

КАЗНА ЯК СУБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН З ПРИВОДУ МАЙНА В НАТУРІ

Ця стаття присвячена проблемі участі казни у цивільних правовідносинах з приводу майна в натурі, що є одним з аспектів участі держави у майнових відносинах, врегульованих цивільним та господарським правом, на рівних засадах з іншими суб'єктами зазначених правовідносин. Дослідженню даної проблематики приділяли увагу М.С.Липецкер, С.І.Аскназій, Я.Ф.Миколенко, С.М.Корнєєв, П.П.Віткявічюс, М.І.Брагінський, С.М.Братусь, А.В.Венедиктов, В.В.Вітрянський, Є.А.Суханов, проте більшість присвячених цьому робіт написані за часів Радянського Союзу. Тоді як в Україні за останні роки не надруковано жодної праці за даною проблематикою. З огляду на це в статті зроблено спробу на основі аналізу основних розробок у галузі цивільного права та останніх змін в чинному та перспективному законодавстві України обґрунтувати доцільність використання у вітчизняній цивілістиці юридичної конструкції казни для позначення держави як учасника приватно-правових відносин та носія майнових прав та обов'язків, що сприяло б розмежуванню її участі у тих відносинах, в яких держава виступає як носій публічної влади.

У цивілістичній літературі більшість вчених поділяє думку, що казна означає власне саму державу в господарській діяльності, а майно казни – це не державне майно взагалі, а визначена його частина – ті кошти, що проходять по бюджету. Так вважають С.М. Братусь [1, с.240]. О.А. Пушкін [2, с.11], М.І. Брагінський [3, с.52] й інші. В той же час цілком справедливо відзначається, що до складу нерозподіленого фонду – майна казни, входять не тільки бюджетні кошти, але і майно в натурі.

Так, М.С.Липецкер у складі єдиного фонду державної власності виділяв і таке майно, «яке не передане в управління госпрозрахункових підприємств і не виділене в організаційному відношенні» [4, с.208]. Відмінними рисами даного виду державного майна, на його думку, є те, що в організаційному відношенні воно не відокремлене від державного бюджету; всі витрати, пов'язані з підтримкою й експлуатацією цього майна (прибутки та збитки) безпосередньо відбиваються на відповідних бюджетах; за всі борги, що виникають від експлуатації цього майна, також відповідають відповідні бюджети. Така точка зору поділялася і С.І. Аскназієм [5, с.34].

Теза про те, що все державне майно передане в оперативне управління державних органів, висунута у свій час А.В. Венедиктовим, була піддана критиці Я.Ф. Миколенком, який вважав, що вона суперечить загальновідомому факту, відповідно до якого не все державне майно передане тим чи іншим державним органам в оперативне управління, зокрема це не освоєні в господарському відношенні земельні простори, невраховані надра землі, тварини в стані природної волі в лісах і територіальних водах тощо [6, с.44].

Точка зору, висловлена С.М. Братусем, що обмежував склад нерозподіленого фонду бюджетними коштами, викликала заперечення з боку С.М. Корнєєва, А.І. Беспалової, П.Віткявічюса, М.І. Брагінського тощо. Так, С.М.Корнєєв включає до складу державного нерозподіленого фонду не тіль-

