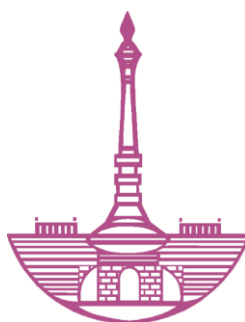


**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНЫ  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ**



Материалы Седьмой международной  
научно-практической интернет-конференции

**Экономико-правовые исследования в XXI веке:  
правовые проблемы эффективного использования  
объектов публичной собственности**

*22 – 29 апреля 2011 года*

При поддержке  
Международной ассоциации хозяйственного права



Мероприятие в рамках Всеукраинского фестиваля науки



Донецк  
«Ноулидж»  
2011

УДК 346.544  
ББК 67.404.1

*Рекомендовано к печати учёным советом  
Института экономико-правовых исследований НАН Украины  
(протокол № 5 от 31 мая 2011 г.)*

**О р г а н и з а ц и о н н ы й к о м и т е т :**  
академик НАН Украины **В.К. Мамутов** (председатель Оргкомитета, научный редактор),  
канд. юрид. наук **О.А. Ашурков** (зам. председателя Оргкомитета),  
д-р юрид. наук **В.А. Устименко**,  
д-р юрид. наук **Б.Г. Розовский**, д-р юрид. наук **И.Е. Замойский**,  
канд. юрид. наук **М.М. Дутов**, канд. юрид. наук **Е.В. Зверева**,  
н.с. **А.Ю. Илларионов** (редактор),  
м.н.с. **В.В. Сидоренко**, лаборант **Л.В. Сорокина**,

**Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности:**  
Материалы Седьмой международной научно-практической интернет-конференции (г. Донецк, 22–29 апреля 2011 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Изд-во «Ноулидж» (донецкое отделение), 2011. – 158 с.

ISBN

В сборнике представлены доклады, размещённые участниками интернет-конференции «Экономико-правовые исследования в XXI веке: **правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности**» (22–29 апреля 2011 г.) на сайте [www.hozpravo.com.ua](http://www.hozpravo.com.ua).

Сборник рассчитан на научных, научно-педагогических работников высших учебных заведений и научных учреждений, студентов, докторантов и аспирантов, практических работников и всех интересующихся проблемами совершенствования хозяйственного законодательства.

Настоящая конференция проведена в рамках тем научно-исследовательских работ Института экономико-правовых исследований НАН Украины.

Оргкомитет Седьмой международной научно-практической интернет-конференции «Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности» не всегда разделяет точку зрения авторов докладов.

В сборнике максимально точно сохранены авторская орфография, пунктуация и стилистика изложения материала.

Полную ответственность за достоверность и качество представленного к опубликованию материала несут участники конференции (авторы), их научные руководители и рецензенты, рекомендовавшие эти материалы к печати.

УДК 346.544  
ББК 67.404.1

ISBN

© Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, 2011  
© Изд-во «Ноулидж», 2011

*Устименко Владимир Анатольевич,  
заместитель директора по научной работе  
Института экономико-правовых исследований НАН Украины  
доктор юридических наук, доцент,  
Заслуженный юрист Украины,  
г. Донецк*

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

Осуществленные в Украине с начала 90-х годов прошлого столетия глубокие социально-экономические преобразования привели к значительным изменениям отношений собственности. Монополия государственной собственности, характерная для нашего общества советского периода, составлявшая основу экономики, трансформировалась в многообразие форм собственности. Конституция Украины 1996 года заложила новые принципы и политико-правовые устои, дальнейшая реализация которых повлияла на весь общественный уклад, правовое и социально-экономическое положение государства и общества.

Действующая Конституция Украины закрепила новые подходы к институту права собственности. В ней закреплено многообразие форм собственности: государственная, коммунальная, частная. Презюмируется наличие и иных форм собственности, а также их равенство. В то же время особый акцент сделан на частную собственность, так как предполагалось, что именно она приведет к более быстрому экономическому развитию государства, будет стимулировать рост производства товаров народного потребления и продукции производственного назначения, активизирует предпринимательскую активность, приведет к улучшению уровня материального обеспечения населения страны в целом. Именно для развития частной собственности были разработаны меры по приватизации государственного и коммунального имущества, к слову, по сей день реализуемые.

Как показывает хозяйственная практика, желание власти как можно более быстрым путем уменьшить объем государственной и коммунальной собственности, привел к достаточно противоречивым результатам. Объем публичной собственности (основными видами которой являются государственная и коммунальная) уменьшился, но был ли получен заявленный эффект? В этом приходится усомниться.

Главенствующим на первом этапе способом приватизации публичной собственности был так называемый «ваучерный». Посредством его была осуществлена фактически бесплатная передача основных средств предприятий в собственность трудовых коллективов, нередко к ним были «добавлены» обладатели приватизационных

ваучеров, не имеющие отношения к объекту приватизации. Следствием такого распоряжения публичной собственностью, в очень многих случаях, стала ситуация, когда ни нового менеджмента, ни инвестиций предприятия, как хозяйствующие субъекты, не получили. Это приводило либо к прекращению функционирования подобного субъекта, либо к его отчуждению иным собственникам.

Для приватизации объектов торговли и бытового обслуживания публичной собственности был характерен путь предварительной их коммерциализации, заключавшийся в «дроблении» крупных хозяйственных структур ОРСов, УРСов, трестов, торгов и других видов объединений на мелкие (магазины, ателье, парикмахерские, кафе и т.д.). Как правило, собственниками таких объектов вследствие приватизации становились сотрудники магазинов и их родственники. И еще один существенный аспект – приобретались таким способом прибыльные структуры, которые достаточно хорошо работали в рамках публичной собственности. Сразу же после приватизации стоимость указанных объектов по рыночным ценам резко возрастала, точнее сказать, во многих случаях изначально рыночная стоимость и «продажная» стоимость отчуждения объекта публичной собственности были неравны. И практически всегда государство или территориальная громада оказывались в невыгодном положении.

Новые собственники не всегда ставили перед собой цель возрождения деятельности предприятия, были среди них и те, кто хотел ликвидировать таким образом конкурента своей продукции, выпускаемой как в стране, так и за ее пределами. Однако, и в одном и в другом случае, следствием явилось то, что объектов права публичной собственности стало значительно меньше, ожидания резкого увеличения уровня жизни для большинства членов общества не оправдались.

Проблема приватизации по сей день остается актуальной для населения страны, неоднократно высказываются идеи о необходимости пересмотра результатов смены собственника в отношении объектов публичной собственности.

Вместе с тем, следует отметить, что в странах с развитой экономикой, выбор соответствующего способа отчуждения объектов публичной и частной собственности носит более прагматичный и, как представляется, более обоснованный характер. Приватизация, как собственно, и национализация выступают в качестве методов регулирования экономики. В частности, в Великобритании угольная отрасль несколько раз приватизировалась и национализировалась. Причем национализация проводилась тогда, когда отрасли необходима была помощь государства. После выведения (государством) отрасли из кризисного состояния, угледобывающие предприятия снова

передавались в частную собственность. Таким образом, государство своими действиями обеспечивает реализацию социальной функции, защищая публичный интерес.

Приходится констатировать, что понятия «публичный интерес», «публичная собственность» в законодательстве Украины практически не закреплены. И это несмотря на то, что публичная собственность является экономической основой существования государства и общества в целом. Объекты государственной собственности обеспечивают функционирование институтов государства, обеспечивают его суверенитет и нерушимость его территориальной целостности, выполняют многочисленные социальные функции. Коммунальная собственность является, как указано в ст. 142 Конституции Украины материальной и финансовой основой местного самоуправления и представляет собой движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, землю, природные ресурсы. Подобный подход, путем перечисления объектов права собственности, характерен и для другой формы публичной собственности – государственной. В частности, в ст. 13 Конституции Украины закреплено положение о том, что земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. Статья 14 Основного Закона признает главным национальным богатством землю, которая пребывает под особой охраной государства [1].

В то же время ни Конституция Украины, ни действующее законодательство в должной мере не определяют родовые признаки собственности, которая может и должна быть отнесена к публичной (в частности, к государственной и коммунальной). Однако нельзя отрицать того, что определенные попытки частично урегулировать отношения собственности предпринимались в Украине. Это проявилось в принятии в 1991 г. и затем продолжительном применении Закона Украины «О собственности», но утратившим силу в связи со вступлением в силу Гражданского кодекса Украины от 16.01.2003 г. Но, невзирая на такого рода изменения в законодательном поле Украины, проблемы правового регулирования отношений собственности никуда не исчезли.

Как результат, отсутствие надлежащей правовой регламентации отношений собственности, прежде всего в публичном секторе экономики Украины, лишают возможности полноценной реализации государством социальной функции. Ведь буквально первая статья Основного Закона провозглашает Украину социальным государством. И это отвечает сложившейся во второй половине XX века тенденции усиления социальной функции государства. Но одного лишь провозглашения

недостаточно, необходимо реализовать эту функцию, а для этого государство должно иметь возможность это сделать. Как раз публичная собственность призвана обеспечить в современных условиях защиту и реализацию социальных прав граждан.

Принимая во внимание многолетний зарубежный опыт трансформаций отношений собственности и особенности процесса социализации собственности в странах с западноевропейской правовой традицией, в настоящее время настоятельно следует утверждать о необходимости внесения крайне важных содержательных изменений в текст Конституции Украины. При этом за основу при выработке таких изменений можно взять опыт Франции и Германии в сфере конституционно-правового регулирования отношений собственности.

В частности, Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. в статье 17 гласит: «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного возмещения».

Из приведенной формулировки следует ряд юридических последствий:

- 1) право собственности является неотъемлемым вещным правом;
- 2) лишение права собственности возможно лишь как исключение;
- 3) порядок лишения должен быть установлен только законом;
- 4) закон должен определить случаи общественной необходимости, при которых возможно лишить права собственности;
- 5) необходимость лишения права собственности должна быть очевидной;
- 6) лишение права собственности возможно только с возмещением;
- 7) возмещение должно быть справедливым;
- 8) критерии справедливости должны быть определены законом;
- 9) возмещение должно быть предварительным, то есть выплачиваться до отчуждения имущества.

Осознавая важность института права частной собственности, но и в тоже время, испытав определенные негативные проявления абсолютнического подхода к реализации полномочий частного собственника, народ Франции пришел к выводу о необходимости усиления социально-экономической роли государства в вопросах конституционно-правового регулирования отношений собственности. В частности, в Конституции Французской Республики от 1946 г., действующей поныне, указано: «Всякое имущество, любое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает характер национальной публичной службы или фактической монополии, должно стать собственностью всех». Думается, речь идет об обязательной национализации, поскольку о

возмещении ничего не говорится. К тому же вопросы национализации и передачи имущества из публичного сектора в частный урегулированы в ч. 3 ст. 34 Конституции Французской Республики [2].

Определенный отпечаток конституционно-правовой материи Французской Республики четко просматривается в положениях Основных Законов многих европейских держав, в том числе и Украины. В частности, в ст. 41 Конституции Украины (раздел II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина») закреплён принцип невозможности противоправного лишения права собственности, сводящийся к тому, что «Право частной собственности является нерушимым. Принудительное отчуждение права частной собственности может быть применено только как исключение по мотивам общественной необходимости и в порядке, установленном законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости». Данная норма, как видится, является своего рода проекцией положений Декларации прав человека и гражданина 1789 г.

На возможности принудительного отчуждения права частной собственности в публичных интересах акцентирует внимание и конституционно-правовая доктрина ФРГ. Последняя получила свое отражение в ключевых положениях Конституции Федеративной Республики Германия 1949 г., в частности, в ч. 3 ст. 14 Основного Закона. Лишение частной собственности, в соответствии с этой нормой, допускается только для общего блага; оно должно осуществляться только на основании закона; возмещение должно определяться при справедливом соотношении интересов общих с интересами затрагиваемых лиц, которые вправе оспаривать размер возмещения в общих судах. Кроме того, ст. 15 Конституции Федеративной Республики Германия предусматривает, что земля и недра, естественные богатства и средства производства могут в целях обобществления переводиться в общественную собственность или в другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размер возмещения.

Из вышеизложенного можно заключить следующее:

1. Конституция и законодательство Украины не содержат четкой терминологической и содержательной идентификации публичной собственности.
2. Недостаточно разработанными и совершенными выглядят правовые средства защиты публичной собственности в Украине, по сравнению с гарантийным механизмом частной формы собственности.
3. Назрела необходимость проведения всесторонних научных исследований публичной собственности.
4. Публичная собственность нуждается в правовом обеспечении ее сохранности.

5. При совершенствовании правового регулирования публичной собственности необходимо учитывать позитивный опыт стран с развитой экономикой.

6. Правовое регулирование отношений приватизации публичной собственности и национализации объектов частной собственности требует совершенствования с целью усиления роли и значения публичной собственности, увеличения ее объема.

7. Выполнение социальной функции государством без публичной собственности невозможно.

### Литература

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В.Н. Дубровин. – М. : Юрлит-информ, 2001. – 448 с.

*Розовский Борис Григорьевич,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Украины,  
ведущий научный сотрудник,  
Институт экономико-правовых  
исследований НАН Украины,  
г. Луганск*

– Зачем вы продали мой телевизор?! – возмутился Епишко...  
– Чтобы ты делал свою жизнь, а не смотрел на чужие,  
– вразумительно отвечал Звягин.

### **М. Веллер «Что такое не везет и как с ним бороться»**

Б. Пастернак. Нельзя не впасть к концу, как в ересь, в неслыханную простоту

### **ВОЗВРАТ ОТ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ К ВСЕНАРОДНОЙ КАК ОСНОВА ПРОГРЕССА, ИЛИ О ПОЛЬЗЕ УТОПИЙ**

Не разделяя в целом ВАК'овские требования к порядку оформления научных статей, одно из них считаю разумным – четко формулировать основной тезис, обоснование которого производится. *Замысел данной работы – привлечь внимание коллег к актуализировавшейся в настоящее время, но оставленной за пределами исследований глобальной проблеме взаимосвязи формы собственности на основные природные ресурсы с политическим устройством государств с неоднородным национально-этническим составом населения, с одной стороны, и ее влиянием на реальное наполнение*



*основополагающих функций государства в управлении обществом, на эффективность государственного управления в целом – с другой.* Автор осознает масштаб предстоящей работы, поэтому на первом этапе ограничивается постановкой проблемы и контурными наметками путей *коллективного* ее решения.

Человеку, видимо, генетически присуща вера в светлое будущее. Она находила отражение в сказках, в христианской религии – в рае небесном. Светлые умы пытались разработать прогнозы социального устройства совершенного общества. Многие из них базировались на единой (общинной) форме собственности на орудия и средства производства. Природное окружение по общему правилу не было предметом обсуждения – само собой разумелось, что оно, говоря современным языком, является всенародным достоянием, таким, каким было при первобытно-общинном строе.

С сожалением приходится признать, социальная футурология – самая неблагоприятная для ее разработчиков наука (если вообще ее считать наукой). Большинство масштабных прогнозов во все времена и у всех народов приобрели статус утопии<sup>1</sup>. Но многие из них, даже не будучи до конца реализованными, внесли заметный вклад в практическое построение более совершенного общества. Это и подтолкнуло меня к написанию данной, отнюдь не бесспорной, не традиционной, по нынешним временам, работе.

Социальное предвидение находится в неразрывной связи с научно-техническим прогнозом. Революционизирующая роль науки и техники в эволюции общества аксиоматична. До сравнительно недавнего времени интервал между социальными преобразованиями под влиянием научно-технического прогресса составлял века и тысячелетия, что, естественно, негативно сказывалось на возможности реального прогнозирования. Ныне те же сложности предопределены кардинально противоположным процессом. Главный футуролог консалтингового подразделения широко известной фирмы Cisco Дэйв Эванс утверждает: сегодня мы знаем лишь 5% того, что нам станет известно через 50 лет. Отсюда прогноз будущего – это далеко не прямая даже пунктирная линия, где точки и тире – ключевые моменты размыты и по форме, и по содержанию.

Но главная сложность не в достоверности самого прогноза, а в способности общества его воспринимать. В 1863 году Жюль Верн написал книгу «Париж в XX веке», в которой подробно описал автомобиль, факс и электрический стул. Издатель вернул ему

---

<sup>1</sup> Постоянные неувязки и с оценкой реально имевших место событий. Так, распад СССР имел эффект внезапно взорвавшейся бомбы. Три политика, заключая договор, укрылись от мировой общественности в чаще леса в прямом и переносном смысле. Такой исход оказался непредсказуемым.

рукопись, обозвав идиотом. Автомобиль был изобретен в 1885-1886 г.г., электрический стул – в 1888, факс – в 1924 г.

Тем не менее не все безнадежно. История свидетельствует, когда имелись достаточно проросшие ростки нового общества, появлялась возможность определить стратегические пути его дальнейшего развития. К числу реальных примеров можно отнести теории рыночной экономики, получившие в истекших столетиях практическое воплощение.

Повезло и всенародной собственности. После тысячелетий небытия, прогноз ее неизбежности реализовали в СССР. Это была попытка построить справедливое общество, отнюдь не во всем неудачная. Правда, само существование социалистического государства затем было признано утопией. Но понятие «всенародная собственность» исчезло из серьезной научной лексики еще на далеком от завершающего этапе существования СССР. Оно было вытеснено, заменено – полагаю необоснованно – зауженным понятием «государственная собственность», что, не исключая, повлекло утрату перспектив прогрессивного развития социального устройства некогда могучей державы, воспрепятствовало самоутверждению народов Украины и других союзных республик в качестве суверенных собственников принадлежащих им богатств, привело, в конечном итоге, к известным последствиям. Социализм, а может – социалистический капитализм еще ждет своей трактовки.

В независимой Украине ст. 13 Конституции регламентирует: «Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа»<sup>2</sup>. Однако данная норма Основного закона не нашла не только развития, но и самого подтверждения в других законодательных и нормативных актах. Отсутствует народная собственность (собственность народа) в имеющемся перечне видов собственности. Более того, в отличие от СССР, получила юридическое признание частная собственность, в том числе и на объекты естественной природы, отнесенные Конституцией Украины к общенародным.

Понятно, бесконфликтно распоряжаться собственностью на природные ресурсы мог только Робинзон на своем необитаемом острове, да и то до появления там Пятницы. Наличие множества собственников требует организации соответствующей формы коллективного управления. Исторически такой формой стало государство. Но государство

---

<sup>2</sup> Сатирики шутят: «Газ, нефть принадлежит народу. Это понятно. Непонятно, почему народ сам себе продает их за такие бешеные деньги».

– это прежде всего *политическая* форма организации общества. По своей сути оно есть система органов, которым народ доверил управленческие функции, в том числе организовывать деятельность людей в сфере использования природных ресурсов. Никому на этом основании в условиях современной цивилизации не придет в голову утверждать, что с созданием государства граждане превращаются в людей государевых, в крепостных. Но почему тогда природные ресурсы, являясь предметом государственного управления, автоматически становятся государственной собственностью, отличной от всенародной?

Внешне проблемы якобы нет. В аванпроекте «Концепции правового обеспечения экономического суверенитета в условиях международной интеграции», разработанной в Институте экономико-правовых исследований НАНУ, констатируется: «Суверенитет – верховенство. Верховенство экономическое – народа собственника и от имени собственника – государства. Понятие «экономический суверенитет», т.е. экономическое верховенство отражает сущность свойства власти народа, его верховной собственности над всем, что есть на территории государства». Определение энциклопедическое. Но сознательно или на уровне подсознания авторы далее пишут: *«Все формы собственности как бы «поднародны»* [1, с. 80]. (Курсив мой. Б.Р.). Вот это «как бы» и «поднародны», а не всенародны и есть истинная сущность государственной собственности, то есть собственности не только на природные ресурсы, но и на орудия и средства производства, а реально – и на продукты труда своих граждан.

Ныне получил широкое распространение термин «публичное право». По аналогии именуется «публичная собственность». Термин употребляется в противопоставлении частному праву и частной собственности. Применительно к праву смысл, с некоторыми допущениями, ясен. Однако далеко не все однозначно в трактовке публичной собственности. *Исторически под публичностью подразумевалось отчуждение государством прав своих поданных.* На заре цивилизации это было отчуждение права самостоятельного решения конфликтов с обидчиком, в нынешней трактовке – с преступником. Крупный дореволюционный философ В.С. Соловьев, исследуя становление уголовного права на первом этапе, когда решался вопрос об отказе от кровной мести, писал: «С образованием более широкого политического союза это право и эта обязанность кровной мести *отнята* (Курсив мой. Б.Р.) у рода... Чтобы навсегда упразднить частное право кровной мести, государство должно превратить его в публичное, т.е. принять на себя его исполнение» [2, с.385,386].

Терминологическое сходство не всегда влечет сходство сущностное, но основания для размышлений есть, ибо *понятие «публичная собственность» отражает завершающий этап «отнятия» у граждан права на их всенародную собственность,*

*узурпацию этих прав государством.* Реально так и происходит, управление общенародными природными ресурсами уже давно трансформировалось в неограниченное распоряжение ими, вплоть до полного отторжения. Подтверждением может служить передача Крыма без проведения предварительного референдума из юрисдикции РСФСР – или фактически из собственности российского народа, под юрисдикцию УССР.

В противопоставление небезынтересно отметить, что земля в Древней Греции, как и в Риме, представляла единственный достойный гражданина источник дохода. Сам статус гражданина непосредственно связан с владением землей, и главной причиной кризиса полиса считается процесс обезземеливания граждан. Ядром социальной структуры греческого полиса был гражданский коллектив, включавший полноправных граждан – коренных жителей (т.е. тех, кто жил в данной местности несколько поколений), владеющих наследственным земельным участком, принимающих участие в деятельности народных собраний и имеющих место в фаланге тяжеловооруженных гоплитов. Прибывшие на жительство из других греческих городов, даже из соседнего полиса, расположенного в нескольких километрах, не могли входить в состав граждан и составляли особое сословие метеков, неграждан. Владение земельным участком рассматривалось как главная гарантия выполнения гражданином своих обязанностей перед полисом, перед всем гражданским коллективом.

Своими земельными участками граждане полисов владели как собственники с правом полной хозяйственной самостоятельности, вплоть до продажи участка, однако возможности продажи земли были ограничены. Потеря земельного участка могла привести к лишению гражданских прав и выбыванию из гражданского коллектива [3, с. 128–129].

В отличие от Древней Греции, в суверенной Украине понятие частной собственности на природные ресурсы весьма неопределенно. Речь не только о процедурных вопросах. Идет повторение пройденного – настойчиво протаскивается право с 1 января 2012 г. продажи земли, в том числе иностранцам, а о проведении референдума вопрос даже не ставится, хотя, судя по публикациям в СМИ, до однозначной оценки такого решения далеко.

Проблема и в самом определении частной собственности на землю (как и на другие природные ресурсы). Предварительно попытаемся выяснить, является ли в Украине частная собственность на землю действительно частной? По общему правилу частная собственность священна и неприкосновенна. Однако по действующему законодательству в общегосударственных интересах земля конкретного собственника может быть

реприватизирована, изменено ее первоначальное предназначение. На собственника земли возлагается обязанность использовать землю по ее предназначению. При всем несовершенстве законодательства предпринимаются попытки изъятия у собственника земельного участка, используемого не по назначению. (Правда, Верховный Суд Украины решением от 18.08.2010 г. определил, что использование участка не по целевому назначению и неустранение нарушений могут быть основанием только для принудительного приостановления права пользования [5, с. 19]). Однако даже эта ограниченная информация дает основание говорить о том, что *земля остается общенародной (в существующей трактовке – государственной) собственностью и в определенных размерах может закрепляться за отдельными гражданами как ее владельцами с констатацией условий владения, не противоречащих интересам остальных собственников.*

Возвращаясь к истории Древнего Мира, отметим, что, используя свое право верховного контроля над жизнью и поведением отдельных граждан, полис активно вмешивался в экономику, сдерживая рост частной собственности и сглаживая, таким образом, имущественное неравенство внутри гражданской общины. Примерами такого вмешательства могут служить известная солоновская сейсахтейя в Афинах, приписываемый Ликургу земельный передел в Спарте и аналогичные экономические реформы в других полисах. Во многих полисах контроль государства над частной собственностью граждан носил систематический характер. Наиболее типичными его проявлениями можно считать различные запреты и ограничения, налагавшиеся на покупку и продажу земли, так называемые литургии – повинности в пользу государства, выполнявшиеся наиболее зажиточными гражданами, законы против роскоши и т.д. [6, с. 93]

Современный зигзаг: в сенате США 30 ноября 2010 г. под предлогом защиты здоровья граждан прошел законопроект S510, объявляющий незаконными «выращивание, использование, распределение, покупку или продажу пищи, выращенной в домашних условиях» [7]. Как утверждается в данном акте, продовольственные товары подобного происхождения, как правило, не соответствуют санитарным нормам. По мнению некоторых экспертов, законопроект «О пересмотре безопасности пищевых продуктов» 2010 г. может оказаться самым опасным законом в истории Соединенных Штатов, поскольку полностью лишает человека возможности жить вне системы. Хотя последняя и не обеспечивает продовольственной безопасности большей части населения [4, с. F 3].

Вопрос соотношения народной и государственной (публичной) собственности не был бы актуальным, если бы органы государственного управления в Украине, как и во

многих других странах, были в целом реально подконтрольны избравшим их гражданам, если бы последние, в плане рассматриваемой проблемы, все без исключения получали *равную и справедливую долю* от эксплуатации их собственности, если бы они имели возможность оценивать, как эффективно она используется, и многих других «если».

