

УДК [334.724.6:347.723]:34

О. П. Подцерковний, канд. юрид. наук, доц.Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та підприємницького права,
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна**ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ
ТА ІНСТИТУТ ДОВІРЧОГО УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ —
НЕСУМІСНІ**

Стаття присвячена аналізу пропозицій окремих юристів-цивілістів щодо використання інституту довірчого управління майном як форми реалізації права державної власності. На підставі подань нового Цивільного кодексу України, а також економічних умов здійснення права державної власності зроблено висновок про невідповідність механізму зобов'язального управління майном вимогам функціонування державних підприємств.

Ключові слова: довірче управління майном, державна власність, форма реалізації права власності, Цивільний кодекс, економічний розвиток.

Після прийняття нових Господарського та Цивільного кодексів загострюються питання про визначення правового режиму майна суб'єктів господарювання. Як відомо, ГК виходить з усталеної для вітчизняної правової системи позиції, згідно з якою поряд з інститутом права власності існують речові права — право господарського відання та оперативного управління (глава 14 ГК). Саме останні є базовими для визначення майнових прав державних підприємств. Такий підхід є спеціальним щодо Цивільного кодексу, який у частині 2 статті 395 передбачає можливість встановлення законом інших речових прав на чуже майно.

На перший погляд, сутність правовідносин з приводу управління державним майном визначена вищевказаними положеннями. Проте розмаїття способів використання майна, що має місце в господарському просторі України, а також нові механізми, запропоновані ГК та ЦК України в цій сфері, висувають низку додаткових питань для більш глибоких досліджень, робить такі напрацювання актуальними.

Так, серед форм реалізації права державної власності окремими дослідниками називається довірче управління майном [1], інститут якого передбачає новий Цивільний кодекс у главі 70 (стст. 1029-1045). При цьому зустрічаються твердження про поняття довірчого управління майном державних підприємств як про існуючу реальність, хоча господарським відносинам в Україні випадки такого правозастосування невідомі. Навіть управління державними корпоративними права здійснюється на підставі договору доручення згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про управління державними корпоративними правами” від 15 травня 2000 р. № 791 [2, 827]. Слід констатувати, що вищеназвана форма реалізації права державної власності фігурує поки що лише в роздумах українських цивілістів-реформаторів.

У цьому сенсі постає завдання дослідити позитивні та негативні наслідки трансформації державної власності у запропонованому напрямку.

Поверховий розгляд можливості введення інституту довірчого управління

майном державних підприємств одразу наштовхується на важливе питання: адже застосування в Україні інституту довірчого управління майном вже послужило інструментом “пограбування” цілого покоління наших громадян після прийняття в 1993 році Декрету Кабінету Міністрів України “Про довірчі товариства”.

Проте, зрозуміло, ця окремо взята обставина може бути покладена в основу юридичного висновку про “невідповідність” інституту довірчого управління інституту державної власності лише за умови доведення того факту, що *цей інститут не тільки не містить необхідних ознак таких речових прав, як право господарського відання та оперативного управління, але й не здатний реалізувати специфіку функціонування державних підприємств.*

Інститут довірчого управління майном, назву якого змінено на *управління майном* у новому ЦК України, віднесений у Книгу 5 “Зобов’язальне право” [3]. Сама назва книги орієнтує на те, що управління майном за змістом ЦК — *зобов’язальне, а не речове право.* Отже, таким правом можна наділити лише діючу юридичну особу. При цьому залишається невирішеним питання, яким чином створити унітарне або казенне державне підприємство. Адже найважливішою ознакою юридичної особи є відокремленість майна згідно з класичною цивільстичною конструкцією, яка не може ґрунтуватися на зобов’язальному праві.

Припущення про те, що державному підприємству статутне майно може належати на основі речового права, наприклад, на праві оперативного управління, а інше майно на основі зобов’язального права довірчого управління, не має економіко-правового обґрунтування. По-перше, це обумовлює незрозумілість стосовно визначення правового режиму конкретного майна, а, по-друге, виникає економічна та організаційна недоцільність для одного і того самого власника передавати майно і на речовому, і на зобов’язальному праві, якщо перше надає йому визначеності та додаткові права по управлінню.

Таким чином, можна дійти висновку, що довірчим управлінням стосовно державного майна може бути наділена лише недержавна юридична особа. І навпаки, державна організація може здійснювати довірче управління майном різноманітних осіб недержавної форми власності. В цьому сенсі є відірваними від життя пропозиції про “закріплення стратегічно важливих об’єктів (майнових комплексів) за казенними підприємствами та державними установами на праві довірчого управління [4, 17].

