

# Деякі актуальні питання

## вдосконалення нормативно-правового регулювання оренди державного майна



### **І. В. Даценко**

*заступник начальника відділу законодавства з питань підприємництва та приватизації Департаменту цивільного законодавства та підприємництва Міністерства юстиції України*

**М**іністерство юстиції України безпосередньо на практиці не реалізує державну політику у сфері оренди державного майна, однак, як орган, на який покладено повноваження щодо здійснення правової експертизи всіх проектів законів та інших актів законодавства на предмет їх відповідності Конституції та законам України, а також вимогам нормопроектувальної техніки, Мін'юст постійно бере участь у процесах вдосконалення нормативного регулювання відносин у сфері оренди державного майна, підтримує ініціативи Фонду державного майна та спільно з Фондом вивчає проблемні питання оренди державного майна.

У цій статті увага звертається на основні та найбільш актуальні питання, пов'язані з орендою державного майна, які виникали у практиці Міністерства юстиції.

1. До питання про визначення об'єкта оренди відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про оренду державно-

го майна» об'єктами оренди за цим Законом є:

– цілісні майнові комплекси державних підприємств та організацій, підприємств, заснованих на майні, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць);

– нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно вказаних підприємств;

– майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Тобто Законом передбачається, що дія його положень поширюється на державне майно, а під поняттям «державне майно» розуміється майно, яке закріплене за державними підприємствами, до кола яких зазвичай прийнято відносити лише державні унітарні підприємства, тобто підприємства, які утворені одним засновником та які мають статутний капітал, який не розподілений на частки (а саме – це державні комерційні та казенні підприємства).

Виникає питання щодо можливості застосування норм цього Закону до майна державних корпоративних підприємств – державних акціонерних компаній, 100 відсотків акцій яких належить державі в особі міністерств чи інших суб'єктів управління, а також можливості та доцільності поширення порядку передачі майна в оренду, визначеного Законом України «Про оренду державного та комунального майна» на такі компанії.

Існують 2 протилежні підходи до вирішення питання щодо власника майна, яке передане державним акціонерним товариствам, 100 відсотків акцій яких належить державі.

Перший підхід полягає у повному поширенні загальних положень щодо юри-

дичних осіб (зокрема господарських товариств) на всі товариства, утворені за участю держави, та визнання усього майна, переданого до статутного капіталу господарського товариства, його приватною власністю (так званий цивілістичний підхід). Обрання керівним цього підходу тягне за собою визнання того, що державні акціонерні товариства здійснюють передачу майна, на базі якого вони утворені, самостійно та без дотримання процедури, передбаченої Законом для майна державних комерційних підприємств. Основним законодавчим аргументом прихильників цього підходу є положення Цивільного та Господарського кодексів України (далі – ЦК України, ГК України) та Закону України «Про господарські товариства». А саме: відповідно до ст. 115 ЦК України господарське товариство є власником: 1) майна, переданого йому учасниками товариства у власність як вклад до статутного (складеного) капіталу; 2) продукції, виробленої товариством у результаті господарської діяльності; 3) одержаних доходів; 4) іншого майна, набутого на підставах, що не заборонені законом. Згідно зі ст. 85 ГК України господарське товариство є власником: майна, переданого йому у власність засновниками і учасниками як внески; продукції, виробленої в результаті господарської діяльності товариства; доходів, одержаних від господарської діяльності товариства; іншого майна, набутого товариством на підставах, не заборонених законом. Аналогічні положення містить і ст. 12 Закону України «Про господарські товариства», згідно з якою товариство є власником: майна, переданого йому учасниками у власність як вклад до статутного (складеного) капіталу.

Другий підхід базується на тому, що державні акціонерні товариства мають особливості в утворенні, які полягають в першу чергу у визначенні того,

що майно, передане господарським товариствам, 100 відсотків статутного капіталу яких належить державі, має ознаки державного майна і відносно такого майна діють обмеження щодо вільного розпорядження, які передбачені для державного майна. У зв'язку з цим і передача такого майна в оренду також має відбуватися із дотриманням порядку, передбаченого положеннями Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Аналіз положень чинного законодавства у сфері управління державною власністю дає підстави стверджувати, що на сьогодні є законодавчі підстави вважати майно таких компаній державною власністю, що закріплюється за такими компаніями на праві господарського відання. Законодавець чітко не встановлює цього, але постійно робить кроки у напрямку до визначення 2 підходу. Підтвердження цього можна знайти у положеннях Законів України «Про акціонерні товариства», «Про управління об'єктами державної власності», «Про холдингові компанії».