Не буду обсуждать, насколько демократична форма правления в некоторых арабских странах, но там коренные жители, независимо от финансовой состоятельности, получают равную долю дохода от добычи нефти. Аналогичная практика есть в других государствах. В Украине такой практики нет, хотя добывается в ней не только нефть. Отсутствует справедливость в косвенном распределении доходов граждан Украины от собственных природных ресурсов через бюджет. *Существующая в стране система управления не гарантирует единый минимум бюджетных расходов на одного жителя – собственника природных богатств, независимо от места проживания, не обеспечивает непрерывность и своевременность предоставления социальных услуг. И это можно рассматривать как всеобщий индикатор ненадлежащей организации управления в нашем государстве, претендующем на статус демократического.*

Необходимо подчеркнуть: собственность предполагает получение доходов от управления ею, но не всякое получение доходов означает управление собственностью. В этом плане требуется исключить одностороннюю оценку приведенного примера с нефтяными пайками в арабских странах. Звучит заманчиво, реально – это хоть что-то. Но все же это подачки, а не распределение доли дохода между собственниками. О соотношении богатства королей, эмиров и их поданных говорить не приходится. Только теперь нарастание оппозиционных настроений заставило короля Саудовской Аравии Абдаллу II выделить \$ 35 млрд. на повышение благосостояния своего народа. С аналогичной инициативой выступил эмир Кувейта, который приказал выделить \$ 10 млрд. для повышения пособий и зарплат, финансирования других социальных проектов. Однако до социализации собственности природных богатств здесь еще далеко, это не более, чем элементарная страховка от революции.

В Украине правящей элитой угроза социальных катаклизмов всерьез не воспринимается. Примером тому столь длительно осуществлявшееся активное противодействие принятию реалистичных антикоррупционных законов, нескрываемое существование «аукциона права» (в споре побеждает тот, кто занес большую сумму денег), тотальное «крышевание». У современного вора нет даже того, что было у неграмотного крестьянина – героя рассказа Чехова «Злоумышленник», который откручивал гайки с рельсов не все, а «с пониманием», чтобы поезд не упал. Поэтому вопрос о справедливом распределении доходов от собственности на природные ресурсы

даже не ставится. По уровню дифференциации доходов богатых и бедных Украина занимает одно из первых мест среди демократических государств.

Впрочем, подвижки есть. Президент обратился к чиновникам на заседании Регионального комитета по экономическим реформам: «Нельзя так безбожно красть». Лидер фракции Партии регионов А. Ефремов в интервью «Газете по-украински» 21 января 2011 г. обозначил допустимые размеры воровства: «Когда я возглавил администрацию в Луганской области, собрал коллег и сказал: «Если вы крадете 10 процентов, а 90 будут работать на государство, я вас пойму». Страны, в которых уровень коррупции 10 процентов – самые развитые в мире».

Сатирики комментируют: «В целом, надо заметить, очень свежо. Ранее не приходилось слышать, чтобы губернатор чиновникам прямым текстом оглашал рамки дозволенного воровства. Может – для ясности – эти 10 процентов прямо в закон заложить? Ну, в то антикоррупционное законодательство, которое сейчас разрабатывается властями. Я серьезно. Могли ведь иные и не расслышать. А так будет чисто конкретно по закону» [8, с. А8].

Поляризации доходов способствует проводимая законодательная политика экспроприации мелких собственников и обогащения представителей крупного капитала. Согласно официальным выводам Госкомпредпринимательства с сентября 2010 г., то есть с того времени как начал активно обсуждаться проект нового Налогового кодекса, закрылось 230 тысяч предприятий.

Объективности ради, следует отметить, что дело не только в ставках налогообложения, но и в самой организации бизнеса. Ныне в Украине честный бизнес малорентабельный, малоприбыльный. Бизнес в значительной части выращен в коррупционной системе и имеет множество уязвимых мест. Все знали, что любую проблему можно решить с помощью судебной, исполнительной, а то и законодательной власти. Бизнес и открывался с таким расчетом [9, с. 23].

Проблема поляризации доходов актуальна. Ее коснусь далее. Но это, используя трафарет, лишь верхушка айсберга. *Ныне в Украине нарастает конфликт цивилизационных идей, получающий выражение в стремлении к федерализации.* На разных уровнях общественные деятели провозглашают: «Украина должна разбежаться по разным государствам!» Преобладает инициатива галичан, ссылающихся на различные геополитические ориентации регионов, религиозный раскол. Зреют такие же веяния и на востоке Украины. Однако, если проанализировать недавние события в Чехословакии и Югославии, основания сепаратистской напряженности в Дании, Италии, ФРГ, Испании, Канаде и др., то *реальная причина не только и не столько в национально-этнической*

*специфике, а в экономике.* Население отдельных промышленно развитых регионов ропщет: «Почему мы должны содержать общности, не только имеющие этнические отличия от нас, но еще и находящиеся на нашем иждивении?» Конкретный пример. Только одна Донецкая область в 2010 г. произвела 21,1 % всей промышленной продукции Украины, а все три области Галичины вместе взятые – лишь 4,8 %. И при этом дотационная Львовская область выделила из областного бюджета 600 тыс. грн. на памятник С.Бандере, которого не воспринимает регион-донор<sup>3</sup>.

Страсти кипят. Однако не задаемся вопросом: кто просчитал, что Донецкая область является донором области Львовской? Да, дончане произвели в четыре раза больше продукции, чем львовяне. Но из чего произведена продукция? Из сырья, доставленного с Луны или Марса? Доходы получены путем переработки природных богатств, являющихся собственностью всего украинского народа, в том числе собственностью и жителей Львовской области. Последние де-юре законные владельцы части этих доходов и вправе ею распоряжаться по своему усмотрению, как бы кому-то другому это не нравилось. Полуавтоматически сокращается сфера конфликтов.

*В принципе планета Земля со всеми ее ресурсами должна рассматриваться как достояние всего человечества. (Если не окажется, что есть еще вземная цивилизация, имеющая соответствующие права).*

Такие предложения были. Представляя книгу В.С. Черномырдина «Время выбрало нас», его помощник Е. Белоглазов рассказывает, что Государственный секретарь США Мадлен Олбрайт как-то сформулировала: «Сибирь и все ресурсы – общечеловеческое достояние и все должны ими пользоваться». На что В.С. Черномырдин ответил: «Да! Сильно умные некоторые... Где они были, когда мы Север осваивали» [10, с. 4.]. Аргумент следует учесть, но он не основание для отказа от решения вопроса. Здесь есть важный подтекст: как коммунизм, социализм, так и любой другой «изм», отличный от «западного идеала», от существующей глобальной системы, невозможно построить в отдельно взятом государстве. Пример СССР и Ливии тому подтверждение.

---

<sup>3</sup> Историю нельзя воспринимать однозначно. В Армении есть свои Бандера и Шушкевич - дашнаки Гарегин Нжде и Драстамат Канаян («генерал Дро»). В годы Второй мировой Нжде и Канаян не просто сотрудничали с гитлеровской Германией, а участвовали в формировании подразделений Армянского легиона в составе вермахта. Батальон Армянского легиона, которым, кстати, и руководил «генерал Дро», принимал активное участие в операциях по оккупации Крыма и наступлениях на Кавказ. В 2000-м тело Канаяна, скончавшегося в 1956 году в Соединенных Штатах, было с воинскими почестями перезахоронено в Апаране возле мемориала воинам-героям. Кстати, Кремль воспринял все эти действия спокойно. Ведь Армения - «форпост России на Южном Кавказе».



Уже сейчас в условиях глобализации проблема экономической безопасности приобрела наднациональный характер. Так, на ставшем скандально известном сайте Wikileaks опубликован список объектов по всему миру, которые США считают критически важными для своей национальной безопасности. «Самым важным газовым объектом в мире», по мнению американцев, является газопровод российского концерна «Газпром», по которому из Ямало-Ненецкого автономного округа идут поставки газа в Западную Европу. В числе прочих объектов указаны заводы британской оборонной компании «BAE Systems», инсулиновый завод в Дании, предприятие по производству змеиного противоядия в Австралии, шахта по добыче кобальта в Конго и другие [11, с. 3].

Отметим, в Украине существует «Перечень предприятий, которые имеют стратегическое значение для экономики и безопасности государства», утвержденный КМУ 23 декабря 2004 г. № 1734. 3 ноября 2010 г. принято постановление КМУ № 999 «Об определении критериев отнесения объектов государственной собственности к имеющим стратегическое значение для экономики и безопасности государства». По этим критериям количество этих предприятий будет сокращено. Министерством предложено внести изменения в «Перечень», но информация о них пока отсутствует. В действующем «Перечне» 2004 г. большинство отнесенных к числу стратегических – это открытые и закрытые акционерные общества с частным капиталом, а также два ООО – ТОВ «НВП «Лисичанський гумотехнічний завод» и ТОВ «Науково-дослідний проектно-конструкторський інститут промислових гідроприводів і гідроавтоматики» в г. Харькове, которые на 100 % приватизированы. Никаких ограничений в деятельности нет. (Самое интересное, главный бухгалтер, у которого хотел выяснить в чем правовая специфика деятельности общества, как оказалось, не имела понятия о том, что предприятие отнесено к числу стратегических – начала у меня выяснять: а что это такое? Пытался найти документ, которым определен статус стратегических предприятий, но безуспешно.)

Перечень предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства систематически сокращается. Так, в последнее десятилетие происходит периодическая продажа контрольных пакетов акций энергоснабжающих компаний частным, в том числе зарубежным, собственникам. Ныне в дополнение готовится продажа и неконтрольных пакетов акций. Причина стандартная: энергогенерирующая отрасль требует модернизации, а у государства на это средств нет. Однако облэнерго – весьма прибыльные компании. Дело в том, что государство в лице НКРЭ повышает не отпускные цены энергогенерирующих компаний (они в основном остаются на одном уровне), а тарифы на поставки электроэнергии. И каждое очередное

повышение тарифов делает облэнерго еще более прибыльными, так как никаких дополнительных расходов они не несут, а их прибыль растет.

К примеру, из намеченных к приватизации энергоснабжающих компаний в 2010 г. Киевэнерго получила чистую прибыль в размере 157,334 млн. грн., Черкасыоблэнерго – 50,756, Днепрооблэнерго – 42,117, Винницаоблэнерго – 41,956, Крымэнерго – 23,558, Черновцыоблэнерго – 4,781, Закарпатьеоблэнерго – 3,973 млн. грн.

Очевидно, что их прибыль возрастет из-за повышения тарифов для населения, хотя никакого экономического смысла в очередном повышении нет, ибо продажа электроэнергии населению и так очень прибыльный бизнес<sup>4</sup>.

*Концепция всемирной собственности природных ресурсов содержит весомый потенциал не только решения многих, в том числе военных конфликтов<sup>5</sup> глобального сообщества. Она позволяет разработать политику экономической безопасности не государств, а народов планеты, обеспечить выравнивание благополучия каждого сособственника природных ресурсов. (Если только осознали, что живем – стремимся жить – в цивилизованном мире).*

Стратегия всенародного природопользования должна основываться на предметном экономическом механизме ее реализации. С развалом советской централизованной плановой системы в независимой Украине перестало существовать *экономическое управление* как таковое. Данное понятие в качестве категориального в существующей теории и практике должного развития не получило.

Как-то даже неловко становится, когда читаешь откровения одного из ведущих отечественных ученых, члена-корреспондента НАНУ, декана экономического факультета Киевского национального университета им. Т. Шевченко В. Базилевича, выступившего на презентации в еженедельнике «2000» книги Л.Д. Кучмы «Сломанное десятилетие»: «Экономические школы в Украине во все времена были на мировом уровне. До революции Киевский университет им. св. Владимира представлял самую сильную экономическую школу в царской России. Первым заведующим кафедрой экономической статистики был Иван Вернадский – отец Владимира Вернадского. Вторым – Николай Бунге, позже министр финансов, а затем председатель Комитета министров царской России.

То есть киевская школа всегда имела колоссальный потенциал, и об этом можно говорить долго. В последние десятилетия нам было трудно с новой литературой, не хватало категориального наполнения, новых теорий, течений, дискуссий. И вот –

---

<sup>4</sup> См.: Гусак Л. Стоимость электроэнергии – 1,01 грн. за 1 кВт.ч. / Еженедельник «2000». 22.04.2011. – С.В5.

<sup>5</sup> За время существования ООН в мире произошло 65 военных конфликтов.

фактически первая фундаментальная работа, которая осмысливает нашу экономическую природу, нашу ментальность, наши ошибки и вместе с тем выводит нас на перспективу.

Опираясь на данную работу, раскрывающую и природу кризиса, и основы нашего бизнеса, и наши конкурентные, а также слабые места, теперь мы сможем намного лучше видеть и понимать страну, в которой живем.

Обращаю внимание также на то, что в книге автор предлагает порой даже отказаться от многих казавшихся до недавних пор очень действенными рецептов. Объясняет он и то, почему нам пора возвращаться к реальности, на грешную землю. Без инноваций, без фундаментального понимания конкурентных преимуществ Украина не найдет места в современном мире»<sup>6</sup>.

Что-то уж долго находилась наша отечественная экономическая наука без осмысления «экономической природы, ментальности, ошибок и перспективы» в ожидании разъяснений экспрезидента. При изобилии научных кадров, как констатирует И. Богословская, «у нас сегодня голод в стране на аналитику, осмысление»<sup>7</sup>.

У нас давно сложилась пагубная практика, при которой каждая новая власть начинает все с чистого листа. В том числе забывая ошибки прошлого и уходя от опыта, который имеют управленцы уже сейчас. Квотный принцип в управленческой структуре привел к депрофессионализации государства.

Упор делается на необходимость проведения административной реформы, на административное управление. Но администрация – это лишь форма. Реальное ее содержание заключается в сознательном формировании, в противовес стихийной руке рынка, эффективного, выгодного собственнику природных ресурсов функционирования *экономических процессов* по рациональной их эксплуатации и столь же рациональному использованию получаемых доходов. Вместо этого был взят метод проб и ошибок, восторжествовала стихийная административная рука, не взаимодействующая даже со стихийной рукой рынка.

Факты, приведенные в сделанном председателем Счетной палаты В. Симоненко глубоком анализе, ужасающи. (Приношу извинения за обширное выборочное незакавыченное цитирование). За годы независимой Украины органы власти пребывали в постоянных структурных изменениях в части создания новых, ликвидации и реорганизации уже существующих путем слияния, передачи функций, смены подчиненности и организационно-правового статуса. Схема организации органов исполнительной власти менялась 45 раз.

---

<sup>6</sup> Ежедельник «2000». № 17 (556). 2011. – С.В3.

<sup>7</sup> Там же. – С.В3.

Автор приводит пример: Государственный комитет архитектуры, строительства и жилищной политики с 2005 по 2007 г. трижды разделялся на два комитета, затем создавались министерства, которые сливались воедино и вновь разделялись. В 2007 г. в связи с разделением одного министерства на два расходы бюджета на обеспечение деятельности органов госуправления только в сфере строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства увеличились в 2,6 раза, а численность работников аппаратов – в 5,3 раза. В результате постоянное их пребывание в стадии ликвидации-образования позволяло чиновникам избегать решения актуальных проблем в части руководства и управления в сферах строительства и жилищно-коммунального хозяйства. (Курсив мой. Б.Р.)

Аналогичным образом происходило изменение органов управления в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также других центральных органов госуправления.

Административная система высокочрезмерно еще по одной причине. Сегодня имеется большое количество административно-территориальных единиц базового уровня (более 12 тыс.) и районного уровня (более 500), что в условиях ограниченности финансовых ресурсов значительно снижает эффективность управления. Количество районов в Донецкой области (где население 4,6 млн. чел.) – 17, в Винницкой (где население 1,6 млн.) – 27. Таким образом, Винницкая область содержит на 10 налоговых инспекций, райгосадминистраций, судов, прокуратур, отделений Пенсионного фонда больше. В аграрной Житомирской области насчитывается 23 района при 1,3 млн. жителей, а в тоже аграрной Ровенской – 16 при почти равной численности населения.

О каких полноте и качестве стандартных услуг, которые государство обязано предоставлять населению, можно вести речь, если в большинстве сельских, поселковых бюджетов расходы на выплату заработной платы и начисление на нее составляют более 90% бюджетной сметы. (Курсив мой. Б.Р.)

Как выясняется, реальная программа строительства системы управления экономическим развитием в Украине отсутствует и сейчас. В. Симоненко сообщил, что по результатам аудита Министерство финансов обеспечивает свои функции на 55%, Министерство экономики – на 45%, а Министерство труда и социальной политики – не больше 40% своих функций и обязанностей. И при таком положении этим министерствам, судя по директивным документам, еще добавляют новые функциональные обязанности при 30%-ном сокращении работающих [12, с.А1-А6].

Добавим, в наших структурах управления практически не осталось подготовленных кадров. В министерстве промышленности – 2-3 человека, которые

работали на заводах. Большинство же аппарата – девушки, понятия не имеющие о том, как выглядит металлургическое производство<sup>8</sup>.

Да что там металлургия. Министерство образования и науки, молодежи и спорта в переходных классах общеобразовательных школ ввело итоговые контрольные работы. Однако, как вынуждены признать ответственные работники министерства, «в заданиях, разосланных по учебным заведениям, оказалось много технических ошибок. Поэтому специалистам образовательного ведомства пришлось в авральном порядке, буквально за два дня до начала «эпопеи с контрольными», исправлять ошибки и снова рассылать варианты в школы. При этом количество вариантов заданий значительно сократилось»<sup>9</sup>.

О характере этих «технических» ошибок можно судить по отзывам школьников и их родителей. Мать одного из семиклассников рассказывает: «Задания вызвали некоторое недоумение. По словам сына, вопросы часто касались материала, который не только не изучался на уроках, но и отсутствовал в учебниках. В частности, это касается контрольных по истории Украины. - Хорошо, что у меня муж историк по образованию. Мы с ним даже соревновались, кто найдет больше ошибок в контрольных работах по истории, достаточно нелепые вопросы были по Александру Македонскому: неверно указан период его правления, допущены ошибки в датировке военных походов полководца! А ответы на некоторые вопросы нам вообще пришлось искать в энциклопедии, потому что в школьном курсе истории дети это не проходят. Когда просматривала задания по украинскому языку, у меня сложилось впечатление, что их составлял человек, не знающий украинского, зато хорошо владеющий английским: такой порядок слов в предложении типичен именно для английского языка. И что вы думаете? Никто ничего не исправил! На сайте министерства до сих пор висят задания с фактическими ошибками»<sup>10</sup>.

Ставилась задача определить уровень знаний школьников, а получили тест на профпригодность сотрудников Минобразования. Но реакции никакой.

О положении на областном уровне управления можно судить по цифрам, приведенным народным депутатом Ю. Ключковским: «В польских воеводских сеймиках (областных советах) численность работников составляет от 25 до 50 человек, а в правлениях (исполкомах) – 5. В Украине же эти цифры значительно выше: в областных советах работает от 400 до 500, а в исполкомах – от 150 до 200 человек» [13].

---

<sup>8</sup> См.: Постпереломный синдром. / Еженедельник «2000». № 17 (556). 2011. – С. В2.

<sup>9</sup> См.: Постпереломный синдром. / Еженедельник «2000». № 17 (556). 2011. – С. В2.

<sup>10</sup> Шеремета Е. «Ставится задача определить уровень освоения знаний школьникам, а не профессиональную пригодность учителей». / Факты. № 8 (3341). 2011. – С.6.

Картина становится полностью беспросветной, если добавить информацию, представленную главой Государственной финансовой инспекции (бывшее КРУ) Министерства финансов Украины П. Андреевым. По его оценке (цитирую) в структуре власти лишь единицы действительно хотят что-либо изменить. А бюрократическая система, которая складывалась последние 20 лет, сопротивляется любым изменениям.

Так, 5 января 2011 г. принято постановление Кабинета министров, предписывающее создание реестра государственных предприятий и предоставляемых ими услуг. Глава правительства поставил задачу ликвидировать нынешнюю систему работы госпредприятий. Недопустимо, чтобы органы власти, существующие на деньги налогоплательщиков, передавали выполнение своих функциональных обязанностей каким-то частным предприятиям. Заявлена необходимость ликвидации 10 тысяч таких предприятий, которые являются главным средством распила бюджетных средств и незаконных поборов с граждан за оказание государственных услуг. Но оказалось, что большинство органов власти это постановление попросту проигнорировали.

Более того, нарушено решение премьер-министра о переводе всех финансовых операций госпредприятий на счета Госказначейства, и все они по-прежнему работают через связанные коммерческие банки и приносят доходы не бюджету, а частным лицам. Однако министры не обращают внимания на решения правительства. За три месяца действия постановления правительства из 10 тысяч госпредприятий функции, делегированные коммерсантам, вернули государству только у одного-единственного предприятия.

Приведенным аудитом состояния экономики страны за 2008–2009 гг. обнаружено финансовых нарушений на сумму 93 миллиарда гривен. Установлены конкретные лица, директора государственных предприятий, которые проводили глубоко убыточную для государства и выгодную для конкретных коммерческих структур деятельность. Но к рекомендациям о необходимости уволить запятнавших себя руководителей в большинстве случаев не прислушиваются. Вопреки документам, министры перезаключают контракты с директорами госпредприятий и сохраняют таким образом те же схемы, которые действовали при прошлом правительстве.

Происходит тотальное противодействие контрольной деятельности. Мы не можем знать, сколько денег прокручивается на счетах **госпредприятий**, ибо ревизоров Государственной финансовой инспекции частная охрана(!) выгоняет с этих предприятий дубинками. На сотнях предприятий в ходе проведения Национального аудита в 2010 г. отказались допустить ревизоров для проведения проверки, что зафиксировано соответствующими актами.

– Есть объекты, признает П. Андреев, куда не пускают даже с милицией. Мы проводили инвентаризацию более 700 объектов, на которых хранится зерно Госрезерва и Аграрного фонда, принадлежащее государству. Согласно задачам, поставленным правительством, мы должны были представить данные об объемах хранящегося зерна и его классе. Более чем на 200 объектов хранения зерна нас не допустили! Мы взяли для инспекции наряды милиции – и в итоге на 25 объектов нас даже с милицией не пустили! Не допускали потому, что этого зерна там никогда и не было – оно только числилось по документам. Аналогичная ситуация с проверками в Министерстве обороны, других ведомствах.

В течение года по данным фактам ни один министр не получил даже дисциплинарного взыскания, ни одного уголовного дела против директоров предприятий не было возбуждено. Проблемы гораздо глубже – даже когда мы получаем документы и полностью документируем огромные финансовые злоупотребления, орган управления, как правило не принимает никаких мер против этих руководителей. П. Андреев заявил: «Мы подготовили проект закона о Государственной финансовой инспекции, где внесли норму об уголовной ответственности руководства предприятия за недопуск государственных ревизоров к проведению инспекции. Но думаю, что депутаты Верховной Рады эту норму провалят. Ведь не секрет, что за каждым депутатом стоят интересы многих госпредприятий и они «крышуют» этот бизнес».

В массовом порядке суды принимают решения, запрещающие проводить проверки, предоставлять ревизорам документы, запрещают передавать Кабмину служебную информацию, информировать Генеральную прокуратуру!

Завершающий парадокс: Государственную финансовую инспекцию подчинили Министерству финансов, проверка работы которого является одним из ее приоритетов. Кандидатуры руководителей региональных контрольно-ревизионных управлений обязательно согласовываются с районными и областными начальниками. Абсурд заключается в том, что местные власти – главные объекты государственного контроля, нет никакой логики в согласовании с ними кандидатур ревизоров. Наоборот, в интересах государства, надо чтобы ревизоры были полностью независимы от объектов контроля. А сейчас невозможно назначить многих честных, профессиональных людей на должности, потому что местные власти не согласовывают их кандидатуры [14, с. 13].

Оценку эффективности системы государственного управления дает ежедневно и ежечасно каждый «пересічний українець», основываясь на своем конкретном бытии. Добавлю лишь два маленьких, но показательных штриха.

7 апреля 2011 г. (прошу обратить внимание на дату) в газете «Факты» опубликована статья «За правонарушение, совершенное незнакомым мне человеком, сотрудники ГАИ изъяли... мой автомобиль». Ситуация абсурдна по факту, но абсурд возводится в степень правовой процедурой разрешения конфликта. Чтобы не исказить историю, привожу текст статьи без купюр.

«В середине февраля (см. дату публикации статьи) работники львовского ГАИ изъяли мой автомобиль «Ауди-80», который я по доверенности передала в распоряжение своему племяннику Николаю, – рассказывает «ФАКТАМ» львовянка Ольга Чмырь. – Парень занимался частным извозом. Фактически машина являлась единственным средством существования для его семьи. И тут такая неожиданность! Я сразу же бросилась выяснять, в чем дело. Штрафов за автомобиль не поступало, судебных исков не было. Отняв у меня ключи, техпаспорт и машину, работники ГАИ посоветовали прояснить ситуацию в государственной исполнительной службе Зализничного района Львова.

Однако там государственный исполнитель, просмотрев базу данных о должниках, сообщил Ольге, что на ее фамилию никаких дел не заведено, судебных решений нет. Женщину снова отправили в ГАИ. Дескать, раз они машину изъяли, то пусть и объяснят, на основании чего это сделали.

– В ГАИ инспектор в конце концов все же отыскал документы, где речь шла о моей «Ауди», – продолжает Ольга. – Я узнала с изумлением, что автомобиль почти год находится в... розыске. Подобное распоряжение вынес государственный исполнитель Роман Скиба, который, в свою очередь, руководствовался постановлением судьи Зализничного райсуда Владимира Грищука об изъятии «Ауди». Документ датировался 9 марта 2010 г. и был принят в отношении человека, которого я абсолютно не знаю. Как выяснилось, этот мужчина совершил правонарушение – находился за рулем в нетрезвом состоянии. Но ездил-то он на своей машине, а судья почему-то постановил изъять... мою! При этом мне объяснили, что автомобиль будет пребывать на штраф-площадке (и я должна это оплачивать!) до тех пор, пока ее не... продадут с аукциона. Когда состоится аукцион – через неделю или год – никто не знает.

Но это же абсурд: за правонарушение, совершенное одним человеком, изъять автомобиль у другого! Протокола в отношении меня не существует, а машина не является живым существом, чтобы ее привлечь к ответственности.

Племянник Ольги Николай Куза тоже в шоке от судебного решения. Неделю после этого спать не мог! – рассказывает «ФАКТАМ» Николай. – Я пользовался автомобилем, работал таксистом, содержал несовершеннолетнего ребенка и отца-инвалида – он почти



слепой, живет в селе далеко от Львова. Несколько раз в неделю возу ему продукты, готовлю, убираю в доме. Сейчас без автомобиля мне сложно это делать. Приходится от станции до села три километра идти и тащить в руках тяжелые сумки. Кроме того, я просто остался без куска хлеба. Обратился к адвокатам, а они сказали прямо: «Вы понимаете, что собираетесь воевать с судьей? Никто еще подобные дела не выигрывал!»

