



портних засобів. Заходи профілактики та шляхи уникнення дорожньо-транспортних пригод // Безпека дорожнього руху України. – К.: ТОВ «Журнал «Радуга», 2005. – № 1-2 (20). – С. 43-50.

11. Холмянський Я.Д. Напрямки вдосконалення правового забезпечення управління сферою дорожнього руху та його безпеки // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2005. – № 3. – С. 115-125.

12. Собакарь А.О. Адміністративно-правові заходи запобігання аварійності на автотранспорті в Україні // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2006. – № 1. – С. 129-138.

13. Коломієць С.Г. До питання оцінки діяльності Державтоінспекції по попередженню аварійності на автомобільному транспорті // Безпека дорожнього руху України: Науково-технічний вісник. – 2001. – № 1 (9). – С. 22-28.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ КОММЕРЧЕСКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Анна ПЕНЧЕВА,

ассистент кафедры хозяйственного права и процесса
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article examines the problematic issues of commercial use of state property, depending on its functional purpose. Classification of state property objects, depending on the possibilities of their use with commercial/non-commercial purpose. On the basis of the conducted analysis the main characteristics, which should have a commercial object were formulated: to have the value terms; to be used in the activity of commercial entities or enter directly into field of management of the authorized body of state authority; to bring profit in the process of usage; display value in the balance sheet or other forms of accounting (valuation) of property. The necessity of harmonization of the legal and economic properties of the object of state property during the election of the directions of its use was grounded.

Key words: state property, commercial use, the object of state property, commercial object, non-commercial object.

Аннотация

В статье исследуются проблемные вопросы коммерческого использования государственного имущества в зависимости от его функционального назначения. Предложена классификация объектов государственной собственности в зависимости от возможности их использования с коммерческой/некоммерческой целью. На основании проведенного анализа сформулированы основные признаки, которыми должен обладать коммерческий объект: иметь стоимостное определение; использоваться в деятельности субъектов хозяйствования или непосредственно входить в сферу управления уполномоченного органа государственной власти; в процессе использования приносить прибыль; отображаться по стоимости в балансе или иных формах учета (оценки) имущества. Обоснована необходимость согласования юридических и экономических свойств объекта государственной собственности при избрании направлений его использования.

Ключевые слова: государственное имущество, коммерческое использование, объект государственной собственности, коммерческий объект, некоммерческий объект.

Постановка проблемы. Обеспечение на практике эффективного использования государственного имущества, которое бы приводило к удовлетворению общественных интересов и/или коммерческой выгоде, принятие в отношении такого имущества целесообразных управленческих решений должно пребывать в зависимости от правовых и экономических характеристик государственного имущества, объективных критериев возможности/невозможности коммерческого использования различных объектов государственной собственности. Однако, как подчеркивает И. Ершова, проблеме изучения имущества, с точки зрения оптимального примирения частных-предпринимательского и публичного интересов, построения нового, еди-

ного правового механизма влияния на деятельность хозяйствующих субъектов должного внимания не уделяется [1, с. 41].

Анализ последних исследований показывает, что работы как отечественных, так и зарубежных ученых, среди которых следует выделить В. Лапача, В. Рыбакова, В. Тархова и других, в основном посвящены общим вопросам правового режима объектов права собственности, в том числе государственной. Отдельные правовые проблемы использования государственного имущества отражены в работах О. Подцерковного. Более комплексный характер приобрели исследования правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте И. Ершовой. Однако, несмотря на живой интерес к во-



просам эффективного использования государственного имущества, ни многочисленные научно-практические публикации, ни положения действующего украинского законодательства не содержат положений, которые бы устанавливали режим коммерческого использования государственного имущества, четкий перечень объектов государственной собственности, которые подлежат коммерческому использованию, признаки и границы использования объектов, которые по своему функциональному назначению должны использоваться в некоммерческих целях и т.п.

Учитывая это, **целью и задачей статьи** является рассмотрение проблемных вопросов коммерческого использования государственного имущества и разработка классификации объектов государственной собственности в зависимости от возможности их использования в коммерческих целях.

