

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА В ГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Попри значну увагу, що приділяється вітчизняною правовою наукою проблемам правового режиму державної власності та державного майна, комплексних досліджень правових підстав використання державного майна суб'єктами господарювання різних секторів економіки наразі не проводилось.

У статті досліджуються та класифікуються правові підстави використання державного майна суб'єктами державного, комунального, приватного секторів економіки, а також суб'єктами, яких Господарський кодекс України не відносить до суб'єктів господарювання.

Ключові слова: суб'єкти державного сектору економіки, право оперативного управління, право господарського відання, право власності, оренда, концесія, державно-приватне партнерство.

Постановка проблеми. Кардинальна зміна економічних принципів функціонування економіки України після розпаду СРСР призвела до принципової зміни правових підстав використання державного майна в господарській діяльності. Так, якщо в період централізовано керованої економіки господарська діяльність була зосереджена в основному в державному секторі економіки, при цьому державне підприємство було фактично монопольною організаційно-правовою формою суб'єкта господарювання, якому державне майно належало на праві оперативного управління, то з набуттям Україною незалежності, появою нових форм господарювання, заснованих на приватній власності, ця ситуація змінилася до невпізнанності. Державний сектор втратив своє монопольне становище у зв'язку з появою інших секторів економіки, розширився «асортимент» речових прав стосовно державного майна, а також з'явилися інші правові підстави використання державного майна в господарській діяльності.

Аналіз основних досліджень і публікацій. За радянських часів правова наука досить прискіпливо досліджувала правові проблеми державної власності і державного майна [1–5]. Сучасні розробки цих питань представлено роботами таких науковців, як І. В. Єршова, В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, О. П. Підцерковний, Д. В. Задахайло, О. В. Шаповалова, Б. А. Дерев'янка, В. М. Коваль [6–9] та ін. Найбільш дотичними до теми цієї статті є роботи А. М. Захарченка, який досліджував поняття та різновиди суб'єктів державного сектору економіки [10]. Втім досліджень правових підстав використання державного майна суб'єктами господарювання різних секторів економіки наразі не проводилось.

Метою статті є заповнення цієї прогалини у вітчизняній науці господарського права.

Основні результати дослідження. Правові підстави використання державного майна залежать від того, до якого сектору економіки належить суб'єкт, що викорис-

товує таке майно. Для цілей цього дослідження ми розділяємо всіх суб'єктів, що користуються державним майном, на чотири групи, а саме суб'єктів: а) державного сектору економіки; б) комунального сектору економіки; в) приватного сектору економіки, а також г) яких Господарський кодекс України [11] (далі – ГКУ) не відносить до суб'єктів господарювання.

Так, **суб'єктами державного сектору економіки** відповідно до ч. 2 ст. 22 ГКУ та Методики визначення частки державного сектору у складі економіки в редакції наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.05.2014 № 586 [12] є: а) суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, об'єднання державних підприємств та інших організаційно-правових форм, їх дочірні підприємства; б) суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків; в) суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких становить величину, що забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Тобто принципово вони поділяються на дві групи: 1) ті, що діють виключно на державному майні, та 2) ті, в яких держава має відповідний відсоток корпоративних прав. Виходячи з норм п. 5 ст. 22 ГКУ обидві групи суб'єктів використовують державне майно на підставі таких речових прав, як право господарського відання (суб'єкти підприємницької діяльності) або право оперативного управління (суб'єкти некомерційної господарської діяльності). Таким чином, ГКУ не передбачає можливості існування суб'єктів державного сектору економіки, яким майно належить на праві власності, що, як буде показано далі, є значним його недоліком і зовсім не кореспондує з чинним законодавством.