Тепер розглянемо можливість передачі державного майна в довірче управління інших осіб.

Необхідно пам’ятати, що зобов’язальне право, яким, на відміну від речових прав господарського відання та оперативного управління, є *довірче управління майном, вносить кардинальні обмеження по використанню, володінню і розпорядженню майном,* що не може не відбитися на господарському положенні підприємства. Ці міркування сповна знаходять підтвердження в конкретних статтях ЦК України.

Згідно ч. 3 статті 1030 ЦК — підприємство, що буде управляти державним майном, змушене вести два баланси і відповідно — два види банківських рахунків, один щодо власного, а інший — стосовно державного майна, що прийняте в управління. Зрозуміло, що така форма обліку і розрахунків істотно ускладнить господарські операції, обумовить масові помилки керівних і бухгалтерських працівників.

Виникне ситуація, коли контрагенти підприємств, що управляють державним майном на довірчій основі, зіткнуться з необхідністю враховувати не загальні положення законодавства України (з 1. 01. 2004 — перш за все Господарського кодексу [5]) про право господарського відання та оперативного управління, як це відбувається зараз, а все різноманіття договорів на управління майном. Адже

повноваження управителів щодо державного майна будуть прямо залежати від умов відповідних договорів на управління майном згідно з ст. 1037 ЦК України. Цим знову ж ускладниться робота управлінського персоналу й юридичних служб підприємств, зросте час прийняття господарських рішень, нарешті, знизиться довіра до підприємств, що управляють державним майном.

І це ще не все. Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 1043 ЦК України, кредитори вправі звернути стягнення на майно, що знаходиться в управлінні управителя. У той же час, така норма ігнорує наявність державного майна, що не підлягає приватизації і на яке не може бути звернене стягнення кредиторів. Таке майно, передане, як правило, у ведення казенних та інших державних підприємств, забезпечує стабільність соціально-економічного становища і економічну безпеку країни. Більше того, згідно з цією ж нормою ЦК *управитель несе субсидіарну відповідальність за борги, що виникли у зв'язку зі здійсненням ним управління тільки у випадку, якщо для задоволення вимог кредиторів недостатньо майна, переданого в управління!?* Саме це встановлення — на тлі безсилового правила частини 1 статті 1037 ЦК України про можливість відчуження майна, переданого в управління, “лише за згодою установника управління” — означає створення ідеальних умов для безкарного розкрадання державного майна. Щоб зрозуміти це, достатньо відкрити практично будь-який номер газети “Голос України” [6] — важко знайти світові аналоги шахрайству з державним майном, що мають місце в нашій країні. Невже окремі цивілісти байдужі до цього? Ймовірніше, їм затьмарюють очі приватноправові засади функціонування економіки, що вже довели країну до межі виживання.

Або варто звернути увагу на ч. 2 ст. 1030 ЦК України, де передбачено, що грошові кошти не можуть бути об'єктом управління особи-управителя. У випадку використання довірчого управління як форми реалізації державного майна це означає неможливість наділення управителя грошовими коштами, якими користуються сьогодні державні підприємства. Більшість державних підприємств виконують соціальні функції, а тому є низько-прибутковими та потребують державних дотацій. Передача майна цих підприємств у відання управителів не зніме з останніх тягар низької рентабельності. Вони потребуватимуть державної підтримки, яку в рамках інституту довірчого управління надати буде неможливо. Навіть якщо зняти заборону на передачу в довірче управління грошових коштів — становище не виправиться. Адже особисте здійснення управителем функцій щодо управління майном (ст. 1038 ЦК України), його незалежність від державних органів як суб'єкта господарювання, унеможливить дієвий контроль державних органів над цільовим використанням дотацій, субсидій та іншими бюджетними асигнуваннями, спрямованим управителю державного майна для виконання державних планових завдань. Як результат — бюджетне фінансування не буде мати місця. Функціонування державного сектору економіки та виконання державних програм її розвитку буде поставлено під загрозу.

І, нарешті, реалізація положень ЦК України стосовно режиму функціонування державних підприємств призведе до ситуації, коли буде усунута передбачена ст. 39 Закону України “Про власність” субсидіарна відповідальність держави по боргам державних установ (організацій), майно яким належить на праві оперативного управління. Як наслідок — черговий підрив юридичної можливості кредиторів одержати задоволення від боргів державних підприємств, “розтаскування” державного майна за борговими вимогами.