А саме, виходячи із змісту ст. 15 Закону України «Про приватизацію державного майна», заснування акціонерного товариства державою з передачею до статутного фонду державного майна не є способом відчуження державного майна відповідно до цього Закону. Законодавство не містить положень, які б надавали повноваження органам державної влади відчужувати державне майно із державної власності шляхом внесення до статутного фонду державної акціонерної компанії.

Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації є суб'єктами управління об'єктами дер-

жавної власності (ст. 4 Закону). Цим Законом також не передбачено набуття права власності державною акціонерною компанією на передані до її статутного фонду пакети акцій.

Крім того, необхідно зазначити, що корпоративні права держави, надані господарським структурам в управління, не можуть бути відчужені з державної власності без дозволу Кабінету Міністрів України. Стосовно них не можуть вчинятися дії, наслідком яких може бути відчуження цих корпоративних прав з державної власності. Відчуження корпоративних прав держави здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації (ч. 2 ст. 9 Закону).

Статтею 1 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачено, що особливості правового статусу, утворення, діяльність, припинення акціонерних товариств, що проводять діяльність на ринках фінансових послуг, а також державних акціонерних товариств, визначаються законами. Таким чином, зазначеним Законом передбачається встановлення на законодавчому рівні особливостей правового статусу державних акціонерних товариств. На сьогодні законопроектів з порушеного питання немає, однак ця норма вже свідчить про те, що виключне застосування у даному випадку цивілістичного підходу є невірним.

Єдиним законодавчим актом, який на сьогодні чітко врегульовує питання правового статусу майна акціонерних товариств, єдиним засновником і учасником яких виступає держава, є Закон України «Про холдингові компанії в Україні». А саме, за пропозицією Президента України вказаний Закон було доповнено ч. 13 ст. 6, згідно з якою пакети акцій (часток, паїв) або інше майно, передані до статутного фонду державної холдингової компанії (а такою є холдингова компанія, утворена у формі відкритого акціонерно-

го товариства, не менш як 100 відсотків акцій якого належить державі), перебувають у державній власності і закріплюються за нею на праві господарського відання.

Проте цих положень недостатньо для належного, остаточного і всебічного регулювання порушеного питання, оскільки на сьогодні переважна більшість державних акціонерних компаній згідно з їх установчими документами не є холдинговими компаніями, хоча фактично за всіма ознаками їх можна віднести до холдингових компаній (ст. 1 Закону визначає, що холдингова компанія – це акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств).

Остаточну крапку у цьому питанні повинен все-таки поставити законодавець. Для завершення тривалих дискусій з цього питання необхідним є чітке та однозначне визначення правового статусу такого майна саме на законодавчому рівні (шляхом прийняття окремого закону про державні акціонерні товариства або шляхом внесення змін до вже існуючих – законів про управління об'єктами державної власності та про акціонерні товариства).

2. Деякі проблемні питання визначення суб'єктів орендних відносин.

1) Передача в оренду майна, закріпленого за Національною академією наук України, галузевими академіями наук, а також передача в оренду майна науковими та учбовими закладами відповідно до законів України «Про наукові парки» та «Про вищу освіту».

Відповідно до положень чинних законів України «Про оренду державного та комунального майна», «Про особливості правового режиму майнового комплексу Національної академії наук

України», «Про наукові парки», «Про вищу освіту» таким суб'єктам, як Національна академія наук, галузеві академії наук, наукові парки, національні вищі навчальні заклади, надано повноваження самостійно виступати орендодавцем нерухомого майна, що їм належить.

А саме відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» відносини оренди рухомого та нерухомого майна, об'єктів майнового комплексу Національної академії наук України та галузевих академії наук регулюються цим Законом з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про особливості правового режиму майнового комплексу Національної академії наук України».

А стаття 5 цього Закону визначає, що орендодавцями держмайна є, зокрема, Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва – щодо цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, а також майна, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), крім майна, що належить до майнового комплексу Національної академії наук України та галузевих академії наук, а також майна, що належить вищим навчальним закладам та/або науковим установам, що надається в оренду партнерам наукових парків.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академії наук та статусу їх майнового комплексу» Національна академія наук України:

– виступає орендодавцем цілісних майнових комплексів та нерухомого майна, що передано державою у безстрокове користування Національній академії наук України;

– надає дозвіл організаціям, що віднесені до відання Національної академії наук України, на укладення договорів оренди майна, у тому числі нерухомого, що обліковується на балансах їх організацій.

При цьому, цей Закон передбачає, що кошти, отримані від оренди об'єктів майнового комплексу Національної академії наук України, в повному обсязі спрямовуються на виконання статутних завдань Національної академії наук України та організацій, які віднесені до відання Національної академії наук України.