Изложение основного материала. Собственность в общепринятом ее понимании – это владение определенными вещами, иными предметами [2, с. 9]. Исходя из этого, С.С. Алексеев отметил один из основных признаков собственности – прямую и непосредственную связь собственности с ее объектом – вещью, другим, внешне объективированным предметом. Согласно данной исходной характеристике, собственность имеет вещный характер, а ее особенности в большинстве своем определяются через специфику и дифференциацию вещей на основании, в большинстве своем общих, положений гражданских кодексов [2, с. 11]. На первый взгляд может показаться, что такую позицию поддерживает и законодатель, определив в ст. 316 ГК Украины право собственности как право лица на вещь (имущество), которое оно осуществляет в соответствии с законом по своей воле, независимо от воли других лиц [3]. Впрочем, системный анализ категорий «вещь» и «имущество» приводит к выводу, во-первых, об их нетождественности, во-вторых, что право собственности не распространяется только на мир вещей.

К слову, и Закон Украины «О собственности» не ограничивал право собственности народа Украины имен-

но объектами вещественной природы, распространяя такой режим, кроме природных ресурсов, основных средств производства в промышленности, строительстве, еще и на научные достижения и воздушное пространство (ч. 1 ст. 1 Закона) [4], что согласуется со ст. 177 ГК Украины.

Такое расширенное понимание собственности представляется вполне оправданным. Динамизм развития современных экономических форм, объектов и процессов, которые не были известны древнеримским юристам, требует их глубокого научного познания и юридического оформления. Современный хозяйственный оборот требует надлежащего правового регулирования использования не только материальных объектов, но и вещей бестелесных, имеющих экономическое значение.

Вместе с тем, хозяйственное, и в том числе коммерческое использование государственного имущества должно иметь четко определенные границы, формы движения, правила учета, амортизации и т.д. И здесь возникает вполне уместный вопрос: каким образом юридизировать категорию государственного имущества, чтобы в правовом употреблении учитывать все реалии, т.е. права и обязанности государства как субъекта права на свое имущество, других субъектов, оперирующих имущественными государственными фондами? Анализ научных исследований и законодательных актов указывает на отсутствие единой позиции по содержанию (объектному) наполнению категорий «государственная собственность», «государственное имущество».

Е. Балацкий утверждает, что государственная собственность включает «все материальное и нематериальное имущество, находящееся в распоряжении государства» [5, с.24], другие относят к государственной собственности только часть народного достояния, которое вовлечено в экономический оборот [6, с.17], разграничивая таким образом государственную (общественную) и общенародную собственность. К последней, в частности, предлагается относить такие объекты, как земля, воды, воздушное пространство, недра

и т.д. Но, если В.И. Кошкин считает, что данные объекты вообще не имеют смысла относить к определенной форме собственности, а правильное название «всенародным достоянием» [6, с. 17], то Б.А. Райзберг однозначно выделяет их как объект общенародной собственности [7, с. 558]. По его утверждению, распорядительство общенародной собственностью по поручению ее владельца – народа, населения – могут осуществлять только органы народовластия. Государственная же собственность вовлечена в общественное производство и потому не может принадлежать всем на равных основаниях.

Вместе с тем, признание объектов, не вовлеченных в процессы производства, всенародным достоянием – достаточно спорная позиция. Природные объекты, действительно, не вовлечены в общественное производство в той мере, что и другие объекты государственной собственности. Однако сохранять и приумножать всенародное достояние невозможно без решения вопросов его использования, охраны, обеспечения защиты интересов государства и граждан, что фактически осуществляется только в процессе управления ими органами государственной власти. Такой тезис находит поддержку как в законодательной, так и в правоприменительной практике, ведь природоресурсные кодексы (Земельный, Водный, Лесной, Воздушный и др.) среди форм управления природными объектами предусматривают, например, возможность заключения платных договоров на их использование.

К сожалению, сегодня четкое определение форм собственности в законодательстве Украины отсутствует, несмотря на применение такого понятия в Конституции Украины. Что касается нормативного закрепления объектов государственной собственности, то действовавшей до 2007 года классификацией форм собственности ДК 001:2004 устанавливалось, что ими является имущество: 1) государственных и казенных предприятий, государственных организаций, учреждений и организаций, действующих на основе государственной собственности; 2) акции (доли, паи) государства в имуществе субъектов



хозяйствования различных форм собственности; 3) не вошедшее в уставные фонды акционерных обществ, созданных в процессе корпоративизации и приватизации; 4) государственных хозяйственных объединений [8].

