

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

БУДУРОВА Ганна Миколаївна

УДК 346.5: 351.711: 330.526.33 (477)

**ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
КОМЕРЦІЙНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО
МАЙНА**

Спеціальність 12.00.04 – господарське
право; господарсько-процесуальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України
ПОДЦЕРКОВНИЙ Олег Петрович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри господарського права
і процесу.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
МІЛАШ Вікторія Сергіївна,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого (м. Харків),
доцент кафедри господарського права;

кандидат юридичних наук, доцент
ЧАЙКОВСЬКА Валентина Володимирівна,
Одеський національний університет
імені І. І. Мечникова,
доцент кафедри адміністративного
та господарського права.

Захист відбудеться «25» травня 2014 року о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.04 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «26» квітня 2014 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н. М. Крестовська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Державна власність завжди розглядалась в якості визначального фактору економіки. Нові економічні відносини в Україні нерозривно пов'язані з необхідністю ефективного використання державного майна, частка якого в економіці країни залишається вагомим, вдосконалення правового регулювання прибуткового господарювання підприємствами державного сектору економіки з огляду на необхідність виконання державою як соціально-економічних функцій, так і забезпечення наповнення державного бюджету.

Ринкові реформи, що проводяться в умовах економічної кризи, поспіх та недостатня продуманість приватизації склали умови, за яких державне майно залишилось на певному етапі поза належною увагою з боку органів державної влади, що жодним чином не відповідає його значимості у задоволенні суспільних потреб. Особливого значення це питання набуває в умовах відсутності єдиної концепції управління державною власністю та, зокрема, участі держави в комерційному обігу.

Визначення теоретичних та практичних основ комерційного використання державного майна необхідно будувати на досягненнях як юридичної, так і економічної науки, аби врахувати та дати належну правову оцінку видам та напрямкам, по суті, дохідного використання державного майна, що має місце з боку всіх учасників відносин у сфері господарювання, а не лише у рамках підприємництва.

Отже, державне майно як складне комплексне та багатогалузеве господарство потребує, передусім, належного правового забезпечення його комерційного використання шляхом закріплення чіткої, вираженої, послідовної позиції законодавця щодо його змісту, форм та напрямів використання, повноважень органів управління у цій сфері.

Проблема державної власності та управління нею є об'єктом уваги з боку представників економічної, цивільно-правової, господарсько-правової, адміністративної науки. Праці В.О. Лапача, В.О. Рибаківа, В.О. Тархова присвячено загальним питанням правового режиму об'єктів права власності, в тому числі державної. Окремим аспектам управління державним майном та реалізації організаційно-господарських повноважень органами управління в рамках господарсько-правової науки присвячено праці І.М. Кравець, С.М. Грудницької, І.В. Бейцун, І.В. Лукач, Ю.А. Слюсаренко та ін. Питання правового режиму публічної власності висвітлено у роботах А.В. Венедиктова, А.М. Захарченка, В.В. Лаптева, В.К. Мамутова, Р.А. Джабраїлова, О.П. Подцерковного, В.А. Устименка та деяких інших. Акцентованими на вирішення проблем використання державної власності є роботи російських науковців, зокрема, І.В. Єршової, дисертаційні дослідження Н.П. Кононкової, І.В. Дойнікова.

Разом із тим комплексне дослідження господарсько-правового регулювання комерційного використання державного майна в Україні на сьогодні відсутнє.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідної програми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (держ. реєстр. номер 011U0006H), а також у відповідності до наукової теми: «Організаційно-правове забезпечення державної підтримки розвитку морегосподарського комплексу України» (держ. реєстр. номер 0112U000692), у рамках яких автором досліджено питання комерційного використання державного майна та надано рекомендації з удосконалення правового регулювання цих відносин.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертації є дослідження теоретичних та організаційно-правових основ забезпечення комерційного використання державного майна з боку державних підприємств, установ та організацій, органів державної влади та обґрунтування напрямів вдосконалення чинного законодавства з питань комерційного використання державного майна.

Для досягнення вказаної мети було визначено такі задачі:

визначити зміст та ознаки комерційного використання державного майна;

визначити сутність та природу відносин, що виникають при комерційному використанні державного майна, здійснити їх класифікацію та надати характеристику;

здійснити об'єктну характеристику правовідносин з комерційного використання державного майна;

визначити систему органів управління державним майном та їх повноваження при комерційному використанні державної власності з розробленням пропозицій по їх вдосконаленню;

встановити основні форми (напрями) комерційного використання державного майна;

дослідити правове регулювання комерційного використання державного майна за окремими напрямами та сферами господарювання з метою надання рекомендацій з вдосконалення вітчизняного господарського законодавства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають із приводу використання державного майна.

Предметом дослідження виступає господарсько-правове регулювання комерційного використання державного майна.

Методи дослідження. Обрана тема, поставлена мета та задачі зумовили використання загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Діалектичний метод пізнання дозволив дослідити форми, правову природу та особливості комерційного використання державного

майна. За допомогою системного методу були вивчені групи відносин, що виникають при комерційному використанні об'єктів державної власності (підрозділ 1.2), досліджено їх об'єктну складову (підрозділ 2.1), напрями договірної використання таких об'єктів (підрозділ 3.2). Історико-правовий метод дозволив проаналізувати положення законодавства з питань комерційного використання державної власності в історичній ретроспективі (підрозділи 1.1, 2.1). Порівняльно-правовий метод застосовувався при вивченні іноземного досвіду правового забезпечення прибуткового господарювання із державним майном (підрозділи 1.2, 3.3). Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст норм чинного законодавства з питань комерційного використання державного майна, виявити прогалини в діючому законодавстві (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3). У процесі тлумачення конкретних юридичних конструкцій і формулювань широко використовувалися прийоми формальної логіки і лексико-граматичного аналізу (підрозділи 1.1, 2.1, 3.2, 3.3).

