

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

УДК 346.24

О.П. Подцерковный

канд. юрид. наук,

доцент кафедры административного и предпринимательского права
Одесского национального университета им. И.И. Мечникова

ЕСТЬ ЛИ АЛЬТЕРНАТИВА ПРАВУ ПОЛНОГО ХОЗЯЙСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ И ПРАВУ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ?

В период, когда в недрах украинского парламента теплится работа над кодификациями гражданского и хозяйственного законодательства, до предела обострились дискуссии правоведов относительно будущего состава основных вещных прав.

Проект Хозяйственного кодекса (статьи 133-138) исходит из того, что имущественную основу хозяйствования должны обеспечивать, кроме права собственности, также право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право оперативного использования имущества, другие правовые режимы в соответствии с законом и договором.

Между тем, проект Гражданского кодекса в книге третьей отказывает в праве на существование таким укоренившимся в отечественной правовой системе вещным правам, как право полного хозяйственного ведения и право оперативного управления. Среди вещных прав на чужое имущество называются лишь право владения, право пользования (сервитут), право использования земельного участка для сельскохозяйственных нужд (эмпфитевзис), право застройки земельного участка (суперфиций). Президент Украины в Предложениях по доработке Гражданского и Хозяйственного кодексов прямо обратил внимание на возникающее таким образом противоречие двух кодексов¹.

Напрашивается вопрос — устранение права полного хозяйственного ведения и оперативного управления — простая недоработка разработчиков ГК либо спланированная акция по упразднению важнейших вещных прав? Ответ позволяет не только в очередной раз убедиться в высокозначимых свойствах указанных вещных прав, но и спрогнозировать последствия необдуманного упразднения устоявшихся в праве хозяйственно-правовых категорий.

Первоначально следует остановиться на научно-методологической основе предложений по устранению права полного хозяйственного ведения (далее ППХВ) и права оперативного управления (далее — ПОУ).

Обзор аргументов противников ППХВ и ПОУ

В отечественной юридической литературе практически отсутствует научно-теоретическое обоснование необходимости отмены институтов ППХВ и ПОУ. Редкие высказывания по этому поводу зачастую не только лишены всесторонности, но и основываются на ошибочном толковании экономической и правовой действительности.

Например, И. Барабашем предложено отменить ППХВ и ПОУ в связи с тем, что следует ввести полную имущественную ответственность государства по долгам государственных предприятий². Выводы автора обосновываются необходимостью уравнивания правового статуса учредителя частного и учредителя государственного предприятия. Однако такой подход выглядит довольно странным, учитывая существующую раздельную имущественную ответственность учредителя частного предприятия и самого частного предприятия в соответствии с частью 3 ст. 7 Закона «О собственности». Аргументы автора еще более обесцениваются в свете субсидиарной ответственности государства по долгам казенных предприятий (ч. 3 ст. 39 Закона «О предприятиях в Украине») и государственных учреждений (ч. 3 ст. 39 Закона «О собственности»)³.

¹ Пропозиції до Господарського кодексу України та Цивільного кодексу України, а також до Закону України «Про порядок введення в дію Господарського кодексу України», Закону України «Про введення в дію Цивільного кодексу України»: Пропозиції Президента України від 14.02.2002 // Веб сайт www.rada.kiev.ua.

² Барабаш І. До розроблення Кодексу про підприємництво України // Право України. — 1996. — №6. — С. 26-27.

³ См. подробнее: Подцерковный О.П. Собственник имущества и юридическое лицо: проблемы разграничения ответственности // Бизнес. — 1997. — № 32. — Раздел «Документы. Комментарии. Консультации». — С. 28-31.

Цивилистом Я. Шевченко была обоснована необходимость отмены ППХВ и ПОУ на том основании, что ни одна из передовых западноевропейских или американских стран не знает таких понятий, что государственные предприятия должны стать «настоящими собственниками, как того и требует положение юридического лица в гражданском обороте»⁴. При этом остается незамеченным, что само отсутствие одноименного названия в зарубежных странах не означает отсутствия равнозначных принципов взаимоотношений государства с государственными предприятиями (подробнее см. ниже). Более того, подобные обоснования игнорируют тот факт, что упразднение ППХВ и ПОУ и объявление государственных предприятий «настоящими собственниками» не изменяет их правового положения в «гражданском обороте» по отношению ко всем третьим лицам. Ведь режим ППХВ, будучи приравненным к режиму права собственности по общему правилу ст. 37 Закона «О собственности», не ограничивает кредиторов в праве обращаться с взыскания на закрепленное за государственными предприятиями имущество, а режим ПОУ — устанавливает юридически безупречное правило о возможности требования кредиторов к собственнику государственного учреждения (организации). Устранение ППХВ и ПОУ по необъясненным общественности причинам привносит лишь одно — разрывает организационно-правовую связь между собственником и созданным на базе его имущества предприятием.