ки бюджетні кошти, але і майно в натурі – лісові масиви, надра, води тощо [7, с.131]. П.Віткявічюсом була висловлена думка, що Радянська держава є власником основних засобів виробництва і багатьох інших цінностей, яким притаманний натурально-речовий вигляд [8, с.70]. М.І.Брагінський вважав, що «насправді, до нерозподіленого фонду входять й інші матеріальні цінності» [3, с.53]. Ним також була висловлена думка, що грошова форма не є неодмінною умовою включення майна до складу фонду, що стоїть за Союзом РСР чи союзною республікою. Конфісковане, реквізоване, визнане безхазяйним й інше майно, на його погляд, надходить до тієї частини загальнодержавного фонду, що не розподілена між окремими державними організаціями – юридичними особами. М.І. Брагінський стверджував, що, наприклад, майно, одержуване державою за правом спадкування, з моменту виникнення в держави права власності на нього, не знаходиться в оперативному управлінні в якій б то не було державної організації – юридичної особи, а «відразу ж надходить до нерозподіленої частини загальнодержавного фонду» [3, с.53]. При цьому в цивілістичній літературі обґрунтовано зверталася увага на те, що не в усіх випадках переходу майна до держави такий перехід ґрунтується на діяльності держави як суб'єкта цивільного права, а не як носія публічної влади. Так, С.М.Братусь вважає, що перехід у власність держави безхазяйного, конфіскованого і відумерлого майна «впливає з діяльності держави як організації володарювання, а не з яких-небудь цивільно-правових підстав» [1, с.240]. Поділяв дану позицію і М.І. Брагінський, який зважував, що «адміністративно-правова природа відносин, які опосередковують перехід майна від громадян, кооперативних і громадських організацій до держави на підставі конфіскації і реквізиції не може викликати сумнівів» [9, с.125].

Включення до складу нерозподіленого фонду не тільки бюджетних коштів, але і державного майна в натурі означає, що у відношенні цього майна казна в особі України може виступати як самостійний суб'єкт цивільного права, а правомочності щодо володіння, користування і розпорядження ним, у випадках особистої участі казни в цивільних правовідносинах, здійснюються відповідними державними органами (найчастіше Міністерством фінансів і його органами) не від свого власного імені як юридичних осіб, а від імені казни як суб'єкта цивільного права.

У цивілістичній літературі цілком обґрунтовано було зокрема відзначено П.Віткявічюсом, що навряд чи може виникнути сумнів з приводу того, що при реалізації конфіскованих, безхазяйних і усадкованих державою речей фінансові органи виступають від імені держави. На його думку, у зазначених випадках «власне кажучи, сама держава є продавцем чи комітентом у відносинах з реалізації майна, що перейшло до неї зазначеними способами» [8, с.141].

Майно в натурі може надходити до складу нерозподіленого фонду й у тих випадках, коли відбувається перехід до держави майна та предметів, що були безпосередніми об'єктами порушення митних правил чи предметами контрабанди, а також предметів зі спеціально виготовленими тайниками, що використовувалися для переміщення через митний кордон Укра-

їни з приховуванням таких предметів, конфіскованих на підставі постанов митного органу України, валюти та цінностей при їх вивезенні з території або ввезенні на територію України без законних підстав, майна, переданого митниці з метою передачі у власність держави тощо. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що не тільки органи Міністерства фінансів діють від імені казни у відношенні майна, що входить до складу нерозподіленого фонду, від імені казни, у встановлених у законі випадках, можуть виступати також органи Державної митної служби.

Деякі кроки щодо конкретизації державних органів, уповноважених виступати в цивільному обороті не тільки від свого власного імені, як юридичних осіб, але і від імені держави–казни, були зроблені, і в Постанові Верховної Ради Української РСР «Про управління державним майном Української РСР» [10]. Відповідно до цієї постанови з моменту її прийняття з метою захисту майнових прав та інтересів республіки, ефективного використання і збереження державного майна в умовах переходу до ринкових відносин і різноманітності форм власності здійснення функцій по управлінню державним майном Української РСР, що є у загальнодержавній власності, було покладено на Раду Міністрів УРСР.

Надалі, постановою Верховної Ради УРСР від 14.02.1992 р. «Про управління майном підприємств, установ та організацій, що є у загальнодержавній власності» [11] було відзначено, що управління і розпорядження об'єктами загальнодержавної власності здійснює Уряд УРСР та Фонд державного майна України. В результаті реалізації перерахованих повноважень Фонд держмайна України повинен брати участь у цивільних правовідносинах і укладати відповідні угоди не як самостійна юридична особа, а від імені казни.