Теоретичну основу дослідження складають роботи таких вітчизняних і зарубіжних вчених: С.С. Алексєєва, О.А. Беляневич, М.І. Брагінського, А.В. Венедиктова, О.П. Віхрова, О.К. Вишнякова, Р.А. Джабраїлова, А.М. Захарченка, Г.Л. Знаменського, Д.В. Задихайла, О.Р. Зельдіної, Н.П. Кононкової, С.М. Корнєєва, В.І. Кошкіна, І.М. Кравець, В.В. Лаптева, В.К. Мамутова, В.С. Мартем'янова, В.С. Мілаш, Д.В. Петрова, О.П. Подцерковного, І. П. Поповської, Д.В. Пяткова, К.І. Скловського, В.А. Устименка та ін.

Нормативну основу дослідження складають господарське, цивільне, податкове та фінансове законодавство України, Російської Федерації, Німеччини, Франції, Латвії, США та ін.

Емпіричну основу дослідження склали статистичні дані, зокрема, Фонду державного майна України, практика діяльності господарських та арбітражних судів, рішення Конституційного Суду України.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці України комплексним господарсько-правовим дослідженням правового регулювання комерційного використання державного майна, на підставі якого отримані наступні нові науково значущі результати:

вперше:

визначено комерційне використання державного майна у широкому та вузькому значенні: як сукупність дій уповноважених державних органів щодо утримання державою належного їй майна для одержання доходу (прибутку), що здійснюється як через залучення об'єктів державної власності у комерційну (підприємницьку) діяльність юридичних осіб публічного права (вузький підхід), так і шляхом його використання підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності в процесі здійснення

господарської діяльності та іншими особами шляхом укладення оплатних договорів (широкий підхід);

розмежовано комерційні та некомерційні об'єкти державної власності за критеріями цільового використання таких об'єктів згідно з їх юридичними/економічними ознаками (властивостями) та можливістю формування доходу за результатами їх використання, зокрема, до комерційних запропоновано відносити об'єкти, використання яких згідно з їх функціональним призначенням приносить дохід або створює умови для його отримання; некомерційними об'єктами державної власності слід вважати об'єкти, що за своїм функціональним призначенням забезпечують виконання соціальних та інших завдань і використання яких не має на меті одержання доходу;

розмежовано форми комерційного використання державного майна виходячи з суб'єктного складу осіб, уповноважених на таке використання, напрямів використання та сфер прибуткових надходжень: 1) використання прав засновників унітарних державних підприємств (комерційних та казенних); 2) використання корпоративних прав держави; 3) використання об'єктів державної власності шляхом укладення господарських договорів;

обґрунтовано застосування при використанні об'єктів державної власності конструкції договору балансоутримання, за умовами якого уповноважений суб'єкт управління (може бути названий замовником) передає об'єкт, визначений індивідуальними ознаками, балансоутримувачу для утримання та благоустрою (ремонт, реконструкції, модернізації тощо) згідно з затвердженими замовником проектами, а балансоутримувач, зараховуючи об'єкт на баланс, забезпечує його належне утримання, здійснює накопичення коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів (реконструкції, модернізації тощо) згідно з затвердженими проектами, веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, і несе відповідальність за його експлуатацію;

удосконалено:

ознаки комерційного використання державної власності: 1) здійснення учасниками господарських відносин; 2) направлення на реальне отримання доходу (прибутку); 3) здійснення з метою задоволення інтересів держави і суспільства; 4) забезпечення ефективного використання державного майна згідно з його цільовим призначенням та напрямками, обумовленими в розпорядчому акті при передачі майна;

підходи до визначення правового режиму майна та відповідних прав та обов'язків балансоутримувача державного майна, за яким це майно закріплено у встановленому порядку рішенням власника, установчими документами, договором, судовим рішенням тощо, але відповідним актом не визначено правового титулу, на якому таке майно за ними закріплюється,

шляхом доведення, що на цей режим мають поширюватися положення Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) про володіння чужим майном (глава 31);

положення щодо розширення господарської самостійності державних підприємств у вирішенні питань визначення ефективних напрямів використання закріпленого за ними державного майна без зміни форми власності та його правового режиму, в тому числі, шляхом надання права засновувати нові підприємства, на підставі чого запропоновано зміни до статей 74 та 75 Господарського кодексу України (далі – ГК України);

визначення складу об'єктів, що не можуть визнаватися цілісним (єдиним) майновим комплексом, що передбачає: вихід за межі поняття підприємства у розумінні ст. 191 ЦК України (реально функціонуючої сукупності майна, діяльність із приводу використання якої не пов'язана з підприємництвом, і відповідно, не забезпечує основної мети отримання прибутку від участі в господарському обігу); неприпустимість віднесення до цілісного (єдиного) майнового комплексу підприємства окремого майна соціально-культурного, житлового та оздоровчого призначення;

наукові напрацювання щодо доцільності встановлення критеріїв обрання комерційного чи некомерційного напрямку використання комерційних об'єктів державної власності при управлінні об'єктами державної власності, що передбачає встановлення пріоритету застосування такого способу, який забезпечує надходження доходів від використання об'єкта за його основним функціональним призначенням;