Так, з точки зору Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V (ст. 3) [13] першу групу складають: 1) комерційні та 2) некомерційні (казенні) державні підприємства; 3) державні установи та організації; 4) державні господарські об'єднання; 5) Національна академія наук України; 6) галузеві академії наук; 7) установи, організації, підприємства, віднесені до відання Національної академії наук і галузевих академії наук. Закріплення за ними державного майна на праві господарського відання або праві оперативного управління підтверджується й іншими законодавчими актами [11, статті 73, 123, 136, 137; 14, ст. 2; 15].

У свою чергу, до другої групи суб'єктів державного сектору економіки належать господарські і, перш за все, акціонерні товариства (далі – АТ), державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 % або становить величину, що забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність товариства. Так, згідно з даними Реєстру корпоративних прав [16] станом на 31.10.2014 держава має корпоративні права різного розміру в 477 акціонерних товариствах та 91 товаристві з обмеженою відповідальністю.

Однак для такої організаційно-правової форми юридичної особи, як господарське товариство, правові підстави використання майна, що прийнятні для першої групи суб'єктів державного сектору економіки, не є характерними. Особливо виразно такий висновок підтверджується ст. 11 Закону України «Про акціонерні товариства» [17], відповідно до вимог якої статутний капітал АТ формується шляхом оплати акцій, що розміщуються при його заснуванні. У результаті виконання договорів купівлі-продажу акцій товариство як їх продавець стає власником майна, що надійшло в поряд-

ку оплати акцій. Однак при конструюванні правового режиму акціонерних товариств за участю держави законодавець такого підходу дотримується не завжди.

Аналіз чинного законодавства України дає підстави зробити висновок, що АТ за участю держави можуть створюватись такими трьома способами, а саме: 1) державою одноосібно або з іншими засновниками в загальному порядку – шляхом оплати вартості акцій, що розміщуються під час заснування АТ; 2) державою одноосібно на базі вже наявних одного або кількох державних підприємств, акціонерних товариств, майно або акції яких вносяться до статутного капіталу такої компанії; 3) у результаті капіталізації банків.

При першому способі АТ може бути створено тільки за умови, що розмір корпоративних прав держави перевищуватиме 50 відсотків його статутного капіталу [13, п. 7 ст. 11]. Причому, виходячи зі змісту ст. 22 ГКУ, таке АТ буде суб'єктом державного сектору економіки і, якщо базуватись на вищенаведених нормах ГКУ, не може володіти майном на праві власності.

З використанням другого способу в Україні виникли і виникають такі різновиди АТ за участю держави: 1) АТ, створені в процесі приватизації на підставі Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств» від 19.02.1997 № 89/97-ВР [18]; 2) АТ, створені в процесі корпоратизації на підставі Указу Президента України від 15.06.1993 «Про корпоратизацію підприємств» [19], або наразі на підставі Порядку перетворення унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2012 [20]; 3) Державні акціонерні компанії і Національні акціонерні компанії, підставами створення яких були постанови Кабінету Міністрів України та укази Президента України про поіменовані АТ; 4) холдинг, створення якого регулюється Законом України «Про холдингові компанії в Україні» [15]; 5) публічне АТ, створення якого передбачено Законом України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23.02.2012 № 4442-VI [21].

Третій спосіб створення АТ за участі держави було реалізовано при виконанні Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 31.10.2008 № 639-VI [22].

Аналіз законодавства та практики його застосування свідчить, що таким АТ майно може належати і на праві власності, і на праві господарського відання, і навіть одночасно на обох правових режимах [23]. Вважаємо, що немає жодного розумного обґрунтування того факту, що АТ за участю держави, на відміну від АТ без такої участі, чинне законодавство не визнає власником майна. Тому закон має недвозначно визнати власниками свого майна АТ суб'єктів державного сектору економіки. У цьому випадку держава легально і прозоро отримує корпоративні права у власність, через механізм реалізації яких вона має право, як і всі інші акціонери, впливати на управління товариством. Тому слід визнати, що в державному секторі економіки підставою використання майна, крім права господарського відання та права оперативного управління є і право власності, що потребує відповідного доповнення п. 5 ст. 22 ГКУ.