З прийняттям Конституції України від 28.06.1996 р. розпочався новий етап становлення законодавства про управління майном, що перебуває у державній власності, тобто у розпорядженні казни. У зв'язку з тим, що нова Конституція не визнала за Верховною Радою України статусу суб'єкта права державної власності, а віднесла до її повноважень лише визначення виключно законами України правового режиму власності. При цьому у ст.116 Конституції України говориться про роль Кабінету Міністрів України в забезпеченні рівних умов розвитку всіх форм власності та здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Це дозволило Кабміну України 28.10.1998 р. своєю постановою № 1703 затвердити Концепцію розподілу між центральними і місцевими органами виконавчої влади повноважень з управління об'єктами державної власності [12], яка була спрямована на реформування системи управління об'єктами, що перебувають у державній власності, шляхом перерозподілу повноважень з їх управління між центральними і місцевими органами виконавчої влади. Відповідно до Концепції повноваження органів влади було розподілено між Фондом державного майна України, Національним агентством з управління державними корпоративними правами, центральними і місцевими органами виконавчої влади.

Дана концепція свідчить, про те, що зазначені органи державної влади виступають у цивільному обороті не від власного імені, а від імені і в інтересах держави як казни, як самостійного суб'єкта цивільних правовідносин.

В новому законодавстві України правовий режим державного майна в сфері господарювання врегульовано Господарським кодексом України. Згідно з бланкетною нормою ГК управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснюють Кабінет Міністрів України і, за його уповноваженням, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Крім того, ГК встановлює, що не можуть бути об'єктами передачі з державної у комунальну власність підприємства, що здійснюють діяльність, яку дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам і організаціям. Види майна, що може перебувати виключно у державній власності, тобто у власності казни, відчуження якого недержавним суб'єктам господарювання не допускається, а також додаткові обмеження щодо розпорядження окремими видами майна, яке належить до основних фондів державних підприємств, установ і організацій, визначаються законом.

Казна може виступати як суб'єкт цивільного обороту з приводу майна в натурі й у тих випадках, коли вона бере участь у відносинах з поставок продукції для державних потреб.

Вперше відносини з формування, розміщення і виконання на контрактній (договірній) основі замовлень на закупівлю і постачання продукції для державних потреб підприємствами, організаціями й установами незалежно від форм власності, розташованими на території України, були врегульовані законом України від 22.12.1995 р. «Про поставки продукції для державних потреб» [13]. Відповідно до ч. 1 ст. 1 зазначеного закону державні потреби – це потреби України в продукції, необхідній для розв'язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України. Замовлення на виконання державних цільових програм, закупівлю і постачання продукції для забезпечення державних потреб розміщуються на підприємствах, в організаціях і установах (постачальниках) за допомогою укладення державними замовниками від імені держави (а значить від імені казни) державних контрактів, які визначають економічні та правові зобов'язання сторін, права й обов'язки державного замовника і виконавця – постачальника по забезпеченню державних потреб, і регулюють відносини постачальника з держзамовниками при виконанні державного контракту. Таким чином, укладення державного контракту може служити формальним підтвердженням виникнення цивільно-правових відносин за участю казни.

Участь казни (у даних відносинах її представляють підприємства держзамовники) на рівних засадах з іншими суб'єктами цивільного права дає підстави думати, що в даному випадку виникають відносини, врегульовані нормами цивільного права, і тому немає підстав для того, щоб їх розглядати

як особливі договори. Специфіка цих договорів полягає лише в тому, що в цих відносинах казна представлена відповідними державними органами.

Можливість участі казни-держави у зобов'язальних відносинах з приводу закупівлі майна для державних потреб передбачена і в ГК України, ст.13 якого регулює державне замовлення та державне завдання. Державний контракт визначається в кодексі як договір, укладений державним замовником від імені держави, яка в цій якості виступає як казна, з суб'єктом господарювання – виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін і регулюються їх господарські відносини.