положення щодо необхідності нормативного закріплення можливості використання некомерційних об'єктів з комерційною метою у випадку, якщо воно здійснюватиметься без істотної зміни стану об'єкта та не створюватиме перешкод для його використання за основним функціональним призначенням;

класифікацію договірних конструкцій, що можуть бути використані при здійсненні комерційного використання державного майна, шляхом виділення: а) договорів, що забезпечують (опосередковують) комерційне використання об'єктів державної власності (це, в першу чергу, платні договори), та б) договорів, що сприяють комерційному використанню об'єктів державної власності (допоміжні договори), наприклад, договори безоплатного зберігання, безоплатного користування, балансоутримання тощо;

правила застосування конструкції договору управління майном до відносин з комерційного використання об'єктів державної власності, зокрема, доведено неправомірність укладання договору управління майном стосовно об'єктів загальнодержавного значення, оренда яких заборонена;

набули подальшого розвитку положення щодо:

класифікації об'єктів державної власності, що підлягають комерційному використанню, з їх поділом на: 1) матеріальні: природні об'єкти; економічні

об'єкти; об'єкти, що забезпечують функціонування держави, її органів та установ; 2) нематеріальні: об'єкти інтелектуальної власності; об'єкти культурної спадщини (духовні цінності); інформаційні ресурси. Доведено, що сфера комерційного використання державного майна характеризується можливістю використання об'єктів, обмежених або вилучених з обігу, а також об'єктів, що мають загальнодержавне значення;

зобов'язання уповноважених органів управління щорічно встановлювати нормативи відрахувань прибутку до основних цільових фондів державних підприємств, використовуючи звітні показники по галузі за попередній період та прибуткові показники конкретного підприємства з метою забезпечення обов'язкового реінвестування коштів у виробництво (амортизації);

неефективності реформування системи управління державним майном шляхом утворення державного холдингу чи субхолдингу, що супроводжується здійсненням суто формально-юридичної корпоратизації державних підприємств, збереженням вирішального контролю з боку держави та впливу чиновників на прийняття управлінських рішень призначеними менеджерами, без визначення сфер господарювання, в яких таке управління буде доцільним та ефективним;

тлумачення правомірності вимог орендодавця про спонукання укласти додатковий договір про збільшення розміру орендної плати у зв'язку зі зміною Методики її розрахунку, що ґрунтується на необхідності забезпечення інтересів держави як власника в отриманні адекватного правовим та економічним умовам розміру орендної плати, яка впливає з побудови договору оренди на основі рівності та узгодження майнових інтересів обох сторін, а також загальногосподарського інтересу;

джерел формування статутного капіталу державного комерційного підприємства шляхом обґрунтування негативних наслідків формування такого капіталу за рахунок об'єктів, що мають загальнодержавне значення, об'єктів оздоровчого призначення та державного житлового фонду, інших об'єктів, що вилучені чи обмежені в обігу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки і пропозиції, викладені в роботі, можуть бути використані для вдосконалення діючого законодавства, правозастосовній практиці, а також в подальших наукових розробках з питань господарського використання об'єктів державної власності. Окремі висновки можуть бути підставою для внесення відповідних змін і доповнень до ГК України, законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про державно-приватне партнерство» та інші нормативно-правові акти.

Матеріали дисертаційного дослідження можуть бути використані в навчальному процесі при читанні лекцій та проведенні практичних занять

з курсу «Господарське право», при підготовці підручників, навчальних посібників, написанні наукових праць (статей, доповідей).

Апробація результатів дисертації. Основні висновки та результати дослідження доповідались на засіданнях та круглих столах кафедри господарського права і процесу НУ «ОЮА», Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (Одеса, 2012 р.); «Актуальні питання Міжнародного комерційного арбітражу» (Одеса, 2012 р.); «Економіко-правовий розвиток сучасної України» (Одеса, 2013 р.); «Правове життя сучасної України» (Одеса, 2013 р.); круглому столі «Нова редакція Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: перспективи реалізації» (м. Хмельницький, 2012 р.) та ін. Матеріали дослідження використовувались при підготовці висновку НУ «ОЮА» на запит ПАТ «СК «Укррічфлот» від 28.05.2013 р.

Публікації. Основні наукові положення дисертаційного дослідження опубліковано у 15 наукових працях, з яких 1 колективна монографія, 1 стаття – у науковому періодичному виданні зарубіжної держави з напряду, з якого підготовлено дисертацію, 5 статей – у фахових виданнях України та у 8 опублікованих тезах доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 227 сторінок, з них 29 сторінок – список використаних джерел, який складається з 265 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність і ступінь дослідження теми, зазначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету та задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його теоретичну, методологічну, нормативну та емпіричну основу, розкрито наукову новизну і практичне значення отриманих результатів, наведено відомості про апробацію та публікацію результатів дисертації.

У першому розділі «Правові засади комерційного використання державного майна у сфері господарювання», який складається з двох підрозділів, визначено зміст та ознаки комерційного використання державного майна, правову природу та види відносин, що виникають у цій сфері.

У підрозділі 1.1 «Комерційне використання державного майна в Україні як господарсько-правова категорія» проаналізовано зміст та ознаки комерційного використання державного майна, виділено вузький та широкий підхід до його розуміння.

Встановлено, що чинне законодавство дозволяє відділити використання державного майна, що приносить дохід (комерційне використання) від використання, яке не спричиняє отримання доходу, при цьому сама спрямованість суб'єкта на отримання прибутку (мета) не є визначальним критерієм такого поділу, що доводить неправильність звуженого розуміння комерційного використання державного майна як його використання у підприємницькій діяльності (вузький підхід). Сучасна господарська практика демонструє приклади комерційного використання державного майна не лише суб'єктами підприємництва, а й іншими учасниками відносин у сфері господарювання (широкий підхід).