Сказане доводить, що зобов'язальний інститут управління майном, передбачений проектом ЦК, є малопристосованим до умов господарювання в Україні і не до кінця продуманим інститутом, що не дозволяє застосовувати його до юридичних відносин із приводу державної власності.

Пропозиції використати інститут довірчого управління як форму реалізації

права державної власності нагадують спробу прощтовхнути застряглу в часі ідею, висловлену С. М. Корнеєвим ще в 1980 році [7, 3-4]. У нас в країні відсутній досвід використання цього інституту навіть у приватній сфері. Теперішнє покоління вже не має права на експерименти з залишками державної власності.

Єдина на сьогодні можливість застосування інституту довірчого управління в господарсько-публічних відносинах обумовлена управлінням державними корпоративними правами. Наявність державних корпоративних прав означає, що відповідне господарське товариство не є державним підприємством. Виходячи з термінології нового ЦК України — це є *юридична особа приватного права*. Довірче управління корпоративними правами не надає управителю тих повноважень, якими наділений безпосередній володілець майна. Адже господарське товариство, частка в статутному фонді якого належить державі, продовжує самостійно виконувати повноваження власника. Управитель лише виконує засновницькі, а не поточні господарські функції стосовно майна підприємства.

Проте і тут існує безліч проблем. Як зазначив А. Кінах з висоти досвіду свого прем'єрства, *“держава зобов'язана бути активним учасником управління корпоративними правами, перш за все на підприємствах стратегічно важливих галузей — енергетики, транспорт і т. п.”*, *“... передача управління корпоративними правами не повинна сприяти посиленню позицій окремих політико-фінансових груп, перерозподілу економічного ресурсного простору всупереч суспільним інтересам та прозорій ринкової конкуренції”* [8, 10].

Ніхто, крім власника, не здатний забезпечити той рівень дбайливості про своє майно, який відповідає потребам його збереження та примноження. Держава як власник в цьому сенсі не є винятком.

Література

1. Див.: *Господарські і підприємницькі відносини в економіці України та їх правове забезпечення: Матеріали “круглого столу” // Право України. — 1996. — № 12. — С. 41-42; Жайнардов И. У. Проблемы реализации права государственной собственности. — Алматы, 1994. — С. 4-5; Майданик Р. Довірче управління майновим комплексом державного підприємства // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 2. — С. 14-17 і т. ін..*
2. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про управління державними корпоративними правами” від 15 травня 2000 р. № 791 // Офіційний вісник України. — 02. 06. 2000. — N 20. — ст. 827.*
3. *Цивільний кодекс України: прийнятий Верховною Радою України 16. 01. 2003 // Голос України. — 13. 03. 2003. — № 45-48.*
4. *Майданик Р. Довірче управління майновим комплексом державного підприємства // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 2. — С. 17.*
5. *Господарський кодекс України: прийнятий Верховною Радою України 16. 01. 2003 // Голос України. — 13. 03. 2003. — № 49-50.*
6. Див. наприклад, *Каменный Ю. Минус приватизация страны // Голос України от 25. 02. 2003. — № 36. — С. 11; Семенов В. Десятилетний процесс приватизации и его последствия // Голос України от 12. 03. 2003. — № 45-46. — С. 29-30; Винский И. Нет — системе расхищения государственного имущества олигархами! // Голос України. — 3. 04. 2003. — № 64. — С. 2, 11; і т. ін.*
7. *Корнеев С. М. Право государственной социалистической собственности в свете Конституции СССР // Советская юстиция. — 1980. — № 9 — С. 3-4.*
8. *Кинах А. Наши проблемы, кроме нас, не решит никто // Голос України. — 3. 04. 2003 — № 64. — С. 10.*

О. П. Подцерковный

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра административного и предпринимательского права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И ИНСТИТУТ ДОВЕРИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ — НЕСОВМЕСТИМЫ

РЕЗЮМЕ

Предложения отдельных юристов-цивилистов об использовании обязательственного института доверительного управления, предусмотренного новым Гражданским кодексом Украины, как формы реализации права государственной собственности *обнаруживают существенные юридические и экономические недостатки*. Институт доверительного управления может привести к снижению эффективности использования государственного имущества и способствовать расхищению государственной собственности. Отстаивается точка зрения, согласно которой **в доверительное управление частных лиц могут передаваться только государственные корпоративные права, но с большими ограничениями**.

Ключевые слова: доверительное управление имуществом, государственная собственность, форма реализации права собственности, Гражданский кодекс, экономическое развитие