Казна є суб'єктом правовідносин і з закупівлі й постачання сільськогосподарської продукції та продовольства для державних потреб. В першу чергу ці відносини врегульовані в ЦК УРСР 1963 р., який містить лише дві статті, присвячені поняттю і змісту договору контрактації сільськогосподарської продукції, що безнадійно застаріли та підлягають застосуванню лише з урахуванням їх історичного та систематичного тлумачення. Тому пізніше ці відносини були додатково врегульовані, зокрема, Указом Президента України №62/96 від 18.01.1996 р. «Про задоволення державних і регіональних потреб у сільськогосподарській продукції на 1996 рік», у відповідності з п.1 якого держава в особі уповноважених Кабінетом Міністрів України міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади проводить закупівлю сільськогосподарської продукції і продовольства для загальнодержавних потреб та забезпечує формування державних ресурсів зерна, сортового і елітного насіння за державним контрактом.

Можна припустити, що саме казна виступає як суб'єкт даних правовідносин, адже сільгосппродукція, сировина і продовольство, що надійшли, зокрема, до загальнодержавного фонду і є власністю України, повинні надходити до тієї частини державного майна, що належить Україні і не передана на правах повного господарського відання чи оперативного управління. Можливість державної закупівлі сільгосппродукції за договорами контрактації, які укладаються на основі державних замовлень на поставку державі сільськогосподарської продукції, передбачена і в ГК України.

Як суб'єкт цивільного права казна може брати участь і у відносинах, пов'язаних з майном державного матеріального резерву, відносини з формування, розміщення, збереження, використання, поповнення й освіження запасів якого регулюються Законом України від 24.01.1997 р. «Про державний матеріальний резерв» [14]. Відповідно до ч.1 ст.4 Закону державний резерв створюється Кабміном України, яким визначається структура системи державного резерву і порядок управління ним. Державним замовником на поставку матеріальних цінностей до державного резерву є центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, а державними замовниками на поставку матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву є також інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, уповноважені на це Кабміном України. Центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, має право на контрактній (договірній) основі передавати центральним та місцевим

органам виконавчої влади, а також підприємствам, установам і організаціям державної форми власності частину своїх функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву. Виходячи з того, що поставки майна до державного матеріального резерву здійснюється на підставі державних контрактів, а фінансування витрат на нагромадження (приріст) матеріальних цінностей у державному резерві тощо здійснюється з державного бюджету можна припустити, що майно державного матеріального резерву повинне входити до складу нерозподіленого фонду, тобто до майна казни. Розміщення майна державного матеріального резерву на підприємствах, установах і організаціях не повинне спричинити виникнення в них речових прав на це майно. У всякому разі, коли йдеться про підприємства, установи й організації спеціально призначені для збереження державного матеріального резерву.

У сучасних умовах трохи інакше, ніж раніше, вирішується і питання про склад майна, з приводу якого казна виступає у цивільному обороті і яке належить юридичним особам на праві господарського відання та оперативного управління.

Так, раніше у цивілістичній літературі С.М. Братусем, М.І. Брагінським й іншими цивілістами була висловлена думка, що такий виступ пов'язаний не з усією масою загальнодержавного майна, а лише з нерозподіленою його частиною – тією, яка не передана в оперативне управління наділених економічною і правовою самостійністю організацій – юридичних осіб. Виходячи з цього положення, ними робився висновок про необхідність чіткого розмежування майна, що належить на праві власності державі на дві частини: «1) майно, передане в оперативне управління окремим державним організаціям – юридичним особам, 2) майно, кероване безпосередньо державою як такою» [15, с.51].

Цьому розмежуванню ними надавалося першорядне значення, тому що вважалося, що тільки воно здатне створити реальні передумови для самостійної участі в обороті, поряд із Союзом РСР і союзними республіками, окремих державних організацій – юридичних осіб.

Не заперечуючи важливість чіткого розмежування майна, що знаходиться в безпосередньому віданні держави, і того, що належить відповідним суб'єктам на праві оперативного управління і повного господарського відання, не можна не звернути увагу на те, що це не означає того, що казна–державна, як власник, втрачає усі права з розпорядження цим майном, адже юридично залишаючись власником, вона лише передає свої правомочності зі здійснення права власності.

З цього приводу у сучасній цивілістичній літературі зовсім справедливо було відзначено, що «суб'єкти прав повного господарського відання й оперативного управління обмежені у своїх можливостях волею власника» [16, с.6].