Комунальний сектор економіки відповідно до п. 3 ст. 24 ГКУ складають суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у ста-

тутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Такі суб'єкти можуть використовувати державне майно лише на підставі договору, найпоширеннішим із яких є договір оренди.

Приватний сектор економіки. Попри відсутність законодавчого визначення цього поняття ми використовуємо його для цілей цього дослідження, відносячи до нього всіх суб'єктів господарювання, за винятком суб'єктів державного та комунального секторів економіки. Ці суб'єкти користуються державним майном не на підставі речових, а на підставі зобов'язальних прав, що виникають із договору. Причому договори, в результаті укладання яких суб'єкти приватного сектору користуються державним майном, поділяються на три групи: а) врегульовані на рівні спеціального закону та б) правове регулювання яких забезпечується Цивільним кодексом України; в) договори державно-приватного партнерства. При цьому від того, до якої групи належить договір, залежить і порядок його укладання.

Так, до першої групи договорів слід віднести: а) **договір оренди**. Орендне законодавство є найбільш усталеним, бо першим нормативним актом, що поклав початок регулювання відносин оренди державного та комунального майна, були Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про оренду, які вступили в дію з 01.01.1990. Наразі ці відносини регулюються законами України «Про оренду державного та комунального майна» [24], «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» [14], «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» [25], Законом України «Про наукові парки» [26]; б) **договір лізингу** державного майна, який урегульовано, зокрема, спеціальним Законом України «Про фінансовий лізинг» [27]; в) **договір концесії державного майна**, який окрім статей 406–410 ГКУ врегульовано також законами України «Про концесії» [28] та «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [29]; г) **угода про розподіл продукції** – врегульовано спеціальним Законом «Про угоди про розподіл продукції» [30].

Договори щодо використання державного майна, віднесені до першої групи, укладаються в порядку, передбаченому відповідним спеціальним законом.

До другої групи договорів належать договори про спільну діяльність, управління майном, комісії, доручення. Процедура їх укладання врегульована Порядком укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 %, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 № 296 [31].

Третю групу складають договори, укладені в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI [32]. У ньому не міститься вичерпного переліку договорів, тому до цієї групи слід віднести договори про спільну діяльність, про концесії та інші, істотні умови яких відповідають вимогам, встановленим цим законом.

До четвертого сектору ми включаємо органи державної влади, які відповідно до норм статей 8, 43, 52 ГКУ не є суб'єктами господарювання. Правові підстави ви-

користання ними державного майна фактично законодавством не визначено. Так, якщо Закон України «Про власність» [33] (ст. 39) чітко визначав: державне майно, закріплене за державною установою (організацією), яка перебуває на державному бюджеті, належить їй на праві оперативного управління, то наразі ГКУ (ст. 137) визначає таке речове право як право оперативного управління лише для суб'єктів господарювання. Утім, як вказувалося вище, ГКУ не відносить до них органи державної влади. Конституція України, спеціальні закони та нормативні акти, що регулюють діяльність таких органів, також не визначають речове право, на підставі якого вони володіють та користуються належним їм державним майном.

Висновки. Правові підстави використання державного майна залежать від того, до якого сектору економіки належить суб'єкт, що користується таким майном. Суб'єкти державного сектору економіки використовують державне майно на підставі речових прав, суб'єкти комунального та приватного секторів економіки – на підставі зобов'язальних, а підстави користування державним майном органами державної влади чинне законодавство України взагалі не визначає.

У державному секторі економіки його суб'єкти користуються майном не лише на підставі права господарського відання чи оперативного управління, але й на підставі права власності, у зв'язку з чим необхідно відповідно доповнити п. 5 ст. 22 ГКУ.

Немає жодних правових підстав для того, щоб вирізняти правові режими майна акціонерних компаній за участю держави і без неї. Усі товариства за участю держави закон має визнати власниками майна, а держава, як і всі інші приватні суб'єкти, має управляти такою компанією через загальний механізм реалізації корпоративних прав.