Зроблено висновок, що використання державою як власником свого майна з комерційною метою охоплює всю сукупність засобів здійснення власником визнаної за ним законом влади використовувати належні йому засоби та продукти виробництва шляхом реалізації наданих йому законом правомочностей – володіння, користування і розпорядження.

У зв'язку з цим виділено такі способи комерційного використання державного майна, що здійснюються з боку уповноважених осіб держави, як: комерційне використання державного майна уповноваженими державними органами управління, що здійснюється шляхом реалізації організаційно-господарських повноважень; комерційне використання державного майна підприємствами державного сектору економіки, установами та організаціями в процесі здійснення господарської діяльності; комерційне використання державного майна підприємствами державного сектору економіки, установами та організаціями, в тому числі, шляхом його надання третім особам, за оплатними договорами.

Виділено такі ознаки комерційного використання державної власності: здійснюється державними підприємствами, установами, організаціями, уповноваженими органами управління, суб'єктами господарювання недержавного сектору економіки; направлене на реальне отримання доходу (прибутку); здійснюється з метою задоволення інтересів держави і суспільства; забезпечує ефективне використання державного майна згідно з його цільовим призначенням та напрямми, обумовленими в розпорядчому акті при передачі майна.

У підрозділі 1.2 *«Правова природа відносин з комерційного використання об'єктів державної власності»* з урахуванням загальнотеоретичних напрацювань щодо видів господарсько-правових відносин розширено зміст критеріїв для класифікації відносин, що виникають при комерційному використанні державного майна, та надано їхню характеристику.

Установлено, що в рамках як загальних, так і спеціальних правових режимів використання державного майна виникають правовідносини, що характеризуються наявністю особливого правового зв'язку між органом, що

виконує функцію управління державним майном, та суб'єктом, що здійснює фактичне використання об'єкту державної власності, який проявляється у встановленні порядку, напрямків, меж реалізації прав власника стосовно конкретних об'єктів державної власності та можливих засобів захисту прав та охоронюваних законом інтересів вказаними суб'єктами. Зазначене зумовлює необхідність при правовому врегулюванні відносин щодо комерційного використання державного майна розмежовувати правові наслідки такого використання для уповноваженого органу управління та суб'єкта – фактичного користувача.

Виходячи з критеріїв наявності відповідного правового зв'язку між уповноваженими органами управління та фактичним користувачем та економічного змісту (майновий/немайновий характер), здійснено класифікацію відносин щодо комерційного використання державного майна на групи абсолютних речових та абсолютно-відносних господарських правовідносин, абсолютних господарських правовідносин з ведення власної господарської діяльності, відносних зобов'язальних господарських правовідносин та немайнових абсолютних господарських правовідносин.

У розділі другому «Елементи господарських правовідносин щодо комерційного використання державного майна», що складається з трьох підрозділів, розглядаються основні елементи, що складають зміст правовідносин з комерційного використання державного майна.

У підрозділі 2.1 «Об'єктна характеристика господарських правовідносин щодо комерційного використання державного майна» проаналізовано склад об'єктів, які можуть бути за своїм призначенням залучені до господарського обігу. Підкреслено, що сфера комерційного використання державного майна характеризується можливістю використання об'єктів, обмежених або вилучених з обігу, а також об'єктів, що мають загальнодержавне значення.

Запропоновано за критеріями цільового використання об'єктів згідно з їх юридичними або економічними ознаками (властивостями) та можливістю формування доходу за результатами їх використання, виділяти комерційні та некомерційні об'єкти державної власності, що дозволяє забезпечити ефективне використання державної власності.

До комерційних віднесено об'єкти, використання яких згідно з їх функціональним призначенням приносить дохід або створює умови для його отримання (земля, обладнання, виробничі приміщення тощо). Відповідно, некомерційними об'єктами державної власності визначено об'єкти, що за своїм функціональним призначенням забезпечують виконання соціальних та інших завдань і використання яких не має на меті створення доходу (об'єкти соціально-культурного призначення, дитячі садки та школи, об'єкти житлового фонду та ін.). Визначено, що комерційний об'єкт має: 1) мати вартісне визначення (оскільки залучається у господарський

обіг); 2) використовуватися у діяльності суб'єктів господарювання або безпосередньо входити до сфери управління уповноваженого органу державної влади; 3) приносити прибуток; 4) відображатися у балансі або інших формах обліку майна.

З огляду на існуючу практику господарювання розширено традиційний зміст цільового використання комерційних об'єктів державної власності шляхом виділення в його рамках використання: 1) комерційних об'єктів з комерційною метою; 2) комерційних об'єктів з некомерційною метою. Обґрунтовано, що основним показником необхідності обрання комерційного напрямку використання комерційного об'єкту має виступати можливість його залучення до виробничого циклу (тобто, пріоритетним виступає такий спосіб використання комерційного об'єкта, який забезпечує надходження доходів). Зроблено висновок, що використання комерційного об'єкта для некомерційних цілей можна визнавати виправданим лише у випадках, коли його використання за основним функціональним призначенням у даних умовах господарювання є неможливим.

У підрозділі 2.2 «Система органів управління державним майном та їх повноваження при комерційному використанні об'єктів державної власності» проаналізовано сучасний стан системи органів управління державною власністю, їх основні повноваження у сфері комерційного використання державного майна.