Водночас згідно зі ст. 4 цього Закону галузеві академії наук:

– виступають орендодавцями цілісних майнових комплексів та нерухомого майна, що передано державою у безстрокове користування галузевим академіям наук;

– надають дозвіл організаціям, що віднесені до відання галузевих академії наук, на укладення договорів оренди майна, у тому числі нерухомого, що обліковується на балансах їх організацій.

Стаття 13 Закону України «Про наукові парки» визначає особливості статусу вищого навчального закладу або наукової установи – засновника наукового парку та, зокрема, передбачає, що вищий навчальний заклад та/або наукова установа можуть бути засновниками юридичних осіб та/або їх об'єднань для організації та виконання проектів наукового парку. Вищий навчальний заклад та/або наукова установа мають право бути орендодавцем приміщень та обладнання для партнерів наукового парку на строк реалізації проектів наукового парку згідно зі ст. 20 цього Закону. (Строк реалізації проекту наукового парку не може перевищувати семи років з дня його державної реєстрації – ст. 15).

Стаття 20 цього Закону встановлює, що за проектами наукового парку, зареєстрованими згідно зі ст. 15 цього Закону,

реалізація яких передбачає використання приміщень та обладнання вищого навчального закладу та/або наукової установи, за поданням виконавчого органу управління наукового парку між вищим навчальним закладом та/або науковою установою і партнером наукового парку укладається договір оренди на строк, передбачений умовами реалізації проекту наукового парку.

Крім того, відповідно до ст. 26 Закону України «Про вищу освіту» Національному вищому навчальному закладу за рішенням Кабінету Міністрів України може бути надано повноваження: виступати орендодавцем нерухомого майна, що належить вищому навчальному закладу.

Таким чином, наведеними законами встановлено виняток із загального правила щодо визначення особи орендодавця державного майна, а саме – Національна академія, галузеві академії, вищі учбові заклади виступають самостійними орендодавцями.

Такий підхід не узгоджується, вступає у суперечність із загальним підходом щодо визначення єдиним орендодавцем державного майна Фонду державного майна України, на який покладено реалізацію політики у сфері оренди державного майна та здійснення контролю за цими процесами.

Крім того, наведеними законодавчими актами не передбачено жодного обмеження щодо розміру (обсягу) майна, яке може передаватися в оренду самостійно вищими навчальними закладами, а також не передбачено жодних повноважень Фонду державного майна України щодо погодження чи контролю укладення відповідних договорів, що може призвести до безконтрольної передачі в оренду навіть цілісних майнових комплексів цих державних установ.

Ураховуючи, що однією з основних ознак законодавства є його єдність та ці-

лісність, вважаємо, що першочерговим має бути узгодження між собою вищезазначених законів України в напрямку забезпечення єдиного підходу та єдиної політики у сфері регулювання питань оренди державного майна.

Кроки у цьому напрямку здійснюються, а саме: Міністерством економіки України підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», спрямований на врегулювання цих відносин.

2) Повноваження у сфері оренди державних господарських об'єднань – одних із самостійних та специфічних суб'єктів управління об'єктами державної власності.

До господарських об'єднань згідно з ГК України належать асоціації, концерни, корпорації та консорціуми, які утворюються учасниками-підприємствами з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань.

Ступінь координації визначається видом об'єднання, найбільше – в концернах, оскільки передбачається централізація функцій науково-технічного і виробничого розвитку, інвестиційної, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності.

Об'єднання підприємств, утворене державними підприємствами, є державним господарським об'єднанням, що утворюється за рішенням Кабінету Міністрів України або, у визначених законом випадках, рішенням міністерств (інших органів, до сфери управління яких входять підприємства, що утворюють об'єднання).

Згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» державні господарські об'єднання визнані самостійними суб'єктами управління об'єктами державної власності відносно

тих підприємств, що ввійшли до їх складу.

Проте за цим Законом вони мають дуже обмежені повноваження, що на сьогодні не дає можливості повноцінно виступати суб'єктом управління по відношенню до тих підприємств, установ, організацій, які входять до складу такого об'єднання.

А саме: згідно зі ст. 9 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» господарські структури:

1) укладають контракти з керівниками державних підприємств та державних акціонерних товариств;

2) розробляють річні фінансові та інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3 – 5 років) і подають на затвердження уповноваженому органу управління, який здійснює контроль за їх діяльністю;

3) забезпечують розроблення і затверджують річні фінансові та інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3 – 5 років) державних підприємств і державних акціонерних товариств;

4) проводять аналіз і обов'язкові щорічні аудиторські перевірки своєї фінансово-господарської діяльності та подають отримані результати органу виконавчої влади, який здійснює контроль за їх діяльністю.