При образовании хозяйственных обществ и других коллективных предприятий необходимость уступки права собственности учредителей в пользу права собственности возникающего коллективного субъекта продиктована непригодностью института общей долевой собственности для целей совместного хозяйствования⁵. Однако совершенно неразумно выглядит принуждение учредителя частного, дочернего или государственного предприятия, то есть носителя единоличной власти в отношении предприятия, отказаться от права собственности на имущество, которым учредитель фактически продолжает управлять. Неужели эффективность права повысится, если юридическое лицо будет наделено абстрактным, но не реальным дополнительным отграничением от своего учредителя? Скорее произойдет обратное. Уж слишком существенна разница между коллективным управлением и единоначалием, чтобы уравнивать в правовом статусе организационные структуры, создаваемые под этими разными началами.

Ряд мнений относительно необходимости отмены ППХВ и ПОУ поражают своей изысканной поверхностностью. Например, при отстаивании необходимости проведения в новом ГК права собственности юридического лица, ППХВ и ПОУ называются искусственными конструкциями⁶. В то же время подобные аргументы не учитывают, что понятие самого юридического лица общепризнанно искусственной (абстрактной) конструкцией (см. подробнее ниже), что ППХВ и ПОУ не подчиняют хозяйственные отношения виртуальной юридической модели, а напротив — закрепляют (дифференцируют) в праве фактически складывающиеся взаимоотношения между учредителем и юридическим лицом. Как правильно отмечено В. И. Семчиком, замена права оперативного управления иным понятием не может устранить необходимость предоставлять предприятиям те же самые полномочия, которые охватываются понятием права оперативного управления⁷.

Отдельные замечания к ППХВ и ПОУ высказаны ведущими цивилистами Украины в учебнике «Право власності в Україні»⁸. В частности указывается: «К сожалению, законодатель, внедрив в период рыночных реформ институт полного хозяйственного ведения и оперативного управления, лишь схематически очертил определенные права и обязанности, закрепленные за государственными предприятиями и учреждениями, что естественно не могло не отразиться на их хозяйственно-производственной деятельности. Очевидно потому разработчики проекта ГК Украины (в редакции от 25 августа 1996 г.) признали бесперспективность функционирования этого института, а потому ему вообще не нашлось места в проекте»⁹ (курсив — О.П.).

Пространность такого объяснения не только указывает на трудности, с которыми сталкиваются сами цивилисты в толковании позиции разработчиков проекта ГК, но и убеждает в отсутствии какой-либо обо-

⁴ Шевченко Я. Власник і власність у системі ринкових відносин в Україні // Доповідь на науково-практичній конференції «Трансформація відносин власності» // Право України. — 1997. — № 2. — С. 8-10.

⁵ В противном случае «по законам» общей собственности юридическое лицо становится парализованным и не может осуществлять хозяйственную деятельность при малейшем несогласии одного из учредителей-собственников. Здесь учредители как бы добровольно передают свое право собственности создаваемому юридическому лицу, оставляя за собой лишь право на управление и на долю в прибыли предприятия. Исключение составляют семейные формы предпринимательства, например, крестьянское (фермерское) хозяйство, где сособственники образуют особую общность — семью — а потому способны с общего согласия осуществлять хозяйственную деятельность.

⁶ Кравчук В. Зміна власника (засновника) приватного підприємства // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2000. — № 1. — С. 51.

⁷ Право собственности: Проблемы, дискуссии, предложения. — М., 1989. — С. 106-107.

⁸ Право власності в Україні: Навч. посіб. / О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова, О.А. Підпригора та ін.; За заг. ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. — К., Юрінком Інтер, 2000. — С. 264.

⁹ Там же. — С. 264.