Встановлено, що господарюючи, здійснюючи виробничу діяльність у умовах товарно-грошових відносин, держава управляє своїм майном і в рамках здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, і як власник, і як менеджер. Оскільки держава виступає в кожній зі своїх дій в особі своїх органів, то останні здійснюють управління у трьох названих значеннях, проте функції розподілені між державними органами по-різному, про що свідчать положення Закону України «Про управління об'єктами державної власності». У сучасній системі суб'єктів управління державним майном функції загального керівництва та регулювання здійснюють уряд, міністерства, а функції з безпосереднього управління можуть бути надані господарським об'єднанням, холдинговим компаніям, іншим господарським організаціям.

Доведено, що при реформуванні системи управління державним майном шляхом створення державного холдингу чи субхолдингу простежується здійснення суто формально-юридичної корпоратизації державних підприємств зі збереженням вирішального контролю з боку держави та впливу чиновників на прийняття управлінських рішень менеджером-ставленником без визначення сфер господарювання, в яких таке управління буде доцільним та ефективним. У зв'язку з цим, основними напрямками подальшого реформування системи органів управління державним майном та їх повноважень у сфері його комерційного використання має

стати оптимізація їх функцій, включаючи функції контролю та нагляду за цією діяльністю, методів впливу, запровадження особливих механізмів регулювання в корупційно небезпечних сферах.

Особлива увага має бути приділена змістовним, а не формальним складовим господарського управління щодо конкретного державного суб'єкта господарювання: розробленню стратегії розвитку підприємства, визначенню сфер (напрямків) виробництва, освоюванню ринків, підвищенню якості надаваних послуг та рентабельності, залученню інвестицій, методів конкуренції, підбору кваліфікованих менеджерів тощо.

Запропоновано основні повноваження органів управління у сфері комерційного використання державного майна умовно поділити на дві групи: повноваження, що здійснюються в імперативному порядку, та повноваження, що здійснюються в диспозитивному (договірному) порядку.

У підрозділі 2.3 *«Форми комерційного використання об'єктів державної власності у господарських правовідносинах»* обґрунтовано виокремлення трьох основних форм комерційного використання державного майна, виходячи з суб'єктного складу осіб, уповноважених використовувати державне майно, напрямів його використання та сфер прибуткових надходжень.

Зокрема, формами комерційного використання державного майна з боку держави слід вважати: використання прав засновників унітарних державних підприємств (комерційних та казенних); використання корпоративних прав держави; використання об'єктів державної власності шляхом укладення господарських договорів.

Комерційне використання державного майна при створенні (заснуванні) унітарних державних підприємств виявлено у виокремленні частини державної власності для систематичного здійснення підприємством виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності з можливістю подальшого неподаткового та податкового вилучення частини отриманого прибутку до Державного бюджету.

Доведено, що використання корпоративних прав держави як одного з найбільш ліквідних державних активів гарантує регулярне надходження коштів до Державного бюджету України та сприяє задоволенню суспільних потреб в частині забезпечення ефективного відтворення національного капіталу.

Встановлено, що обслуговування сфери комерційного використання державного майна здійснюється не лише за допомогою комерційних договорів, що укладаються між суб'єктами підприємницької діяльності. Комерційне договірне використання державного майна виявлено при укладанні будь-яких відплатних договорів між іншими учасниками відносин у сфері господарювання (органами державної влади, установами, некомерційними організаціями різних форм власності тощо).

У розділі третьому «Правове регулювання комерційного використання державного майна за окремими напрямками та сферами господарювання» проаналізовано проблеми господарсько-правового забезпечення комерційного використання державного майна за окремими напрямками та сферами.

У підрозділі 3.1 «Правове забезпечення використання майна при створенні комерційних державних підприємств» акцентовано увагу на проблемних питаннях заснування таких суб'єктів господарювання: формуванні статутного капіталу, праві засновувати нові підприємства тощо.

Установлено, що відсутність спеціальних вимог щодо характеристики та призначення об'єктів державної власності, які можуть бути внесені до статутного капіталу утворюваного підприємства, на практиці призводить до зловживань, неконтрольованого відчуження та тіньової приватизації державного майна. Доведено неможливість формування статутного капіталу державного комерційного підприємства за рахунок об'єктів, що мають загальнодержавне значення, об'єктів оздоровчого призначення та державного житлового фонду, інших об'єктів, що вилучені чи обмежені в обігу.

З метою забезпечення інтересу кредиторів та підвищення довіри останніх до державного сектору економіки, заохочення спільних інвестиційних та інших стосунків державних підприємств з бізнес-середовищем, обґрунтовано необхідність закріплення на законодавчому рівні критеріїв визначення мінімального розміру статутного капіталу державного підприємства.

Ефективне господарювання унітарних державних підприємств в ринкових умовах обґрунтоване залежністю від можливості брати участь у створенні інших суб'єктів господарювання, з огляду на що пропонується: 1) доповнити ст. 74 ГК України абз. 8 наступного змісту: «Державне комерційне підприємство має право брати участь у заснуванні суб'єктів господарювання за рахунок майна, закріпленого за ним на праві господарського відання. Вносити в якості внеску до статутного капіталу створюваного суб'єкта господарювання майно, закріплене за державним комерційним підприємством, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно належить, забороняється»; 2) доповнити ч. 5 ст. 75 абз. 2 наступного змісту: «Рухомим і нерухомим майном державне комерційне підприємство вправі розпоряджатися лише в межах, що не позбавляють його можливості здійснювати діяльність, види якої визначені статутом такого підприємства».