Исполняющий обязанности начальника ГАИ Львовской области Владимир Гаевой может лишь посочувствовать женщине. Мы просто были обязаны забрать машину на штрафплощадку, – оправдывается правоохранитель. – Ведь по этому автомобилю есть соответствующее постановление. Конечно, то, что машина принадлежит не правонарушителю, а совсем другому человеку – факт бесспорный. Поэтому мы подготовили специальную справку о владелице транспортного средства. Документ поможет женщине в прокуратуре или в суде доказать свое право на изъятый автомобиль.

– Наши сотрудники обязаны проверять все данные о должнике, прежде чем выписывать постановление об аресте его имущества, – поясняет исполнитель государственной исполнительной службы Зализничного района Львова Роман Скоба. – Но в данном случае информацию, кому принадлежит автомобиль «Ауди-80», я не проверял – в этом не было надобности, ведь в постановлении суда владелец машины четко указан. Если судебное решение упразднят, то я приму постановление о снятии ареста с машины...

Судья Зализничного райсуда Владимир Грищук признался «ФАКТАМ», что допустил ошибку. Но исправить ее теперь может лишь Апелляционный суд. Нужно подавать жалобу, ждать ее рассмотрения, потом обжаловать решение исполнительной службы, а затем запротokolировать изъятие машины в ГАИ. Все это может занять около года...

Тем временем пострадавшая от незаконного решения Ольга Чмырь обратилась к прокурору Зализничного района Львова с просьбой опротестовать абсурдное решение суда» [15, с.8].

Охрана Чернобыльской АЭС считается настолько стратегически важной задачей, что ее финансирование прописано отдельной строкой в бюджете Украины. Внутренние войска охраняют ЧАЭС на договорной основе. Договор необходимо подписывать каждый год. Пока Минфин спустит деньги на Минтопэнерго, а оттуда они дойдут до ЧАЭС, проходит три месяца – не меньше. После новогоднего застолья военнослужащие уже много лет прочно садятся на голодный паек.

О результативности деятельности охраны ЧАЭС можно судить по репортажу побывавшего на станции корреспондента. «Помимо обычной охраны на Чернобыльской атомной есть отряд спецназначения – для борьбы с терроризмом. В караульном

помещении, которое осталось неизменным с 80-х годов прошлого века, для спецназовцев оборудован спортивный зал, регулярно проводятся тренировки. Появление в периметре ЧАЭС злобных террористов, безусловно, маловероятно, но готовыми надо быть ко всему – это международная практика. И одно приближенное к боевому задание спецназу уже пришлось выполнять: два года назад поступило анонимное сообщение о заминировании поезда, который ходит из зоны ЧАЭС в Славутич. Спецназовцы первыми оцепили состав и обеспечивали охрану, пока его проверяли. Бомбу, понятно, не нашли. Зато в тайниках обнаружили четыре пистолета и... 500 килограммов мяса» [16, с.18-19].

Анонимных сообщений о минировании больше не было, не было и фактов выявления тайного вывоза оружия, продуктов, запрещенных к употреблению.

Основные усилия авторов административной реформы тратятся на упорядочение должностных окладов. Это важно, но стоит, наверное, не забывать известные строки Булата Окуджавы: «Римская империя времен упадка // Представляла полную видимость порядка. // Цезарь был на месте, соратники рядом, // Все было в порядке, судя по окладам». Величина должностного оклада, безусловно, имеет существенную роль. Нельзя не согласиться с А. Герман, заявившей, что трудно решать проблему подбора достойных управленцев, если заработная плата в частных структурах на порядок выше, чем в государственных. Появляется новая терминология – «честные воры». Это те, кто делает свой бизнес на бюджете. И становится ясно, почему чиновник с зарплатой 2,5 тыс. грн. держится за свое кресло, а обычный гражданин с таким же доходом – рвется за границу на ПМЖ.

Но реальная суть заключается в известном афоризме: «Плохо не то, что богатые у власти, плохо то, что богатые только те, кто при власти»<sup>11</sup>. И если уж затронута тема кадров, то стоит помнить постулат Гарри Трумэна: «Мы никогда не поручаем лисе пасти кур, хотя она имеет самый большой опыт работы в курятнике». Пока данный постулат не будет соблюдаться, пока к кормилу не будут приходить как к корыту, для сколько-нибудь благоприятных прогнозов точки опоры нет.

Отто фон Бисмарк постулировал: «С плохими законами и хорошими чиновниками полностью можно управлять государством, однако если чиновники плохие, не помогут и наилучшие законы». Требования, предъявляемые в Украине Законом «О государственной службе» к квалификации хорошего чиновника, относительно адекватны времени. Но закон принят в 1993 году. А сегодня...

---

<sup>11</sup> Иностранные наблюдатели констатируют: «Есть одна большая проблема политики в Украине. В чем она? В том, что все ваши политические лидеры миллионеры».

В еженедельнике «2000» от 28 февраля 2003 г. было опубликовано интервью с лидером украинских социал-демократов В. Медведчуком «Мы умеем управлять своими парусами». Прошло время, но оценки, сделанные современным автором (им выделены в тексте наиболее существенные позиции В. Медведчука) представляются актуальными: «Сегодня важно не дать чиновнику ставить самому себе «производственные задания». Если это госслужащий высшего уровня – он должен выполнять политическую волю Президента, руководства страны в целом, если это низовой клерк – он обязан выполнять должностные инструкции. В нашем обществе, как и в любом другом, всегда найдутся люди, которые предпочтут «жить на одну зарплату» – за установленное жалование честно выполнять должностные обязанности и не проявлять лишней инициативы. Инициатива, идущая вразрез с должностными обязанностями, – это путь коррупции, это взяточничество, вымогательство, волокита, подмена принципов. Важно, чтобы чиновник перестал чувствовать себя творцом. Он должен быть обслуживающим персоналом для гражданина и не более».

В. Медведчук занимал пост руководителя Администрации Президента Кучмы, в его компетенцию, среди прочего, входили вопросы расстановки кадров от высшего до низового звена [17, с. В-2]. Система сохраняется. Комментарий не требуется.

Уровень реальной подготовки руководящих сотрудников пока остается тайной за семью печатями. Работа по аттестации кадров во многом сводится к выявлению владельцев фальшивых дипломов о высшем образовании. А когда в судебной ветви власти началась проверка профессиональных качеств судей с подлинными дипломами, выявилось, что некоторые из них не знают элементарных вещей, типа в каких случаях обязательно назначается экспертиза. У одного из претендентов на должность судьи бессрочно на заседании Высшей квалификационной комиссии судей поинтересовались, с какими последними решениями Европейского суда по правам человека он знаком? – Ответ не последовал. Тогда член комиссии спросил: «Вы знаете, что наше государство тратит очень много средств на суды. Ну тогда хотя бы скажите, являются решения Европейского суда источником права или имеют только рекомендательный характер?» Четкого ответа на этот и другие вопросы члены комиссии так и не услышали [18, с. 3]. И это судья, который «творил правосудие» не один десяток лет, несмотря на то, что вынесенные им приговоры неоднократно отменялись. К сожалению, пример отнюдь не единичный, а реакция ВККС в подобных случаях не всегда жесткая.

С чем мы бы столкнулись, если бы подобную аттестацию проходили руководящие кадры государственного управления – гадать не приходится.

Не лучше ситуация в правоохранительных органах. По заключению заместителя министра внутренних дел Украины В. Фаринника «интерес значительной части милицейских специалистов к профильной науке и новой методологии угасает сразу после окончания учебного заведения». При расследовании убийств, сопряженных с изнасилованием, совершенных пологовским маньяком, выяснилось, что следователь не имел представления о возможности выявления следов пальцев рук на ткани и не пытался их там найти при осмотре места происшествия. Методика была разработана еще на заре независимости Украины, ее разослали во все райотделы, а там, как засвидетельствовал опыт, «никто ее не видел» [19, с. 8–9].

В 2010 г. в статье «Криминалисты обязаны «пожать руку» представителям других наук», опубликованной в Віснике ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, № 2, не выделяя в тексте, я написал: «Провожу эксперимент – хочу выяснить, читают ли работы, которые публикуются в научных изданиях. С этой целью тех, кто прочел статью, прошу позвонить автору по телефону 095-697-36-81 или сообщить по эл. адресу: rozovskiyy@rambler.ru. Обещаю дополнительную интересную информацию по теме». (Может продолжим эксперимент и с этим докладом?)

Тираж «Вестника» 100 экз., он рассылается во все вузы системы МВД, многие другие высшие учебные заведения. Прошло время, мне позвонили два аспиранта – мои ученики (попробовали бы не прочесть) и один добрый товарищ – доцент кафедры не криминалистики, а уголовного права. Все!

На одной из последующих конференций криминалистов я рассказал эту историю, изложил содержание статьи и задал вопрос: «Кто из присутствующих знаком с изложенными в статье неординарными, но признанными в мире приемами расследования?» В ответ смущенные улыбки<sup>12</sup>. Все это никого не волнует, переаттестация сотрудников правоохранительных органов не производится.

Процесс упорядочения госструктур имеет свои сложности. Закрытое исследование вскрыло устрашающее явление: в случае перетряски кадров в системе правоохранительных органов 55% нынешних «дядей Степ» и «анискиных» готовы уйти в криминал [20, с. 9]. Отсюда страх за будущее. А у меня другая, более страшная оценка ситуации существующей: как получилось, что люди с таким уровнем правосознания возглавляют работу по борьбе с преступностью? О какой законности в державе, о каком контроле за справедливым распределением доходов от общенародной собственности может идти речь при таком кадровом составе правоохранителей? А какие краски в

---

<sup>12</sup> Возможно, одна из причин в том, что такого рода издания – «научная солянка» из работ по разным отраслям права.

картине добавятся, если такому же исследованию подвергнуть остальных госслужащих, ожидающих сокращения штатов? Мы закономерно имеем то, что имеем – примерами пестрят СМИ.

Безрадостно и будущее. Известный экономист, один из главных советников российского президента по вопросам модернизации А. Аузан недавно сказал: «Я иногда думаю, зачем мне модернизация? Каждый год, начиная научный семинар магистров на втором году (экономический факультет МГУ), я провожу неформальную анкету и спрашиваю, где они видят себя через 3-4 года. В сентябре 2010-го половина студентов сказали, что они себя видят за границей, причем во вполне конкретных местах – Германий Ирландии, Аргентине. Поэтому когда мне говорят: «Может, улучшим образование?», я думаю: «Сейчас мы улучшим образование, и не половина – три четверти моих учеников будут уезжать». Талантливая молодежь непонятно для чего продолжает рождаться. И куда мы ее будем девать? Эта экономика абсолютно не приспособлена для того, чтобы принимать их. Поэтому надежда на тех, кому сегодня между 30 и 60. Позади никого нет» [21, с. F-8].

Классический вопрос: что делать? Понимаю нелицеприятность положения, в котором нахожусь – президентские советники уходят от ответа, а какой-то научный сотрудник, пусть даже ведущий, какого-то института, пусть даже академического, вылезит со своими предложениями, пусть даже в порядке обсуждения. Что ж, бывают ситуации, когда нескромность простительна.

За двадцать лет независимости реформирование осуществляли 16 правительств, 6 созывов Верховной Рады и 3 президента. Под жовто-блакитним флагом мы имели власть без определенной окраски, оранжевую, белосердечковую, сине-белую. Если на смену придет фиолетовая или серобуромалиновая, что изменится? – произойдет только перераспределение финансовых потоков между существующими кланами. Ареопаг как формировался, так и будет формироваться согласно репризе А. Райкина о собутыльнике: «Ты меня уважаешь? И я тебя уважаю, значит мы уважаемые люди!». Только вход на это мероприятие по строго распределяемым пригласительным билетам. Меняется заведение, меняются билеты.

Стало ли лучше пересічному українцю? В период расцвета гласности и перестройки демократические издания бичевали советскую систему за то, что доля труда в себестоимости готовой продукции тогда составляла 18–20%. Это преподносилось как свидетельство эксплуатации государством советских людей. Что, собственно, и подвигло их активно поддержать демократов и реформаторов. А какая доля труда нынче заложена в цену готовой продукции? Ответ на этот вопрос дал глава Пенсионного фонда Украины Б.

Зайчук: «На сегодняшний день зарплата в себестоимости составляет 8–9–10%, не дотягивая даже до 11%, а в аграрном секторе – 3-4%» [22]. (Отнюдь не идеализируя прошлое, как не вспомнить афоризм шестидесятника П. Фоменко: «Как хорошо мы плохо жили».) Это при условии, что в средний показатель входит заработная плата разного рода менеджеров, исчисляемая величиной со многими нулями. Например, годовая зарплата экс-главы НБУ В. Стельмаха была на уровне 1,55 млн. грн.

В 2006 г. средний размер месячной пенсии составлял 406, 8 грн., в 2008 – 751, 4 грн. (На 01.01.2011 г. 60% пенсионеров получают пенсии ниже 1000 грн.) Для сравнения: расходы на содержание осужденных к лишению свободы составляли, соответственно в 2006 г. – 524 и 1104 грн. в месяц в 2008 г.<sup>13</sup> А программные выступления наших политиков: нужно поднять цены на жилье, нужно выселять на улицу неплательщиков, отключить за неуплату свет и воду, заглушить канализацию, медицина и образование должны быть только платными<sup>14</sup>... Все это предлагается делать по требованию МВФ. Как говорят граждане, начинаешь чувствовать себя живущим в оккупированной врагами стране. И это в стране, где согласно Конституции, граждане являются собственниками несметных природных ресурсов, в том числе поставляемых на экспорт по мировым ценам.

В мире существует множество систем налогообложения с целью перераспределения доходов и в десятки раз больше систем ухода от налогообложения. Идеальных средств не бывает. Я не знаю окончательного ответа на вопросы, которые будут возникать в дальнейшем развитии Украины и мира в целом. Попытаюсь проанализировать лишь один из возможных вариантов. Попробую не строить сразу очередную «надстройку», (да простит меня К. Маркс за вольную интерпретацию) а, опираясь на логику, найти *основанные на действующей Конституции Украины варианты решения в самом «базисе»*. Иными словами, задача не конструировать по какой-то идеальной модели структуру управления сверху, ориентируясь на доброго правителя, а попытаться проследить, как она могла бы произрастать, самоорганизовываться снизу, начиная с первичных экономических ячеек и рядового производителя, работника, являющегося собственником природных ресурсов. Понятно, трезво оценивая свои знания и способности, речь может идти только о черновом наброске конструкции.

---

<sup>13</sup> Наши северные соседи подсчитали, что показатель смертности в местах лишения свободы в 5,3 раза ниже, чем показатель уровня смертности среди состоящих на учете в различных медучреждениях в среднем по России. В этой связи появилась новая версия старой советской песни: «Если хочешь быть здоров, сядь скорее под засов!» [23, с. 2]

<sup>14</sup> Плата за образование (в Украине ставится вопрос о ее повышении) – это, в числе других, препона, которая возводится на пути формирования социально-активного гражданина, осуществления его полноценной коммуникации с властью. Она позволяет последней безнаказанно манипулировать сознанием малограмотного населения, скрывать свои истинные намерения и интересы.

Наверное, нет и не было законодательного акта, который бы не подвергался критике. Такова, видимо, сама природа человека. Когда-то Генрих Гейне сказал, что «каждая эпоха, приобретая новые идеи, приобретает и новые глаза и видит в старинных созданиях человеческого духа много нового» [24, с. 76–77]. Искусствоведы, например, констатируют: полотна Микеланджело или Леонардо да Винчи отличаются от холстов многих нынешних художников. Речь идет не о временных дистанциях, а об отношении к художественному творению и к разному «внепространствованию» временных пометок в художественном артефакте. Одна и та же тема – например, библейская – в зависимости от эпохи создания картины передается то жесткими яркими однозначными линиями, то мягкими приглушенными полутонами.

До Гейне, и еще во времена Гейне эпоха – это был период, исчисляемый столетиями. Ныне темпы социальных, не говоря уже о научно-технических, изменений настолько возросли, что эпохальные перемены происходят на протяжении жизни одного поколения. Отсюда – калейдоскоп законов, неоднозначная оценка многих из них в трансформирующемся обществе. В Украине готовится конституционная реформа, концепция которой пока отсутствует. Судя по направленности публикаций авторов, приближенных к власти, грядет сужение социальной защиты граждан. Не исключено, что в небытие уйдет и всенародная собственность природных ресурсов. Но пока при разработке предложений буду исходить из существующей редакции Основного закона.

Итак. Если, трезво (насколько возможно) и немного дистанцировавшись от принятых стандартов, посмотреть на спектр вызовов, перед которыми мы стоим, получаем следующее: статья 8 Конституции Украины провозглашает: «В Украине признается и действует принцип верховенства права. Конституция Украины имеет наивысшую юридическую силу. Законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей. Нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия. Обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется». Какие-либо исключения из данного правила не допускаются. Не является исключением – еще раз процитирую – статья 13 Конституции, которая провозглашает: «Земля, ее недра, атмосферный воздух, вода и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права владельца осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных этой Конституцией».

Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом.

Собственность обязывает. Собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу.

Государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и ведения хозяйства, социальную направленность экономики. Все субъекты права собственности равны перед законом».

Одновременно Конституция Украины (ст.41) гарантирует гражданам право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью. Виды собственности не классифицируются. Оговаривается лишь, что в порядке, определенном законом, приобретается право частной собственности. Тут же гарантируется нерушимость права частной собственности.

Оставим на время в стороне былую полемику, к какому виду собственности относится подушка, одеяло или чайный сервиз. Кардинальный вопрос: может ли кто-либо владеть на праве частной собственности чем-либо, что отнесено к всенародному достоянию? Вопреки сложившейся в Украине практике, ответ, надеюсь, доктринально однозначен. А теперь тот же вопрос в иной интерпретации: кто является собственником любой продукции, произведенной путем использования или переработки отдельных объектов (предметов) природы, являющихся общенародным достоянием? Или в более доступной интерпретации: утрачивает ли украинский народ право собственности на природные объекты, если они трансформированы (например, из добытой руды изготовлен трактор) в процессе общественного производства? В зависимости от ответа решается вопрос о принципиальной возможности существования права частной собственности на объекты природы (если не сводить его к владению чайной ложкой).

Чтобы ввести дискуссию в конструктивное русло, поставлю еще несколько вопросов. При существующей ныне частной собственности, имеет ли право рабочий, изготовивший на заводе, скажем, деталь автомобиля, требовать от владельца завода признания права собственности на эту деталь? – Рабочий, естественно, может претендовать лишь на оплату затраченного труда. Но почему тогда может существовать частная собственность на завод, если он с первой до последней гайки построен из того, что является собственностью народа? Если не нарушать логику, завод является публичной (общенародной) собственностью и государство обязано лишь достойно оплатить труд его строителей и организаторов производства.

Пока логика прямолинейна. Но есть ряд встречных вопросов. Изготовленный на государственном заводе автомобиль реализуется покупателю, и он является его



собственником. Почему по такой же схеме нельзя продать построенный или действующий завод? На первый взгляд, принципиальных различий нет. Но только на первый.

Гражданин приобретает автомобиль, как и другое, производимое от природы (бензин, смазочные материалы и т.д.), для личного пользования. Право пользования является неотъемлемой составляющей права владения. Закон лишь упорядочивает порядок пользования в личных целях. Конституция (ст.41 ч. III) провозглашает: «Граждане для удовлетворения своих потребностей могут пользоваться объектами права государственной и коммунальной собственностью в соответствии с законом». Завод же приобретается в собственность не для удовлетворения личных потребностей, а для промышленной переработки объектов природы, если называть вещи своими именами – для получения прибыли, и не всенародной, а личной. И по букве, и по духу закона – это одесские две большие разницы.

При общенародной форме собственности мы оцениваем и оплачиваем производителю только затраты его труда. Цена готовой продукции может быть социальной<sup>15</sup>. Эффективность определяется и рассчитывается с учетом того, что может быть получено из конкретного природного объекта, какие виды продукции наиболее необходимы обществу, и в каком количестве. То есть, за украинским народом сохраняется право рационального использования природных ресурсов в своих интересах.

Сегодня рынок – это двигатель (больше жупел) экономического прогресса. Да, двигатель. Да, сегодня. Именно сегодня в максимальной мере реализовано основное достоинство рынка – конкурентоспособность. Для этого нужно стремиться снижать себестоимость производимой продукции, уменьшать расходы используемых в качестве сырья природных ресурсов, энергии, затрат труда. Все прекрасно. Я – за. Но это только первая составляющая основу конкурентоспособности. А вторая, что является главенствующим, – это продажа товара по цене, максимально, зачастую многократно превышающей себестоимость. Возьмем, к примеру, нефть. Себестоимость ее добычи даже с больших глубин, на морском шельфе и т.д. остается весьма скромной величиной, а цены на нее за последние сорок лет выросли в десятки раз [25, с.11]. Цена нефти и ее производных входит в себестоимость практически всего, что изготавливается на планете. По этой завышенной цене осуществляется продажа произведенной продукции<sup>16</sup>. И продажа по завышенной цене кому – мне, владельцу природных ресурсов, из которых изготовлен товар, мне – работнику, трудом которого он появился на рынке. Добавлю к

---

<sup>15</sup> Для этого государство должно быть экономически независимым. Ныне навязанный МВФ режим запрещает нам субсидировать самые необходимые продукты питания.

<sup>16</sup> Высокоприбыльным делом является торговля. В США С. Криджи, начавший в шестидесятые годы прошлого века карьеру с открытия магазина мелких товаров, – где все товары стоили 0,1 \$, в течение трех десятков лет стал обладателем состояния в нынешнем измерении порядка \$ 5 млрд. [26, с. 22]

этому внеэкономическое массовое, что равнозначно – внепроизводственное выкачивание денег из моего хозяйского кармана путем поощрения ажиотажного, не регулируемого, зачастую во вред здоровью и общественному благополучию, социально не обусловленного потребительского спроса, влекущего неоправданный расход природных ресурсов.

Нельзя также забывать о том, что часть доходов от использования принадлежащих украинскому народу природных ресурсов, безосновательно присвоенная частным собственником, вывозится в зарубежье и в конечном итоге идет в бюджет другой страны.

Попытаюсь подвести промежуточный итог. Если при буквальном толковании Конституции собственность на природные ресурсы должна принадлежать исключительно всему украинскому народу, то логично потребовать, чтобы и управлял (распоряжался) своей собственностью непосредственно сам украинский народ.

Нет оснований считать народными общества с ограниченной ответственностью и все формы акционерных обществ. В подавляющем большинстве определяющая доля в их уставном капитале принадлежит единицам и они, фактически, являются их собственниками. В 70-е годы прошлого века в США создавались народные предприятия, функционирующие по принципу рабочего самоуправления. Однако новация, насколько известно, развития не получила. Проблема руководителя не снимается.

Совершенствование управления имеет психологическую составляющую. Пусть в меня бросят камень, но многие граждане за 80 лет предыдущей власти расслабились, привыкли уповать на государство, которое всегда решало их проблемы, постепенно улучшая условия их жизни. Руководитель назначался сверху. Назначение не обсуждалось. Попытка внедрить выборность руководителей позитивных результатов не дала. Выбирался своего рода кум, с преимущественно удобными для каждого личностными качествами. *Теперь свои права нужно упорно отстаивать и бороться за них.*

В высшей математике есть задача о стратегии разборчивой невесты, которая из множества кандидатов должна выбрать для себя жениха, оптимально удовлетворяющего ее требованиям красоты, ума, физического и морального здоровья, умения зарабатывать, вести совместное хозяйство и пр. Конечно, хотелось, чтобы человек, которому в управление мы отдаем свою собственность, имел соответствующие знания, навыки, опыт, был честным, добросовестным и т.д. и т.п. Но где такого найти? Искать нужно, но прежде требуется найти главное – механизм специфического управления всенародной собственностью. Парадокс в том, что перспектив сконструировать нечто необычное практически нет. Варианты всевозможных «велосипедов» уже апробировались. В конечном итоге, вслед за Черчиллем, пришли к выводу: лучше заклётой демократии

ничего все же нет. Задача, видимо, сводится к тому, чтобы каждый собственник имел возможность, как минимум, дать оценку управленческим решениям, а как максимум – предложить свой его вариант. Нужны технологии, позволяющие связать инициативу одного с солидарностью большинства.

На уровне предприятия это не означает, что для решения, скажем, вопроса о том, в какой цвет красить заводские ворота следует собирать вече. Вполне приемлем, достаточен механизм, когда производственные и финансовые итоги работы за месяц, квартал, год, причины неудач и достижений, а также о возникших определяющих задачах и смете расходов для их решения *в доступной для понимания и анализа форме* оповещается весь трудовой коллектив. Каким образом? Это дело техники. В зависимости от объема и важности информации ее можно размещать на электронном сайте, специальном стенде, использовать заводское радио, телевидение, не исключается и письменное сообщение каждому работнику. Целесообразно создать автоматизированную информационную систему, где каждый мог бы получать сведения о своем заработке и причинах его изменения.

Необходима также четкая обратная связь – сделанные работниками оценки результатов работы, выдвинутые новаций и варианты предложений по улучшению намеченных мероприятий также должны быть предметом всеобщего обсуждения в заранее оговоренной форме. Необходим выборный орган, куда должны входить работники администрации предприятия, для координации всей этой работы.

Предложение имеет очевидную аналогию с советскими профсоюзами и другими органами рабочего самоуправления времен СССР. Их былая деятельность в целом не заслужила высокой оценки. Ничего не изменится и в новых условиях, если не будет задействован наиболее чувствительный рычаг – *ежемесячный, а то и еженедельный показатель дохода каждого работника в зависимости от каждодневной работы предприятия*. Несмотря на необычность сравнения, оптимальный вариант – приблизить работника к болельщику на футбольном матче. Специалисты давно отметили, что быть футбольным комментатором намного труднее, чем политиком. Во многом потому, что эту игру смотрит болельщик – человек увлеченный и разбирающийся, который распознает непрофессионала как на поле, так и у микрофона. Болельщик за «производственный матч» - то, к чему надо стремиться.