снованности отмены институтов ППХВ и ПОУ. Тем более, что далее по тексту учебника, хотя и в мягкой форме, но прямо выражается несогласие с подобными новшествами: «По нашему мнению, отказ от института полного хозяйственного ведения и оперативного управления является несколько преждевременным»¹⁰ (курсив — О.П.).

Отмеченная мягкость выражена в том, что цивилистам не удалось доказать влияния институтов ППХВ и ПОУ на проблемы эффективности хозяйствования в государственном секторе экономики.

Связь проблемы эффективности функционирования государственных предприятий с институтами ППХВ и ПОУ

Ссылка на то, что существующая при ППХВ и ПОУ ограниченность прав госпредприятий на имущество является основанием их неэффективной работы, не выдерживает критики с правовых и экономических позиций.

Во-первых, такое указание нивелируется признаниями ученых о том, что минувя правовые нормы «у органов исполнительной власти есть достаточно «непрямых» способов воздействия на деятельность государственных предприятий»¹¹. Получается, что нормативная ограниченность прав государственных предприятий вовсе не имеет решающего значения для определения свойств их взаимоотношений с органами государственного управления.

Во-вторых, сам факт неэффективности государственных предприятий опровергается хозяйственными успехами таких известных государственных предприятий, как Укрзалізниця, Одесский, Ильичевский морские торговые порты и др., где законодательный режим ППХВ не мешает эффективному функционированию государственной собственности. В то же время, акционирование таких мощных в прошлом государственных структур, как Агропромисловий банк «Україна», Черноморское пароходство, приведшее к трансформации правового режима ППХВ в право коллективной собственности (собственность юридического лица) не смогло воспрепятствовать, а скорее прямо послужило их банкротству.

В-третьих, выводы цивилистов о влиянии института ППХВ, сущность которого заключена в ограничении законом и уставом имущественных прав предприятий, на эффективность функционирования государственных предприятий не находят подтверждения в фундаментальных экономических исследованиях.

Так, известный американский экономист Джозеф Стиглиц, глубоко исследовавший функции и специфику деятельности государственных предприятий в рыночной экономике различных стран, отмечает широкий спектр причин неэффективной работы отдельных предприятий государственного сектора экономики. Среди них называются: 1) заведомо пониженная государством норма платы за пользование товарами общественного потребления, производимыми на государственных предприятиях¹²; 2) скованность предприятий государственного сектора решениями избирателей и правительства¹³; 3) отсутствие угрозы банкротства для таких предприятий как действенного механизма подбора компетентных менеджеров¹⁴; 4) недостаточность индивидуальных стимулов для самоотверженной работы управленческих кадров госпредприятий, в том числе нормативные ограничения по заработной плате (госпредприятие не может выплачивать своему директору плату, которая, к примеру, в 5 раз превышает плату Президента страны)¹⁵; повышенные гарантии от увольнения, снижающие эффективность воздействия на недостаточно компетентных работников¹⁶ а также 5) множественность целей и завуалированная технология предложения товаров общественного потребления, приводящие к бюрократическим проволочкам и нежеланию чиновников предпринимать рискованные мероприятия¹⁷ и другое. Однако в работе нет даже упоминания на фактор ограниченности имущественных прав государственных предприятий, как на причину их возможной низкой рентабельности. И это при том, что правовым системам мира не известны случаи, когда, самостоятельно учреждая предприятия, государство передавало бы имущество в их владение, пользование и распоряжение без каких либо ограничений и без сохранения рычагов воздействия со стороны органов государственного управления.

¹⁰ Там же. — С. 264.

¹¹ Там же. — С. 284.

¹² Стиглиц, Джозеф Е. Экономика державного сектора / Пер. з англ. А.Олійник, Р.Скільський. — К.: Основи, 1998. — С. 167.

¹³ Там же. — С. 190-191.

¹⁴ Там же. — С. 251.

¹⁵ Там же. — С. 253.

¹⁶ Там же. — С. 254.

¹⁷ Там же. — С. 255-263.

