



Ірина Селіванова,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УДК 346.3;346.2:346.5

Способи відчуження державного майна: тенденції в розвитку українського законодавства

Правові проблеми державної власності й державного майна завжди були предметом активних досліджень вчених-правників. Наразі їх розробкою займаються такі науковці, як: І. В. Єршова, В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, О. П. Підцерковний, Д. В. Задихайло, О. В. Шаповалова, Б. А. Дерев'янка, В. М. Коваль, А. М. Захарченко [1-5] тощо. Приватизацію, що є одним з основних способів відчуження державного майна, розглядали такі вчені, як Р. Ю. Биков [6], В. Ю. Алданов [7] та інші. Втім, досліджень тенденцій розвитку законодавства України з питань відчуження державного майна наразі не проводилось. Мета статті - заповнити ці прогалини у вітчизняній науці господарського права.

Історичний аналіз українського законодавства з питань відчуження державного майна дає підстави для висновку, що на початкових етапах його формування законодавець не бачив проблем в можливості різноманітних способів відчуження. Характерними рисами багатьох з них були

непрозорість, відсутність конкурентних засад відчуження і, відповідно, неадекватна оцінка державного майна, за якою здійснювалось відчуження, значна корупційна складова тощо. З накопиченням негативного досвіду застосування таких способів відчуження державного майна до законодавця приходять і усвідомлення того факту, що вони не відповідають інтересам держави. Щоб усунути ці недоліки, законодавець поступово унеможливує їх застосування. Так, основними з таких, на початку законодавчо дозволених, а в подальшому заборонених способів, були: А) відчуження державного майна шляхом створення державними підприємствами інших (малих) державних підприємств або господарських товариств. Це було відлунням наданого ще в 80-х роках минулого сторіччя права створювати так звані малі підприємства всім юридичним особам, зокрема, й державним підприємствам. Внаслідок цього державно на цілком законних підставах відчужувалось на користь інших суб'єктів господарювання. Так, в ре-

зультаті участі державного підприємства у створенні господарського товариства державне майно (нерухомість, грошові кошти тощо), передані до статутного капіталу товариства як внесок державного підприємства, стало власністю товариства (тобто відчужувався) без особливого контролю з боку центральних органів влади. Неможливість застосування цього способу встановлена декретом Кабінету Міністрів України «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств від 31 грудня 1992 року [8], яким було заборонено державним підприємствам (за винятком будівельних організацій, підприємств будівельної індустрії та будівельних матеріалів, які є засновниками господарських товариств, що здійснюватимуть проектування та перспективне будівництво за кордоном) бути засновниками підприємств будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів. Б) До 1997 року активно застосовувався такий неконкурентний спосіб відчуження державного майна, як його викуп на умовах, визначених договором оренди. Орендоване майно продавалось орендарю на цілком індивідуальних умовах, передбачених не законодавством, а договором, яким визначалися і ціна, і строки, і порядок оплати орендованого державного майна. Можливість застосування такого способу відчуження була анульована шляхом внесення змін до відповідних законів. Зокрема, Законом України «Про оренду державного майна» в редакції ЗУ від 15.09.1995 року (ст. 25) визначалося, що приватизація об'єкта оренди здійснюється відповідно до чинного законодавства. Відтоді договір оренди не міг містити індивідуальних умов приватизації орендованого майна [9]. Додатково ЗУ «Про приватизацію державного майна» в редакції Закону України від 19.02.97 року (п. 9 ст. 17) [10] чітко підкреслив, що орендар має право на викуп об'єкта оренди, якщо це було передбачено договором

оренди, укладеним до набрання чинності Законом України «Про оренду державного майна». В) До 2001 року активно використовувався такий спосіб, як відчуження державного майна на підставі судового рішення про стягнення грошового боргу з державного підприємства з подальшою, спричиненою відсутністю грошових коштів на його рахунках, заміною способу виконання судового рішення та зверненням стягнення на майно боржника. Такий алгоритм відчуження законодавець заборонив, прийнявши 29 листопада 2001 року ЗУ «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» [11]. Цим законодавчим актом було введено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25% (далі – підприємства), до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна. Пори цьому, під примусовою реалізацією майна підприємств малося на увазі відчуження об'єктів нерухомого майна та інших основних засобів виробництва, що забезпечують провадження виробничої діяльності цими підприємствами, а також акцій (часток, паїв), що належать державі в майні інших господарських товариств і передані до статутних фондів цих підприємств, якщо таке відчуження здійснюється шляхом звернення стягнення на майно боржника за рішеннями, що підлягають виконанню Державною виконавчою службою; або шляхом продажу майна в процесі провадження справ про банкрутство, визначеного відповідними статтями ЗУ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» щодо визнання боржника банкрутом, відкриття ліквідаційної процедури і продажу майна підприємства. Г) Фактично до 2012 року відбувалось неконкурентне, значною мірою корупційне відчуження державного майна, передбачене різними господарсько-правовими договорами, укладеними