Оплата труда руководителя предприятия, как и рядового работника, осуществляется по его вкладу в получение конечного продукта. Допустимо устанавливать

ее в кратном исчислении к среднему заработку трудящихся предприятия<sup>17</sup>. При реальном вкладе в достижение весомого результата ограничения в верхнем пределе вознаграждения руководителя, как и любого другого работника, быть не должно.

Образно говоря, управляющим должен стать не человек, а гривна. Руководитель под контролем обязан только обеспечить ее получение. (Различие между служением делу и служением мамону, надеюсь, понятно.) Для этого требуется в корне изменить систему планирования работы предприятия. *Планировать надо не проведение мероприятий – покрасить те же ворота или построить прокатный стан, а ожидаемый результат: увеличение выпуска продукции, рост производительности, рациональное использование ресурсов, улучшение условий труда, в конечном итоге – социально-экономический эффект.*

*Только при такой реорганизации можно достичь предметности, результативности общественного контроля за эффективностью управления.*

Во многих передовых странах получила применение практика планирования, ориентированного на конечный результат. Она зародилась в середине XX века в США в сфере бюджетирования. По этой методике степень исполнения бюджета измеряется не степенью исполнения отдельных статей расходов, а достижением показателей социальной и экономической эффективности целей, задач и функций государства с учетом приоритетов политики и общественной значимости ожидаемых результатов использования средств.

Ныне данная система вышла за пределы бюджетирования, применяется практически во всех сферах государственной деятельности. Например, правительство Канады еще в 1995 г. внедрило во всех министерствах принципы управления, ориентированные на достижение конечных и непосредственных результатов. Все федеральные учреждения должны теперь в обязательном порядке определять основные общественно значимые итоги своей деятельности, четко формулировать, чего они хотят добиться в интересах граждан Канады. На основе этого осуществляется планирование, измерение результативности и составление отчетов о результатах работы ведомств. Эти документы являются главным источником информации о социально-экономической эффективности программ и услуг, осуществляемых и предоставляемых канадским правительством. Аналогичные подходы реализуются и на региональном уровне.

---

<sup>17</sup> Без комментариев. Из дневниковых записей Л.И. Брежнева 1958-1982 г.г.: «Получил зарплату. Провел политбюро». «Рассчитался с Мих. Евстафиевичем за часы, которые купил для Витуси в день рождения – 140 руб.». [27, с. F 4-5.] В 2009 году в Китае 30 тысяч рабочих сталелитейного завода устроили акцию протеста, которая закончилась дракой с полицией и убийством управляющего. Помимо прочего, сталевары были недовольны тем, что погибший получал три миллиона юаней (около 438 тысяч долларов) в год, в то время как пенсия среднего работника завода не превышает 200 юаней в месяц.

Нет необходимости объяснять, какую пользу принесет полнокровное внедрение данной системы в теорию и практику как законодательства, так и принятия других управленческих решений, и организацию контроля за их исполнением.

Управление всенародной собственностью на уровне государства – предмет самостоятельного исследования. Контурно можно назвать лишь некоторые посылки. Прежде всего, требуется как можно быстрее завершить ныне сознательно удерживаемый переходный период – создать свод *стабильного* законодательства. В дальнейшем принятию любого закона должен предшествовать референдум. Такая практика осуществлена в Швейцарии, имеющийся там опыт свидетельствует о реалистичности и эффективности предложения. В проекте закона и, непременно, во всех предлагаемых управленческих решениях должен быть обоснован ожидаемый результат реализации и планируемый срок его достижения. Естественно, – перечень требуемых ресурсов, механизмов и пр. Целесообразно, чтобы каждый проект Закона, а управленческого решения – без исключения, имел персонального автора, несущего ответственность, если результат не достигнут, тем более, если получен отрицательный результат.

Управленческая вертикаль строится снизу вверх на основе рыночного хозрасчета. Система управления должна обеспечивать максимальную самостоятельность, инициативу и эффективность низовых структур в рамках единого государственного стратегического планирования. Само понятие «стратегическое планирование» предусматривает ограничение его рамок. Хозяйственный кодекс желательно дополнить разделом об административно-хозяйственном управлении, регулирующим хозрасчетные отношения предприятий с органами государственного и местного управления. Главенствующий принцип: то что выгодно гражданину – выгодно обществу и государству. И наоборот. Должна быть открытой, доступной для каждого гражданина информация об управленческих затратах. В развитых странах бюджет потому и называют публичными финансами, потому что они открыты. Представляется необходимым создания общественного органа, осуществляющего экспертную оценку этих затрат.

Самостоятельный аспект – борьба с коррупцией. Она, как раковая опухоль с метастазами, поразила всю систему хозяйствования и, соответственно, требует тотального «лечения». Тем не менее предложенный вариант совершенствования управления, ориентированный на реорганизацию отношений в первичных экономических ячейках, создает наиболее кардинальные предпосылки для решения проблемы.

Коррупционные потоки в своей массе формируются «внизу», там, где начинаются экономические процессы. Это, надеюсь, в обосновании не нуждается. Коррупционные деньги не возникают из ничего, их воруют, недоплачивая рядовым работникам –

производителям благ, в данной концепции – собственникам природных ресурсов. Станет этот собственник реальным хозяином, получит возможность и, самое главное, захочет считать деньги в своем рабочем кошельке – львиная доля проблем коррупции улетучится сама собой.

Понимаю, отнюдь не единицам для этого нужно по капле выдавливать из себя раба – страх, вынужденное лакейство. Сегодня дамоклов меч угрозы увольнения – повседневная реальность. По промелькнувшей в печати информации, на одной из шахт (корреспондент не рискнул ее назвать), собственником которой является народный депутат, с рабочими заключают контракты сроком на один месяц. Каждый раз они в тревоге: возьмут – не возьмут? – бегают оформлять заявления. Столь же произвольны на большинстве предприятий ставки оплаты труда.

В США у производителей фастфудов кухни ранее уютных ресторанчиков превратились в миниатюрные фабрики, где каждый работник выполнял только одну конкретную операцию. Такой конвейерный подход позволял платить мало и при необходимости моментально находить замену строптивым сотрудникам. Вариантов множество...

Может этим объясняется стремление определенной части населения «не высовываться», активно не вмешиваться в политику. Плюс еще один немаловажный фактор – оценка власти как коррумпированной. Трудно представить, чтобы где-то на Западе пенсионеры горой не встали на защиту от уголовного преследования главы государства, который из-за отсутствия денег в Пенсионном фонде, в нарушение правил, произвел выплату пенсий из других бюджетных источников. У нас же или инертность, или парадигма: «Все равно воровали, пусть хоть за это посадят». И пенсионеры, как и остальные граждане, молчат.

Ситуация далеко не безоблачная. Один из вариантов – по мере кибернетизации быденной и производственной жизни создание на предприятии сайтов, на которых каждый мог бы вынести на суд коллектива без обязательного указания своего адреса, выявленные им недостатки в работе предприятия и допускаемые злоупотребления. Жизнь подскажет и другие решения. Есть надежда, что создание системы, позволяющей каждому работнику на предприятии и каждому гражданину в масштабе государства реально видеть, из чего складываются его доходы, позволит постепенно сформировать оптимальную их активность, в конечном итоге – нормальное гражданское общество.

*Обеспечение равной доли каждого гражданина в доходе от эксплуатации природных ресурсов не должно породить иждивенчество.* Обеспечивается комплекс

обязательных социальных благ (бесплатное образование, медицина, коммунальные услуги и др.) и стимулирование социально-экономической активности каждого гражданина.

Для этого отнюдь не обязательно переименовать государство в социалистическое. В султанате Бруней, основу бюджета которого составляют доходы от добычи нефти, не только бесплатное образование и высококачественная медицина на острове, но оплачиваются операции, которые житель решил сделать, например, в европейской клинике. Выписываются и «командировочные» для сопровождающих родственников.

Доходы граждан Брунея не облагаются налогом. Каждый имеет право брать у государства (читай – султана) беспроцентный кредит фактически на неограниченный срок.

Здесь важна грань, чтобы проект не превратился в очередную сверхутопию с молочными реками и кисельными берегами. Если основная идея приемлема, остальное дело техники. Нет дорог, которые бы не осилил идущий.

\* \* \*

Все, что изложено выше, в полной мере может быть отнесено к утопии. К утопии в части возможности реализации. Реализации сегодня. Предлагаемый механизм, а он является лишь модернизацией, точнее дополнительной аргументацией того, что предлагалось досоветскими и советскими теоретиками-социалистами, в какой-то части может быть использован ныне, но в полной мере – лишь после перестройки сознания, пробуждения активности большинства населения. Нет сомнений, что нынешняя власть имущих никогда добровольно не согласится расстаться со своими заводами и пароходами. Но если существует магия чисел, то 2017 год не так уж далеко. Понятно, не нужно повторение. История не знает примеров успешного дублирования один к одному близкого или далекого прошлого. Тем более, есть в нем много трагичного, которое нельзя забывать. Но было и позитивное, что не лишне использовать.

### **Литература**

1. Концепция правового обеспечения экономического суверенитета в условиях международной интеграции. (Аванпроект) / Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції: Матеріали Круглого столу (м. Донецьк, 23 листопада 2010 р.). – С. 80.
2. Соловьев В.С. Оправдание добра. Нравственная философия. Соч. в двух томах. Второе изд. Т. 1 М.: Изд. «Мысль», 1999. – С. 385, 386.

3. История Древней Греции.// Под ред. В.И. Кузицина. М.: Высшая школа, 1996. – С. 128–129.
4. Леонтьев А. Демократия бессмысленная и беспощадная / Еженедельник «2000», № 13 (552), 2011. Ф 3.
5. На моей земле хоть бурьян расти. Использование участка не по целевому назначению и неустранение нарушений могут быть основанием только для принудительного приостановления права пользования. Решение Верховного Суда Украины от 18.08.2010 г. // Закон и бизнес . – 2011. - № 7. – С. 19.
6. Андреев Ю.В. Греция в архаический период и создание классического греческого полиса./История Древнего мира. Расцвет Древних обществ.- М.: Знание, 1983 - С.93.
7. <http://www.warandpeace.ru/ru/reports/view/55991>
8. Еженедельник «2000». 28.01.2010. – С. А 8.
9. Пода В. Грошей на всіх не вистачає. / Коментарі: № 14. 2011. – С. 23.
10. Еженедельник «2000». – 2011. - № 11 (550). – Ф. 4.
11. Терех Н. Белый дом намерен отозвать всех дипломатов, чьи имена фигурируют в документах, обнародованных скандальным сайтом WIKILEAKS / Факты. – 2010. – № 27 (3238). – С.3.
12. Симоненко В. Два в одном, или Фальстарт админреформы? / Еженедельник «2000». – 2011. – № 9 (548). – С. А1–А6.
13. Ключковский Ю. Мне бы очень хотелось, чтобы территориальные громады почувствовали себя причастными к решению вопросов // «Голос Украины». - №234, 10.12.2010.
14. Глава КРУ Петр Андреев: «Воровство из бюджета крышуют чиновники». Интервью Ю. Бутусова / Зеркало недели.2011. – № 3. – С.13.
15. Факты. 2-11. № 63 (3318). С.8.
16. Чепурко В. Охрана чернойбыльской атомной станции три месяца сидит без зарплаты. / Комсомольская правда в Украине. 06.04.2011. – С.18–19.
17. Колбягин В.Ф. Чиновник – винтик? / Еженедельник «2000». – № 10 (549). – 2011. – С. В-2.
18. Червяк И. Налицо непрофессионализм. Незаконный приговор может помешать дальнейшей карьере. // Закон и бизнес. – № 10. – 2011. – С.3.
19. Карпюк Г. Стоп маніяк / Именем закону. – № 1–2 (5751–5752), 2011. С.8–9.
20. Костиков В. Кто убил Андрея Болконского? Выживет ли страна без идей и без героев? // Аргументы и факты в Украине. – № 49. – 2010. – С. 9.



21. Цит.: по Михайленко М. Улыбка Алисы Селезневой. / Еженедельник «2000». – № 10 (549). – 2011. – F-8.
22. <http://podrobnosti.ua/power/2011/01/22/748860.html/21/http://mediaua.com.ua/detail/78061>
23. Аргументы и факты в Украине. – № 10 (760). – 2011. – С.2.
24. Гейне Г. Соч., Т.4 М., 1957. – С.76–77.
25. Бубенко П., Тырнов В. Неорганическая нефть. / Зеркало недели. – № 11 (791). – 2010. – С.11.
26. Нізамов Є. Знижка – вічний двигун торгівлі. / Закон і бізнес. – № 1–2 (937). – 2010. – С.22.
27. Еженедельник «2000». № 3 (552). 2011. F 4–5.

***Бекирова Эльвина Эскендеровна,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры хозяйственного и экологического права,  
Таврический национальный университет им. В.И.Вернадского,  
г. Симферополь*

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВОЗОБНОВЛЯЕМОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В УКРАИНЕ**

Использование возобновляемых источников энергии в современных условиях представлялось скорее экзотичным, чем практичным подходом в формировании обеспечении энергетических потребностей государства. В качестве источников энергии указанные источники рассматривались лишь как энергоресурсы будущего, ситуацию резко изменило осознание человечеством роста негативных антропогенных воздействий на окружающую среду, угрожающей опасности при использовании атомной энергии, а также возможность исчерпаемости традиционных источников энергии.

Экономический потенциал возобновляемых источников энергии в мире в настоящее время оценивается в 20 млрд. тонн условного топлива в год, что в два раза превышает объем годовой добычи всех традиционных видов топлива, это обстоятельство указывает путь развития энергетики будущего.

Основное преимущество возобновляемых источников энергии – неисчерпаемость и экологическая чистота, а также то, что их использование не изменяет энергетический баланс планеты, данные качества и послужили причиной оптимистических прогнозов их развития.

Однако, реалии современности таковы, что доля возобновляемых источников энергии в общей энергетике Украины составляет до 2,8% включая большую гидроэнергетику, и 0,8% без нее [1].

Данный факт актуализирует необходимость совершенствования нормативно-правовой регламентации использования возобновляемых источников энергии, что будет основой для развития возобновляемой энергетики в Украине.

Целью данной статьи является анализ современного состояния и возможных перспектив развития возобновляемой энергетики в Украине.

Исследования в области возобновляемых источников энергии, обеспечения энергетической безопасности государства проводились А.Шидловским, В.Кухарем [2], Э.Бекировым [3]. Однако, данная проблематика рассматривалась в свете технического и инновационного обеспечения использования возобновляемых источников энергии, а нормативно-правовой регламентации не уделялось достаточного внимания.

Анализ реального положения в централизованной энергетике и топливно-энергетическом комплексе Украины свидетельствует о возможности и целесообразности более широкого использования нетрадиционных источников энергии.

Большинство возобновляемых источников энергии в Украине сегодня приходится на гидроэнергетику и отапливаемые котельные и печи, которые работают на биомассе, существуют несколько ветровых электростанций и геотермальных отапливаемых систем. Украина владеет производственной и научной базой для производства технологий возобновляемой энергетики, но качество и надежность существующих технологий требует усовершенствования. Так, в области фотоэнергетики имеются большие возможности для организации производства батарей. Во времена СССР на ее территории добывалось почти 80% сырья для производства полупроводникового кремния, здесь же были сосредоточены основные производители, заводы в Светловодске и Запорожье. Сегодня на заводе «Квазар» освоено промышленное производство батарей, однако, неразвитость спроса на фотоэлектрическую продукцию приводит к тому, что 98% сырья и готовых изделий импортируется в Европу [4].

Экономически целесообразный гидроэнергетический потенциал Украины составляет 20 млрд. кВт. ч. (на данный момент используется 10.8 млрд. кВт. ч.). Мощности для сооружения больших гидроэлектростанций практически исчерпаны [1]. В период с 2000-2004 гг. начался процесс возрождения малой гидроэнергетики. Малая гидроэнергетика кроме нескольких социально значимых и мощных объектов может развиваться за счет внутренних и внешних инвестиций, однако, необходимо разработать

долгосрочную тарифную политику, условия доступа данной энергии к центральной энергосети, создать необходимую нормативную базу использования указанной энергии.

Наиболее значительными факторами, тормозящими возможность роста использования возобновляемой энергетики, является себестоимость и финансирование субсидирования традиционной энергетики (государственные субсидии на угольную промышленность, промышленность по производству природного газа), а «мягкое» законодательство в сфере экологии в области загрязнения окружающей среды только усложняет ситуацию.

Государством признается факт перспектив развития возобновляемой энергетики и осуществляется соответствующее нормативно-правовое регулирование на основании Закона Украины «Об альтернативных источниках энергии» [5]. Законом определены правовые, экономические, экологические, организационные основы использования возобновляемых источников энергии, определено, что энергия, произведенная альтернативными источниками, может выступать товарной продукцией. Однако в законе не содержится конкретных механизмов использования внедрения и развития альтернативных источников энергии.

В соответствии с Энергетической стратегией Украины до 2030 г. [6] освоение нетрадиционных и возобновляемых источников следует рассматривать, как важнейший фактор повышения уровня энергетической безопасности и снижения уровня антропогенного фактора на окружающую среду. Стратегией прогнозируется значительный рост абсолютных показателей использования возобновляемых и нетрадиционных источников энергии, который должен составить до 19% общей структуры топливно-энергетических ресурсов.

Однако обоснованность прогнозных показателей Энергетической стратегии воспринимается с определенной долей скептицизма. Поскольку, положения стратегии носят декларативный характер, среди них отсутствуют конкретные способы для выполнения поставленных задач и реализации основной цели – обеспечения энергетической безопасности, поэтому, трудно оценить эффективность реализации указанной стратегии.

Среди путей и способов реализации Энергетической стратегии Украины делается акцент на увеличение объемов производства атомной энергии. Удивляет тот факт, что данная стратегия была принята в государстве, в котором в 1986 г. произошла ядерная катастрофа и которое по сегодняшний день переживает ее последствия.

Масштабная авария на Японской АЭС «Фукусима-1» напомнила миру об опасности, которую таит в себе энергия атома и заставила искать безопасную

альтернативную энергию. Именно, поэтому, возникла необходимость в пересмотре некоторых положений Энергетической стратегии Украины, в частности п. 7.3 раздела VII «Потенциал развития нетрадиционных и возобновляемых источников энергии».

Одним из препятствий возобновляемой энергетики в Украине является проблема их экономической необоснованности. Себестоимость производства электроэнергии выработанной с использованием возобновляемых источников достаточно высока в сравнении с традиционной энергией. Это связано с высокой стоимостью добычи возобновляемой энергии. Общество привыкло потреблять дешевую энергию и совершенно не привыкло эффективно ее потреблять. Поэтому необходимым является переход к усовершенствованным инновационным технологиям, позволяющим максимально эффективно потреблять представленную энергию.

Указанная проблема неразрывно связана с проблемой действенного механизма обеспечения государственного стимулирования развития возобновляемой энергетики на уровне хозяйственных систем. Поскольку, основные источники возобновляемой энергии относятся статьей 148 Хозяйственного кодекса Украины к природным ресурсам, предоставляемым субъектам хозяйствования для использования в порядке, предусмотренном законом [7]. А развитие возобновляемой энергетики невозможно без соответствующей активности субъектов хозяйствования, целесообразным является дополнение ст. 152 Хозяйственного кодекса Украины «Права субъектов хозяйствования относительно использования природных ресурсов» пунктом б, в соответствии с которым, субъекты хозяйствования имеют право получения льготных краткосрочных и долгосрочных кредитов, право пользования налоговыми льготами в случае эффективного использования природных ресурсов с целью производства или потребления энергии на основе возобновляемых источников энергии.

Указанное дополнение будет выгодным стимулом для субъектов хозяйствования делать выбор в пользу использования возобновляемых источников энергии.

Позитивным направлением на пути стимулирования развития возобновляемой энергетики является определение ее в качестве одного из приоритетных направлений инвестиционной политики. На международном форуме чистых технологий ECOSMART-2011, проходившем в Киеве 19-20 апреля 2011 г. было отмечено, что одной из приоритетных отраслей инвестирования является энергия возобновляемая и альтернативная [9]. Было отмечено, что общий объем иностранных инвестиций в Украине увеличился на треть. Однако, для дальнейшего увеличения финансирования необходимо чтобы на законодательном уровне были разработаны четкие программы в области

возобновляемой энергетики, а также был обеспечен прозрачный механизм развития проектов на долгосрочный период.

Фактором, способствующим развитию данного направления энергетики, являются новеллы Налогового кодекса Украины [10]. В соответствии с разделом XX Переходных положений подраздела 4 «Особенности взимания налога на прибыль предприятий» прибыль предприятий отрасли электроэнергетики, полученная от продажи электроэнергии, произведенной с возобновляемых источников энергии, временно сроком на 10 лет, начиная с 1 января 2011 г., освобождается от налогообложения. Суммы средств освобожденных от уплаты налогов направляется предприятиями на переоснащение материально-технической базы, внедрение новых технологий связанных с основной деятельностью такого плательщика, уплату кредитов используемых на указанные цели и уплату процентов по ним.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что Украина имеет огромный потенциал практически всех видов возобновляемых источников энергии. При наличии составляющих эффективной государственной политики, действующего механизма нормативно-правовой регламентации в ближайшие десятилетия можно решить вопросы уменьшения энергозависимости, а также электро- и теплоснабжения страны за счет энергии солнца, ветра, гидроэнергетических ресурсов.

### **Литература**

1. Г.П. Гелентуха Обзор возобновляемых источников энергии в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве Украины [Электронный ресурс] Г.П. Гелентуха, Т.А. Железна/ – Режим доступа: <http://base.peleta.com.ua/pellets.html>
2. Шидловский А.К. Энергоефективність та відновлювальні джерела енергії. / Н.П.Ковалко, А.К.Шидловский, В.П.Кухар. – К.: Видавництво Українське Енциклопедичне знання, 2007. – 560 с.
3. Бекиров Э.А. Автономные источники электропитания на базе солнечных батарей / Э.А. Бекиров. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2011. – 480 с.
4. Конеченков А.Е., Эксплуатация закона сохранения энергии / А.Е. Конеченков, И.В. Лубчук. – К., 2006. – С.41–46 / Компаньон. – №6.
5. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20 лютого 2003 року №555-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 24. – Ст.155.
6. Энергетична стратегія України на період до 2030 р., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р / Режим доступу [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

7. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. №436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №11. – Ст. 462.
8. Международный форум чистых технологий ECOSMART – 2011, Киев 19–20 апреля 2011 г. – Режим доступа. – [http://www.feelalternative.com.ua/contact/alylic\\_view/ru/id,34158/](http://www.feelalternative.com.ua/contact/alylic_view/ru/id,34158/)
9. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14. – Ст. 112.

***Булатов Евгений Викторович,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры хозяйственного права,  
Донецкий государственный университет управления*

### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ОТНОШЕНИИ ПРИНАДЛЕЖАЩИХ ИМ «ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ»**

Кроме основных фондов в хозяйственном ведении либо оперативном управлении государственных унитарных предприятий находятся и иные категории имущества, которые обычно упрощенно объединяют под общим названием – «оборотные средства». Правда, с точки зрения действующего законодательства Украины ответить на вопрос о том – какие, кроме основных фондов, виды имущества хозяйствующих субъектов могут быть объектами их вещных прав, не так уж просто. Если исходить из содержания ст. 139 Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХК Украины), то такими видами имущества следовало бы считать: оборотные средства (в т.ч. сырье, топливо, материалы, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы), денежные средства (как в национальной, так и в иностранной валюте) и товары (готовую продукцию) [1]. Если же ориентироваться на содержание Положения (стандарта) бухгалтерского учета № 2 «Баланс», то к таким видам имущества нужно отнести запасы и денежные средства (и их эквиваленты). При этом понятием «запасы» охватываются не только производственные запасы и незавершенное производство, но и готовая продукция, а также товары.

Как видим, в отечественном законодательстве по данному вопросу имеет место определенное несоответствие терминологии. Однако, поскольку ХК Украины имеет более высокую юридическую силу, нежели подзаконные нормативно-правовые акты бухгалтерского законодательства, приоритет, в данном случае, следует отдать нормам ст. 139 ХК. Вместе с тем, некоторые используемые в этой статье термины явно требуют корректировки. Так, понятие «оборотные средства», безусловно, необходимо заменить на

понятие «оборотные фонды» (в научной литературе неоднократно указывалось на то, что термин «основные средства», а равно – «оборотные средства», не должен применяться для обозначения имущества в натуре [2, с. 177; 3, с. 24]). Термин «товары» стоило бы заменить термином «готовая продукция», ибо под товарами в отечественном бухгалтерском законодательстве традиционно принято понимать материальные ценности, приобретённые с целью дальнейшей продажи, а значит это понятие применимо главным образом для предприятий торговли. Кроме того, в ч. 6 ст. 139 ХК Украины к числу товаров (готовой продукции) ошибочно отнесены выполненные работы и услуги [1], которые, разумеется, вообще не могут рассматриваться в качестве имущества.

Таким образом, с учётом сделанных замечаний, можно утверждать, что собирательное понятие «оборотные средства» государственных унитарных предприятий включает, принадлежащие им: оборотные фонды (сырьё, топливо, материалы, незавершённое производство, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы); готовую продукцию; денежные средства.

Распорядительные возможности государственных унитарных предприятий в отношении оборотных фондов, готовой продукции и денежных средств весьма неопределенны. Так, в ХК Украины практически отсутствуют прямые указания относительно того следует ли госпредприятиям получать какое-либо согласие на совершение сделок по распоряжению указанными видами имущества. Лишь применительно к казенным предприятиям ч. 2 ст. 77 ХК Украины прямо предусматривает, что свою продукцию они реализуют самостоятельно (правда, по ценам, определяемым в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины, если иное не предусмотрено законом) [1]. Вместе с тем, представляется бесспорным тот факт, что государственные коммерческие предприятия по смыслу действующего законодательства вправе самостоятельно (без согласия вышестоящего органа) распоряжаться всеми тремя вышеуказанными категориями своего имущества. И все же указанный пробел лучше было бы устранить, дополнив ч. 5 ст. 75 ХК Украины последним предложением следующего содержания: «Имуществом, не относящимся к основным фондам, государственное коммерческое предприятие распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, предусмотренных законодательством». Аналогичную по своему содержанию норму имеет смысл закрепить и в будущем законе Украины «О государственных унитарных предприятиях».