У підрозділі 3.2 «Господарські договори у механізмі комерційного використання державного майна» проаналізовано місце господарських договорів в правовому забезпеченні комерційного використання державного майна, їх специфіку.

Все розмаїття договірних конструкцій, що можуть бути використані при здійсненні комерційного використання державного майна, запропоновано поділити на дві групи: а) договори, що забезпечують (опосередковують) комерційне використання об'єктів державної власності (це, в першу чергу, оплатні договори); б) договори, що сприяють комерційному використанню об'єктів державної власності (допоміжні договори), наприклад, договори безоплатного зберігання, безоплатного користування, балансоутримання тощо.

Доведено, що правове регулювання порядку укладання та виконання договорів щодо комерційного використання державного майна має будуватися на дотриманні балансу між забезпеченням інтересів держави як власника в ефективному цільовому та контрольованому використанні об'єктів державної власності та формалізацією договірної процедури.

Обмеження свободи укладання договору стосовно об'єкту державної власності зумовлено різними чинниками: публічними інтересами (необхідність забезпечення уніфікованих умов використання державного майна, попередження його нецільового використання або тіньового відчуження), економічною залежністю (наприклад, виробничого підприємства від транспортних і енергетичних монополій), формальною, а не юридичною, рівністю сторін.

Доведено, що застосування конструкції договору управління майном до відносин з комерційного використання об'єктів державної власності є можливим за відсутності заборони на укладення таких договорів у законодавстві. Неправомірною слід визнати практику використання на підставі договорів управління майном об'єктів загальнодержавного значення (оренда яких є забороненою), оскільки договір управління майном, за своєю суттю, надає користувачеві майном більш широке коло прав, ніж договір оренди, що суперечить давньоримському способу тлумачення *«a fortiori»* – «кому заборонене менше, тому заборонене більше».

Підкреслено обмежене застосування договору балансоутримання через вузьке коло прав балансоутримувача щодо використання об'єкта державної власності. Разом з тим, запровадження такої договірної конструкції дозволить вирішити питання утримання об'єктів, що мають загальнодержавне значення, стратегічних об'єктів інфраструктури, об'єктів соціально-культурного призначення тощо, стосовно договірної використання яких законом встановлено певні заборони.

У підрозділі 3.3 *«Правове забезпечення використання державного майна у морегосподарському комплексі»* здійснено аналіз правовідносин щодо комерційного використання державного майна в світлі положень Закону України «Про морські порти України».

Встановлено, що Законом України «Про морські порти України» має бути передбачено механізм реалізації норми ч. 3 ст. 18 стосовно укладення

договорів щодо технологічно пов'язаних об'єктів портової інфраструктури, а саме: порядок укладання договорів, можливість надання права вирішення питання користувачам/ власникам технологічно пов'язаних об'єктів, відповідальність суб'єктів господарювання за ухилення від їх укладення. Як видається, більш доцільною формою співпраці має стати розробка адміністрацією типових форм договорів, погоджуючись з умовами яких сторони будуть дотримуватися єдиної політики морського порту. З метою уникнення довільного трактування суб'єктами господарювання положень ч. 3 ст. 18 Закону, бажаним є визначення адміністрацією, які саме об'єкти інфраструктури в межах конкретного морського порту слід вважати технологічно пов'язаними.

Визначено, що обов'язок використання адміністрацією морських портів за цільовим призначенням встановлено лише стосовно коштів, одержаних від справляння портових зборів; щодо доходів, що одержуються з інших джерел, подібна вимога відсутня. Для попередження безконтрольного і нерационального витрачання таких коштів пропонується доповнити ст. 16 Закону ч. 3 такого змісту: «Адміністрація морських портів зобов'язана використовувати зазначені в ч. 1 і ч. 2 даної статті кошти відповідно до їх цільового призначення для виконання функцій з управління та розвитку порту та його інфраструктури».

Обґрунтовано доцільність поширення на договірну діяльність державних підприємств, що використовують об'єкти державної власності, основних принципів державно-приватного партнерства, серед яких: узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом строку дії договору цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній власності тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні розв'язано нове наукове завдання, пов'язане із визначенням змісту та форм комерційного використання державного майна, видів правовідносин, що складаються у цій сфері.

Основні підсумки дослідження складають такі положення:

1. Комерційне використання державного майна слід розрізняти у вузькому та широкому значенні: як сукупність дій уповноважених державних органів щодо утримання державою належного їй майна для одержання доходу (прибутку), що здійснюється як через залучення об'єктів державної власності у комерційну (підприємницьку) діяльність юридичних осіб публічного права (вузький підхід), так і шляхом його використання підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності

в процесі здійснення господарської діяльності та іншими особами шляхом укладення оплатних договорів (широкий підхід).

2. Комерційне використання державної власності здійснюється державними підприємствами, установами, організаціями, уповноваженими органами управління, суб'єктами господарювання недержавного сектору економіки; направлене на реальне отримання доходу; здійснюється з метою задоволення інтересів держави і суспільства; забезпечує ефективне використання державного майна згідно з його цільовим призначенням та напрямками, обумовленими в розпорядчому акті при передачі майна.

3. Правовий режим комерційного використання державного майна охоплює питання визначення правової підстави (титулу) належності майна особі (речового чи зобов'язального права, кожне з яких, в свою чергу, характеризується своєрідним юридичним режимом, сукупністю встановлених законодавством прав і обов'язків), та юридико-економічний механізм реалізації прав на майно, його обмеження, результати господарювання, реалізацію прибутків, які залишаються у розпорядженні суб'єкта.