В ст. 141 ХК Украины установлен перечень государственного имущества в сфере хозяйствования, т.е. имущества, которое может использоваться с целью осуществления необходимой хозяйственной деятельности [9], а в ст. 3 Закона Украины «Об управлении объектами государственной собственности» (далее – Закон) приведен исчерпывающий перечень объектов управления государственной собственностью [10]. Анализ этих положений указывает на охват категорий «объекты управления государственной собственностью» как производственных объектов (имущество, переданное казенным и государственным коммерческим предприятиям, учреждениям и организациям – абз. 2,3 ч. 1 ст. 3 Закона), так и объектов, которые могут быть использованы за пределами производственного цикла, но с получением дохода (государственное имущество, переданное в аренду, лизинг, концессию – абз. 7 ч. 1 ст. 3 Закона). Распределение объектов по группам в указанном Законе обусловлено особым правовым режимом их использования, детализированным в других законах.

Законодательные требования относительно использования объектов государственной собственности, согласно их целевому назначению и с определенной целью, порождают необходимость различать правовой режим отдельных видов имущества по их юридическим или экономическим признакам (свойствам). Так, по юридическим свойствам порядка использования, выделяют целевое или нецелевое использование госимущества.

Рассматривая вопрос эффективного использования государственной собственности, Д. Маргасов разделяет все объекты государственного имущества на две основные группы:

1) предприятия, которые должны находиться исключительно в государственной собственности (некоммерческие объекты);

2) объекты с возможностью коммерческого использования (предпри-

ятие, действующее на открытом конкурентном рынке) [11, с. 12].

Впрочем, такая классификация не может быть признана справедливой не только из-за терминологической неточности – автор в качестве объектов выделяет именно предприятия, а не их имущественные комплексы, которые по действующему хозяйственному законодательству выступают именно субъектами права. Она имеет иной существенный недостаток, поскольку не определяет возможной коммерческой судьбы индивидуально определенного имущества, которое не вошло в уставный капитал государственных предприятий, и имущества, изъятого из оборота.

Сегодня термин «коммерческий объект» в хозяйственном законодательстве и доктрине вообще отсутствует, хотя его разработка и содержательное наполнение является необходимым, что позволило бы определять правовой режим и границы использования существующих объектов права. Упоминание о коммерческих объектах содержится в некоторых работах по экономике и касается непосредственно недвижимости. Так, авторы учебника «Экономика недвижимости» А.Н. Асаул, С.Н. Иванов, разделяют коммерческие объекты недвижимости на те, которые приносят доход (объекты торговли, гостиницы, развлекательные центры, офисы, гаражи и др.), и те, которые создают условия для его получения – промышленные (индустриальные) (например, складские и логистические комплексы, объекты промышленного назначения, индустриальные парки и др.) [12, с.84].

Можно сделать вывод, что разделение коммерческих объектов на такие, которые приносят доход, и такие, что создают условия для его получения, может быть позаимствовано и для нужд хозяйственного права, но не ограничивая его недвижимыми объектами. Кроме того, правоприменительная практика позволяет расширить традиционное содержание целевого использования коммерческих объектов государственной собственности, выделив в его рамках использование: 1) коммерческих объектов с коммерческой целью; 2) коммерческих объектов с некоммерческой це-

люю. Имеется в виду, что один и тот же объект права, например, здание, при различных хозяйственных условиях может быть использован в производственной деятельности с целью получения прибыли или, например, предоставлен для размещения аппарата Администрации Президента Украины (согласно абз. 5 ч. 1 ст. 3 Закона – государственное имущество, обеспечивающее деятельность Президента Украины) и, соответственно, выступать в качестве многоцелевого объекта. Но выбор вида использования коммерческих объектов не может быть произвольным и необоснованным – он должен зависеть от объективных причин (нецелесообразности дальнейшей хозяйственной эксплуатации объекта в связи с уменьшением степени его хозяйственной годности, например), иное же может создавать помехи для стабильности производственного процесса.