Сложнее обстоит дело с распорядительными возможностями казенных предприятий: могут ли они самостоятельно распоряжаться не только готовой продукцией, но и оборотными фондами, а также денежными средствами? Анализ статей 76 и 77 ХК

Украины, посвященных казенным предприятиям, не позволяет однозначно ответить на данный вопрос. В то же время ч. 3 ст. 76 ХК Украины содержит весьма обтекаемую формулировку, из которой следует, что объем права оперативного управления казенного предприятия определяется в его уставе [1]. Следовательно, ответ на поставленный выше вопрос может быть как утвердительным, так и отрицательным в зависимости от содержания устава конкретного казенного предприятия. Однако, допуская утвердительный ответ на этот вопрос, нам фактически придется признать, что правовой режим имущества государственных коммерческих и казенных предприятий может практически полностью совпадать, т.е. констатировать факт стирания различий между правом хозяйственного ведения и правом оперативного управления. Именно потому, что согласиться с такой явно абсурдной ситуацией, на наш взгляд, нельзя, мы полагаем, что действующее законодательство все же не позволяет казенным предприятиям абсолютно самостоятельно (без согласия вышестоящего органа) распоряжаться оборотными фондами и денежными средствами. Данный вывод косвенно находит свое подтверждение и в санкционированном Кабинетом Министров Украины Типовом уставе казенного предприятия (п. 10) [4]. Таким образом, мы предлагаем четко закрепить в ст. 76 ХК Украины и Законе Украины «О государственных унитарных предприятиях» общее правило о том, что казенное предприятие вправе распоряжаться любым принадлежащим ему имуществом (за исключением готовой продукции) только с согласия вышестоящего органа, к сфере управления которого оно относится. При таком подходе будет достигнута полная ясность в понимании отличий между распорядительными возможностями государственных коммерческих предприятий (субъектов права хозяйственного ведения), с одной стороны, и казенных предприятий (субъектов права оперативного управления), с другой стороны.

Однако, хотелось бы обратить внимание на то, что получение казенным предприятием специального согласия вышестоящего органа на совершение каждой сделки, предполагающей распоряжение денежными средствами, было бы слишком обременительным для этих предприятий делом. На практике в настоящее время казенные предприятия и не прибегают к такой процедуре, но для того чтобы данную их возможность ввести в правовое поле, представляется целесообразным вместо финансового плана утверждать для казенных предприятий смету доходов и расходов. Смысл такой замены состоит в том, что утверждаемую вышестоящим органом смету доходов и расходов в отличие от составляемого согласно действующему законодательству финансового плана казенного предприятия можно будет рассматривать как форму выражения согласия государства на распоряжение соответствующими суммами денежных



средств по определенному целевому назначению. Финансовый план казенного предприятия (по крайней мере, в нынешнем его виде) в силу недостаточной степени детализации его показателей выполнить указанную функцию не в состоянии [5].

Следует подчеркнуть, что даже тем имуществом, которым государственные унитарные предприятия вправе распоряжаться самостоятельно, они не могут распорядиться вопреки своей специальной правоспособности, отраженной в уставе. Данное утверждение, базирующееся на общепризнанных теоретических канонах, на наш взгляд, нуждается в четком нормативном закреплении. Поэтому, нам представляется, что в будущем Законе Украины «О государственных унитарных предприятиях» должна присутствовать правовая норма следующего содержания: «Государственное унитарное предприятие вправе распоряжаться принадлежащим ему имуществом, в т.ч. с согласия собственника такого имущества, только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели и предмет которой определены уставом такого предприятия. Сделки, совершенные государственным унитарным предприятием с нарушением этого требования, являются ничтожными». Предложенная норма в равной степени применима как для государственных коммерческих, так и для казенных предприятий.

### Литература

1. Господарський кодекс України від 16.01. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
2. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1964. – 268 с.
3. Заменгоф З.М. Правовой режим имущества хозяйственных органов. – М.: Юрид. лит., 1972. – 184 с.
4. Типовий статут казенного підприємства, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.06.1998 р. № 914 // Зібрання постанов Уряду України. – 1998. – № 10. – Ст. 434.
5. Положення про складання фінансового плану казенного підприємства: Затв. пост. Кабінету Міністрів України від 22.07.1998р. № 1129 // ЗП Уряду України. – 1998. – № 11. – Ст. 496.

*Грудницкая Светлана Николаевна,  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник,  
Институт экономико-правовых  
исследований НАН Украины,  
г. Донецк*

## **О РАСШИРЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ)**

Вторая половина XX века характеризуется сначала эволюцией в направлении расширения хозяйственной самостоятельности госпредприятий, но к концу XX века эта тенденция сменилась обратной тенденцией сужения их хозяйственной самостоятельности путем закрепления соответствующих положений в уставах. Тенденция на сужение прав госпредприятий получила отражение и в проекте Закона Украины «О государственных унитарных предприятиях».

Как показал проведенный анализ состояния хозяйственной правосубъектности госпредприятий по действующему законодательству, основной проблемой, не получившей разрешения в действующем законодательстве, является проблема участия носителей ключевых интересов, задействованных в госпредприятии, в деятельности госпредприятий, в частности, в управлении ими. Не решаются эти проблемы и в проекте Закона Украины «О государственных унитарных предприятиях» [1]. Проект закона вообще не оперирует категорией трудового коллектива. По целому ряду положений предполагается приоритет интересов вышестоящего госоргана, а не предприятия. Орган управления имеет право изымать у казенного предприятия излишнее имущество, имущество, которое не используется, а также имущество, которое используется не по назначению, и распоряжаться им в пределах своих полномочий (п.3 ст.10). Правомочие распоряжения вообще изъято из триады правомочий, делегированных собственником. В частности, проектом предусматривается, что казенное предприятие владеет и пользуется закрепленным за ним имуществом. В заключительных положениях предусмотрено изъятие правомочия распоряжения из триады правомочий, предусмотренных для этого случая в Хозяйственном кодексе Украины (далее – ХК Украины) (ст.137) [2]. С другой стороны, напротив, предусматривается отмена субсидиарной ответственности государства по долгам казенного предприятия (ст. 17). То есть предполагается дальнейшее сужение прав госпредприятий. В ст. 18 предусмотрено, что орган управления не имеет права вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия, но наряду с этим предусмотрено, что орган управления осуществляет управление предприятием непосредственно, а также через руководителя государственного унитарного предприятия.

Устав казенного предприятия может предусматривать виды и цену договоров, которые не могут заключаться без согласия органа управления (п.3 ст. 21). Ст. 19 предусматривает, что руководитель государственного унитарного предприятия назначается на должность и увольняется с должности по решению органа управления. То есть от существовавшей в советский период выборности директоров трудовым коллективом не осталось и следа.

В пункте 7 ст. 10 законопроекта предусмотрено, что списание с баланса государственного унитарного предприятия не полностью амортизированных основных фондов, а также ускоренная амортизация основных фондов такого предприятия может проводиться только по согласию органа управления. Ст. 14 законопроекта предусматривает ограничение права госпредприятий выступать учредителями других предприятий, а также объединение в корпорации, концерны, ассоциации, консорциумы только с согласия органа управления. Государственное коммерческое предприятие имеет право отчуждать имущественные объекты, принадлежащие к его основным фондам, по предварительному согласию органа управления. Отчуждение недвижимого имущества государственного коммерческого предприятия осуществляется при условии дополнительного согласования с Фондом госимущества (ст. 15). Внешние заимствования у нерезидентов осуществляются государственным унитарным предприятием по согласованию с органом управления. Аренда имущества, закрепленного за государственным унитарным предприятием, осуществляется в соответствии с действующим законодательством (ст. 21).

Как видно, законопроект не расширяет права госпредприятий, а напротив, сужает их.

Проект закона предусматривает исключение ряда статей из ХК Украины (ст. 74, 76,77). Такой подход является не оправданным. В результате исчезает из правового регулирования ряд важных положений, например, о возмещении убытков, причиненных государственному коммерческому предприятию вследствие выполнения решений органов государственной власти и органов местного самоуправления (п.6 ст. 74), о полной субсидиарной ответственности органа, к сфере управления которого относится предприятие, по обязательствам казенного предприятия (п. 7 ст. 77).

На основе проведенного исследования были сформулированы предложения к законодательству, при этом есть смысл не исключать положения из Хозяйственного кодекса, а напротив, наращивать его нормативный материал.

В настоящее время п. 6 ст. 73 ХК Украины предусматривает, что органом управления государственного унитарного предприятия является руководитель

предприятия, который назначается органом, к сфере управления которого относится предприятие, и является подотчетным этому органу.

Целесообразно предусмотреть в указанной статье право трудового коллектива, представителей органа местного самоуправления, а также крупных кредиторов на участие в управлении госпредприятиями и изложить п. 6 ст. 73 ХК Украины в такой редакции:

«Органом управления государственного унитарного предприятия является руководитель предприятия, который назначается органом, к сфере управления которого относится предприятие, по представлению трудового коллектива и является подотчетным этому органу и трудовому коллективу. В управлении государственным унитарным предприятием могут принимать участие с правом совещательного голоса представители трудового коллектива, представители органа местного самоуправления и крупных кредиторов».

Одним из основных вопросов хозяйственной самостоятельности госпредприятий являются их права по распоряжению закрепленным за ними имуществом. Целесообразно использовать зарубежный опыт и предусмотреть право госпредприятий осуществлять по отношению к этому имуществу любые действия при условии сохранности размера уставного фонда.

В частности, предлагается дополнить п. 3 ст. 74 ХК Украины абзацем 2 следующего содержания:

«Стоимость имущества, передаваемого государственному коммерческому предприятию органом, к сфере управления которого оно относится, составляет его уставный фонд. Предприятие имеет право осуществлять по отношению к этому имуществу любые действия при условии сохранности размера уставного фонда».

П. 2 и 4 ст. 75 ХК Украины предусматривают, что финансовый план подлежит утверждению до 1 сентября года, предшествующего плановому:

- предприятий, являющихся субъектами естественных монополий и предприятий, плановый расчетный объем чистой прибыли которых превышает 50 млн. грн., – Кабинетом Министров Украины;

- других предприятий – органами, в сферу управления которых они входят.

Форма и методические рекомендации по разработке финансового плана утверждаются центральным органом исполнительной власти по вопросам экономики.

Утверждение финансового плана вышестоящим хозорганом также неоправданно ограничивает хозяйственную самостоятельность госпредприятий. В рыночных условиях приоритетными являются индикативные методы государственного планирования. Ввиду

этого предлагается в п. 2 ст. 75 ХК Украины предусмотреть режим согласования, а не утверждения финансового плана органом управления государственным имуществом.

Расширяя права трудовых коллективов, целесообразно статью 73 ХК Украины дополнить пунктом 9 следующего содержания:

«Реорганизация и ликвидация унитарного государственного предприятия осуществляется в соответствии с требованиями этого Кодекса по решению органа, к компетенции которого относится создание данного предприятия, по согласованию с трудовым коллективом.»

В связи с этим третье предложение п. 2 ст. 76 ХК Украины предлагается исключить. Оно, в частности, предусматривает, что реорганизация и ликвидация казенного предприятия проводятся в соответствии с требованиями кодекса по решению органа, к компетенции которого относится создание данного предприятия.

П. 7 ст. 75 ХК Украины предусматривает, что списание с баланса не полностью амортизированных основных фондов, а также ускоренная амортизация основных фондов государственного коммерческого предприятия могут проводиться лишь по согласию органа, в сферу управления которого входит данное предприятие. Такое ограничение самостоятельности государственного коммерческого предприятия представляется неоправданным. Предлагается изложить положение п. 7 ст. 75 ХК Украины в такой редакции: «Списание с баланса не полностью амортизированных основных фондов, а также ускоренная амортизация основных фондов государственного коммерческого предприятия могут проводиться по самостоятельному решению предприятия».

П. 5 ст. 76 предусматривает, что орган, к сфере управления которого относится казенное предприятие, утверждает устав предприятия, назначает его руководителя, дает разрешение на осуществлении е казенным предприятием хозяйственной деятельности, определяет виды продукции (работ, услуг), на производство и реализацию которой распространяется данное разрешение.

Предлагается дополнить указанный пункт положением, что назначение руководителя казенного предприятия производится уполномоченным государственным органом по представлению трудового коллектива.

В частности, п. 5 ст. 76 целесообразно изложить в редакции:

«Орган, к сфере управления которого относится казенное предприятие, утверждает устав предприятия, по представлению трудового коллектива назначает его руководителя, дает разрешение на осуществление казенным предприятием хозяйственной деятельности, определяет виды продукции (работ, услуг), на производство и реализацию которой распространяется данное разрешение».

Согласно п. 3 ст. 77 орган, к сфере управления которого относится казенное предприятие, осуществляет контроль за использованием и сохранностью принадлежащего предприятию имущества, и имеет право изъять у казенного предприятия имущество, которое не используется или используется не по назначению, и распорядиться им в пределах своих полномочий.

Целесообразно предусмотреть в ХК ограничения полномочий уполномоченного госоргана гарантиями прав трудового коллектива, оговорив, что изъятие не производится, если трудовым коллективом принято решение об исправлении существующего положения и начале использования имущества по назначению в течение срока, согласованного с органом, к сфере управления которого относится казенное предприятие.

С учетом этого п. 3 ст. 77 ХК Украины предлагается изложить в редакции:

«Орган, к сфере управления которого относится казенное предприятие, осуществляет контроль за использованием и сохранностью принадлежащего предприятию имущества, и имеет право изъять у казенного предприятия имущество, которое не используется или используется не по назначению, и распорядиться им в пределах своих полномочий. Изъятие не производится, если трудовым коллективом принято решение об исправлении существующего положения и начале использования имущества по назначению в течение срока, согласованного с органом, к сфере управления которого относится казенное предприятие».

Отдельного внимания требуют вопросы управления государственными акционерными обществами, в частности, вопрос организации их наблюдательного совета, участия в его работе представителей от трудового коллектива, органов местного самоуправления. Целесообразно предусмотреть также участие в работе наблюдательного совета государственных акционерных обществ представителей от крупных кредиторов (с учетом зарубежного опыта). Соответствующие предложения целесообразно реализовать в законодательстве в комплексе с перераспределением компетенции общего собрания акционеров, т.е. вышестоящего органа. в пользу организованного предложенным образом наблюдательного совета.

А именно статью 89 ХК Украины целесообразно дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6. Управление государственными акционерными обществами осуществляется с учетом особенностей, предусмотренных законом. Наблюдательный совет государственного акционерного общества назначается органом, к сфере управления которого относится предприятие, из числа представителей государства, трудового коллектива, органа местного самоуправления и крупных кредиторов. Представители

трудового коллектива составляют не менее 1/3 общего количества членов наблюдательного совета. Наблюдательный совет назначает и освобождает от должности руководителя предприятия, выполняет другие функции, предусмотренные законом.

Руководство государственным акционерным обществом со стороны общего собрания акционеров как высшего органа управления предприятием в лице уполномоченного государственного органа осуществляется в первую очередь экономическими методами на основе контрольных цифр, государственных заказов, долговременных экономических нормативов и лимитов. Перечень устанавливаемых обществу контрольных цифр, экономических нормативов и лимитов утверждает Кабинет Министров Украины. Уполномоченный государственный орган не имеет права доводить до общества контрольные цифры, экономические нормативы и лимиты сверх утвержденного перечня».

Требуется совершенствование регулирования вопросов аренды государственного имущества. В настоящее время возможности сдачи в аренду имущества, закрепленного за государственным предприятием, как правило, ограничиваются в уставах требованием получать соответствующее разрешение вышестоящего органа, что неоправданно сужает их хозяйственную самостоятельность. С учетом этого предлагается дополнить ХК Украины ст. 73-1 «Особенности хозяйственной деятельности государственного унитарного предприятия» следующего содержания: «Предприятие имеет право сдавать в аренду, в соответствии с действующим законодательством предприятиям, организациям и учреждениям, а также гражданам оборудование, транспортные средства, инвентарь и другие материальные ценности, которые ему принадлежат, а также списывать их с баланса».

Чтобы упредить неоправданные ограничения компетенции руководителя госпредприятия, целесообразно в целом закрепить в ХК Украины в ст. 73-1, что руководитель государственного унитарного предприятия самостоятельно решает вопросы деятельности предприятия, за исключением отнесенных законодательством к компетенции Органа управления.

Вызывает возражения порядок распределения чистой прибыли госпредприятия, закрепляемый в отдельных уставах. Например, согласно п. 7.2 Устава Государственного авиапредприятия «Львовские авиалинии», г. Львов чистая прибыль предприятия, которая остается после покрытия материальных и приравненных к ним расходов, расходов на оплату труда, оплаты процентов по кредитам банков, уплаты предусмотренных законодательством Украины налогов и других платежей в бюджет, отчислений в отраслевые инвестиционные фонды, используется в соответствии с действующим законодательством, в порядке установленном Органом управления имуществом.

Предлагается в качестве гарантии хозяйственной самостоятельности госпредприятия закрепить в ст. 73-1 ХК Украины следующее положение:

«Чистая прибыль предприятия, которая остается после покрытия материальных и приравненных к ним расходов, расходов на оплату труда, оплаты процентов по кредитам банков, уплаты предусмотренных законодательством Украины налогов и других платежей в бюджет, отчислений в отраслевые инвестиционные фонды, остается в полном распоряжении предприятия».

Массу вопросов на практике вызывает предусматриваемый в уставах запрет государственным унитарным предприятиям создавать новые предприятия, филиалы и другие обособленные подразделения. Права предприятий в этой части также фактически неоправданно сужены. Поэтому предлагается закрепить в ст. 73-1 также положения о том, что государственное унитарное предприятие имеет право создавать филиалы, представительства, отделения и другие обособленные подразделения с правом открытия текущих и расчетных счетов и утверждать положение о них; государственное унитарное предприятие имеет право самостоятельно или совместно с другими предприятиями создавать новые предприятия.

По поводу участия госпредприятия в объединениях предприятий следует закрепить в ХК Украины добровольный порядок такого участия, если иное не предусмотрено законом, исключив тем самым возможность неоправданных ограничений в уставах, что практикуется в действующих уставах госпредприятий. С этой целью необходимо предусмотреть в ст. 73-1, что участие предприятия в ассоциациях, корпорациях, концернах и других объединениях осуществляется на добровольных началах, если иное не предусмотрено законом.

Неоправданно в положениях уставов ограничиваются права государственных унитарных предприятий по определению структуры и установлению штатов предприятия, а также назначению заместителей руководителя, руководителей юридической и бухгалтерской служб. Для устранения этого недостатка предлагается закрепить в ст. 73-1, что руководитель предприятия самостоятельно определяет структуру управления и устанавливает штаты с учетом условий и фонда оплаты труда предприятия, назначает и освобождает от должности своих заместителей, руководителей юридической и бухгалтерской служб.

Вызывает заслуженные нарекания регулирование вопросов возмещения убытков, причиненных госпредприятию вышестоящим органом. Действующие нормы предусматривают частичное регулирование на этот счет. Так, согласно п. 6 ст. 74 ХК Украины убытки, причиненные государственному коммерческому предприятию



вследствие выполнения решений органов государственной власти либо органов местного самоуправления, которые были признаны судом неконституционными или недействительными, подлежат возмещению указанными органами добровольно или по решению суда (п. 6 ст. 74 ХК Украины). Указанная формулировка не охватывает часть случаев причинения убытков в результате выполнения указаний вышестоящего органа. Необходимо также закрепить право трудового коллектива требовать возмещения убытков. Для восполнения пробела предлагается закрепить в ст. 73-1 следующее положение:

«Убытки, причиненные государственному унитарному предприятию в результате выполнения указания вышестоящего органа, который нарушил права предприятия, а также в результате ненадлежащего осуществления вышестоящим органом своих обязанностей относительно предприятия, подлежат возмещению этим органом. Трудовой коллектив в лице своих органов имеет право требовать возмещения убытков, причиненных госпредприятию вышестоящим госорганом.»

Целесообразно также закрепить в ст. 73-1 ХК Украины также положения, что трудовой коллектив имеет право требовать передачи предприятия в аренду трудовому коллективу; трудовой коллектив дает согласие уполномоченному государственному органу на назначение директора, имеет право требовать от уполномоченного государственного органа освобождения лица от обязанностей директора, если он не оправдал доверия коллектива; трудовые коллективы государственных предприятий имеют право участия в выработке решений трудового коллектива государственного объединения предприятий.

На практике можно встретить и другие разнообразные ограничения хозяйственной самостоятельности государственных унитарных предприятий. Например, согласно п. 7.4. Устава государственного предприятия «Национальный центр внедрения отраслевых инновационных программ», г. Киев директор готовит годовой отчет и бухгалтерский баланс предприятия и подает их на согласование Органа управления имуществом; принимает по согласованию с Органом управления имуществом решения относительно обращения в хозяйственный суд с заявлением о банкротстве.

Согласно п. 5.1.3 Устава государственного предприятия «Днепропетровская контрольно-аналитическая лаборатория», г. Днепропетровск предприятие вправе покупать движимое и недвижимое имущество и арендовать основные средства производства в соответствии с действующим законодательством у физических и юридических лиц Украины и других государств по согласованию с МОЗ Украины; осуществлять в установленном порядке выкуп арендного и другого движимого и недвижимого имущества по согласованию с МОЗ Украины.

Согласно п. 22 Устава Государственного предприятия «Государственная инвестиционная компания», г. Киев решение о пополнении и использовании средств резервного (страхового) фонда принимается генеральным директором Компании по согласованию с органом управления имуществом и Министерством экономического развития и торговли.

Согласно п. 24 Устава Государственного предприятия «Государственная инвестиционная компания», г. Киев предприятие имеет право принимать участие в соответствии с законодательством и по согласованию с органом управления имуществом и Министерством экономического развития и торговли в институтах общего инвестирования.

Согласно п. 7.4. Устава Днепропетровского казенного предприятия пробирного контроля», г. Днепропетровск предприятие осуществляет оплату труда, исходя из особенностей управления казенным предприятием и в соответствии с условиями и в пределах фонда оплаты труда, утвержденных Министерством финансов Украины.

Такой подход в отношениях госпредприятия и вышестоящего органа представляется неоправданным. Более целесообразным было положение Закона о государственном предприятии (объединении) 1987 г., в котором закреплялось, что отношения предприятия и вышестоящего органа строятся на основе планового управления, соблюдения принципов полного хозяйственного расчета, самофинансирования и самоуправления на предприятии. Руководство предприятием осуществляется, в первую очередь, экономическими методами на основе контрольных цифр, государственных заказов, долговременных экономических нормативов и лимитов. Перечень устанавливаемых предприятию контрольных цифр, экономических нормативов и лимитов, утверждает Совет Министров СССР. Вышестоящий орган не имеет права доводить до предприятий контрольные цифры, экономические нормативы и лимиты, сверх утвержденного перечня.

Подобное положение целесообразно закрепить в Хозяйственном кодексе Украины.

Проект Закона Украины «О внесении изменений и дополнений в Хозяйственный кодекс Украины относительно статуса государственных предприятий» будет направлен в Верховную Раду Украины.

### **Литература**

1. Про державні унітарні підприємства: Проект Закону України від 02.03.2007 р. № 3254. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?id=&pf3516=3254&skl=6](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=3254&skl=6)

2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. №436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №11. – Ст. 462.

*Джабраїлов Руслан Аятшахович,  
кандидат юридических наук,  
старший научний сотрудник, доцент,  
Институт економіко-правових досліджень НАН України,  
г. Донецьк*

## **ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

По сей день большинство стран мира испытывают серьезные трудности экономического и социального развития, обусловленные негативными кризисными проявлениями международного масштаба, и пытаются предпринимать адекватные меры относительно их преодоления. Эффективность спасительных мер, как свидетельствует исторический опыт выхода из кризисных ситуаций, будет преимущественно зависеть от наличия в государстве развитого сектора публичной собственности и разветвленной системы планирования и прогнозирования экономического и социального развития общества. В частности, благодаря эффективному использованию публичной собственности на принципах четко выстроенной экономической стратегии руководству Соединенных Штатов Америки удалось в 1929–1933 гг. минимизировать последствия экономического кризиса, а в дальнейшем и наметить перспективы для роста инвестиционной активности в разных сферах общественных отношений. Выбирая собственный путь выхода из состояния экономической стагнации, важно не допустить приумножения объема публичной собственности, выступающей, по существу, в качестве гарантии политической и экономической независимости Украины. Оживление в последнее время приватизационных процессов как раз свидетельствует об обращении органов государственной власти к ненадлежащему инструментарию хозяйствования в условиях острых кризисных явлений и создании политико-экономических угроз неприкосновенности объектов публичной собственности. Как видится, вышеприведенным обуславливается актуальность выполнения заявленного исследования.

В целом, вопросы правового обеспечения эффективного использования публичной собственности получили соответствующее отражение в трудах отечественных и зарубежных ученых. В частности, заслуживают внимания работы В.Д. Мазаева, В.К. Мамутова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Устименко и других авторов, в которых

раскрываются отдельные аспекты правового регулирования отношений публичной собственности. В то же время дальнейшей научной проработки требуют вопросы правового обеспечения сбережения и приумножения публичной собственности в Украине.

**Целью работы** является выявление проблем, характерных для сферы правового обеспечения управления публичной собственностью как основы экономической стабильности государства, и разработка соответствующих предложений относительно их устранения.

Прежде всего, под публичной собственностью в научной литературе предлагают понимать объекты, относящиеся к государственной или муниципальной (коммунальной) собственности [1]. Конечно, с таким подходом к определению содержательного наполнения термина «публичная собственность» можно согласиться. Тем более, функционально объекты государственной или коммунальной собственности призваны удовлетворить социально важные интересы населения государства, в целом, и отдельного населенного пункта, в частности.

