

УДК 346.3:347.453

А. Денис

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРЕНДИ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

Вивчено питання правового регулювання оренди державного та комунального майна. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання оренди державного майна, зокрема щодо оренди майна державних корпоративних підприємств.

Ключові слова: оренда, державне майно, комунальне майно, правове регулювання орендних відносин.

Оренда як одна з угод майнового найму займає чільне місце серед найстаріших та найбільш поширених цивільно-правових правочинів, що обумовлює велику увагу, яка приділяється питанню правового регулювання орендних відносин. Особливо важливою є належна регламентація відносин із приводу оренди державного та комунального майна, адже, незважаючи на процес роздержавлення, який триває в Україні, держава і територіальні громади залишаються і, ймовірно, ще довго залишатимуться найбільшими власниками.

Законодавство України про оренду державного та комунального майна складається з великої кількості законодавчих та інших нормативних актів, але, незважаючи на це, правове регулювання у цій сфері все ще не є достатньо досконалим і потребує єдиної практики застосування судовими органами. Комплексне вивчення орендних відносин обумовлює необхідність розроблення пропозицій щодо відповідного удосконалення нормативно-правових засобів їх регулювання.

Окремим аспектам оренди державного та комунального майна присвячені дослідження таких учених, як: О. Вінник, В. Коваль, В. Мамутов та інші. Проте у сучасній юридичній науці та практиці не вирішеними залишаються чимало питань правового регулювання оренди державного та комунального майна.

Мета статті – аналіз особливостей правового регулювання оренди державного та комунального майна в Україні, зокрема щодо майна державних корпоративних підприємств.

Основними законодавчими актами, які регулюють порядок передачі в оренду державного та комунального майна, є Господарський кодекс України (глава 30) (далі – ГК) [1], Цивільний кодекс України (глава 58) (далі – ЦК) [2] та Закон України (далі – ЗУ) від 10 квітня 1992 р. (в редакції Закону від 14 березня 1995 р.) “Про оренду державного та комунального майна” [3]. Крім того, відносини стосовно державного майна регулюють й інші нормативні акти, зокрема ЗУ від 21 вересня 2006 р. “Про управління об’єктами державної власності” [4], Постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо удосконалення управління об’єктами державної власності” № 313 від 02.04.2008 р. [5], “Про затвердження Порядку проведення конкурсу право оренди державного майна” № 906 від 31.08.2011 р. [6], накази Фонду державного майна України “Про затвердження Переліку документів, які подаються орендодавцеві для укладення договору оренди майна, що належить до державної власності” № 2975 від 14.11.2005 р., зареєстрований в

Міністерстві юстиції України 16 січня 2006 р. за № 29/11903 [7], “Про затвердження договорів оренди” № 1774 від 23.08.2000 р., зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21 грудня 2000р. за № 930/5151 [8] тощо. Щодо оренди комунального майна, регуляторні та інші підзаконні акти приймають відповідні органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 283 ГК, за договором оренди одна сторона (орендодавець) передає другій стороні (орендареві) за плату на певний строк у користування майно для здійснення господарської діяльності. До відносин оренди застосовуються також відповідні положення ЦК із урахуванням особливостей, передбачених ГК. У цьому аспекті В. Коваль зазначає, що застосування до господарських відносин оренди майна більш детальних правил ЦК обумовлюється не тим, що ці більш детальні правила є спеціальними, а відсутністю правового вирішення відповідних питань у ГК [9]. Вищий господарський суд України в інформаційному листі “Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України” № 01-8/211 від 07.04.2008 р. наголосив, що у вирішенні питання, чи співвідносяться ЦК та ГК як загальний та спеціальний закони і норми якого кодексу підлягають переважному застосуванню, потрібно зважати на те, що в правозастосуванні застосовується не загалом закон як нормативно-правовий акт, а відповідна правова норма чи її частина, за змістом якої і визначається чи є ця норма (її частина) спеціальною чи загальною. Тому спеціальні норми ГК, які встановлюють особливості регулювання майнових відносин суб’єктів господарювання, підлягають переважному застосуванню перед тими нормами ЦК, які містять відповідне загальне регулювання. За цього необхідно враховувати, що, відповідно до ч. 2 ст. 4 ЦК, основним актом цивільного законодавства України є Цивільний кодекс України. Тому в разі, якщо норми ГК не містять особливостей регулювання майнових відносин суб’єктів господарювання, а встановлюють загальні правила, які не узгоджуються із відповідними правилами ЦК, треба застосовувати правила, встановлені ЦК [10]. Однак, як зазначає В. Мамутов: “Це вірно, але з однією поправкою – якщо в самому ГК, який має свій предмет, відмінний від предмета ЦК, немає відповідної загальної норми стосовно господарських відносин, регульованих ГК” [11]. Існують певні норми цивільного права, що регулюють майнові відносини, засновані на юридичній рівності, майновій самостійності і вільному волевиявленні. З цього масиву правових норм законодавець виокремлює норми, що поширюються не на всі зазначені правовідносини, а на їх частину – майнові відносини у сфері господарювання [12].