Законодавець має чітко визначити правову підставу використання державного майна органами державної влади і таким, на наш погляд, має бути право оперативного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. – М. ; Л., 1948. – 839 с.
2. Корнеев С. М. Основные проблемы права государственной социалистической собственности в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. М. Корнеев. – М., 1971. – 39 с.
3. Васильев Ю. С. Право государственной социалистической собственности / Ю. С. Васильев. – М., 1984. – 76 с.; Бару М. И. Создание и укрепление единого фонда государственной социалистической собственности в истории советского права / М. И. Бару. – Харьков. юрид. ин-т. Учен. зап. – Харьков, 1957. – Т. 11. Вып. 2. – С. 97–121.
4. Братусь С. Государственная собственность и имущественные права предприятий / С. Братусь // Хоз-во и право. – 1989. – № 8. – С. 97–106.
5. Пронська Г. Проблеми права державної власності в СРСР / Г. Пронська // Рад. право. – 1989. – № 11. – С. 29–32.
6. Ершова И. В. Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте / И. В. Ершова. – М. : Юриспруденция, 2001. – 304 с.
7. Устименко В. А. Некоторые аспекты конституционно-правового регулирования отношений публичной собственности / В. А. Устименко // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности : материалы Седьмой междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 22–29 апреля 2011 г.) / науч. ред. В. К. Мамутов ; НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. – Донецк : Ноулидж (донецкое отделение 2011. – С. 3–7).

8. Устименко В. А. О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства / В. А. Устименко, Р. А. Джабраилов // Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины : материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сент. 2012 г.). НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. ; редкол.: В. К. Мамутов (науч. ред. и др.) – Донецк : Юго-Восток, 2012. – С. 8–23.
9. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задихайло – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.
10. Захарченко А. М. Поняття і склад суб'єктів господарювання державного сектору економіки [Електронний ресурс] / А. М. Захарченко // Економіка і право. – 2012. – № 2. – С. 160–166. – Режим доступу: <http://www.economiclaw.dn.ua/wp-content/uploads/2014/04/>.
11. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
12. Про затвердження Методики визначення частки державного сектору у складі економіки [Електронний ресурс] : наказ М-ва екон. розвитку і торгівлі України від 20.12.2012 № 1466. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0110-13/para13#n13>.
13. Про управління об'єктами державної власності [Електронний ресурс] : Закон України від 21.09.2006 № 185-V. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.
14. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу [Електронний ресурс] : Закон України від 07.02.2002 № 3065-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3065-14>.
15. Про холдингові компанії в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 15.03.2006 № 3528-IV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>.
16. Реєстр корпоративних прав держави у статутних капіталах господарських товариств [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/RegisterStateCorporateRights.aspx.
17. Про акціонерні товариства [Електронний ресурс] : Закон України від 17.09.2008 № 514-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-17>.
18. Про приватизацію майна державних підприємств [Електронний ресурс] : Закон України від 19.02.1997 № 89/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/89/97-%D0%B2%D1%80>.
19. Про корпоратизацію підприємств [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15.06.1993 № 210/93. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/210/93>.
20. Про затвердження Порядку перетворення унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 29.08.2012 № 802. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/802-2012-%D0%BF>.
21. Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування [Електронний ресурс] : Закон України від 23.02.2012 № 4442-VI. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4442-17>.
22. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Електронний ресурс] : Закон України від 31.10.2008 № 639-VI. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/639-17>.
23. Селиванова И. А. Правовой статус и разновидности акционерных обществ, акционером которых является государство / И. А. Селиванова // Прав. часоп. Дон. ун-ту. – 2013. – № 2(30). – С. 72–80.
24. Про оренду державного та комунального майна [Електронний ресурс] : Закон України від 10.04.1992 № 2269-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>.

