цивільного кодексу Української РСР, затвердженого Законом від 18.07.1963р.
- ⁷ П. 1 ст. 37 Закону України “Про власність” № 697-XII від 07.02.1991 р.
- ⁸ Закон України “Про введення мораторію на примусову реалізацію майна” № 2864-III від 29.11.2001р.
- ⁹ Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. – М.: Юридическая литература, 1981. – С. 75.
- ¹⁰ Ст. 39 Закону України “Про власність” № 697-XII від 07.02.1991 р.
- ¹¹ П. 3 ст. 39 Закону “Про власність” № 697-XII від 07.02.1991 р.

Надійшла до редакції 15.02.2002