Так, в літературі відзначається, що особенністю правового статусу державних підприємств, капітал яких не розділений на акції і паї (публічні корпорації), в Англії, Франції ФРГ і інших промислово-розвитих країнах являється установлення в актах об їх створенні індивідуальної правосуб'єктності, предмета і сфери діяльності підприємств¹⁸. Обсяг господарської самостійності державних підприємств не є раз і навісиг дане. Он залежить від обсягу соціальних функцій, виконуваних державними підприємствами¹⁹ і завжди виявляє обмежену самостійність. Все відомствених і публічних підприємств знаходяться в веденні певних міністерств і відомств, які здійснюють керівництво і контроль за їх діяльністю²⁰. Структура державного контролю над публічними підприємствами, закріплюється в їх уставах, включає більш жорсткі заходи примусу, ніж застосовувані до інших суб'єктів. Така варіюється від трьохрівневої структури «холдинг — спеціальний контролюючий орган — міністерство» в Італії до неопосередкованої опіки курірующего міністерства во Франції²¹.

Як відзначав вівдущий цивіліст по проблемам юридического лица М.І. Кулагін, в країнах Запада обсяг правомочій державного підприємства на закріплене за ним імущество, порядок его реалізації суттєво відіаються від режиму звичайної частної власності. Державні підприємств не можуть уклонітись від використання виділеного им имущества или же изменить характер его использования. Они вправе распоряжаться по своему усмотрению обычно лишь готовой продукцией и оборотным капиталом. Государство не только определяет особый статус этого имущества в нормативных актах, уставах государственных организаций, но нередко дает конкретные указания по поводу судьбы наиболее ценного имущества, находящегося в руках публичного предприятия²². Признание предприятия собственником соответствующего имущества прямо противоречит конституциям ряда развитых стран, называющих в числе объектов государственной собственности и имущество публичных предприятий²³. В этой связи нельзя не согласиться с мнением, что «при определении правового режима государственных предприятий в западных странах используются положения, близкие и фактически тождественные теории права оперативного управления»²⁴.

Механизм ППХВ и ПОУ прямо зависит от законодательного наполнения их содержания конкретными полномочиями предприятий (организаций). В пределах ППХВ и ПОУ ограничения этих полномочий могут существенно варьироваться: от неограниченного права распоряжения имуществом, вверенным учреждением, до лишения права осуществлять отдельные полномочия без согласия собственника. Поэтому необходимо обсуждать не пригодность ППХВ и ПОУ для регулирования имущественных отношений, а конкретные правомочия, которые следует ограничить, либо напротив — подвергнуть либерализации в пределах действия ППХВ и ПОУ.

Реаліи законодавства України свідчать, що ППХВ надає значно більше прав его обладателю, ніж, наприклад, право оренди. Между тем, множество субъектов хозяйствования эффективно действуют при арендной форме опосредования имущественных отношений.

Можно с уверенностью утверждать, что проблема эффективности хозяйствования заключена не в форме закріплення имущества за підприємством, а, прежде всего, в эффективности управления таким підприємством, системе стимулирования труда работников, в свойствах сегмента рынка, на котором действует підприємство. Государственное підприємство действует на рынках товаров и услуг, которые, как правило, носят «отпечаток» социальной направленности, а потому по природе не склонны к высоким прибылям. Поэтому институты ППХВ и ПОУ не имеют отношения к проблеме эффективности функционирования государственной собственности.

Последствия реализации концепции нового ГК о вещных правах

Интересно проанализировать, как могут сложиться правоотношения с участием государственной собственности в случае реализации отмеченной выше концепции проекта ГК.

Донецкие ученые аргументированно обратили внимание общественности на то, что при возникновении у государственных предприятий и организаций права собственности на закрепляемое за ними имущество

¹⁸ Государственное регулирование экономики в современном мире. — М., 1971. — С. 120-134.

¹⁹ Мамутов В.К., Чувпило О.О. Господарське право зарубіжних країн: Підручник. — Київ: Ділова Україна, 1996. — С. 82-94; 145-151; 186-200.

²⁰ Гражданское и торговое право капиталистических стран. Учеб. пособие / под ред. В.П. Мозолина и М.И. Кулагина. — М.: Высш. школа, 1980. — С. 87-92.

²¹ Фурнье Ж. Предприятия публичного сектора в государствах европейского союза // Участие государства в коммерческой деятельности. — М.: Юрист, 2001. — С. 68-70.

²² Кулагин М. И. Предпринимательство и право: опыт Запада // Кулагин М.И. Избранные труды — М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1997. — С. 248.

²³ Конституция Италии 1947 г. — Ст. 43; Конституция Испании 1978 г. — Ст. 128, 132.

²⁴ Мамутов В.К., Чувпило О.О. Указ соч.. — С. 143.