4. Об'єкти державної власності слід поділяти на комерційні та некомерційні за критеріями цільового використання відповідно до їх юридичних/економічних ознак (властивостей) та можливості формування доходу за результатами використання. До комерційних слід відносити об'єкти, використання яких згідно з їх функціональним призначенням приносить дохід або створює умови для його отримання; некомерційними об'єктами державної власності слід вважати об'єкти, що за своїм функціональним призначенням забезпечують виконання соціальних та інших завдань і використання яких не має на меті одержання доходу.

5. Формами комерційного використання державного майна, виходячи з суб'єктного складу осіб, уповноважених на таке використання, напрямів використання та сфер прибуткових надходжень, є: використання прав засновників унітарних державних підприємств (комерційних та казенних); використання корпоративних прав держави; використання об'єктів державної власності шляхом укладення господарських договорів.

6. Положення речового права щодо володіння чужим майном (глава 31 ЦК України) повинні розповсюджуватися на правовий режим майна та відповідні права і обов'язки балансоутримувача цього майна у випадках, коли рішенням власника, установчими документами, договором, судовим рішенням чи іншим правовим актом про передачу майна не визначено правового титулу, на якому державне майно закріплюється за юридичною особою публічного права.

7. За договором балансоутримання уповноважений суб'єкт управління (може бути названий замовником) передає об'єкт, визначений індивідуальними ознаками, балансоутримувачу для

утримання та благоустрою (ремонт, реконструкції, модернізації тощо) згідно з затвердженими замовником проектами, а балансоутримувач, зараховуючи об'єкт на баланс, забезпечує його належне утримання, здійснює накопичення коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів (реконструкції, модернізації тощо) згідно з затвердженими проектами, веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, і несе відповідальність за його експлуатацію згідно з чинним законодавством.

8. Ефективне господарювання унітарних державних підприємств в ринкових умовах залежить від можливості брати участь у створенні інших суб'єктів господарювання, з огляду на що необхідно закріпити відповідне право державних підприємств у ст.ст. 74 та 75 ГК України.

9. Договори, що можуть бути використані при здійсненні комерційного використання державного майна, слід поділяти на: а) договори, що забезпечують (опосередковують) комерційне використання об'єктів державної власності (це, в першу чергу, оплатні договори), та б) договори, що сприяють комерційному використанню об'єктів державної власності (допоміжні договори), наприклад, договори безоплатного зберігання, безоплатного користування, балансоутримання тощо.

10. Укладання договору управління майном стосовно об'єктів загальнодержавного значення, оренда яких є забороненою, є неправомірним.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковано основні результати роботи:

1. Пенчева Г. М. Про недоліки реформування системи органів управління державним майном / Г.М. Пенчева // Наше право. – 2012. – № 3 ч. 2. – С. 183–189.

2. Пенчева Г. М. Проблемні аспекти використання майна при створенні комерційних державних підприємств / Г. М. Пенчева // Митна справа. – 2012. – № 4 (82), ч. 2, кн. 2. – С. 312–319.

3. Пенчева Г. М. Проблеми правового регулювання майнових відносин у морських портах України / Г. М. Пенчева // Митна справа. – 2012. – № 3 (81), ч. 2, кн. 2. – С. 225–231.

4. Пенчева А. Н. Проблемы правового обеспечения использования государственного имущества в морехозяйственном комплексе / А. Н. Пенчева // Организационно-правовые основы функционирования морехозяйственного комплекса Украины: монография / под ред. О. Н. Кибик, О. П. Подцерковного. – О. : Фенікс, 2012. – С. 61–75.

5. Пенчева Г. М. Про проблеми договірної форми використання об'єктів загальнодержавного значення (на прикладі портових причалів) /

Г. М. Пенчева // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. – О. : Юрид. л-ра, 2012. – Вип. 68. – С. 313–320.

6. Пенчева Г. М. Правове розмежування способів комерційного використання державного майна / Г. М. Пенчева // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – № 21. – ч. II Т. 2. – С. 51–56.

7. Пенчева А. Проблемы правовой характеристики объектов государственной собственности, предназначенных для коммерческого использования / А. Пенчева // Закон и жизнь. – 2013. – № 11/4 (263). – С. 141–145.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

8. Пенчева Г. М. Партнерство держави та бізнесу: проблеми й перспективи / Сучасна цивілістика: VI Міжнар. цивілістич. наук. конф. студ., аспір. та молодих вчених (8 квітня 2011 р., м. Одеса). – О. : Фенікс, 2011. – С. 557–559.

9. Пенчева Г. М. Про окремі проблеми договірної забезпечення використання об'єктів інфраструктури морських портів України / Г. М. Пенчева // Економіко-правовий розвиток сучасної України: II Всеукр. наук. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених. – О. : Фенікс, 2012. – С. 248–251.

10. Пенчева Г. М. Банкрутство державних підприємств в світлі нової редакції Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» / Г. М. Пенчева // Нова редакція Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: перспективи реалізації : зб. наук. праць за результатами круглих столів. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. – С. 83–87.

11. Пенчева Г. М. До питання про правовий режим комерційного використання об'єктів державної власності / Г. М. Пенчева // Правове життя сучасної України: матер. Міжнар.наук.-практ. конф. (20-21квітня 2012 р.): У 3 т. – О. : Фенікс, 2012. – Т. 3. – С. 244–246.

12. Пенчева Г. М. До питання використання причалів в морських та річкових портах на підставі договорів оренди та управління майном / Г. М. Пенчева // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: Міжнар. наук.-практ. конф. – Т. 1 – О. : Фенікс, 2012. – С. 571–573.