В то же время нельзя не отметить того, что в научных дискуссиях высказываются предположения о возможности отнесения к публичной собственности объектов и других форм собственности при условии удовлетворения во время их использования публичного интереса. В связи с этим, достаточно перспективной выглядит точка зрения относительно характеристики коллективной формы собственности как публичной. Не исключена также возможность в редких случаях утверждать об общественно полезном значении объектов права частной собственности или же результатов деятельности субъектов хозяйствования частного сектора экономики, в функционировании и наличии которых присутствует значительный публичный интерес. Отмеченный тезис в определенной мере корреспондирует с правовыми позициями Конституционного Суда Украины, изложенными в решении от 08.04.1999 г. с акцентированием внимания на том, что государство может обнаруживать свои интересы не только в деятельности государственных предприятий и организаций или хозяйственных обществ с долей государственной собственности в уставном капитале, но и в деятельности частных предприятий, обществ [2].

Принимая во внимание определенную научную широту взглядов на сущность публичной собственности, целесообразным представляется остановиться в данном исследовании именно на проблемных аспектах правового обеспечения отношений, вытекающих из владения, пользования и распоряжения объектами права государственной и коммунальной собственности.

Особое внимание объекты указанных форм собственности привлекают не только и не столько своим сохраняющимся по сей день значительным удельным весом в экономике Украины, сколько своей важной государствообразующей ролью, направленной на обеспечение суверенитета страны, прежде всего экономического. На вопросах сохранения экономического суверенитета государства достаточно подробно останавливались в своих публикациях ведущие ученые современности, в том числе и представители правовой науки. В ряду таких работ следует выделить труды В.К. Мамутова, отмечающего важность и незыблемость экономических и имущественных устоев государства для сохранения его суверенитета и, в конечном итоге, статуса субъекта международного права.

Попытки дестабилизировать эффективную и слаженную работу государства могут приобретать как внешний, так и внутренний характер. В связи с чем актуализуется вопрос постоянного мониторинга угроз экономической безопасности страны, что, по мнению В.К. Мамутова, является первоочередной задачей центральных органов государственной власти [3, с. 76–95]. Отмеченное не исключает возможности содействия в выполнении этой и иных задач в части обеспечения экономической безопасности страны со стороны органов местного самоуправления.

Но зачастую, как показывает практика хозяйствования, именно органы власти становятся причастными к принятию нормативных актов и актов индивидуального правового характера, направленных на удовлетворение за счет публичной собственности частных интересов отдельных бизнес-групп. Думается, что в такой ситуации процесс выявления угроз основам экономической системы страны в значительной мере усложняется, а сами угрозы приобретают латентный характер.

Как свидетельствует история экономических преобразований в Украине, любое благое начинание может завершиться негативными последствиями, если его реализуя целенаправленно действовать в ущерб интересам народа Украины. В частности, подобная оценка присуща приватизационным процессам бурно развивавшимся в начале и середине 90-х годов XX ст. и по настоящее время не утратившим своей поступательности. С чем это может быть связано? Темпы приватизации скорее должны были бы пойти на спад вследствие насыщения рынка частного капитала объектами права государственной и коммунальной собственности, чего до сих пор не происходит.

Ответ усматривается в том, что в 90-х годах XX ст. перед руководством страны стояла задача в кратчайшие сроки создать условия для формирования и дальнейшего развития частного сектора экономики. В некоторой степени выполнение этой задачи виделось в трансформации отношений собственности через процедуру приватизации.

Дополнительно, прислушиваясь к советам и рекомендациям международных организаций относительно сохранения за государством роли организатора и координатора хозяйственной жизни, в приватизации усматривалась возможность проведения «ревизии» объектов публичной собственности с передачей отдельных в частную собственность.

Однако все было понято «буквально» и под девизом проведения структурной перестройки экономики страны были отчуждены из государственной и коммунальной собственности объекты, служившие источником наполнения доходной части бюджетов всех уровней. При этом дабы не обременять субъектов хозяйствования – приобретателей таких объектов возложением на них дополнительных обязанностей по содержанию объектов социальной инфраструктуры, нормативно была определена принадлежность последних к публичной собственности с несением расходов на их содержание за счет средств государственного и местного бюджетов. Тем самым, был внесен дисбаланс в процесс формирования доходной и расходной частей государственного бюджета с постоянно увеличивающимся его дефицитом. Следовательно, в такой сложной ситуации, стремясь покрыть растущие расходы государственного бюджета на фоне уменьшения числа трудоспособного населения, приватизация выглядит как единственно возможный способ изыскания необходимых бюджетных поступлений.

Но никто при этом не задается вопросом относительно целесообразности сохранения публичной собственности, которая, как и все что продается, рано или поздно себя исчерпает. Не уж-то в странах Западной Европы придерживаются подобной в Украине политики по проведению приватизации объектов публичной собственности с целью наполнения государственного и местного бюджетов. Скорее ответ будет отрицательным, поскольку приватизация в западноевропейской правовой терминологии обозначает широкий спектр правовых отношений, не сводящихся исключительно к отношениям по купле-продаже объектов публичной собственности.

В частности, размещенная на страницах научных изданий информация свидетельствует о том, что в интерпретации западноевропейских правоположений приватизация не всегда предусматривает смену собственника, последняя выступает лишь как крайняя форма ее проявления. Преимущественно, когда идет речь о приватизации, то предпочитают говорить о «приватизации компетенции» как способе привлечения частного капитала в сферу государственного либо местного интереса с сохранением имущественных объектов в публичной собственности [4, с. 66–69; 5, с. 65–66]. «Приватизация компетенции», как правило, находит свое выражение в отношениях концессии, аренды как проявлениях, так называемого, «делегированного» управления. Например, Франция славится распространенными концессиями публичной службы,

которые приносят не только доход в государственную либо местную казну, но и обеспечивают сохранность и рациональное использование объектов публичной собственности [6, с. 385–386]. К предметной области «приватизации компетенции» относятся также отношения, вытекающие из исполнения государственного либо муниципального (коммунального) заказа.

Как видится, благодаря подобному продуманному подходу к пониманию предназначения приватизации объектов публичной собственности, многим странам Западной Европы удалось обеспечить как сохранность государственного сектора экономики, так и высокую производительность государственных предприятий. В частности, в Италии, Франции и Швеции 40–50% ВВП выпускается государственными предприятиями. И это объективно не помешало признанию Швеции страной с рыночной экономикой и с самым высоким уровнем жизни в мире. Менее значительна доля государственного сектора в США, где около 30% ВВП выпускается государственными предприятиями [7, с. 367].

Ошибочно полагая, что государство либо территориальная громада априори не могут быть эффективными собственниками, в Украине наблюдается устойчивая тенденция к умалению объема публичной собственности в экономике с одновременным ухудшением качества и уровня социального обеспечения населения. И это при том, что обширная зарубежная практика свидетельствует об обратном, в частности в собственности муниципалитетов находятся промышленные объекты, парокходства, рестораны, гостиницы, стадионы, аэропорты и другие объекты, эффективно управляя которыми, громада (коммуна) получает ощутимые поступления в местный бюджет [8, с. 167]. В научный обиход постепенно входят словосочетания «государственное предпринимательство» и «муниципальное предпринимательство», подчеркивая состоятельность утверждений о государстве и территориальной громаде как участниках отношений в сфере коммерческого хозяйствования [9, с. 9].

Именно, исходя из этих позиций, следует пересмотреть отечественный подход к методам и средствам хозяйствования на базе публичной собственности, отдавая в основном приоритет отношениям по срочному договорному использованию объектов государственной и коммунальной собственности. Тем более, стимулировать такую направленность государственного и коммунального хозяйствования призван Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» от 01.07.2010 г., предусматривающий привлечение частного капитала в публичный сектор экономики с использованием договорных форм инвестирования. Договорные формы государственно-частного партнерства призваны, прежде всего, приумножить и модернизировать объекты

публичной собственности, оставив за субъектом хозяйствования – частным партнером исключительное право на долгосрочное хозяйственное использование таких объектов на определенных преференциальных условиях. При этом сомневаться в эффективности государственно-частного партнерства нет оснований, поскольку многолетний опыт апробации его наиболее распространенных форм (в основном, инфраструктурные и природоресурсные концессии) в странах Западной Европы и США подтвердил высокую экономическую результативность проектов, реализуемых на началах такого партнерства.

Вышеприведенное наталкивает на мысль, что тождество «частный собственник» – «эффективный собственник» не всегда находит свое подтверждение. Такое утверждение не может быть безусловным, как и убежденность в том, что исключительно рыночная экономика со своей «невидимой рукой» урегулирует все вопросы в экономике и устранил «перекося» административно-командного управления. В связи с этим следует напомнить, что во всех странах с развитой рыночной экономикой инструменты прямого вмешательства в последнюю в той либо иной форме часто используются. Как правильно отметил В.К. Мамутов, лучшие достижения советской плановой экономики, от которых так рьяно избавились 15 независимых государств постсоветского пространства, быстро и своевременно переняли страны с «загнивающим капитализмом», обеспечив высокий уровень управляемости хозяйственными процессами в стране [10, с. 8]. Не следует забывать и того, что как раз эти экономические диспропорции в большинстве случаев являются следствием самой рыночной экономики, когда ее «невидимой рукой» управляют представители крупного бизнеса, заставляя государственную систему работать на их частные интересы. Даже самые яркие представители школы экономического либерализма в лице Д. Сороса отметили, что рыночные силы, если им предоставить полную власть, даже в чисто экономических и финансовых вопросах вызывают хаос и, в конечном счете, могут привести к падению мировой системы капитализма [11, с. 23].

Вышесказанное заставляет призадуматься над методами хозяйственного распоряжения объектами публичной собственности с установлением обязанности со стороны государства четко предугадывать последствия принимаемых решений и нести, как следствие, соответствующую ответственность. Предвидеть результаты собственных решений можно при условии разработанной и отлаженной системы государственного планирования и прогнозирования хозяйственной деятельности. На этом четко акцентирует свое внимание само государство в ст. 11 Хозяйственного кодекса Украины от 16.01.2003 г. Конечно, прибегнув к попытке спланировать хозяйственную жизнь страны, было принято несколько десятков программ и концепций, которые редко между собой согласуются. Количество этих документов программно-целевого планирования из года в год



увеличивается, однако это никак не влияет на сохранение и рациональное использование объектов публичной собственности.

В настоящее время, как отмечается в периодической печати, приватизировано более 50% государственных основных фондов и это еще не предел. Настораживает даже не это, а то, что экономический эффект от использования приватизированного имущества прогрессивно уменьшается. Об этом свидетельствуют следующие цифры: если в 1992 г. доля негосударственных основных фондов составляла 26,7% и рентабельность экономики Украины достигала 29,9%, то в 2008 г. они составили соответственно 52% и 3,9% [12, с. 18]. Из этого явствует, что синергетический эффект от приватизации не столь значителен и приватизационные инструменты не могут быть панацеей для экономики страны. Разовое наполнение государственного бюджета в обмен на хроническую экономическую неэффективность использования объектов публичной собственности (в любом случае они такими остаются по своим функциям) вряд ли можно признать выгодным для государства.

Экономическая «близорукость» и хищническое отношение к государственной и коммунальной собственности не только недопустимы, но и являют собой угрозу экономической безопасности страны. Подталкивать государство на активные действия должны и те случаи, когда объекты публичной собственности, некогда приносившие в государственную казну немалый доход, после их приватизации значительно ухудшают свои экономические показатели. В частности, прибыль от деятельности ОАО «Криворожсталь» в 2005 г. (до приватизации) составляла 2,4 млрд грн, а в 2009 г. – 1,8 млрд грн. [12, с. 18]. Разве это не служит ярким примером неадекватного отношения к публичной собственности со стороны частного собственника. В таком занижении доходов может наблюдаться и некая попытка незаконной экономии собственных средств, подлежащих перечислению в государственный бюджет в виде налогов и сборов. Уже не приходится говорить о выполнении частным собственником взятых на себя социальных обязательств в отношении многотысячного коллектива ОАО «Криворожсталь», о чем не раз упоминалось в негативном свете в печатных средствах массовой информации.

Может, целесообразнее было бы последовать примеру экономически развитых зарубежных стран и сохранить в публичной собственности объекты тяжелой промышленности. Как, например, поступили в Австрии, где 75% тяжелой промышленности находится в государственной собственности. В этой связи не менее интересен опыт и других стран, в частности в США доля государственной собственности в отмеченной отрасли находится в пределах 25%–75%, в Швеции – 50%, а в Дании – 60% [12, с. 18]. Несомненно, сохранив значительное свое присутствие в области тяжелой

промышленности, государство предпринимает все необходимые меры по наиболее эффективному отправлению полномочий собственника в отношении объектов этой сферы.

Можно было бы как-то еще смириться с отчуждением предприятий – лидеров отечественной промышленности, действуя по принципу «ушедшее – не вернешь», однако, как оказалось, граница между государственной и частной собственностью и соответственно сферы влияния окончательно не получили соответствующего оформления. В частности, остался нераспределенным энергетический рынок страны, по которому в силу разных обстоятельств вопрос старались не поднимать. И вдруг относительно недавно, а именно 11 апреля сего года появляется распоряжение Кабинета Министров Украины «Об утверждении перечня энергогенерирующих и энергоснабжающих предприятий, государственные пакеты акций которых подлежат продаже в 2011 году». Этим документом запланировано продать значительные пакеты акций (от 21% до 50%) девяти облэнерго и двух энергогенерирующих компаний. При этом, чем вызвано принятие такого распоряжения пока неясно и экономическая эффективность от продажи государственных пакетов акций также вызывает определенные сомнения.

Примечательно, что в ходе анализа внимание привлекла одна незначительная на первый взгляд деталь. Последняя заключается в том, что ранее и ОАО «Криворожсталь», и отмеченные в распоряжении Кабинета Министров Украины энергокомпании находились в перечне предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства. Данный перечень утвержден постановлением Кабинета Министров Украины от 23.12.2004 г., в который не раз вносились изменения и дополнения. И подвергая документ очередным изменениям в марте 2008 г. и в феврале 2011 г., упомянутые выше субъекты хозяйствования были исключены из перечня предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства. Вроде бы и дело-то не особо важное, но тем самым были созданы условия для включения этих субъектов хозяйствования в план приватизации объектов государственной собственности на соответствующий год. Без внесения таких изменений их приватизацию осуществить невозможно в силу ч. 2 ст. 5 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» от 04.03.1992 г. как объектов, имеющих общегосударственное значение.

Вот и получается, что объекты, имеющие жизненно важное значение для населения страны и ее экономики, в силу определенных «бумажных» метаморфоз этой значимости и важности лишаются. Вроде бы эти и другие предприятия, имеющие стратегическое значение для экономики и безопасности государства, должны находиться на особом учете и контроле у Совета национальной безопасности и обороны Украины с целью

предупреждения злоупотреблений в отношении «государственного достояния». И, справедливости ради, следует заметить, что действительно этот важный орган государственной власти проявляет заботу и опеку в отношении этих стратегически важных для экономики страны предприятий, защищая то интересы народа, в целом, то его определенной части (конечно же, экономически и политически влиятельной).

В частности, в мае 2008 г. Советом национальной безопасности и обороны Украины было принято решение о недопустимости приватизации государственных пакетов акций ряда энергокомпаний, которые ныне фигурируют в распоряжении Кабинета Министров Украины «Об утверждении перечня энергогенерирующих и энергоснабжающих предприятий, государственные пакеты акций которых подлежат продаже в 2011 году». Но такому стечению обстоятельств имеется аргументированное объяснение, заключающееся в том, что в октябре 2010 г. Советом национальной безопасности и обороны Украины было принято новое решение «О ситуации в сфере приватизации государственного имущества», отменяющее предыдущее от 16.05.2008 г. и обязывающее Кабинет Министров Украины обеспечить пересмотр критериев отнесения объектов права государственной собственности к перечню не подлежащих приватизации и внести на рассмотрение Верховной Рады Украины законопроект относительно существенного сокращения перечня таких объектов.

В итоге невольно приходишь к выводу, что орган государственной власти, призванный обеспечить безопасность страны, в том числе и экономическую, ее всячески пытается дестабилизировать. В связи с этим возникает «гордиев узел», заключающийся в необходимости разработки сдерживающих мер с целью «фильтрации» действий органов государственной власти в отношении объектов публичной собственности. Применение таких мер должно преследовать достижение единственно важного результата – сохранение экономического остова национальной безопасности в виде целостных имущественных комплексов предприятий, объектов природного мира и других объектов государственной собственности.

Несомненно, многих заинтересует вопрос, а как же, образно говоря, этот «гордиев узел» разрубить. Выход видится в том, чтобы все нормативные акты, представленные Законами Украины, Указами Президента Украины и актами Кабинета Министров Украины в части распоряжения объектами права государственной собственности, а также объектами права собственности Украинского народа, проходили обязательную проверку в Конституционном Суде Украины на соответствие основным положениям Конституции Украины. При этом, как видится, судейский корпус должен обратить особое внимание на полноту соответствия положений проектов актов отмеченных органов власти нормам

Конституции Украины, составляющих основу правового хозяйственного порядка в Украине. К слову, следует обратить внимание на то, что содержательное наполнение правового хозяйственного порядка и его конституционно-правовых основ приводится в ст. 5 Хозяйственного кодекса Украины. Представляется, что нормы, образующие содержание правового хозяйственного порядка, можно в некоторой степени признать экономическим блоком Конституции Украины. Следовательно, заключение Конституционного Суда Украины о соответствии проектов Законов Украины, Указов Президента Украины и актов Кабинета Министров Украины, касающихся объектов публичной собственности, нормам экономического блока Конституции Украины будет означать легитимность и конституционность (в максимальной их степени) принятых властных актов. В определенной мере практическое внедрение этого предложения может усложнить процедуру принятия упомянутыми органами государственной власти и их должностными лицами актов относительно распоряжения публичной собственностью, однако в то же время это должно воспрепятствовать тем субъектам государственного управления, которые намереваются действовать вопреки требованиям действующего законодательства и интересам народа Украины.

Конечно, вышеприведенные размышления касаются лишь малой части проблем, связанных с распоряжением объектами публичной собственности, а само исследование лишь направлено на выработку отдельных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего отношения публичной собственности. Автор выражает надежду, что научное сообщество приобщится к разработке заявленной темы в целях развития в Украине доктрины публичной собственности и основательного правового обеспечения отношений государственной и коммунальной собственности.

### **Литература**

1. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: учеб. пособие / В.Д. Мазаев. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2004. – 123 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 р. № 3–рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 614.
3. Концепция правового обеспечения экономического суверенитета в условиях международной интеграции (аванпроект) // Правове забезпечення економічного суверенітету

держави в умовах міжнародної інтеграції: Матеріали круглого столу (м. Донецьк, 23 листопада 2010 р.) / наук. ред. В.К. Мамутов; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж» (донецьке відділення), 2010. – С. 76–95.

4. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права / А.Ф. Васильева // Изв. вузов. Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 65–75.

5. Хайло Е.Г. Зарубежный опыт приватизации объектов жилищно-коммунального хозяйства / Е.Г. Хайло // Управление муниципальным хозяйством в условиях становления рыночных отношений : сб. науч. тр. / под ред. В.Г. Леонтьева. – СПб. : СПбГИ–ЭА, 1994. – 127 с.

6. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.

7. Рыженков А.Я. Очерки теории права собственности (прошлое и настоящее) / А.Я. Рыженков, А.Е. Черноморец. – Волгоград : Изд-во «Панорама», 2005. – 672 с.

8. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом / под ред. М.В. Микитенко. – Мн. : Навука і тэхніка, 1994. – 213 с.

9. Андреев В.К. Сущность и структура предпринимательского права / В.К. Андреев // Бизнес и право в России и за рубежом. – 2010. – № 3. – С. 8–14.

10. Мамутов В. Без общегосударственного планирования экономику и страну не поднять (О новом подходе к проблемам государственного управления) / В. Мамутов, А. Ющик // Голос Украины. – 2010. – 23 июня (№ 114). – С. 8–9.

11. Сорос Д. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности / пер. с англ. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 262 с.

12. Архангельский Ю. О приватизации. И ее последствиях / Ю. Архангельский // Голос Украины. – 2010. – 8 июня (№ 103). – С. 18.

*Джумагельдиева Гульнара Джумадурдиевна,  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник,  
Институт экономико-правовых  
исследований НАН Украины,  
г. Донецк*

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕФТЕГАЗОНОСНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ**

Повышение цен на углеводородные энергоресурсы на мировом рынке предопределяет необходимость диверсификации энергетических балансов. Принципиальными вопросами в «переформатировании» имеющейся структуры

энергопотребления Украины, как и любого ресурсозависимого государства, является, с одной стороны, повышение уровня самообеспечения энергоресурсами, с другой, обеспечение наиболее рационального использования имеющейся ресурсной базы.

Лидирующую позицию в структуре используемых энергоресурсов в Украине занимает природный газ, относящийся к категории невозобновляемых источников энергии, мировые запасы которого весьма ограничены. По оценкам специалистов, при современном уровне использования имеющиеся месторождения природного газа могут исчерпаться уже через 70 лет [1, с. 158–159].

Ограниченность и конечность запасов природного газа определяют повышенное внимание к эффективности его использования, что находит отражение в актах действующего законодательства. Так, согласно Закону Украины «О нефти и газе» основной целью правового регулирования отношений, возникающих в связи с геологическим изучением нефтегазоносности недр, разработкой нефтегазовых месторождений является обеспечение сохранения их запасов путем рационального использования недр в интересах Украинского народа и недропользователей (ст. 5 [2]).

Анализ зарубежного опыта свидетельствует о различных подходах к обеспечению рациональности использования имеющихся запасов нефти и природного газа. Выбор того или иного направления государственной энергетической политики в сфере использования этих ресурсов зависит от степени энергообеспеченности конкретного государства и уровня его экономического развития. Условно можно выделить следующие способы рационального использования нефти и природного газа:

- консервация месторождений либо постепенное снижение объемов собственной добычи нефти и природного газа и удовлетворение потребностей экономики за счет импорта этих энергоресурсов либо перехода на иные энергоресурсы (США);
- удержания стабильных объемов добычи без значительных колебаний в сторону их наращивания либо сокращения (государства-члены ОПЕК);
- увеличение объемов добычи (Российская Федерация, Норвегия).

Консервация нефтегазоносных месторождений континентального шельфа в США является одной из основ реализации долгосрочной стратегии энергетической безопасности. В рамках «учета высших государственных интересов», связанных с необходимостью формирования стратегических резервов на случай прекращения зарубежных поставок, а также снижения экологического давления, обусловленного долгосрочным воздействием на окружающую среду разливов нефти и газа, утечек из газо-, нефтепроводов и т.п., принято решение о сокращении размеров площади участков месторождений, предоставляемых для разработок. К началу 2004 г., несмотря на

увеличение внутреннего спроса на нефть, из сферы лицензирования было изъято 35% площади нефтегазоносных месторождений континентального шельфа [3, с. 19–27]. Безусловно, консервация нефтегазоносных месторождений, применяемая в США, – наиболее эффективный способ сбережения национальных запасов нефти и газа. В то же время в силу несопоставимости бюджетных возможностей США и Украины в части финансирования импорта энергоносителей реализация описанной модели использования нефтегазоносных месторождений в отечественных условиях вряд ли осуществима.

Государства, входящие в ОПЕК обладают запасами нефти и газа, объем которых существенно превышает внутреннюю потребность в этих энергоресурсах, т. е. какие-либо угрозы энергетической безопасности, противодействие которым стимулировало бы увеличение нефтегазодобычи, отсутствуют. Сохранение стабильных объемов добычи позволяет, с одной стороны, не допустить резкого истощения недр и связанных с ним негативных последствий экологического характера, с другой стороны, - удерживать мировые цены на эти ресурсы на приемлемом для поставщиков уровне, тем самым снижая степень угроз экономической безопасности, связанных с резкими изменениями цен.

Описанный способ сбережения нефти и газа также непривлекателен для Украины с учетом имеющегося уровня энергетической уязвимости. Так, объем потребления природного газа в 2008 г. составил 66,3 млрд. м<sup>3</sup>, при этом объем собственной добычи природного газа за тот же период составил 21 млрд. м<sup>3</sup>, т.е. менее трети необходимого объема [4].

Таким образом, наиболее приемлемым способом использования имеющихся природных запасов нефти и природного газа в Украине является увеличение объемов собственной добычи этих энергоресурсов как посредством введения в эксплуатацию новых месторождений, так и повышения рациональности использования эксплуатируемых месторождений.

Анализ зарубежного опыта позволяет констатировать отсутствие единого подхода к правовому регулированию деятельности по эксплуатации нефтегазоносных месторождений. Существующие модели правового регулирования предоставления месторождений в пользование условно можно подразделить на:

**контрактную** (Габон, Венесуэла, Казахстан и др.), при которой существенные условия эксплуатации месторождений оговариваются с каждым пользователем индивидуально, в зависимости от специфики месторождения;

**разрешительную (лицензионную)** (Германия, Нигерия, Норвегия, Российская Федерация, США, Эквадор и др.), при которой такие условия в унифицированном виде определяются в разрешительном документе (лицензии).

К достоинствам контрактной модели недропользования следует отнести возможность максимального учета специфики каждого месторождения, что является привлекательным с позиции обеспечения энергосбережения. В то же время отсутствие единых условий разработки месторождений создают почву для злоупотреблений при их распределении и дискриминации субъектов хозяйствования посредством установления различных условий по аналогичным контрактам, что противоречит основному принципу законодательства ЕС в сфере недропользования о недискриминационном доступе к проведению разведочных работ, исследованию и добыче полезных ископаемых.

Таким образом, в свете осуществляемой в Украине работы по адаптации национального законодательства к законодательству ЕС, контрактная модель недропользования не выглядит привлекательной.

Особенностью разрешительной системы является предоставление месторождений в эксплуатацию на основании конкурса, что позволяет государству выбрать наиболее приемлемые с точки зрения обеспечения рациональности использования условия разработки.