возникает угроза экономической безопасности государства. И действительно, весьма вероятно, развитие ситуации, когда в результате получения права распоряжаться имуществом «полной мерой» юридические лица государственного сектора экономики смогут быть прибраны к проворным рукам так называемых «новых»²⁵.

Возможны и другие варианты развития событий, основанные на том разумном предположении, что государство при любой формуле нового Гражданского кодекса не захочет лишать себя распорядительных полномочий в отношении государственного имущества, а тем более расставаться с этим имуществом в пользу юридических лиц. Об этом свидетельствует, в частности, наблюдение за генезисом законодательства Украины в сфере прав предприятий в отношении государственной собственности: от аренды с правом выкупа — до аренды без такого права; от права полного распоряжения основными средствами — до ограниченного права на передачу в аренду и лишения права выступать гарантами по кредитам и т.п. Поэтому, предвидя направленность действий государства в этой сфере, можно спрогнозировать их возможные формы реализации.

Последствием реализации предусмотренной проектом ГК концепции вещных прав может выступить лишение государственных учреждений статуса юридического лица в целях недопущения неблагоприятного для государства отчуждения или ненадлежащего использования переданного им имущества. В итоге — вместо расширения самостоятельности государственных организаций, за что так ратуют отечественные цивилисты, наступит ее полное ограничение. Подобная защитная реакция государства на новые «правила игры» способна существенно затормозить развитие отношений в сфере науки, образования, культуры, здравоохранения и т.п.

Необходимо также учитывать, что при любой форме повышения прав государственных предприятий неизбежно обострится вопрос контроля над их деятельностью. Как следствие — разрастание аппарата чиновников, необоснованное увеличение непродуктивных расходов бюджета.

Вполне возможно, что в результате реализации концепции проекта ГК защитной реакцией государства по сохранению своей собственности выступит механизм закрепления имущества за государственными предприятиями без передачи им правомочий собственника. Такую модель обязательственно-правового закрепления имущества за государственными предприятиями предлагали еще ученые «перестроечного» периода. Так, основные средства могут передаваться государственным предприятиям на праве постоянного пользования, институт которого предусмотрен проектом ГК²⁶. Претензии кредиторов государственных предприятий не смогут быть эффективно реализованы. В результате будет подорвана имущественная основа хозяйствования, когда государственные предприятия будут отдалены от кредиторских ресурсов, их существование станет еще менее эффективным. Опасность такого развития событий обусловлена тем, что, как указывалось выше, государственные предприятия призваны существовать в социально значимом сегменте рынка, а потому малейшая дезорганизация их работы отразится на социально-экономической стабильности в стране.

Вероятность оперативных мер по недопущению либерализации правового режима государственной собственности более чем очевидна. Об этом свидетельствуют не только поэтапное ограничение самостоятельности государственных предприятий в независимой Украине, но и тенденции государственно-монополистического капитализма в западных странах, послужившие основанием к развитию теории персонификации предприятия взамен понятия юридического лица. В частности, в цивилистической литературе, посвященной проблемам юридических лиц в зарубежных странах, отмечено, что реальные отношения между господствующим и зависимым юридическим лицом обуславливают отсутствие самостоятельной воли последнего, когда подлинным юридическим лицом в его классическом значении остается только головная компания²⁷.

Попытки упразднить институты ППХВ и ПОУ в угоду праву собственности юридического лица, осуществляемые на фоне абсолютизации категории юридического лица, предпринимаются без учета того факта, что до сих пор в мировой юриспруденции не выработано единых подходов к пониманию категорий юридического лица. Гражданские кодексы ведущих стран мира предпочитают либо вообще не давать определения юридического лица (по этому пути пошел и самый известный — Французский ГК 1804 г., в тексте которого вплоть до 1978 г. даже не содержалось самого термина «юридическое лицо»; ему следуют и современные гражданско-правовые кодификации; например, ГК Италии 1942 г. в главе, содержащей общие

²⁵ Мамутов В.К., Хахулин В.В. Проект нового Гражданского кодекса нуждается в поэтапном рассмотрении // Юридичний вісник. — 2000. — № 44.

²⁶ Некоторые западные исследователи уже сейчас предлагают использовать для объяснения природы правомочий государственных предприятий на закрепленное за ними имущество узуфрукт или аренду Зайцев В.М. Правовое положение государственных предприятий в Мексике. Автореф. канд. дисс. М., 1984. — С. 13-15.