суб'єктами державного сектора економіки. З 2008 року Кабмін намагався взяти під контроль цей потік неконкурентного відчуження держмайна. Тож 7 травня 2008 р. ним було схвалено розпорядження «Питання укладення деяких договорів» [12], відповідно до якого для забезпечення прозорості процедури відчуження об'єктів державної власності та недопущення порушення інтересів держави перед центральними органами виконавчої влади, іншими суб'єктами управління об'єктами державної власності, зокрема Національною та галузевими академіями наук було поставлено завдання забезпечити укладення підприємствами, установами й організаціями, що належать до сфери їхнього управління (віднесені до їхнього відання), господарськими товариствами, у статутному фонді яких частка держави перевищує 50%, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення, управління майном виключно на підставі відповідних рішень Кабінету Міністрів України. Однак, тільки 11 квітня 2012 р. Кабінет Міністрів України було затверджено Порядок укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50%, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном (далі – Порядок укладення договорів) [13], яким встановлено обов'язковий етап укладання таких договорів – ухвалення Кабміном рішення про погодження укладення договору. При цьому, для алгоритму укладання договорів, визначених цим нормативним актом, характерні такі риси, як невизначеність максимального терміну дії договору; ініціювання укладання договору суб'єктом господарювання, що виявив намір укласти договір, визначення ним умов та виду договору; відсутність обов'язкового проведення конкурсу з вибору партнера. Все це свідчить про те, що погодження Кабінетом Міністрів укладання такої угоди

не гарантує відсутності корупційної складової, але робить її настільки значною, що сам договір втрачає економічну привабливість.

Наразі законодавець звів усі способи відчуження державного майна до двох незалежних процедур: а) приватизація; б) неприватизаційне відчуження. Це цілком автономні алгоритми, що відрізняються: а) джерелами правового регулювання, б) суб'єктами, що ухвалюють рішення про відчуження; в) процедурою відчуження; г) отримувачем коштів від відчуження державного майна. Розглянемо окрему з наведених відмінностей окремо.

А. Джерела правового регулювання. Приватизація державного майна – це платне відчуження майна, що перебуває у державній власності, зокрема, разом із земельною ділянкою державної власності, на якій розташований об'єкт, що підлягає приватизації, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до закону, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки.

Регулюється на законодавчому рівні, а саме: Законами України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 року, «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 року, «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14.09.2000 року, «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 10.07.1996 року, «Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України» від 18.05.2000 року, «Про формування конкурентних засад у процесі приватизації акцій (часток, паїв), що належать державі у майні юридичних осіб» від 12.01.2005 року, «Про Державну програму приватизації на 2012–2014 роки» від 13.01.2012 року.

Неприватизаційне відчуження державного майна суб'єктами госпо-

дарювання регулюють Господарський кодекс України (ст.ст. 75, 77, 141), Порядок відчуження об'єктів державної власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2007 року № 803 (далі – Порядок відчуження) [14], нормативними актами міністерств (відомств).

Порядок відчуження визначає, що відчуження – це передача права власності на майно юридичним чи фізичним особам за процедурами та у спосіб, що передбачені цим Порядком.

Б. Суб'єкти, що приймають рішення і укладають відповідні угоди Приватизація державного майна. Серед суб'єктів приватизації, до яких ст. 6 ЗУ «Про приватизацію державного майна» зараховує: 1) державні органи приватизації; 2) покупців (їхніх представників) та 3) посередників, державну політику в сфері приватизації здійснюють державні органи приватизації, тобто ФДМУ, його регіональні відділення та представництва у районах і містах, органи приватизації в Автономній Республіці Крим, що становлять єдину систему державних органів приватизації в Україні. Саме державні органи приватизації приймають всі рішення з питань приватизації, а саме визначають перелік об'єктів, що підлягають приватизації, організують процес підготовки об'єктів до приватизації, ухвалюють рішення про приватизацію конкретних об'єктів, визначають спосіб приватизації, організують процес визначення ціни об'єкта (укладають договори на проведення незалежної оцінки майна в процесі його приватизації) та укладення договору купівлі-продажу, контролюють виконання умов договорів купівлі-продажу державного майна, здійснюють продаж земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, та здійснюють інші повноваження.

В свою чергу, суб'єктами неприватизаційного відчуження державного майна є: 1) державне підприємство

або інший суб'єкт господарювання, на балансі якого обліковується держмайно, а саме казенні підприємства, державні комерційні підприємства (їхні об'єднання), установи й організації; Національна та галузеві академії наук та 2) орган, уповноважений управляти державним майном (міністерство, відомство, до сфери управління якого належить підприємство, а у визначених законодавством випадках, також і ФДМУ).