Всі інші повноваження з управління залишаються в уповноваженого органу управління – міністерства, до сфери якого підприємство-учасник входило до вступу в господарське об'єднання. При цьому слід зазначити, враховуючи те, що підприємство залишається у сфері управління міністерства, навіть надані господарському об'єднанню повноваження дублюються міністерством, що на практиці призводить до виникнення конфліктних ситуацій між цими двома суб'єктами управління (найпоширені-

шою є призначення 2 керівників підприємства-учасника).

Така розпорошеність повноважень щодо управління одним об'єктом державної власності між державним господарським об'єднанням та іншими суб'єктами управління (міністерствами) створює подвійну і складну процедуру прийняття управлінських рішень, у результаті чого створення таких структур взагалі є неефективним та не виправдовує ціль їх утворення.

Міністерство юстиції України ініціює зміни до законодавства щодо правового статусу цих суб'єктів, які охоплюють наділення їх значно ширшим колом повноважень з управління, у тому числі і щодо оренди. Підготовленим Міністерством юстиції України проектом Закону України «Про господарські об'єднання» (який Кабінетом Міністрів України було внесено до Верховної Ради України, реєстраційний № 7057 від 28 серпня 2010 р.) передбачається, зокрема, чітко встановити, що орган державної влади, який здійснює контроль за державним господарським об'єднанням, погоджує відчуження, списання, передачу в оренду державного майна державного господарського об'єднання у порядку, встановленому для державних підприємств; а також наділити господарські об'єднання як самостійних суб'єктів управління об'єктами державної власності таким обсягом повноважень щодо його учасників – державних суб'єктів господарювання, який мають уповноважені органи управління відносно тих державних підприємств, що перебувають в їх сфері управління.

Зокрема, передбачається, що саме державне господарське об'єднання:

а) надає (як цього вимагає від уповноваженого органу управління ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна») орендодавцям об'єктів державної власності згоду

на оренду державного майна, яке належить учасникам, і пропозиції щодо умов договору оренди, які повинні забезпечувати ефективно використання орендованого майна та здійснення на орендованих підприємствах технічної політики в контексті завдань галузі;

б) контролює виконання орендарями інвестиційних і технічних програм розвитку орендованих об'єктів державної власності, якщо такі умови передбачені договором оренди;

в) організовує контроль за використанням орендованого державного майна.

3. До питання щодо можливості передачі в оренду майна, закріпленого за органами державної влади.

Законодавство з питань оренди містить заборону передавати в оренду майно, що закріплене за органами державної влади.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про оренду державного майна» не можуть бути об'єктами оренди об'єкти державної власності, що мають загальнодержавне значення і не підлягають приватизації відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна» (крім пам'яток культурної спадщини), а також об'єкти, включені до переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, затвердженого Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», які випускають підакцизну продукцію, крім цілісних майнових комплексів, які випускають підакцизну продукцію, переданих в оренду до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 29 червня 2004 р.

Частиною другою статті 5 Закону України «Про приватизацію державного майна» майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування,

майно Збройних Сил України (крім майна, щодо якого цим Законом встановлено особливості приватизації), Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних і митних органів віднесено до об'єктів, які забезпечують виконання державою своїх функцій, забезпечують обороноздатність держави, її економічну незалежність, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України, та є у зв'язку з цим об'єктом загальнодержавного значення.

Водночас практика показала, що органи влади володіють певним майном, яке безпосередньо не використовується для забезпечення здійснення ними своїх функцій щодо реалізації державної політики. У зв'язку з цим законодавцем було прийнято рішення дозволити в певній частині органам державної влади передавати закріплене за ними майно в оренду.

Так, статтею 72 Державного бюджету України на 2010 р. було встановлено, що у 2010 р. нерухоме майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних і митних органів, що не використовується зазначеними органами для здійснення своїх функцій, може бути передано в оренду строком до 1 січня 2011 р.

Це був тимчасовий захід, але він показав, що питання щодо доцільності надання такого права органам державної влади є актуальним.

У зв'язку з цим 23 грудня 2010 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів Украї-

ни», п. 14 якого ч. 1 ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» доповнено положенням, відповідно до якого нерухоме майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних і митних органів, що не використовується зазначеними органами для здійснення своїх функцій, може бути передано в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду.

Слід звернути увагу, що зазначені зміни передбачають лише право передачі такого майна в оренду та не визначають порядку його реалізації і процедури передачі такого майна в оренду. Вважаємо, що з метою унеможливлення зловживань у цій сфері необхідно на законодавчому рівні визначити відповідний порядок віднесення майна органів влади до категорії такого, що не використовується ними для здійснення своїх функцій, строк невикористання, після якого можливою є передача їх майна.

Все наведене вище свідчить, що законодавство у сфері орендних відносин постійно вдосконалюється і цей процес має бути безперервним з огляду на стрімкі зміни цього виду суспільних відносин.