Например, в Германии основным документом, подаваемым соискателем для получения разрешения (для поисково-разведочных работ) или лицензии (для разработки месторождения и добычи природных ресурсов), является программа проведения соответствующих работ, в которой, как правило, находит отражение информация, характеризующая как саму предполагаемую деятельность (интенсивность работ, гарантия неповреждения важных с хозяйственно-экономической точки зрения полезных ископаемых, отсутствие преследования общественных интересов, которые превышают интерес в горном деле и исключают проведение работ на всей площади месторождения), так и кандидатуру соискателя [5, с. 117–119].

В Норвегии, обладающей значительными запасами нефти, за последней закреплён статус объекта права общественной собственности [6, с. 174–181], предопределивший особенности предоставления нефтяных месторождений в пользование. Государство, широко привлекая частный капитал (в т.ч. иностранный), сохраняет монополию в сфере нефтедобычи посредством установления общего для всех соискателей требования об обеспечении участия государственной корпорации StatoilHydro во всех проектах, на которые выдаются лицензии. Для иностранных инвесторов минимальное представительство StatoilHydro в проекте составляет 50%.

Действующую в Украине модель предоставления месторождений в пользование можно охарактеризовать как смешанную, для которой характерно сочетание элементов разрешительной и контрактной системы.



Согласно ст. 15 Закона Украины «О нефти и газе» специальное разрешение на пользование нефтегазоносным месторождением предоставляется соискателю по результатам конкурса. В объявлении о проведении конкурса специально уполномоченным центральным органом государственной власти по вопросам геологического изучения и обеспечения рационального использования недр указывается информация о сроке действия специального разрешения, характеристике участка недр, предоставляемого в пользование, характеристике оборудования, предоставляемого в пользование, ориентировочном объеме капиталовложений, необходимых на начальной и последующей стадиях использования специального разрешения, размере сбора за получение специального разрешения, технологических, химических, геологических и физических параметрах нефти и газа (в случаях, если специальное разрешение выдается на осуществление промышленной разработки) и др.

Соискатели специального разрешения в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины, подают заявки на участие в конкурсе, в которых отражают информацию, характеризующую их способность к осуществлению соответствующих работ. По результатам рассмотрения поданных заявок определяется победитель конкурса.

На следующем этапе между победителем и специально уполномоченным центральным органом государственной власти по вопросам геологического изучения и обеспечения рационального использования недр не позднее 30 дней со дня объявления результатов конкурса заключается соглашение об условиях пользования месторождением. Несоблюдение указанного срока заключения соглашения является основанием для объявления повторного конкурса на получение соответствующего разрешения.

Следует отметить, что указанный порядок предоставления месторождений не способствует обеспечению их рационального использования. С одной стороны, проведение конкурса заявок вместо конкурса программ не позволяет оценить эффективность способов разработки месторождения, которые предполагают использовать соискатели, что приводит к нивелированию инновационной составляющей конкурса. С другой стороны, неопределенность в отношении условий разработки на стадии проведения конкурса не добавляет уверенности соискателям специальных разрешений, что, в свою очередь, сдерживает их инициативу, особенно в сфере осуществления поиска и разработки новых нефтегазоносных месторождений.

Очевидно, существование в Украине разрешительно-контрактной системы на начальных этапах развития национального законодательства в сфере нефтегазодобычи позволяло избежать ошибок и просчетов при определении условий предоставления месторождений стратегического энергоресурса в пользование, и уже этим могло быть

оправданно. Однако на настоящем этапе свойственный смешанной системе элемент «двойного дна» становится сдерживающим фактором для развития отношений в сфере освоения нефтегазоносных месторождений, что негативно сказывается на уровне безопасности государства.

В этих условиях целесообразным видится переход к модели разрешительной системы посредством трансформации требования законодательства о заключении соглашения об условиях пользования месторождением *после* проведения конкурса в один из факторов, обуславливающих результат конкурса, подлежащий оценке *во время* проведения конкурса. Предложения соискателя специального разрешения в отношении порядка осуществления соответствующих работ могут содержаться в программе работ, которая должна подаваться вместе с заявкой на участие в конкурсе.

При этом существенные для государства условия (обязательства по охране природной среды, технике безопасности и др.), которые на сегодняшний день согласно законодательству отражаются в соглашении об условиях пользования месторождением, целесообразно закрепить в Лицензионных условиях осуществления соответствующей деятельности.

Одним из вариантов правового обеспечения перехода к разрешительной модели недропользования может быть внесение следующих изменений в действующее законодательство:

- ч. 3 ст. 15 Закона Украины «О нефти и газе» дополнить предложением следующего содержания: «Для участия в конкурсе заявитель предоставляет в следующие документы:

заявку на участие, форма которой определяется специально уполномоченным центральным органом государственной власти по вопросам геологического изучения и обеспечения рационального использования недр и утверждается Кабинетом Министров Украины;

документы, подтверждающие возможность осуществления соответствующего вида хозяйственной деятельности, перечень которых определяется Кабинетом Министров Украины;

программу осуществления соответствующей деятельности с указанием способа ее осуществления, сроков выполнения работ, источников финансирования, способов обеспечения рационального использования природных запасов нефти и газа в эксплуатируемом месторождении»; ч. 13–14 указанной статьи – исключить;

- ст. 28 указанного Закона «Соглашение об условиях пользования нефтегазоносными месторождениями» - исключить.

Помимо упорядочивания порядка предоставления нефтегазоносных месторождений в пользование, внесение предлагаемых изменений позволит устранить спорную с правовой точки зрения ситуацию, при которой один и тот же государственный орган выдает разрешение, выступая как субъект организационно-хозяйственных полномочий, и является стороной хозяйственного договора (соглашения об условиях пользования месторождением).

### Литература

1. Данилов-Данилян В. Сами пригласили. Почему ураганы навешиваются к нам все чаще? / В. Данилов-Данилян // Мировая энергетика. – 2005. – №11 (23). – С. 158–159.
2. Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
3. Политика энергетического сбережения США // Экономика и управление в зарубежных странах. Ежемесячный информационный бюллетень ВИНТИ РАН. – 2007. – № 9. – С. 19 – 27.
4. Розподіл і споживання: Аналітичні матеріали НАК «Нафтогаз України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http:// www.naftogaz.com](http://www.naftogaz.com)
5. Кюне Г. Основы германского горного права (газ, уголь, нефть) / Г. Кюне / Энергетика и право. Выпуск 2. – М.: Новая правовая культура, 2009. – С. 116–128.
6. Бобух И.Н. Особенности диспропорциональности составляющих национального богатства Украины / И.Н. Бобух // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: Экономическая. – 2010. – Выпуск 38-2. – С. 174 – 181.

*Захарченко Андрій Миколайович,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського права  
Донецького національного університету,  
м. Донецьк*

### **ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ ТА МАЙНОМ**

Одним з важливих чинників, що впливають на ефективність управління об'єктами державної власності, є побудова злагодженої системи органів, які безпосередньо здійснюють права та обов'язки держави як власника. Разом з тим існуюча в Україні інституційна система управління такими об'єктами є недосконалою, що підтверджується

чисельними проблемами у державному секторі економіки.

Останнім часом в цій системі відбулися зміни, що проявилися, зокрема, в утворенні Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном (далі – Агентство держмайна). Зазначений орган утворено згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 шляхом реорганізації Міністерства промислової політики України [1]. Однак визначення правового статусу Агентства держмайна ще не завершено, і прийняті нормативно-правові акти не дають чіткої відповіді на питання щодо місця цього органу в механізмі управління державним майном.

Оскільки Агентство держмайна було утворено нещодавно, правовий статус цього органу у науковій літературі не досліджувався.

Вищевказане свідчить про актуальність порушеного питання та доцільність його наукової розробки з метою обґрунтування відповідних пропозицій.

Ідея про створення в Україні спеціально уповноваженого органу з питань управління корпоративними правами держави не є новою. У 1998-1999 роках функціонувало Національне агентство України з управління державними корпоративними правами, яке згодом було ліквідовано [2]. Правовий статус новоутвореного Агентства держмайна значною мірою є схожим із статусом Національного агентства, що діяло раніше.

Основа правового статусу Агентства держмайна встановлено Положенням, затвердженим Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 451/2011 [3]. Крім того, на цей орган поширюються загальні норми Господарського кодексу України [4], Законів України «Про управління об'єктами державної власності» [5] та «Про центральні органи виконавчої влади» [6], що закріплюють організаційно-господарські повноваження відповідних державних органів стосовно реалізації прав держави як власника.

Основним завданням Агентства держмайна є реалізація державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави (п. 3 Положення). Це завдання, як і сама назва Агентства, вказують на те, що йому мала б відводитись роль єдиного методологічного, координуючого та контролюючого органу з питань управління об'єктами державної власності. Про необхідність визначення такого органу йшлося, зокрема, у Програмі «Власність народу», затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2005 р. № 413 [7]. Однак аналіз повноважень, закріплених за Агентством держмайна, дозволяє стверджувати, що вони не забезпечують ключового положення Агентства у складній системі суб'єктів, які управляють об'єктами державної власності.

Більшість зазначених повноважень нічим не відрізняється від тих, що закріплені у

відповідній сфері за міністерствами та іншими органами виконавчої влади Законом України «Про управління об'єктами державної власності». Зокрема, Агентство держмайна уповноважено приймати рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності, які належать до сфери його управління, затверджувати статuti цих підприємств, установ та організацій, призначати та звільняти їх керівників, затверджувати річні фінансові та інвестиційні плани тощо (п. 4 Положення). При цьому критерії віднесення певних об'єктів державної власності саме до сфери управління Агентства держмайна є невизначеними. Водночас частка повноважень міжвідомчої спрямованості (які передбачають участь Агентства у вирішенні питань ефективного використання державного майна, що перебуває у сфері управління інших органів державної влади) у загальному обсязі господарської компетенції Агентства є незначною. Серед таких повноважень слід відзначити, зокрема, повноваження щодо участі у визначенні стратегії використання державного майна, розвитку державних підприємств, господарських товариств, у статутних фондах яких є державна частка, а також узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Агентства.

Розглянутий підхід до визначення переліку повноважень Агентства дає підстави для критики, адже, виходячи із змісту завдання, покладеного на Агентство, переважну частину у цьому переліку мали б складати саме повноваження міжвідомчої спрямованості. В іншому разі Агентство стає в один ряд з тими органами виконавчої влади, що здійснюють управління діяльністю певного кола суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні цих органів.

Слід також відзначити, що з прийняттям Положення про Агентство виникла конкуренція окремих повноважень цього органу із повноваженнями, раніше закріпленими за Фондом державного майна України. Зокрема, це стосується повноважень щодо заснування господарських товариств, які утворюються за участю держави, а також ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності (п.п. 5, 31 п. 4 Положення). Можна припустити, що надання цих повноважень Агентству має на меті зміну існуючої системи розподілу функцій між різними суб'єктами управління державним майном, і у подальшому Фонд державного майна України виконуватиме лише функцію приватизації об'єктів державної власності. Разом з тим, на відміну від повноважень Агентства, повноваження Фонду державного майна України визначено Законом України «Про управління об'єктами державної власності» (ст. ст. 7, 11, 12), який має вищу юридичну силу щодо Положення. Отже, усунення зазначеної колізії потребує внесення відповідних змін до цього Закону.

Ще одним проблемним аспектом правового статусу Агентства є визначення ступеню його самостійності у виробленні та прийнятті рішень з питань управління об'єктами державної власності. Так, на момент створення Агентства передбачалося, що його діяльність буде спрямовуватися і координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України. У цьому простежувалося врахування досвіду Російської Федерації щодо віднесення Федерального агентства по управлінню державним майном до відання Міністерства економічного розвитку Російської Федерації [8]. Однак 6 квітня 2011 р. Агентство держмайна було виключено з переліку органів, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра економічного розвитку і торгівлі України [9].

Таке рішення заслуговує підтримки, адже Міністерство економічного розвитку і торгівлі України належить до кола суб'єктів, що управляють об'єктами державної власності. У разі здійснення цим Міністерством керівних і координуючих функцій (фактично – функцій вищестоящого органу) щодо Агентства держмайна, останнє навряд чи могло б дати об'єктивну оцінку діям Міністерства стосовно реалізації його організаційно-господарських повноважень у сфері управління зазначеними об'єктами.

При цьому відповідний аспект правового статусу Агентства держмайна залишається невирішеним. По-перше, невизначено, якому органу це Агентство безпосередньо підзвітне і підконтрольне, у зв'язку з чим постає питання щодо порядку реалізації окремих його повноважень. Наприклад, передбачено, що Агентство держмайна «вносить пропозиції щодо приватизації, санації, реструктуризації, передачі в комунальну власність, закріплення в державній власності державних підприємств та пакетів акцій господарських товариств, що належать до сфери його управління» (п.п. 20 п. 4 Положення). Однак не конкретизовано, якому саме органу такі пропозиції повинні вноситися. По-друге, правомірність виведення Агентства держмайна із кола органів, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра, може ставитись під сумнів, оскільки, виходячи із загальних положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» таке спрямування і координація є обов'язковими (ч. 2 ст. 16, ст. 18).

З урахуванням викладеного, можна дійти висновку, що визначення правового статусу Агентства держмайна потребує особливого підходу, що обумовлено його важливою роллю у сфері реалізації державної політики з управління об'єктами державної власності. Для вирішення вище розглянутих питань доцільно визнати, що Агентство держмайна є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, підкресливши тим самим особливе місце цього органу серед інших суб'єктів, уповноважених управляти державним майном. Забезпечення такого статусу повинно

супроводжуватися уточненням компетенції Агентства держмайна, основу якої мають становити повноваження міжвідомчого спрямування, що передбачають, зокрема, здійснення моніторингу загального стану управління об'єктами державної власності, оцінку ефективності діяльності у вказаній сфері інших органів державної влади та вжиття заходів щодо її удосконалення. При цьому необхідно усунути дублювання функцій Агентства та Фонду державного майна України шляхом вилучення з компетенції останнього повноважень з управління корпоративними правами держави та ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності.

Реалізація цієї пропозиції потребує внесення відповідних змін та доповнень до Законів України «Про управління об'єктами державної власності» та «Про центральні органи виконавчої влади» з подальшим уточненням Положення про Агентство держмайна.

### Література

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
2. Про Положення про Національне агентство України з управління державними корпоративними правами: Указ Президента України від 2 вересня 1998 р. № 969/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 35. – Ст. 3.
3. Про Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном: Указ Президента України від 13 квітня 2001 р. № 451/2011. – [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13432.html>.
4. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
5. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – Ст. 2726.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. // Голос України. – 2011 р. – 9 квітня.
7. Про затвердження Програми «Власність народу»: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2005 р. № 413 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 23. – Ст. 1271.
8. О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом: Постановление Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432. – [Электронный ресурс] //

Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом. – Режим доступа: <http://ca.rosim.ru/about.aspx?CatalogId=315586>.

9. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 370/2011 (станом на 08.04.2011 р.) // Урядовий кур'єр. – 2011. – 12 квітня.

*Зверева Елена Владимировна,  
кандидат юридических наук, доцент,  
ООО «Восточноукраинский юридический союз»,  
г. Донецк*

## **РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОММУНАЛЬНОГО ТОРГОВОГО ПРЕДПРИЯТИЯ С ЦЕЛЬЮ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА**

Проблемы эффективного использования объектов публичной собственности на современном этапе приобретают все большее значение. К таким объектам могут относиться торговые предприятия, создаваемые органами местной власти в порядке, установленном законом.

Согласно п. 1 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении» [1] территориальным громадам сел, поселков, городов, районов в городах принадлежит право коммунальной собственности на движимое и недвижимое имущество, в том числе нежилые помещения в которых могут располагаться коммунальные торговые предприятия. Указанный вид торговых предприятий могут создаваться, например, для незащищенных слоев населения, с целью реализации товаров первой необходимости по социальным ценам. При этом согласно п. 4 указанной статьи, районные и областные советы от имени территориальных громад сел, поселков, городов осуществляют управление объектами их совместной собственности, удовлетворяющие потребности территориальных громад.

Хозяйственная деятельность коммунальных предприятий сферы розничной торговли является разновидностью хозяйственно-торговой деятельности, регламентируемой главой 30 Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХКУ) [2]. Под которой понимается деятельность субъектов хозяйствования в сфере товарного оборота, направленная на реализацию продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления (ст. 263 ХКУ).

Согласно ст. 263 Хозяйственного кодекса Украины торговая деятельность является одним из видов хозяйственной деятельности, под которой понимается деятельность,



осуществляемая субъектами хозяйствования в сфере товарного оборота, направленная на реализацию товаров народного потребления, а также дополнительная деятельность, обеспечивающая их реализацию путем предоставления соответствующих услуг.

Хозяйственно-торговая деятельность коммунального торгового предприятия может осуществляться в форме розничной торговли и общественного питания. При этом правовая регламентация порядка осуществления торговой деятельности направлена на защиту потребительского рынка в целом и всех его участников.

Особенность законодательства о защите потребительского рынка состоит в том, что деятельность хозяйствующих субъектов сферы торговли регламентируется большим количеством нормативно-правовых актов, цель которых состоит, прежде всего, в защите потребительского рынка и обеспечении прав потребителей. Детально регламентируя деятельность хозяйствующего субъекта относительно предоставления услуг потребителям (торговая деятельность является разновидностью обслуживания потребителя – торгового) [3, с. 15–25], каждый из нормативно-правовых актов конкретизирует, и детализирует положения ХКУ, Гражданского кодекса Украины (далее – ГКУ) и Закона Украины «О защите прав потребителей» [4] относительно определенного вида деятельности.

В своей деятельности коммунальные торговые предприятия должны руководствоваться положениями Законов Украины «О защите прав потребителей», «О потребительской кооперации», «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения», «О безопасности и качестве пищевых продуктов», «О применении регистраторов расчетных операций в сфере торговли, общественного питания и услуг», Порядком осуществления торговой деятельности и правилами торгового обслуживания населения утвержденными Постановлением Кабинета Министров Украины от 15.06.2006 г. № 833, Правилами работы заведений (предприятий) ресторанного хозяйства № 219, Правилами пользования средствами измерительной техники в сфере торговли, общественного питания и предоставления услуг, утвержденным Государственным комитетом стандартизации, метрологии и сертификации Украины от 24.12.2001 г. № 633 и зарегистрированным в Министерстве юстиции Украины 10.01.2002 г. № 18/6306 и другими нормативно правовыми актами.

Согласно положений «Порядка осуществления торговой деятельности и правил торгового обслуживания населения», утвержденного постановлением Кабинетом Министров Украины от 8 февраля 1995 г. [5], согласно которому торговая деятельность – это инициативная, самостоятельная деятельность юридических лиц и граждан по осуществлению купли и продажи товаров народного потребления с целью получения прибыли.

В Порядке осуществления торговой деятельности и правилах торгового обслуживания населения, утвержденных Постановлением Кабинета Министров Украины от 15.06.2006 г. № 833 [6] понятие торговой деятельности отсутствует. Имеется только отсылка к ДСТУ 4303-2004 «Роздрібна та оптова торгівля. Терміни та визначення понять» і ДСТУ 4281-2004 «Заклади ресторанного господарства. Класифікація».

Понятие «торговля» дано в Законе Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» [7], в котором торговля определяется как любые операции, осуществляемые по договору купли-продажи, мены, поставки и другим гражданско-правовым договорам, предусматривающим передачу права собственности на товар.

Представляется, что более удачное уточнение терминов, употребляющихся в нормативно-правовых актах, регулирующих торговую деятельность, содержится в письме МВЭС-торга Украины от 17 марта 1998 г. № 15-03/29-192 [8, с.7]. В соответствии с этим письмом в практической деятельности следует исходить из следующего определения понятия внутренней торговли: это сфера предпринимательской деятельности по реализации товарной продукции на внутреннем рынке страны субъектами хозяйствования всех форм собственности, охватывающая оборот средств производства и потребительских товаров и включающая оптовую торговлю и посредничество в торговле, розничную торговлю.

Изложенное позволяет под торговой деятельностью, как видом хозяйственной деятельности, предусмотренной в законе о лицензировании, понимать деятельность, направленную на реализацию товарной продукции с целью получения прибыли. Законодатель не предусмотрел каких-либо ограничений для субъектов хозяйствования, осуществляющих торговую деятельность. Поэтому субъектами торговой деятельности могут быть коммунальные торговые предприятия, создаваемые органами местного самоуправления с целью удовлетворения потребностей территориальной громады и защиты потребительского рынка.

Помимо указанных ранее нормативно-правовых актов, розничная торговая деятельность регламентируется также определенным количеством правил торговли, которые разрабатываются в соответствии с требованиями закона. Ими регулируются отношения между покупателями и продавцами при продаже отдельных видов товаров (продовольственных и непродовольственных). Необходимость регулирования этого вопроса вызвана особенностью товаров, их потребительских свойств и качеств, способов и сроков хранения. Правила продажи конкретизируют нормы ГКУ и других законов, касающиеся отдельных видов товаров.

Так, в правилах регламентируются особенности продажи продовольственных и непродовольственных товаров, текстильных, трикотажных, швейных и меховых товаров, технически сложных товаров бытового назначения, парфюмерно-косметических товаров, автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, животных и растений, товаров бытовой химии, пестицидов и агрохимикатов, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, оружия и патронов к нему, строительных материалов и изделий, мебели, непериодических изданий, непродовольственных товаров бывших в употреблении, алкогольной продукции, а также всех видов продовольственных товаров.

Данные правила устанавливают определенные требования которым должны соответствовать розничные торговые предприятия, в том числе коммунальные предприятия. Так, субъект хозяйственной деятельности сферы розничной торговли обязан обеспечить состояние торговых помещений для розничной продажи продовольственных товаров в соответствии с требованиями санитарно-гигиенических, технологических, противопожарных норм и правил относительно приема, хранения и реализации промышленных товаров, а также пищевых продуктов и продовольственного сырья, надлежащего хранения материальных ценностей, создания условий для использования регистраторов расчетных операций [9].

Торгово-технологическое оборудование, используемое при розничной продаже продовольственных товаров, должно обеспечивать сохранность их качества и товарного вида в течение всего срока их реализации. Средства измерительной техники, используемые при продаже товаров, должны быть в исправном состоянии, иметь поверочное клеймо территориального органа Государственного комитета Украины по вопросам технического регулирования и потребительской политики и проходить периодическую поверку в установленном порядке.

Однако, для того чтобы заняться осуществлением розничной торговой деятельности, торговое предприятие должно осуществить ряд юридически значимых действий, направленных на фактическое создание субъекта хозяйствования и легитимацию его деятельности.

Прежде всего следует отметить, что в соответствии с пунктом 5 Порядка осуществления торговой деятельности и правил торгового обслуживания населения, утвержденных постановлением Кабинета Министров Украины от 15.06.2006 г. № 833, для того чтобы заниматься торговлей, коммунальное розничное торговое предприятие должно

осуществить государственную регистрацию в качестве субъекта предпринимательской деятельности.

До начала деятельности розничного торгового предприятия субъекту хозяйствования необходимо приобрести торговый патент, лицензию (при необходимости) и получить необходимые разрешения, дающие право на занятие розничной торговой деятельности: на размещение объекта торговли; на размещение малой архитектурной формы (для киосков, палаток, павильонов); органа государственного пожарного надзора и органов санэпидемстанции (СЭС).

Письменное разрешение на размещение объекта торговли предоставляется органом местного самоуправления и согласуется с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора, пожарной охраны, государственной автоинспекции и архитектуры. Оригинал разрешения на право торговли в отведенном месте хранится непосредственно на торговом предприятии и предъявляется по требованию служебных лиц органов государственного контроля и надзора и органов внутренних дел.

Предельный размер сбора за выдачу разрешения на торговлю предусматривала ст. 17 Декрета Кабинета Министров Украины «О местных налогах и сборах» от 20.05.1993 г. № 56-93 [10], согласно которой он не должен был превышать: двадцати необлагаемых минимумов доходов граждан для субъектов, постоянно осуществляющих торговлю в специально отведенных для этого местах; одного необлагаемого минимума доходов граждан в день – за одноразовую торговлю.

При этом, согласно статье 6 Указа Президента Украины «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности субъектов малого предпринимательства» от 03.07.1998 г. № 727/98 [11] плательщики единого налога освобождены от уплаты сбора за выдачу разрешения на размещение объектов торговли. Однако получать разрешения на размещение объекта торговли они должны.

С введением в действие Налогового кодекса Украины от 2 декабря 2010 г. № 2755-VI [12] Декрет Кабинета Министров Украины «О местных налогах и сборах» утратил силу и сегодня п. 10.2.1. ст. 10 Налогового кодекса Украины, установлен сбор за осуществление определенных видов предпринимательской деятельности. Подробно данный вид сбора регламентирует ст. 267 Налогового кодекса. Указанная. К плательщикам указанного сбора кодекс относит субъектов хозяйствования (юридические лица и физические лица – предприниматели), их обособленные подразделения, осуществляющие торговую деятельность и предоставление бытовых услуг. П. 267.1.2. ст. 267 Налогового кодекса устанавливает льготы для субъектов хозяйствования сферы торговли и перечисляет случаи, когда субъект хозяйствования освобождается от уплаты сбора за осуществление

торговой деятельности. В частности от уплаты сбора освобождены аптеки, находящиеся в государственной или коммунальной собственности, а также субъекты хозяйствования, реализующие установленный кодексом перечень продовольственных товаров отечественного производства.

Представляется, что с целью реализации положений ст. 13 Конституции Украины [13] «Держава забезпечує... соціальну спрямованість економіки» необходимо освободить от уплаты сбора за осуществление торговой деятельности коммунальные торговые предприятия, осуществляющие розничную торговлю продовольственными товарами.

Еще одним нормативно-правовым актом который отменил Налоговый кодекс Украины является Закон Украины «О патентовании некоторых видов предпринимательской деятельности» от 23.03.1996 г. № 98/96-ВР [14]. Законом были предусмотрены случаи, когда торговая деятельность осуществляется без приобретения торгового патента или с приобретением льготного торгового патента.