На жаль, законодавець, запровадивши в період ринкових реформ інститут оперативного управління і повного господарського відання в законодавчому просторі України, лише схематично окреслив права і обов'язки, закріплені за державними підприємствами і установами щодо ввіреного їм майна, що спричинило передчасну, на наш погляд, відмову від зазначених

інститутів в новому ЦК України. Проте в ГК України збереглися обидва ці речові права, хоча й в дещо видозміненому вигляді. Згідно зі ст. 136 ГК України право господарського відання є речовим правом суб'єкта підприємства, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами. До таких суб'єктів права господарського відання належать державні комерційні підприємства (ст. 74 ГК України). Держава та орган, до сфери управління якого входить державне комерційне підприємство, не несуть відповідальності за його зобов'язаннями, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами.

Виходячи з цього, можна зробити висновок стосовно прав державних комерційних підприємств на закріплене за ними державне майно, що в силу того, що вони, як і державні установи, не є власниками, їх повноваження щодо володіння, користування і розпорядження державним майном не безмежні. У певних випадках частка закріпленого за ними майна може бути визначена тільки за згодою власника – держави-казни, в особі відповідного державного органа.

Ще меншими правами, ніж державні комерційні підприємства, на закріплене за ними державне майно володіють казенні підприємства, яким, як і державним установам, належить право оперативного управління державним майном, що знаходиться в їхньому віданні. Права казенного підприємства істотно відрізняються від прав підприємств, що наділені правом господарського відання на відповідне державне майно. Так, їм заборонено створювати дочірні підприємства, виступати засновниками підприємств, установ і організацій, відчужувати закріплене за ними державне нерухоме майно, здавати його в оренду, використовувати як предмет застави без згоди відповідного органу управління, що представляє в цих відносинах інтереси держави, а значить казни.

Власник майна, закріпленого на праві оперативного управління за суб'єктом господарювання, здійснює контроль за використанням і збереженням переданого в оперативне управління майна безпосередньо або через уповноважений ним орган і має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, що не використовується, та майно, що використовується ним не за призначенням. Виходячи з цього можна зробити висновок, що у випадку розпорядження цим майном можуть виникати цивільно-правові відносини за участю казни і з приводу державного майна, закріпленого за казенними підприємствами.

Таким чином, можна зробити висновок, що держава бере участь у цивільних правовідносинах з приводу майна в натурі як щодо «нерозподіленого фонду», тобто майна, не закріпленого за створеними державою юридичними особами, так і як власник щодо майна, закріпленого на праві господарського відання та оперативного управління за державними унітарними підприємствами та установами. І в цьому сенсі держава виступає казною.

Список літератури: 1. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. 2. Пушкин А.А. Советское государство как субъект советского гражданского права. Х., 1965. 3. Брагинский М.И. Гражданская правосубъектность Союза и союзных республик // Правоведение. 1963. №1. 4. Гражданское право. М., 1938. Ч.1. 5. Аскназий С.И. Об основаниях правовых отношений между государственными социалистическими организациями (к проблеме юридического лица в Советском гражданском праве) // Ленингр. юрид. инст–т. Ученые записки. Вып.4. М., 1947. 6. Миколенко Я.Ф. Государственные юридические лица в советском гражданском праве // Советское государство и право. 1951. №7. 7. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности. М., 1964. 8. Виткявичюс П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства. Вильнюс., 1978. 9. Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 125. 10. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 44. Ст. 594. 11. Відомості Верховної Ради УРСР. 1992. № 20. Ст. 274. 12. Урядовий кур'єр. 1998. 5 листопада. 13. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 3. Ст. 9. 14. Відомості Верховної Рад України. 1997. № 13. Ст. 112. 15. Брагинский М.И. Гражданская правосубъектность Союза ССР и союзных республик // Правоведение. 1963. №1. С.51. 16. Витрянский В.В., Суханов Е.А. Защита права собственности. М., 1992.

Надійшла до редколегії 09.06.03