²⁷ Кулагин М. И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо // Кулагин М.И. Избранные труды. М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1997. — С. 28-29.

положения о юридических лицах, дает лишь их классификацию)²⁸, либо ограничиваются самими общими и чрезвычайно краткими формулами. Более того, если суммировать признаки юридического лица, приводимые в законодательствах стран мира, то его устойчивое понимание непременно связано с коллективным образованием.²⁹ Именно поэтому выглядит последовательной позиция советских ученых, выделявших не право собственности юридического лица, а право коллективной собственности, что и закреплено в действующем Законе Украины «О собственности».

Вредоносные плоды непродуманной политики применения понятия юридического лица пожинаем уже сейчас в свете наделения новым Земельным кодексом Украины юридических лиц правом на приобретение земли в собственность, когда де-факто право собственности иностранца, преломляясь через форму юридического лица, перестает противоречить Конституции Украины в части недопустимости приобретения иностранцами права собственности на землю украинского народа. Оказывается то, что понятно каждому здравомыслящему человеку, как недопустимое, с использованием конструкции юридического лица, которую еще Савиньи называл фиктивным субъектом, простой фикцией³⁰, гипертрофируется в допустимое. Этот нонсенс вряд ли будет способствовать торжеству права в Украине. Поэтому необходимо крайне осмотрительно относиться к праву собственности юридического лица. А в особенности к праву собственности юридического лица вне коллективного образования, то есть основанного на собственности одного лица: государства или гражданина.

О возможности применения к правовому режиму государственной собственности института доверительного управления имуществом

Р. Майданюк сформулировал предложение применять для опосредования отношений по хозяйственному использованию государственного имущества институт доверительного управления, предусмотренный проектом ГК³¹. В целом следует признать право на существование подобных разработок, пусть и игнорирующих тот факт, что применение в Украине англо-американского института доверительного управления имуществом уже послужило инструментом «ограбления» целого поколения наших граждан после принятия в 1993 году Декрета «О доверительных обществах». Важно остановиться на том, что институт доверительного управления имуществом не только не содержит необходимых признаков таких вещных прав, как ПОУ и ППХВ, но и не способен реализовать специфику функционирования государственного сектора экономики.

Так, институт доверительного управления имуществом, название которого изменено на «управление имуществом» в редакции ГК Украины, принятой парламентом 29.11.2001 и внесенной на подпись Президенту, отнесен в Книгу 5 проекта «Обязательственное право»³². Само название главы ориентирует на то, что управление имуществом в смысле проекта ГК — обязательственное, а не вещное право. Следовательно, таким правом можно наделить лишь действующее юридическое лицо. При этом становится неразрешимым вопрос, на каком основании будет передано имущество для создания государственного предприятия. Более того, обязательственное право вносит кардинальные ограничения по использованию, владению и распоряжению имуществом, что не может не отразиться на хозяйственном положении предприятия. Эти общие рассуждения сполна находят подтверждения в конкретных статьях проекта ГК.

Согласно ч. 3 этой же статьи проекта ГК — предприятие, которое будет управлять государственным имуществом, вынуждено вести два баланса и соответственно два вида банковских счетов, один — в отношении собственного, а другой — в отношении государственного имущества. Понятно, что такая форма учета и расчетов существенно усложнит хозяйственные операции, обусловит массовые ошибки руководящих и бухгалтерских работников.

Возникнет ситуация, когда контрагенты предприятий, управляющих государственным имуществом, столкнутся с необходимостью учитывать не общие положения законодательства о ППХВ и ПОУ, как это происходит сейчас, а все многообразие договоров на управление имуществом. Ведь полномочия управителей в отношении государственного имущества будут прямо зависеть от условий соответствующих догово-

²⁸ Германское гражданское уложение 1896 г. также не содержит определения юридического лица.

²⁹ Кулагин М. И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. — С. 17.

³⁰ Savigny, System des heutigen römischen Rechts, B. II, 1840. 236-241 // Цит. по книге: Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. — М.: «Статут», 2000. — С. 67-68.

³¹ Господарські і підприємницькі відносини в економіці України та їх правове забезпечення: Матеріали «круглого столу» // Право України. — 1996. — № 12. — С. 41-42.

³² Книга п'ята проекту ЦК України // веб сайт www.rada.kiev.ua.