13. Пенчева Г. М. До питання можливості арбітражного (третейського) розгляду справ стосовно об'єктів державної власності / Г. М. Пенчева // Розгляд зовнішньоекономічних спорів в комерційних арбітражах і морських арбітражних комісіях : зб. наук. праць / за ред. О.П. Подцерковного. – О. : Фенікс, 2012. – С. 133–137.

14. Пенчева Г. М. Деякі економіко-правові питання використання комерційних об'єктів державної власності / Г. М. Пенчева // Правове життя сучасної України: матер. Міжнар.наук.-практ. конф. (16-17 травня 2013 р.): У 2 т. – О. : Фенікс, 2013. – Т. 2. – С. 745–748.

15. Пенчева Г. М. До питання про договірне забезпечення утримання стратегічних об'єктів портової інфраструктури / Г. М. Пенчева // Економіко-правовий розвиток сучасної України: матеріали III Всеукр. наук. конф. студ., аспір. та молодих вчених (22-23 листопада 2013 р., м. Одеса). – О. : Фенікс, 2013. – С. 335–337.

АНОТАЦІЯ

Будурова Г. М. Господарсько-правове регулювання комерційного використання державного майна. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. – Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2014.

Дисертація присвячена дослідженню господарсько-правового регулювання комерційного використання об'єктів державної власності. На основі аналізу чинного законодавства та доктринальних положень щодо прибуткового використання державного майна запропоновано вузький та широкий підходи до поняття комерційного використання об'єктів державної власності із встановленням ознак такого використання. Досліджуються відносини, що виникають при комерційному використанні державного майна, підстави їх класифікації.

Досліджуються основні змістовні елементи правовідносин щодо комерційного використання об'єктів державної власності. Надано об'єктну характеристику таким правовідносинам, обґрунтовано поділ об'єктів державної власності на комерційні та некомерційні об'єкти та запропоновано критерії-принципи обрання пріоритетного способу використання об'єкту відповідно до його функціонального призначення. Досліджується система та повноваження органів управління державним майном, аналізуються перспективи та недоліки запровадження холдингової системи управління державним майном. Виділено та охарактеризовано основні форми комерційного використання державного майна.

Особливу увагу приділено дослідженню питань господарсько-правового забезпечення комерційного використання державного майна при створенні комерційних державних підприємств, укладенню господарських договорів, функціонуванні морегосподарського комплексу.

Ключові слова: комерційне використання державного майна, комерційний об'єкт, державні органи управління, державне підприємство, корпоративні права держави, договір балансоутримання.

АННОТАЦИЯ

Будурова А. Н. Хозяйственно-правовое регулирование коммерческого использования государственного имущества. — Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 — хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право. — Национальный университет «Одесская юридическая академия». — Одесса, 2014.

Диссертация посвящена исследованию хозяйственно-правового регулирования коммерческого использования объектов государственной собственности. На основе анализа действующего законодательства и доктринальных положений по доходному использованию государственного имущества предложены узкий и широкий подходы к понятию коммерческого использования объектов государственной собственности с установлением признаков такого использования. Исследуются отношения, возникающие при коммерческом использовании государственного имущества, основания их классификации.

Исследуются основные содержательные элементы правоотношений по коммерческому использованию объектов государственной собственности. Предоставлена объектная характеристика таких правоотношений, обосновано разделение объектов государственной собственности на коммерческие и некоммерческие объекты и предложены критерии-принципы избрания приоритетного способа использования объекта в соответствии с его функциональным назначением. Исследуется система и полномочия органов управления государственным имуществом, анализируются перспективы и недостатки введения холдинговой системы управления государственным имуществом.

Выделены и охарактеризованы основные формы коммерческого использования государственного имущества: использование прав учредителей унитарных государственных предприятий (коммерческих и казенных); использование корпоративных прав государства; использование объектов государственной собственности путем заключения хозяйственных договоров.

Особое внимание уделено исследованию вопросов хозяйственно-правового обеспечения коммерческого использования государственного имущества при создании коммерческих государственных предприятий, заключении хозяйственных договоров, функционировании морехозяйственного комплекса.

Ключевые слова: коммерческое использование государственного имущества, коммерческий объект, государственные органы управления, государственное предпринимательство, корпоративные права государства, договор балансосодержания.

SUMMARY

Budurova A. N. Economic-legal Regulation of Commercial Use of State Property. – Manuscript.

Thesis for a degree of the Candidate of Law by specialty 12.00.04 – Economic Law; Economic Procedural Law. – National University «Odessa Academy of Law». – Odessa. 2014.

The thesis is devoted to the research of economic-legal regulation of commercial use of state property. On the basis of current legislation analysis and doctrinal regulations on profitable use of state property there are offered narrow and broad approaches to the concept of commercial use of state ownership objects with the determination of the features of such use. The relations arising in the commercial use of state property and the basis of their classification are investigated.

The substantial elements of legal relations on the commercial use of state property are investigated. An object description of these relationships is provided; a division of state property into commercial and non-commercial objects is proved and criteria-principles of election of the priority way of use of the object in accordance with its functionality are proposed. The system and powers of the authorities on state property are investigated, the perspectives and disadvantages of the implementation of the holding system in the management of state property are analyzed. The main forms of commercial use of state property are marked out and described.

Special attention is paid to the issues of economic and legal support of commercial use of state property by the creation of commercial state enterprises, conclusion of business contracts, functioning of the maritime economic complex.

Keywords: commercial use of state property, commercial object, governmental authorities, state enterprise, state corporate rights, contract of balance keeping.