У теорії та практиці важливе значення має відмежування господарських договорів, зокрема договору оренди, від адміністративних. О. Вінник пропонує одним із основних критеріїв відмежування розглядати тип функцій держави (органу місцевого самоврядування), на виконання яких суб’єкти владних повноважень вступають у договірні відносини, забезпечуючи у такий спосіб реалізацію своїх повноважень: 1) як організатора господарського життя щодо всіх суб’єктів господарювання; 2) як власника майна (державного, комунального), щодо якого або на забезпечення потреб суб’єктів, які функціонують на базі такого майна, укладаються договори. У першому випадку має місце адміністративний договір; у другому – господарський (договори оренди державного та комунального майна) [13].

Загальні положення про договір найму (оренди) містяться у параграфі 1 глави 58 ЦК. Відповідно до ч. 1 ст. 759 ЦК, за договором найму (оренди) наймодавець передає або зобов’язується передати наймачеві майно в користування за плату на певний строк. Цей договір двосторонній, консесуальний (хоч може бути реальним). Глава 58 ЦК містить

загальні положення про договір майнового найму (оренди), які поширюються на всі види найму. Водночас, ч. 2 ст. 759 ЦК наголошує, що законом можуть бути передбачені особливості укладення та виконання договору найму (оренди). Такі особливості, зокрема, передбачені ЗУ “Про оренду державного та комунального майна” [14].

З огляду на поняття оренди, сформульованого у ст. 2 ЗУ “Про оренду державного та комунального майна”, можна виділити основні ознаки (особливості) оренди. По-перше, передача майна в оренду не припиняє права власності на це майно. До орендаря переходить лише право користування орендованим майном. Права розпоряджатися орендованим майном орендар не набуває. По-друге, договір оренди – платний: за користування орендованим майном вноситься орендна плата у визначених розмірах. По-третє, орендні відносини є строковими (тимчасовими): оренда передбачає передачу майна у користування на певний термін, після закінчення якого договір оренди припиняється [15].

Частина 3 ст. 283 ГК та ст. 4 ЗУ “Про оренду державного та комунального майна” дає вичерпний перелік об’єктів, які можуть бути предметом оренди. По-перше, об’єктами оренди визначено цілісні майнові комплекси підприємств або їх структурних підрозділів.

По-друге, об’єктом оренди, згідно з абз. 4 ч. 1 ст. 4 ЗУ “Про оренду державного та комунального майна”, може бути нерухоме майно (будівлі, споруди, нежитлові приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно підприємств. Третньою категорією об’єктів оренди, згідно з абз. 5 ч. 1 ст. 4 цього закону, є майно, що не ввійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації).

Актуальним для нашого дослідження є питання щодо можливості застосування норм цього закону до майна державних корпоративних підприємств – державних акціонерних компаній, 100% акцій яких належить державі в особі міністерств чи інших суб’єктів управління, а також можливості та доцільності поширення порядку передачі майна в оренду, визначеного ЗУ “Про оренду державного та комунального майна” на такі компанії. Міністерство юстиції України у своєму роз’ясненні від 07.02.2011 р. “Деякі актуальні питання вдосконалення нормативно-правового регулювання оренди державного майна” дає певне бачення вирішення цього питання. Зокрема, наголошується, що існують два протилежні підходи до вирішення питання щодо власника майна, яке передане державним акціонерним товариствам, 100% акцій яких належить державі.

Перший підхід полягає у повному поширенні загальних положень щодо юридичних осіб (і 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 призводить визнання того, що державні акціонерні товариства здійснюють передачу майна, на базі якого вони утворені, самостійно та без дотримання процедури, передбаченої згаданим законом для майна державних комерційних підприємств. Основним законодавчим аргументом прихильників цього підходу є положення ЦК, ГК та ЗУ “Про господарські товариства”. А саме: відповідно до ст. 115 ЦК 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,

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 ЗУ “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 насамперед у визначенні того, що майно, передане господарським товариствам, 100% статутного капіталу яких належить державі, має ознаки державного майна і відносно такого майна діють обмеження щодо вільного розпорядження, які передбачені для державного майна. Внаслідок цього, цим і передача такого майна в оренду також повинна відбуватися з дотриманням порядку, передбаченого положеннями ЗУ “Про оренду державного та комунального майна”. Аналіз положень чинного законодавства у сфері управління державною власністю дає змогу стверджувати, що на сьогодні є законодавчі підстави вважати майно таких компаній державною власністю, що закріплюється за цими компаніями на праві господарського відання. Законодавець чітко не встановлює цього, але постійно робить кроки у напрямі до визначення другого підходу. Підтвердження цього можна знайти в положеннях законів України “Про акціонерні товариства”, “Про управління об’єктами державної власності”, “Про холдингові компанії”. А саме, за ст. 15 ЗУ “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 ЗУ “Про управління об’єктами державної власності”, державні господарські об’єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації є суб’єктами управління об’єктами державної власності (ст. 4 цього закону). Цим законом також не передбачено набуття права власності державною акціонерною компанією на передані до її статутного фонду пакети акцій. Окрім того, 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, результатом яких може бути відчуження цих корпоративних прав із державної власності. Відчуження корпоративних прав держави здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації (ч. 2 ст. 9 цього закону).