ров на управление имуществом согласно ст. 1123 проекта ГК. Соответственно опять же усложнится работа управленческого персонала и юридических служб, возрастет время принятия хозяйственных решений, наконец, понизится доверие к государственным предприятиям.

И это еще не все. Исходя из смысла ст. 1126 проекта ГК кредиторы вправе обратиться за взысканием на имущество, находящееся в управлении управителя. В то же время, такая норма игнорирует наличие государственного имущества, которое не подлежит приватизации и на которое не может быть обращено взыскание кредиторов. Такое имущество, передаваемое, как правило, в ведение казенных предприятий, обеспечивает стабильность социально-экономического положения и безопасность страны. Неужели, цивилистам нет до этого дела?

Или следует обратить внимание на положения ч. 2 ст. 1113 проекта ГК, предусматривающего, что денежные средства не могут быть объектом управления лица-управителя. Получается, что не может применяться контроль государственных органов над целевым использованием дотаций, субсидий и других бюджетных средств, передаваемых созданным ими предприятиям (организациям) для выполнения государственных плановых заданий. Как результат — выполнение государственных программ развития экономики будет поставлено под угрозу.

И, наконец, реализация положений проекта ГК в отношении режима функционирования государственных предприятий приведет к ситуации, когда будет устранена предусмотренная ст. 39 Закона «О собственности» субсидиарная ответственность государства по долгам государственных учреждений (организаций), имущество которым принадлежит на ПОУ. Как следствие — очередной подрыв юридической возможности кредиторов получить удовлетворение по долгам государственных предприятий.

Сказанное доказывает, что обязательственный институт управления имуществом, предусмотренный проектом ГК, является малоприспособленным к условиям хозяйствования в Украине и не до конца разработанным институтом, что не позволяет применять его в отношениях государственной собственности.

Соответствие ППХВ и ПОУ требованиям современности

Обращение к истории показывает, что возникновение теории ПОУ обусловлено необходимостью закрепить в праве четкую границу между полномочиями учредителя (государства) и созданного им юридического лица. Что же касается ППХВ, то этот институт позволил не только определить такую границу, но и установить баланс контрольно-разрешительных функций единоличного собственника, с одной стороны, и самостоятельности созданного на основе его имущества предприятия, с другой стороны.

Как правильно отмечалось А.В. Венедиктовым, совокупность полномочий, которыми наделяются государственные органы в отношении вверенного им государственного имущества, не может характеризоваться как принадлежащие собственнику³³. Именно это фактическое положение (которое не изменилось на сегодня) и послужило основанием появления теории ПОУ. Такую позицию поддержали ведущие отечественные ученые правоведы (С. Н. Братусь, О. С. Иоффе, Ю. К. Толстой, С. М. Корнеев, Е. А. Суханов и др.)³⁴. Новый гражданский кодекс Российской Федерации подтвердил жизненность и регулятивный потенциал институтов ППХВ и ПОУ.

Нельзя не отметить, что ППХВ предоставляет исчерпывающие юридические и фактические возможности для поиска оптимального уровня самостоятельности государственных предприятий. Ведь ППХВ — это особое вещное право юридических лиц владеть, пользоваться, распоряжаться имуществом учредителя (собственника) в соответствии с законом и уставом такого юридического лица. Правомочия учредителя при таком праве сводятся к принятию решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятия, утверждению учредительных документов, назначению органов управления, контролю над эффективностью использования и сохранностью вверенного предприятию имущества, а также к другим правам, предусмотренным учредителем в учредительных документах. Другими словами, ППХВ — это возможность осуществления юридическим лицом всеобъемлющих правомочий в отношении имущества, закрепленного за ним учредителем, с ограничениями, предусмотренными законом и уставом.

ПОУ свойственны дополнительные (недопустимость отчуждения основных средств, обязательность оперативных указаний и плановых заданий учредителя, соблюдение назначения имущества), а не только характерные для ППХВ ограничения полномочий юридического лица. ПОУ в этом смысле полностью соответствует режиму взаимоотношений учредителя с созданным им учреждением, где тесная связь между ними делает объективным ограничительное, а не абсолютное вещное право юридического лица.

³³ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. — М. — Л., 1948. — С. 347.