25. Про господарську діяльність у Збройних Силах України [Електронний ресурс] : Закон України від 21.09.1999 № 1076-XIV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1076-14>.
26. Про наукові парки [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.2009 № 1563-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>.
27. Про фінансовий лізинг [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1997 № 723/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/723/97-%D0%B2%D1%80>.
28. Про концесії [Електронний ресурс] : Закон України від 16.07.1999 № 997-XIV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
29. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг [Електронний ресурс] : Закон України від 14.12.1999 № 1286-XIV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-14>.
30. Про угоди про розподіл продукції [Електронний ресурс] : Закон України від 14.09.1999 № 1039-XIV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>.
31. Про затвердження Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 11.04.2012 № 296. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/296-2012-%D0%BF>
32. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
33. Про власність [Електронний ресурс] : Закон України від 07.02.1991 № 697-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/697-12>.

Селиванова І. А.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА В ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Несмотря на значительное внимание, уделяемое отечественной правовой наукой проблемам правового режима государственного имущества и государственной собственности, комплексных исследований правовых оснований использования государственного имущества субъектами хозяйствования различных секторов экономики пока не проводилось.

В статье исследуются и классифицируются правовые основания использования государственного имущества субъектами государственного, коммунального, частного секторов экономики, а также субъектами, которых Хозяйственный кодекс Украины не относит к субъектам хозяйствования.

Ключевые слова: *субъекты государственного сектора экономики, право оперативного управления, право хозяйственного ведения, право собственности, аренда, концессия, государственно-частное партнерство.*

Selivanova I. A.

LEGAL GROUNDS OF USING STATE PROPERTY IN ECONOMIC ACTIVITY

Problem setting. *Since Ukraine gained its independence, the state sector no longer holds its monopolistic position in national economy. The range of proprietary rights in respect of state property has also extended and other legal grounds of using state property in business activity have appeared.*

Analysis of recent researches and publications. *Recent researches on legal issues of state property and state ownership are represented by the studies of such scholars as I. Yershova, V. Ustymenko, R. Dzhabrailov, O. Pidtserkovnyi, D. Zadykhailo, O. Shapovalova, B. Derevianko, V. Koval, A. Zakharchenko and others. However until today no comprehensive research of legal grounds of use of state property by the business entities in different economic sectors has been made.*

Target of research. *The target of this article is to examine and classify the legal grounds for usage of the state property by the business entities in different economic sectors.*

Article's main body. *The entities of the state economic sector can be fundamentally divided into two categories: 1) those that operate solely on the basis of state property and 2) those in which the government owns a certain percentage of equity rights (such percentage is set forth by the legislation). According to the Commercial Code of Ukraine, the entities of both categories use the state property under the right of economic jurisdiction or the right of operational management. But the analysis of the legislation and its application practice shows that the joint-stock companies which are referred to the state sector entities can use the property under both ownership rights and right of economic jurisdiction.*

The legal grounds for using state property in municipal and private sectors are contractual rights. Moreover the contracts resulting in possibility for the private sector entities to use state property are divided into contracts governed by the special laws and those regulated by the Civil Code of Ukraine. The procedure of making relevant contract depends on which category it is referred to.

Conclusions and prospects for the development. *The legal grounds for use of the state property depend on which sector of the economy the entity using such property refers to. The entities of the state sector of economy use the state property under the proprietary rights, the entities of municipal and private sector are doing it based on contractual rights. At the same time current legislation of Ukraine does not determine at all the grounds for usage of the state property by the government authorities.*

There are no legal reasons for distinguishing the legal regimes of property of the joint-stock companies which state participation and without such. All companies with state participation have to be recognized by the law as the owners of property; and the State as any other private entity should manage such company through the general mechanism of equity rights implementation.

In the state sector of the economy its entities are using the property not only under the rights of economic jurisdiction or operational management but also based on ownership rights. Therefore it is recommended to make relevant amendments to s. 5 article 22 of the Commercial Code of Ukraine.

Key words: *entities of the state sector of economy, right of operational management, right of economic jurisdiction, ownership rights, lease, concession, public-private partnership.*