При установлении порядка избрания того или иного вида использования многоцелевого коммерческого объекта целесообразно руководствоваться позицией А.В. Венедиктова, который предлагал различать «актуальный» и «потенциальный» характер товарной собственности государства. Так, переход отдельных объектов из уставного капитала одного предприятия к другому или в государственный орган, который может происходить как на основании товарно-оборотных сделок, так и в порядке планового внеоборотного перераспределения государственного имущества между государственными органами, может происходить только в случае приобретения товарной формой собственности «актуального» характера – то есть с момента включения таких объектов в товарный (гражданский) оборот. А в момент выполнения этими объектами их прямой производственной роли товарная форма собственности на эти объекты имеет только «потенциальный» характер, что предполагает их исключение из товарного оборота [13, с. 131]. Таким образом, основным показателем необходимости избрания коммерческого направления использования коммерческого объекта может выступать возможность его вовлечения в производственный цикл. И только в случаях,



когда хозяйственное использование коммерческого объекта по его основному функциональному назначению в данных условиях хозяйствования невозможно, его использование для некоммерческих целей можно считать оправданным.

Целевое использование объекта права собственности, как известно, обуславливается его свойствами и определяющим предназначением. Такие базовые характеристики объекта ложатся в основу классификаций объектов по их назначению и вносят ясность в отношения по их использованию. Например, Классификатор государственного имущества объединяет объекты государственной собственности в отдельные группы, в названии которых как раз и отражается основное целевое назначение объекта: социальная сфера (объекты жилищного фонда, объекты торговли и общественного питания, объекты бытового обслуживания и др.), инженерная инфраструктура (объекты автомобильного, железнодорожного, авиационного и др. транспорта), объекты гражданской обороны, мобилизационный ресурс, национальной безопасности и обороны и т.д. Такая градация позволяет выделить объекты, которые по своей экономической сути не являются коммерческими – их основное назначение состоит в удовлетворении общественных и общегосударственных потребностей. Однако положения действующего законодательства доказывают: потребности использования некоммерческих объектов только их целевым использованием не исчерпываются, и при определенных обстоятельствах они могут быть вовлечены в коммерческий оборот.

В частности, постановлением Правительства от 25.03.2009 г. № 253 предусмотрена возможность использования отдельных защитных сооружений гражданской защиты (гражданской обороны) предприятиями для хозяйственных нужд предприятий, например, в качестве производственных помещений, складских помещений, выставочных залов, помещений для торговли и общественного питания и др. (п.5 Порядка) [14].

Существование таких отношений позволяет выделить использование:

1) некоммерческих объектов с некоммерческой целью (по их основному экономическому назначению) и 2) некоммерческих объектов с коммерческой целью. По нашему мнению, такое использование возможно ввиду того, что природа некоторых объектов права не позволяет заранее определить их единственное (раз и навсегда данное) возможное назначение. Как справедливо отмечает К. И. Скловский, «свое содержание собственность приобретает за пределами права, из свойств личности и потребностей обращения...» [15, с. 156]. Впрочем, использование некоммерческих объектов в коммерческих целях может иметь место только в случае, если оно будет осуществляться без существенного изменения состояния объекта и не будет создавать препятствий для его использования по основному назначению в случае необходимости, что должно быть нормативно закреплено.

Учитывая распространение практики коммерческого использования государственного имущества хозяйствующими и нехозяйствующими субъектами без согласования юридических и экономических аспектов таких хозяйственных операций, требуют не только теоретического исследования, но и надлежащего правового обеспечения вопросы определения критериев и признаков объектов государственной собственности, которые могут быть вовлечены в эти правоотношения. Как представляется, перечень критериев объектов, подлежащих коммерческому использованию, должен учитывать его правовые и экономические характеристики. Некоторые из таких критериев могут быть заимствованы из положений ст. 139 ХКУ. Таким образом, для квалификации признаков коммерческого объекта он должен:

1) иметь стоимостное определение (поскольку привлекается в хозяйственный оборот);

2) использоваться в деятельности субъектов хозяйствования или непосредственно входить в сферу управления уполномоченного органа государственной власти. Этот признак требует уточнения, поскольку в рамках коммерческого использования государственной собственности на

первый план выступает целевое использование объекта в соответствии с его экономическим назначением, которое должно быть производственным. Использование же объектов непроизводственного назначения, жилищного хозяйства и т.п. в сфере хозяйствования имеет иной правовой режим, о чем говорилось выше;

3) в процессе использования приносить прибыль;

4) отражаться по стоимости в балансе или других формах учета (оценки) имущества.