³⁴ Братусь С. Н. Юридические лица в советском праве. — М., 1947. — С. 107; Иоффе О. С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Очерки по гражданскому праву. — ЛГУ, 1957. — С. 300; Толстой Ю. К. Понятие права собственности // Вопросы гражданского и административного права. — ЛГУ, 1962. — С. 56; Корнеев С. М. Право государственной социалистической собственности в СССР. — М., 1964 — С. 134; Суханов Е. А. Лекции о праве собственности. — М., 1991. — С. 134.

При таких умовах необхідно утверждать, что имущество принадлежит на праве полного хозяйственного ведения или оперативного управления не только государственным, но также частным, дочерним и другим предприятиям, у которых учредитель выступает в одном лице. Выводы о праве собственности частного предприятия в Украине на закрепленное за ним имущество, сделанные на том основании, что ППХВ и ПОУ характерны только для государственных организаций³⁵, являются ошибочными, так как не учитывают положения законодательства Украины. В частности, п. 2 ст. 10 Закона «О предприятиях в Украине» предусматривает, что имущество предприятия любой организационно-правовой формы в соответствии с законами Украины, уставом предприятия и заключенными соглашениями принадлежит ему на праве собственности, полного хозяйственного ведения или оперативного управления³⁶. И что примечательно, указание на право оперативного управления дополнено в п. 2 ст. 10 Закона «О предприятиях в Украине» изменениями от 04 февраля 1998 года. Этим законодательно расширено применение понятий ППХВ и ПОУ, что подчеркивает их универсальность.

Поэтому проект ГК необходимо не только согласовать с нормами проекта ХК относительно перечня вещных прав, но и дифференцировать действие институтов ППХВ и ПОУ на различные формы собственности.

Возможно, следует говорить о компромиссе между концепциями ГК и ХК относительно имущественных прав предприятий, уставный фонд которых не разделен на акции (доли). Например, различные правомочия могут быть установлены в отношении основных и оборотных средств. Относительно прав по владению, использованию и распоряжению основными средствами, закрепленными за предприятиями с единоличным учредителем, неизбежны правовые ограничения. Поэтому здесь неустранимо право полного хозяйственного ведения (проект ХК применяет более емкое название — «право хозяйственного ведения»). Что же касается оборотных средств хозрасчетных предприятий³⁷ — здесь возможна реализация концепции права собственности юридического лица. Ведь такое право возникает де-факто у владельца обезличенных предметов, входящих в понятие оборотных средств, когда реальный собственник скован в возможностях контроля и учета. Кстати, схожие подходы реализованы законодательствами Франции и Бельгии, где разработана конструкция торгового фонда (*fonds de commerce*), охватывающего значительную часть имущества предприятия, но исключающего недвижимость, обязательства и долги предприятия. Сделки с торговым фондом подчиняются особому правовому режиму. В частности, во Франции купля-продажа и залог торгового фонда регулируются специальным Законом от 17 марта 1909 г.³⁸

В то же время, подобные установления, несмотря на их концептуальный компромисс, страдают элементом искусственности, излишним образом усложняют существующие правовые связи, а потому нежелательны.

Право хозяйственного ведения и оперативного управления, предусмотренные проектом Хозяйственного кодекса Украины, являются понятными, всецело обоснованными и самодостаточными категориями как с юридической, так и с фактической точек зрения. Таковые оптимальны для правового режима не только государственного, но и иного имущества, отведенного единоличным учредителем предприятиям и учреждениям.

Представлена в редакцию 05.08.2002 г.

УДК 346.9

В.И. Коростей

канд. юрид. наук,

зав. кафедрой Донецкого института экономики
и хозяйственного права

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В период формирования, функционирования и развития рыночных процессов в хозяйственной сфере необходимо стабильное, профессиональное и конструктивное законодательство. Что же в реальности? Является ли оно стабильным? Верховная Рада Украины за время своей деятельности приняла 2354 закона.

³⁵ Кравчук В. Указ. соч. — С. 51-52.

³⁶ Такое положение существует на фоне специального указания в п. 3 ст. 10 Закона «О предприятиях в Украине» о том, что в отношении государственных предприятий применяется только ППХВ и ПОУ.

³⁷ Учреждения и казенные предприятия, для которых неизбежны ограничения по использованию оборотных средств, в любом случае не могут наделяться абсолютным правом собственности.

³⁸ Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. — С. 31-32.

© В.И. Коростей, 2002