

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

Керівник секції: завідувач кафедри господарського права і процесу, д. ю. н.,
професор О.П. Подцерковний

Секретар секції: доцент кафедри господарського права і процесу, к. ю. н.,
доцент Г.М. Будурова

ПОДЦЕРКОВНИЙ ОЛЕГ ПЕТРОВИЧ

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри господарського права і процесу, доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент НАПрН України*

ЩОДО ПРОБЛЕМИ СКАСУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПЕРЕЛІКУ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ, ЩО НЕ ПІДЛЯГАЮТЬ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Законом України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 2 жовтня 2019 року № 145-IX було скасовано перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Сьогодні це питання розглядається у Конституційному суді України, а тому дуже важливо сформулювати науково-теоретичний погляд на відповідну проблему.

Правовий режим власності визначається виключно законами України (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Власність є матеріальною основою суспільного розвитку, а питання володіння, користування і розпорядження нею – ключовими у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Здійснення права державної власності включає відчуження державного майна, яке реалізується органами державної влади та іншими уповноваженими на це суб'єктами, зокрема, шляхом приватизації.

У зв'язку із цим державна власність є неодмінним атрибутом держави, позаяк фактична реалізація державних функцій без об'єктів матеріального світу, що становлять майнову основу відповідної діяльності органів державної влади та створених державою юридичних осіб, не можна уявити.

Зокрема, із погляду поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову необхідною вимогою стабільної реалізації функцій кожної із цих гілок влади є існування визначеної майнової бази органів та організацій, що здійснюють відповідні законодавчі, виконавчі та судові функції.

Пункт 36 частини першої статті 85 Конституції України відносить до повноважень Верховної Ради «затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності».

Таке формулювання конституційних положень зроблене у зобов'язуючій формі, отже Верховна Рада України зобов'язана визначити перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації. У системному зв'язку із наступним приписом про «визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності» це доречно інтерпретувати як встановлення гарантій визначеності об'єктів державної власності, що є основою для виконання державною покладених на неї Конституцією та законами України функцій.

На виконання цих конституційних положень Верховна Рада України 7 липня 1999 року прийняла Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», яким затвердила перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, та перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, але можуть бути корпоратизовані.

Також об'єкти державної власності, що не підлягають приватизації, за певними господарськими критеріями та ознаками були передбачені у частині другій статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна». Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 4 цього Закону «приватизації не підлягають казенні підприємства та об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України».

Конкретизація об'єктів, що охоплюються відповідною заборонаю Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» в окремих випадках віднесено до компетенції інших, крім Верховної Ради, органів державної влади, а в певних випадках визначається абстрактними ознаками. Зокрема, у абз. 21 згадуються «наукові об'єкти, включені до Державного реєстру наукових об'єктів, що становлять національне надбання, та наукові установи, включені до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави». У свою чергу, наприклад, Державний реєстр наукових об'єктів, що становлять національне надбання, веде центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової і науково-технічної діяльності, у визначеному ним порядку, відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність». За такого підходу формування переліку об'єктів, що становлять національне надбання,

як різновиду об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, виведено за межі повноважень Верховної Ради.

Разом із тим звертає на себе увагу, що у пункті 36 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено саме «затвердження переліку об'єктів», що не підлягають приватизації, а не «затвердження порядку визначення відповідного переліку» іншими органами державної влади.

Прийняттям 2 жовтня 2019 року Закон України № 145-IX, Верховна Рада України фактично відмовилася від реалізації конституційних положень п. 36 частини першої статті 85 Конституції України шляхом конкретизації відповідного переліку об'єктів державної власності за певними підприємствами, установами, організаціями, порушила інтереси забезпечення функціонування держави, створило загрозу державному суверенітету та порушило принцип правової визначеності у зв'язку із наступним.

1. Будь-який об'єкт власності може мати різне призначення, відмінні матеріальні характеристики та здатність до опанування суб'єктом права власності. Фактично абстрактні характеристики об'єкта права власності у більшості випадків унеможливають чітке розуміння різновидів відповідних об'єктів. Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, може виконувати правозастосовне значення лише якщо він за своїм змістом дозволяє відрізнити один об'єкт власності від іншого. Завдяки правовим режимам господарського відання та оперативного управління, які є обмеженими речовими правами, закріплення майна за певною юридичною особою публічного права та включення цієї особи до відповідного переліку дозволяє чітко ідентифікувати об'єкти права державної власності з-поміж інших об'єктів права державної власності, що дозволені до приватизації. Визначення абстрактних критеріїв таких об'єктів або віднесення до повноважень інших органів визначення таких об'єктів відповідної ідентифікаційної функції не виконує.

2. Передбачене пунктом 36 частини першої статті 85 Конституції України повноваження Верховної Ради України щодо «затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» у системному зв'язку із функціями держави, зокрема у контексті суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави» (стаття 1 Конституції України), «забезпечення соціальної спрямованості економіки», забезпечення функціонування «об'єктів права власності Українського народу» (13) та інших функцій означає потребу закріплення саме на законодавчому рівні конкретного, а не абстрактного обсягу відповідного майна. Мета відповідних положень пункту 36 частини першої статті 85 Конституції України у частині повноважень Верховної Ради щодо «затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» повинна встановлюватися у контексті обов'язку парламенту щодо законодавчої конкретизації обсягу виведеного за межі приватизаційних процесів державного майна як гарантії

стабільності майнової бази держави. У цьому контексті сформульований у Конституції України припис «затверджувати перелік» зобов'язує парламент «конкретизувати наповнення» («змінювати», «доповнювати», «зменшувати») відповідний «перелік об'єктів» як стабільної майнової бази виконання державою покладених на неї Конституцією та законами України функцій. Однак скасування (припинення) законодавчої конкретизації у даному випадку ставить під загрозу стабільність виконання таких функцій.

3. Відмовою від конкретизації об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, що фактично відбулося у результаті прийняття відповідного Закону, Верховна рада створила стан невизначеності у відносинах власності, перерозподіливши функції між гілками влади, зокрема дозволивши іншим органам влади у межах абстрактних, а не конкретних критеріїв майнової бази функціонування державного майна вирішувати питання віднесення чи не віднесення майна до переліку об'єктів державного майна, що не підлягає приватизації. Це не лише суперечить закладеним в ст. 6 Конституції України засадам поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, але й прямо суперечить принципу верховенства права, в основі якого лежить принцип правової визначеності.

Саме тому прийняття Закону України № 145-IX погіршило стан чіткості, зрозумілості й однозначності правового регулювання у сфері виконання державою своїх зобов'язань, передбачуваності (прогнозованості) державної економічної політики.

Список використаної літератури:

1. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»: Закон України від 2 жовтня 2019 року № 145-IX // Відомості Верховної Ради від 15.11.2019 – 2019 р., № 46, стор. 76, стаття 302.

Ключові слова: право власності, державна власність, перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, конституційні повноваження, правовий режим майна.

Ключевые слова: право собственности, государственная собственность, перечень объектов, не подлежащих приватизации, конституционные полномочия, правовой режим имущества.

Key words: property rights, state property, the list of objects that are not subject to privatization, constitutional powers, legal regime of property.