Д.И. Мейер, характеризуя предмет гражданско-правовой сделки, предъявлял к нему следующие требования: предмет сделки должен иметь юридическое значение и представлять собой определенный имущественный интерес в плане юридического отношения человека к материальному миру, должен быть оборотоспособным, таким, что не противоречит законам и нравственности, и должен допускать физическую возможность совершения действия, предмета сделки [16, с.181-182]. Поэтому, соглашаясь с этим мнением и различая направления использования государственного имущества – путем заключения договоров и/или для формирования имущественной базы предприятия – необходимо учитывать, что для реализации первого из них объекты государственной собственности должны находиться в свободном обращении, тогда как для закрепления имущества за предприятием могут быть использованы объекты, ограниченные в обороте. Это, в частности, касается объектов, имеющих общегосударственное значение, например, стратегические объекты инфраструктуры морских и речных портов, которые не могут быть объектом аренды, закрепляются на балансе соответствующих государственных предприятий и могут ими использоваться при осуществлении основной деятельности.

Таким образом, сфера коммерческого использования государственного имущества характеризуется возможностью использования объектов, ограниченных или изъятых из оборота. Однако следует подчеркнуть, что такие объекты могут только учитываться на балансе предприятия, но не



могут быть переданы ни в уставный капитал, ни входит в состав его целостного имущественного комплекса.

Выводы. Проведенное исследование позволяет определить основные характеристики, которыми должен обладать коммерческий объект государственной собственности, а именно: иметь стоимостное определение; использоваться в деятельности субъектов хозяйствования или непосредственно входит в сферу управления уполномоченного органа государственной власти; в процессе использования приносить прибыль; отображаться по стоимости в балансе или иных формах учета (оценки) имущества. Наличие этих признаков должно иметь определяющее значение при избрании конкретного направления использования государственного имущества.

Дальнейшая доктринальная разработка критериев выделения коммерческих и некоммерческих объектов государственной собственности, законодательное закрепление принципов и ограничений коммерческого использования определенных видов государственного имущества будут способствовать устранению неконтролируемого использования такого имущества, вопреки его основному назначению, как субъектами хозяйствования, так и органами государственной власти. Четкое определение содержательного (в том числе объектного) наполнения категории «государственная собственность» является необходимым для выработки конкретных методов управления и направлений ее использования, соответствующих существующим экономическим условиям.

Список использованной литературы:

1. Ершова И. В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования. – М.: Юриспруденция, 2001. – 304 с.
2. Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории. – 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство «Норма», 2007. — 240 с.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
4. Про власність: Закон УРСР від 07.02.1991 р. № 697-ХІІ (втратив чинність на підставі Закону України № 997-V від 27.04.2007р.) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
5. Балацкий Е. В. Проблемы оценки масштабов эффективности государственного участия в экономике / Е. В. Балацкий // Вестник МГУ. Сер. 6. «Экономика». – 1997. – № 6. – С. 22-44.
6. Управление государственной собственностью: [учебник] / под ред. В. И. Кошкина, В. И. Шупиро. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 496 с.
7. Райзберг Б.А., Фатхутдинов Р.А. Управление экономикой: Учебник. – М.: Бизнес-школа «Интел-синтез», 1999. – 784 с.
8. Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. N 59 та скасування нормативних документів [Електронний ресурс]: наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 р. № 97 (частково втратив чинність у 2007 р.). – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN10242.html
9. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144.
10. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
11. Маргасов Д.В. Критерии эффективности использования государственного имущества в условиях изменения финансовой системы / Д. Маргасов // Российское предпринимательство. — 2011. — № 3 Вып. 1 (179). — с. 11-17.
12. А. Н. Асаул, С. Н. Иванов, М. К. Старовойтов Экономика недвижимости Учебник для вузов. – 3-е изд., испр. – СПб.: АНО «ИПЭВ», 2009. – 304 с.
13. Венедиктов А. В. Правовая природа государственных предприятий. 2-е изд. – Л.: Прибой, 1928. – 184 с.
14. Про затвердження Порядку використання захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) для господарських, культурних та побутових потреб: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2009 р. № 253 // Урядовий кур'єр від 15.04.2009 р. – № 68.
15. Скловский К. И. Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ. Пособие. – 3-е изд. – М.: Дело, 2002. – 512 с.
16. Мейер Д. И. Русское гражданское право: В 2 ч. Ч. 1. М., 1997. – 290 с.