Відчужувати майнові об'єкти, що належать до основних фондів, державне комерційне підприємство має право лише за попередньою згодою органу, до сфери управління якого воно належить. Рішення про надання згоди та погодження на відчуження майна приймається лише за умов, що відчуження майна не обмежує провадження суб'єктом господарювання виробничої та іншої діяльності та/або відповідно до економічних, технічних (або інших) показників подальше використання майна є неможливе та/або економічно нецільове; відчуження майна не впливає на цілісність майнового комплексу суб'єкта господарювання або його структурного підрозділу.

Отже, на відміну від процесу приватизації, договори купівлі-продажу державного майна в процесі неприватизаційного відчуження укладає не ФДМУ, а державне підприємство (суб'єкт господарювання, на балансі якого обліковується таке майно), але з попередньої згоди міністерства, відомства, до сфери управління якого таке підприємство входить.

В. Процедура відчуження. Приватизація здійснюється згідно з визначеними в ЗУ «Про приватизацію державного майна» порядком (ст. 12) та способами приватизації (ст. 15). Загальний порядок приватизації державного майна передбачає такі етапи: опублікування списку об'єктів, які підлягають приватизації, в офіційних друкованих виданнях державних органів приватизації та місцевій пресі; прийняття рішення

про приватизацію; опублікування інформації про прийняття рішення про приватизацію об'єкта; проведення аудиторської перевірки фінансової звітності підприємства, що приватизується; проведення у випадках, передбачених законодавством, екологічного аудиту об'єкта приватизації; затвердження плану приватизації або плану розміщення акцій акціонерних товариств, створених у процесі приватизації та корпоратизації, та їхню реалізацію.

З метою раціонального та ефективного застосування способів приватизації об'єкти приватизації класифікуються за певними групами. Від того, до якої з них належить об'єкт, залежить і спосіб приватизації конкретного об'єкта. Такими наразі законодавець визначає: продаж об'єктів приватизації на аукціоні (зокрема, за методом зниження ціни, без оголошення ціни); продаж об'єктів приватизації за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону; продаж акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців; продаж на конкурсній основі єдиного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій акціонерного товариства при поданні покупцем визначених законом документів; викуп об'єктів приватизації; продаж акцій на міжнародних фондових ринках, у тому числі у вигляді депозитарних розписок; інші способи, які встановлюються спеціальними законами, що регулюють особливості приватизації об'єктів окремих галузей.

В свою чергу, неприватизаційне відчуження держмайна здійснюється єдиним способом – шляхом його продажу на аукціоні, який проводиться організатором аукціону, тобто на підставі договору купівлі-продажу. При цьому, аукціон проводиться за наявності не менш як двох учасників,

якщо є лише один учасник, аукціон вважається таким, що не відбувся.

Г) Отримувач коштів. Грошові кошти, отримані від приватизації державного майна, є джерелом поповнення Державного бюджету України.

Так, відповідно до звіту Фонду державного майна України надходження до державного бюджету від приватизації за підсумками січня-лютого 2016 року становили 10,1 млн. грн, що в 10 разів нижче за аналогічний показник 2015 року [15]. В свою чергу, при неприватизаційному відчуженні коштів, що надійшли від продажу державного майна, спрямовуються відповідно до вимог законодавства, за наявності у підприємства заборгованості з виплати заробітної плати – перш за все на цільове погашення такої заборгованості, а також на погашення заборгованості за податками і зборами (обов'язковими платежами) до бюджетів та державних цільових фондів, пов'язаних із заробітною платою, та інших. Суб'єкти господарювання зобов'язані подати суб'єкту управління, Фонду державного майна протягом 30 календарних днів з моменту реалізації майна звіт за результатами відчуження та використання зазначених коштів (п. 18 Порядку відчуження об'єктів державної власності).

Втім, останнім часом виокремлюється нова тенденція в розвитку законодавства з питань відчуження державного майна. Так, Державна програма приватизації на 2012-2014 роки, затверджена Законом України від 13.01.2012 року [16] констатує, що приватизація як широкомасштабний соціально-економічний проект трансформації державної власності, реалізацію якого було розпочато в Україні 1992 року, мала за мету в стислі строки забезпечити стратегічні позиції приватної власності в національній економіці. Процес приватизації державного майна сприяв накопиченню об'єктів приватної власності, зробив незворотним ринкові перетворення. Водночас в Україні не сформувалася

ефективна система відносин власності, яка забезпечила б оптимальне використання національного економічного потенціалу та сприяла б досягненню цілей і виконанню завдань соціально-економічного розвитку. Процес приватизації триває майже 20 років. Законодавець планує, що виконання Державної програми приватизації дасть змогу завершити широкомасштабний процес трансформації відносин власності та оптимізувати державний сектор; створити умови для приватизації об'єктів державної власності, подальше перебування яких у державній власності є економічно недоцільним; сприяти забезпеченню економічного зростання; зменшити частку державного сектора в економіці до 25-30 % ВВП, зменшити навантаження на державу з управління державним сектором економіки, що забезпечить підвищення ефективності управління. Під час третього етапу (2014 рік) передбачалося завершення приватизації як широкомасштабного соціально-економічного проекту, підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства в частині визначення функцій органів управління, включаючи ФДМУ, для забезпечення переходу від процесу прива-

тизації до продажу об'єктів державної власності як функції з управління об'єктами державної власності.