Ст. 1 ЗУ “Про акціонерні товариства” передбачено, що особливості правового статусу, утворення, діяльності, припинення акціонерних товариств, що провадять діяльність на ринках фінансових послуг, а також державних акціонерних товариств визначаються законами. Таким чином, зазначеним законом регламентується встановлення на законодавчому рівні особливостей правового статусу державних акціонерних товариств. На сьогодні законопроектів із порушеного питання немає, однак ця норма уже свідчить про те, що виключне застосування у цьому випадку цивілістичного підходу є неправильним. Єдиним законодавчим актом, який на сьогодні чітко врегулює питання правового статусу майна акціонерних товариств, єдиним засновником і учасником яких є держава, є ЗУ “Про холдингові компанії в Україні”, зокрема ч. 13 ст. 6,

за якою пакети акцій (часток, паїв) або інше майно, передане до статутного фонду державної холдингової компанії (а такою є холдингова компанія, утворена у формі відкритого акціонерного товариства, не менш як 100% акцій якого належить державі), перебувають у державній власності і закріплюються за нею на праві господарського відання.

Проте цих положень недостатньо для належного та остаточного регулювання порушеного питання, оскільки на сьогодні більшість державних акціонерних компаній, згідно з їх установчими документами, не є холдинговими компаніями, хоча фактично за усіма ознаками їх можна зарахувати до холдингових компаній. Водночас, 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 [16].

Відповідно до ч. 1 ст. 4 ЗУ “Про оренду державного та комунального майна”, нерухоме майно, наприклад органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що не використовується ними для здійснення своїх функцій, може бути передано в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду. Здебільшого законодавець застосовує термін “майно, що забезпечує діяльність”, наприклад у ЗУ “Про управління об'єктами державної власності”. Одним із способів вирішення цього питання може бути прийняття відповідного рішення органами місцевого самоврядування чи виконавчої влади щодо визначення нерухомого майна, що забезпечує їхню діяльність та функції.

Висновки

Враховуючи, що однією з основних ознак законодавства є його єдність та цілісність, вважаємо, що першочерговим має бути узгодження між собою законодавчих актів у напрямі забезпечення єдиного підходу та єдиної політики у сфері регулювання питань оренди державного майна.

Для встановлення особливостей правового статусу державних акціонерних товариств необхідним є чітке та однозначне визначення правового статусу такого майна 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.

Література

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про оренду державного та комунального майна [Електронний ресурс] : Закон України від 10.04.1992 р. (зі змінами). — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про управління об'єктами державної власності [Електронний ресурс] : Закон України від 21.09.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про заходи щодо удосконалення управління об'єктами державної власності [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 313 від 02.04.2008 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Порядку проведення конкурсу право оренди державного майна [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 906 від 31.08.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження Переліку документів, які подаються орендодавцеві для укладення договору оренди майна, що належить до державної власності [Електронний ресурс] : Наказ Фонду державного майна України № 2975 від 14.11.2005 р., зареєстрований в Міністерстві юстиції України 16.01.2006 р. за № 29/11903. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Про затвердження договорів оренди [Електронний ресурс] : Наказ Фонду державного майна України № 1774 від 23.08.2000 р., зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21.12.2000 р. за № 930/5151. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Коваль В. М. Колізії між нормами господарського права та нормами цивільного права / В. М. Коваль // Вісник господарського судочинства [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 103—110.

10. Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України [Електронний ресурс] : інформаційний лист Вищого господарського суду України № 01-8/211 від 07.04.2008 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Мамутов В. К. Підвищення ролі доктринального тлумачення у застосуванні господарського законодавства / В. К. Мамутов // Вісник господарського судочинства. — 2011. — № 5. — С. 57.

12. Коваль В. М. Спеціальна правова норма і спеціальний закон як категорії господарського права / В. М. Коваль // Вісник господарського судочинства [Текст]. — 2011. — № 4. — С. 84.

13. Вінник О. М. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів / О. М. Вінник // Вісник господарського судочинства [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 75.

14. Цивільний кодекс України. . .

15. Зобов'язальне право: теорія і практика [Текст] : навч. посіб. для студ. юрид. вузів і фак. ун-тів / О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова, В. В. Луць [та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 912 с.

16. Деякі актуальні питання вдосконалення нормативно-правового регулювання оренди державного майна [Електронний ресурс] : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 07.02.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

A. Denys

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF LEASE OF STATE AND MUNICIPAL PROPERTY

The question of legal regulation of lease of state and municipal property is studied. Suggestions for improving the legal regulation of state property lease, including the lease of property of state corporate enterprises are made.

Key words: rent, state property, municipal property, the legal regulation of the lease.