Отже, законодавець запланував припинити найближчим часом застосування такого способу відчуження державного майна, як приватизація. Відповідно назване автором «неприватизаційне відчуження» стане основним способом відчуження держмайна.

На підставі викладеного приходимо до висновку, що законодавство України з питань відчуження державного майна розвивалось відповідно до таких тенденцій:

До початку 2000-х років законодавець поступово виключає неконкурентні способи відчуження державного майна, звівши до 2007 року всі можливі алгоритми до двох основних – приватизаційне та неприватизаційне відчуження такого майна. Однак на найближче майбутнє законодавець запланував завершення приватизації та перехід від процесу приватизації до продажу об'єктів державної власності як функції з управління об'єктами державної власності. Тобто неприватизаційне відчуження має стати основним способом відчуження держмайна.

Список використаних джерел

1. *Ершова И. В.* Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте / И. В. Ершова. – М.: Юриспруденция. – 2001. – 304 с.
2. *Устименко В. А.* Некоторые аспекты конституционно-правового регулирования отношений публичной собственности / В. А. Устименко // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности: Материалы Седьмой международной научно-практической конференции (г. Донецк, 22-29 апреля 2011 г.) / науч. Ред. В. К. Мамутов; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк:Изд-во «Ноулидж». – 2011. – с. 3-7.
3. *Устименко В. А.* О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства / В. А. Устименко, Р. А. Джабраилов // Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) / НАН Украины, Институт экономико-правовых исследований; редкол.: Мамутов В. К. (научн. ред. и др.) – Донецк: Юго-Восток, 2012. – с. 8-23.
4. *Задихайло Д. В.* Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: монографія / Д. В. Задихайло. – Харків: Юрайт, 2012. – 456 с.

5. *Захарченко А. М.* Поняття і склад суб'єктів господарювання державного сектору економіки / А. М. Захарченко // *Економіка и право*. – 2012. – №2. – с. 160-166. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economiclaw.dn.ua/wp-content/uploads/2014/04/>

6. *Биков Р. Ю.* Ефективність приватизації державного майна в Україні / Р. Ю. Биков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=35>

7. *Алданов Ю. В.* Приватизація державного майна як спеціальна підстава набуття права власності: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Ю. В. Алданов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dissert.com.ua/contents/37138.html>

8. *Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств* : Декрет Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/24-92>

9. *Про внесення змін до Закону України «Про оренду державного майна* : Закон України від 15.09.1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/326/95-%D0%B2%D1%80>

10. *Про приватизацію державного майна* : Закон України в редакції Закону України від 19.02.1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/89/97-%D0%B2%D1%80>

11. *Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна»* від 29.11.2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2864-14>

12. *Питання укладення деяких договорів* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7.05. 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/703-2008-%D1%80>

13. *Порядок укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/296-2012-%D0%BF>

14. *Порядок відчуження об'єктів державної власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2007 р. № 803* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/803-2007-%D0%BF>

15. *Приватизація з початку року принесла бюджету тільки 10 мільйонів гривень* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/stockmarket/1295858-privatizatsiya-z-pochatku-roku-prinesla-byudjetu-tilki-10-milyoniv-griven.html>

16. *Державна програма приватизації на 2012–2014 роки, затверджена Законом України від 13.01.2012 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4335-17>

Селіванова І. А. Способи відчуження державного майна: тенденції в розвитку українського законодавства

У статті досліджується історія та тенденції формування законодавства про способи відчуження державного майна.

Ключові слова: державне майно, приватизація, відчуження державного майна, неконкурентні способи відчуження, оренда

Селиванова И. А. Способы отчуждения государственного имущества: тенденции в развитии украинского законодательства

В статье исследуется история и тенденции формирования законодательства о способах отчуждения государственного имущества.

Ключевые слова: государственное имущество, приватизация, отчуждение государственного имущества, неконкурентные способы отчуждения, аренда

Selivanova I. The ways to alienate public property: trends in Ukrainian legislation development

The article provides a research on history of and trends in development of the legislation on methods of public property alienation.

Key words: public property, privatization, public property alienation, non-competitive methods of alienation, lease