Основанием для приобретения торгового патента является заявка субъекта предпринимательства, которая содержит: наименование субъекта предпринимательской деятельности; извлечение из учредительных документов относительно юридического адреса субъекта предпринимательской деятельности, а в случаях, если патент будет приобретаться для структурного (обособленного) подразделения — справку органа, который согласовал местонахождение структурного (обособленного) подразделения, с указанием этого места; вид предпринимательской деятельности, осуществление которой нуждается в приобретении торгового патента; наименование документа о полной или частичной уплате стоимости торгового патента.

В случае когда субъект предпринимательской деятельности имеет структурные (обособленные) подразделения, торговый патент необходимо приобретать отдельно для каждого структурного (обособленного) подразделения. Оригинал торгового патента размещается на фронтальной витрине магазина, а в случае ее отсутствия – возле регистратора расчетных операций. Торговый патент должен быть открытым и доступным для ознакомления.

Представляется, что в число субъектов, осуществляющих торговую деятельность без приобретения торгового патента следует отнести коммунальные торговые предприятия, реализующие продовольственные товары.

Согласно требованиям статьи 15 Закона Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» от 24.02.1994 г. № 4004-ХІІ [15] введение в эксплуатацию новых и реконструированных объектов производственного, социально-

культурного и другого назначения осуществляется по согласованию с государственной санитарно-эпидемиологической службой.

Если коммунальное торговое предприятие планирует открыть объект торговли продовольственными товарами, то выбор земельного участка под строительство предприятия продовольственной торговли, источника водоснабжения, системы канализации и слива стоковых вод должен осуществляться по согласованию с учреждениями санитарно-эпидемиологической службы.

Последним документом, необходимым для осуществления торговли отдельными видами товаров является лицензия на право осуществления определенного вида деятельности. Виды деятельности, подлежащие лицензированию, определены в статье 9 Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 01.06.2000 г. № 1775-III. [16] Согласно положений указанного закона торговая деятельность подлежит лицензированию только в случае, если субъекты хозяйственной деятельности осуществляют торговлю следующими видами изделий и товаров: изделиями из драгоценных металлов и драгоценных камней, драгоценных; оптовая и розничная торговля лекарственными средствами; оптовая и розничная торговля ветеринарными медикаментами и препаратами; оптовая и розничная торговля пестицидами и агрохимикатами; продажа специальных средств, заряженных веществами слезоточивого и раздражающего действия, индивидуальной защиты и активной обороны; перепродажа предметов искусства; реализация жидкого топлива и биомассы; реализация биогаза, оптовая и розничная торговля алкогольными напитками и табачными изделиями.

Выводы. Под торговой деятельностью, как видом хозяйственной деятельности, предусмотренной в законе о лицензировании, следует понимать деятельность, направленную на реализацию товарной продукции с целью получения прибыли. Законодатель не предусмотрел каких-либо ограничений для субъектов хозяйствования, осуществляющих торговую деятельность. Поэтому субъектами торговой деятельности могут быть коммунальные торговые предприятия, создаваемые органами местного самоуправления с целью удовлетворения потребностей территориальной громады и защиты потребительского рынка.

Местные органы власти могут создавать коммунальные торговые предприятия например, для незащищенных слоев населения, с целью реализации товаров первой необходимости по социальным ценам.

Хозяйственно-торговая деятельность коммунального торгового предприятия может осуществляться в форме розничной торговли и общественного питания. При этом

правовая регламентация порядка осуществления торговой деятельности направлена на защиту потребительского рынка в целом и всех его участников.

Представляется, что с целью реализации положений ст. 13 Конституции Украины «Держава забезпечує... соціальну спрямованість економіки» необхідно освободить от уплаты сбора за осуществление торговой деятельности коммунальные торговые предприятия, осуществляющие розничную торговлю продовольственными товарами. В число субъектов, осуществляющих торговую деятельность без приобретения торгового патента следует отнести коммунальные торговые предприятия, реализующие продовольственные товары.

Правила осуществления различных видов торговой деятельности и правила торговли отдельными видами товаров регламентируют деятельность хозяйствующих субъектов сферы торговли с целью защиты потребительского рынка. Нормативные предписания, устанавливающие обязанности хозяйствующих субъектов сферы торговли и услуг являются правовыми средствами защиты потребительского рынка в сфере торговли.

#### Литература

1. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст.144.
3. Гражданско-правовое регулирование отношений по удовлетворению потребностей граждан / Под ред. В. Грибанова, З. Чешки. – М.: Изд-во МГУ, 1989. – 223 с.
4. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради . – 1991. – № 30. – Ст. 379.
5. Про порядок заняття торговельною діяльністю і правила торговельного обслуговування населення: постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 5. – Ст. 118.
6. Про затвердження Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування населення: постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2006 р. № 833 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1818.
7. Про ліцензування певних видів господарської діяльності від 1 червня 2000 р. № 1775-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
8. Розничная, оптовая торговля. Основные понятия. Термины и определения: Письмо Министерства внешних экономических связей и торговли Украины от 17 марта 1998 г. // Главный бухгалтер. – 2007. – № 4. – С. 7.

9. Про затвердження Правил роздрібної торгівлі продовольчими товарами: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 11.07.2003 р. № 185 //Офіційний вісник України. – 2003. – № 30. – Ст. 1581.
10. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 56-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – Ст. 336.
11. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва: Указ Президента України від 3 липня 1998 р. № 727/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 975.
12. Налоговый кодекс Украины от 2 декабря 2010 г. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14. – Ст.112.
13. Конституція України: Основний закон від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України від 23 березня 1996 р. № 98/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 20. – Ст. 82.
15. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
16. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

*Некрасова Тетяна Валеріївна,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
Інститут економіко-правових  
досліджень НАН України,  
м. Донецьк*

## **ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ЯК ОБ'ЄКТА ПРАВА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ**

На сучасному етапі розвитку України особливої актуальності набуває питання використання об'єктів права власності. Серед різноманіття форм власності в юридичній науці та законодавстві окремих зарубіжних країн використовується поняття публічної власності.

Як зазначає Х.А. Тхабісимов, публічна власність - це основний інститут економічної системи як сукупності соціальних, юридичних та політичних елементів, які визначають специфічний профіль національної держави. Його політико-правове



конституювання пов'язано з однією з базових моделей співвідношення індивідуально-приватних і публічних інтересів, що виникають в результаті інституційно-правових трансформацій у сфері регулювання відносин власності: а) державно-бюрократичної (патерналістської), що будується на фактичній реалізації та законодавчому оформленні злиття інститутів політичної і економічної влади, одержавленні всіх форм власності, проголошення держави в якості єдиного центру національної економічної системи та соціальної правової політики, згортання товарно-грошових відносин, затвердження авторитарно-мобілізаційних методів керівництва життєдіяльністю суспільства; б) ліберально-індивідуалістичної, що відрізняється елімінуванням публічних інституційно-правових форм власності та затвердженням приватної власності як основи соціально-економічних відносин, загальнолюдської цінності, що неминуче веде до утвердження економічного егоїзму, споживацтва та духовної обмеженості; в) солідарницької-корпоративістську, в якій відбувається подолання крайнощів приватноправових й етатистських проєктів у напрямі політичного утвердження та інституційно-правового оформлення державно-приватного (змішаного, багатокладного і т.д.) господарства, що пов'язано з пошуком оптимального співвідношення індивідуальних і колективних інтересів у конвергенційній (перехідній) політичній системі, юридичним обмеженням приватизації суспільної власності, розумної мірою розподілу економічної влади [1].

Публічна власність відповідно до російського законодавства має два різновиди - державну і муніципальну власність. Право державної власності характеризується множинністю суб'єктів, в ролі яких виступають Російська Федерація в цілому (у відношенні майна, що становить федеральну власність) та її суб'єкти - республіки, краю, області і т.д. (щодо майна, що становить їхню власність). Отже, суб'єктами права державної власності виступають саме відповідні державні (публічно-правові) утворення в цілому, тобто Російська Федерація і що входять до її складу республіки краю, області тощо, але не їх органи влади або управління. Останні виступають у майновому обороті від імені відповідного державного утворення та відповідно до своєї компетенції здійснюють ті чи інші правомочності публічного власника (ст. 125 ЦК РФ) [2].

В Болгарії публічна власність є однією з двох форм державної власності (поряд з приватною державної). Публічна власність включає: об'єкти, що є виключною власністю Республіки згідно Конституції Болгарії; майно, надане органам державної влади для виконання їх функцій; інше майно, призначене для постійного задоволення загальнонаціональних потреб. Воно не може бути відчужене, обтяжене речовими правами та придбано за давністю володіння [3].

Діюче законодавство України не містить поняття публічної власності. Виходячи з аналізу законодавства окремих зарубіжних країн та загальнотеоретичних понять можна дійти висновку, що до публічної власності в Україні відноситься державна та комунальна форма власності.

Особливості правового режиму окремих форм власності визначаються Конституцією України, Господарським та Цивільним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами. Так, відповідно до ч.1 ст. 316 Цивільного кодексу України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб [4].

Слід зазначити, що одним з найважливіших видів публічної власності є майно, що використовується у господарському обігу. Згідно зі ст. 139 Господарського кодексу України майном у сфері господарювання визнається сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів. Залежно від економічної форми, якої набуває майно у процесі здійснення господарської діяльності, майнові цінності належать до основних фондів, оборотних засобів, коштів, товарів [5].

На особливу увагу заслуговують особливості правового режиму використання коштів Державного та відповідних місцевих бюджетів, які, виходячи з ч.5 ст. 139 Господарського кодексу України, відносяться до майна у сфері господарювання, а, отже, входять до складу об'єктів права публічної власності.

Незважаючи на різноманітність напрямків використання коштів Державного та відповідних місцевих бюджетів, необхідно зазначити, що значна частина зловживань в цій сфері спостерігається під час надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання.

На сьогоднішній день в законодавстві України не визначено єдиного порядку надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання. Порядок надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання в своїй більшості визначається тимчасовими постановами Кабінету Міністрів України, які, поряд з не узгодженістю з іншими нормативно-правовими актами, досить часто характеризуються нечіткістю основних положень. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Про створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вугледобувних регіонів» від 30 червня 2010 р. № 527 визначено порядок спрямування у 2011 році коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття на створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення

вугледобувних регіонів (надалі – Порядок). Для отримання фінансової допомоги за вказаним Порядком підприємство подає на конкурсний відбір свій бізнес-план. Відповідно до п.3 Порядку до складу конкурсних комісій з оцінки бізнес-планів, утворених за рішенням обласних держадміністрацій, включаються представники робочих органів виконавчої дирекції Фонду та по одному представнику від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. Бізнес-плани підприємств - учасників конкурсу повинні відповідати пріоритетам розвитку економіки, визначеним у програмі соціально-економічного розвитку регіону, завданням територіальної програми зайнятості населення з ефективного використання трудових ресурсів області та містити інформацію щодо обсягу коштів, необхідного для створення нових робочих місць, загальної кількості нових робочих місць [6]. Проте зазначена постанова Кабінету Міністрів України не визначає чітких критеріїв та порядку проведення конкурсного відбору бізнес-планів, відсилаючи лише до програм соціально-економічного розвитку відповідних регіонів.

Таким чином, у зв'язку з відсутністю в законодавстві України єдиного, чіткого та «прозорого» порядку надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання, можна спостерігати масові зловживання з боку посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування під час надання такої допомоги, що у свою чергу досить часто призводить до нецільового використання коштів Державного та відповідних місцевих бюджетів. Вирішення цієї проблеми повинно здійснюватися шляхом розробки та подальшої імплементації в діюче законодавство порядку надання суб'єктам господарювання державної допомоги в цілому та фінансової допомоги зокрема. В техніко-юридичному плані імплементація порядку надання суб'єктам господарювання фінансової допомоги суб'єктам господарювання вбачається шляхом прийняття відповідних доповнень до Господарського кодексу України як нормативного акту, що встановлює правові основи господарської діяльності та розвитку національної економіки.

З урахуванням вищенаведеного, поряд з іншими положеннями про надання державної допомоги суб'єктам господарювання пропонується доповнити Господарський кодекс України статтею, яка буде визначати порядок надання такої допомоги, а саме: *«Спеціально уповноважений орган державної влади або місцевого самоврядування чи підпорядкована їм установа оголошує у засобах масової інформації дату та умови конкурсного відбору заявок суб'єктів господарювання з метою надання їм певних видів державної допомоги. Суб'єкти господарювання подають до спеціально уповноваженого органу державної влади або місцевого самоврядування чи до підпорядкованої їм установи заявку та інші документи, які необхідні для участі у конкурсному відборі з метою*

*отримання державної допомоги. Спеціально уповноважений орган державної влади або місцевого самоврядування чи підпорядкована їм установа розглядають документи, які були подані суб'єктами господарювання з метою участі у конкурсному відборі та за результатами розгляду визначають учасників конкурсного відбору. З урахуванням встановлених критеріїв надання певного виду державної допомоги, спеціально уповноважений орган державної влади або місцевого самоврядування чи підпорядкована їм установа проводять конкурсний відбір та визначають переможців. Результати конкурсного відбору оголошуються всім учасникам та публікуються у засобах масової інформації. Переможці конкурсного відбору укладають зі спеціально уповноваженим органом державної влади або місцевого самоврядування чи підпорядкованою їм установою договір про надання державної допомоги, в якому визначається порядок, строки та інші умови надання державної допомоги. Після укладання договору спеціально уповноважений орган державної влади або місцевого самоврядування чи підпорядкована їм установа надають державну допомогу суб'єктам господарювання в установлені даним договором строки».*

### **Література**

1. Тхабисимов Х.А. Правовой режим института публичной собственности в конвергенционной политической системе: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Ростов-на-Дону. – 2007. – 27 с.
2. [http://www.for-expert.ru/book\\_gp1/271.shtml](http://www.for-expert.ru/book_gp1/271.shtml).
3. <http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17764>.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
5. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
6. Про створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вугледобувних регіонів: постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2010 р. № 527 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 50. – Ст. 1640.

*Овчаренко Руслан В'ячеславович,  
канд.держ.упр., доцент кафедри  
цивільного та господарського права,  
Донецький державний університет управління*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ (ЯК ОБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ)**

Стандартизація відіграє важливу роль у створенні умов, які забезпечують національне виробництво конкурентоспроможної продукції, і, таким чином, спрямована на забезпечення інноваційного розвитку економіки України. Основними принципами державної політики України у сфері стандартизації на сучасному етапі є адаптація стандартів до сучасних досягнень науки і техніки з урахуванням стану національної економіки; забезпечення участі фізичних і юридичних осіб в розробленні стандартів та вільного вибору ними видів стандартів при виробництві чи постачанні продукції; відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття стандартів з урахуванням інтересів усіх заінтересованих сторін, підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників. Саме ці принципи національної стандартизації є системоутворюючими та такими, що забезпечують інтеграцію економіки України в європейський та міжнародний простір.

В умовах жорсткої економічної конкуренції яка, існує в рамках єдиного ринку ЄС, впровадження гармонізованої з європейською моделлю національної системи стандартизації потребує належного організаційно-правового забезпечення максимального економічного ефекту використання національних стандартів, як об'єктів публічної власності. Ефективне використання національних стандартів повинно здійснюватися за такими основними напрямками:

- забезпечення остаточного переходу від державної до національної системи стандартизації;
- забезпечення належної правової охорони майнової складової прав інтелектуальної власності на національні стандарти;
- визначення критеріїв ефективності застосування національних стандартів та законодавчого впровадження на їх основі моніторингу результатів застосування.

*Забезпечення остаточного переходу від державної до національної системи стандартизації.* Протягом 2001-2011 рр. була прийнята відповідна законодавча база, яка відповідає вимогам ЄС та міжнародних організацій, що й створило умови для вступу України в СОТ. В сфері стандартизації, як на основі технічного регулювання, було

створено мережу технічних комітетів (ТК) стандартизації – 153 у різних сферах економіки. Органами Держспоживстандарту України виконано значний обсяг робіт із гармонізації національних стандартів з відповідними міжнародними та європейськими. Сьогодні в Україні прийнято більше 6 500 таких стандартів, одночасно переглядаються стандарти, прийняті до 2001 року (з 2006 р. в Україні скасовано більш 3500 стандартів СРСР). Особливо важливим елементом процесу реформування системи технічного регулювання є розроблення технічних регламентів (ТР). До 2012 р. планується запровадити близько 50 технічних регламентів, що дозволить вилучити з Переліку продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, 17 розділів.

Наведені вище досягнення безумовно надають суб'єктам господарювання значні можливості нарощувати виробничий потенціал, створювати і впроваджувати прогресивні технології й нові види високоякісної, конкурентоспроможної продукції для інтеграції у світову економіку. У той же час, ефективність національної системи стандартизації значно обмежується, існуючою формою організації центрального органу виконавчої влади с сфері стандартизації. Нажаль, майже за десять років реформи технічного регулювання, в Україні так і не вдалось здійснити перехід від регулювання сферою стандартизації органами державної влади, до створення національного органу в сфері стандартизації.

Створення національного органу в сфері стандартизації, передбачає відмову держави від монополії її влади в сфері стандартизації, та створення такої системи управління відповідно до якої, держава, суб'єкти господарювання та споживачі виступають рівноправними партнерами. Саме такий підхід, дозволив створити одними з найпотужніших системи стандартизації Німеччини, Франції, Великобританії, науково-технологічний рівень яких є одним із самих високих у світі. В зазначених країнах, ще в середині двадцятого сторіччя, держава делегувала функцію управління сферою стандартизації некомерційним неурядовим організаціям, залишивши лише за собою контроль за безпекою в цієї сфері. Юридично такий перехід був, оформлений або підписанням угоди між урядом країни та некомерційною неурядовою організацією, або шляхом прийняття відповідного закону. В умовах ринкової економіки, саме така форма управління системою стандартизації, забезпечує її стійкий науково-технологічний розвиток. Оскільки жодний державний бюджет не зможе забезпечити фінансування науково-технологічних робіт з розробки стандартів, основними користувачами яких є суб'єкти господарювання.

Головною рисою національних систем стандартизації держав членів ЄС, є забезпечення участі суб'єктів господарювання, їх об'єднань, споживачів на всіх рівнях управління цими системами – від розробки стандартів до участі у формуванні та

забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, сертифікації, підтвердження відповідності, управління якістю. Повноцінне набуття зазначеної ознаки національною системою стандартизації, неможливе без зміни організаційно-правового статусу центрального органу державної влади в сфері стандартизації. За часи реформи, функції та повноваження Держспоживстандарту України не одноразово змінювалися, приймалися та відмінялися і вкрай помилкові рішення про ліквідацію цього органу. Проте усі зміни у законодавстві були обумовлені важливою, але не вирішальною для розвитку стандартизації метою, розмежуванням господарської компетенції та уникненням дублювання повноважень між органами державної влади. Відповідно до Закону України «Про стандартизацію», реальна участь суб'єктів господарювання, їх об'єднань, споживачів у управлінні національною системою стандартизації забезпечуються лише на рівні розробки стандартів, шляхом участі на добровільних засадах у діяльності ТК.

Відсутність у наведених суб'єктів реальної можливості бути повноцінними учасниками процесу управління в сфері стандартизації має прямий зв'язок з фінансуванням робіт по розробці, впровадженню, перегляду та гармонізації національних стандартів. Необхідно ще раз наголосити, що жодна із трьох світових моделей національних систем стандартизації, не передбачає майже сто відсоткове державне фінансування цієї сфери. За даними фахівців, в Україні, кількість національних стандартів, які розроблено за кошти суб'єктів господарювання, не перевищує 2,5% загальної кількості національних стандартів. Наприклад, у країнах з розвинутою ринковою економікою частка бізнесу у фінансуванні цих робіт складає понад 50%. Відомості про розмір бюджету національних органів в сфері стандартизації є ще більш вражаючими – у 2008 р. бюджет Німецького інституту зі стандартизації (DIN) склав 68 млн. євро.

*Забезпечення належної правової охорони майнової складової прав інтелектуальної власності на національні стандарти.* Застосування стандартів дозволяє раціонально використовувати технічні та людські ресурси; враховувати й розвивати правила техніки безпеки і умови захисту природного довкілля; звести до мінімуму витрати на розроблення конструкторської та технологічної документації; узгодити організаційні, виробничі та експлуатаційні процеси з позиції економічної доцільності. Наведені вище переваги застосування національних стандартів, характеризують високій науковий та технологічний рівні робіт пов'язаних з їх розробкою та впровадженням, що в свою чергу обумовлює необхідність відповідної правової охорони прав інтелектуальної власності власників стандартів. Закон України «Про стандартизацію» встановлює, що право

власності на національні стандарти, правила усталеної практики, класифікатори та каталоги належить державі. Від імені держави права власника на ці документи здійснює центральний орган виконавчої влади з питань стандартизації.

В Україні, сфера захисту прав інтелектуальної власності, якої характеризується високим рівнем правопорушень, питання правомірного використання національних стандартів потребують спеціальних юридичних досліджень. Перш за все, ключовим питанням є захист майнової складової інтелектуальних прав держави на національні стандарти. Основними законодавчими актами в сфері захисту об'єктів інтелектуальної власності є Закони України «Про авторське право і суміжні права», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» та «Про охорону прав на промислові зразки». Аналіз змісту наведених вище законів, дозволяє зазначити відсутність надання правової охорони національним стандартам – об'єктам державної власті. Біль того Закон України «Про авторське право і суміжні права» (ст. 10) прямо вказує що державні стандарти не підлягають правової охороні, як об'єкти авторського права. Спроба знайти у діючому законодавстві України забезпечення правової охорони національних стандартів як інших об'єктів інтелектуальної власності не досягла свої мети. Таким чином, через відсутність у законодавстві належної правової охорони, фактично унеможлиблюється притягнення порушників інтелектуальних прав до відповідальності за незаконне використання (перш за все розповсюдження) національних стандартів.

Певні обмеження для незаконного використання національних стандартів передбачені у Законі України «Про стандартизацію». Законодавець у ст. 15 Закону забороняє повністю чи частково відтворювати, тиражувати і розповсюджувати як *офіційні видання* будь-які стандарти, кодекси усталеної практики, класифікатори або їх частини без дозволу їх власника чи уповноваженої ним особи. Власник об'єкта права власності має право на відшкодування збитків, завданих йому недозволенним розповсюдженням стандарту, правил усталеної практики, класифікатора та каталогу. Безумовно заборона на *офіційне* видання без дозволу та закріплення права на відшкодування збитків, є важливим правовим засобом попередження порушень інтелектуальних прав на національні стандарти, але є не достатнім для притягнення до відповідальності через відсутність відповідного правового механізму.

*Визначення критеріїв ефективності застосування національних стандартів та законодавчого впровадження на їх основі моніторингу результатів застосування.* Дослідження ефективності застосування національних стандартів в Україні на належному науковому рівні ще не розчинилось. В зв'язку з чим, для висновків щодо їх необхідності



та важливості для розвитку національної економіки, слід звернути увагу на деякі результати іноземних досліджень.

Досліджуючи у 2005 р. вплив стандартизації на зростання виробництва у Великій Британії та використовуючи дані за 1948-2002 рр., Департамент торгівлі та промисловості (DTI) установив, що існує зв'язок між стандартами і зростанням продуктивності праці, розрахованої на довгостроковий термін. Зростання на 1% кількості національних стандартів підвищує продуктивність праці на 0,05%. При цьому, за вказаний період внаслідок використання стандартів, продуктивність праці зросла на 13%. Емпірична робота, здійснена Радою стандартизації Канади у 2007 р. доводить, що зростання кількості стандартів додає 17% зростання продуктивності праці і 9% зростання реального ВВП Канади за період 1981-2004 рр. Це означає, що збільшення національних стандартів стало дуже важливим фактором зростання продуктивності праці та обсягів виробництва продукції. Дослідження національного органу Австралії доводять, що існує тісний зв'язок між продуктивністю праці та загальною кількістю (фондом) стандартів. Коли стандарти виражено як окрема змінна величина, збільшення фонду стандартів на 1% спричиняє зростання продуктивності виробництва на 0,17%. За експертними оцінками Німецького інституту з стандартизації економічний ефект від упровадження стандартів у виробництво склав у 2007 р. приблизно 16 млрд. євро або 1% ВВП Німеччини. Емпіричний аналіз, зроблений у Китаї, показав, що з 1978 по 2007 р. збільшення фонду національних стандартів на 1% призвело до зростання ВВП на 0,079 %. Декілька досліджень було присвячено користі міжнародних стандартів. Розглядаючи роль стандартів у торгівлі, групою експертів у 2004 р. було доведено, що збільшення у середньому на 1% кількості міжнародних стандартів як національних призводить до зростання на 0,33 % обсягу торгівлі. Інший документ, підготовлений Світовим Банком у 2007 р., подає емпіричний доказ впливу міжнародної гармонізації на торгівлю. У ньому стверджується, що стандарти ЄС на продукцію, гармонізовані з міжнародними стандартами, обмежують африканський експорт/імпорт текстилю та одягу менше, ніж стандарти на продукцію ЄС, які не гармонізовані з міжнародними нормами. Іншими словами, стандарти, гармонізовані з міжнародними, мають менший негативний вплив на експорт країн, що розвиваються, ніж не гармонізовані.

Враховуючи наведене вище, слід зазначити, що систему національної стандартизації можна визнати ефективною, якщо вона забезпечує своєчасне розроблення високоякісних стандартів, що їх результативно використовують учасники господарського обігу.

## **НЕПРЯМІ ПОЗОВИ ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ**

Становлення ринкової економіки в Україні призвело до виникнення великої кількості господарських товариств та активного розвитку корпоративних правовідносин, що потребує відповідного механізму захисту корпоративних прав.

Сучасна ситуація характеризується збільшенням кількості порушень таких прав внаслідок неправомірних дій посадових осіб товариства, проте передбачених наразі прямих позовів акціонерів або учасників недостатньо, оскільки такі позови подаються від імені і за дорученням самого товариства, а його посадові особи не зацікавлені в наданні повноважень на звернення до суду з позовом до них самих. Відтак захист акціонером чи учасником корпоративних інтересів товариства, яке зазнало збитків внаслідок неправомірних дій його посадових осіб, є малоефективним.

У законодавстві передбачено позови від імені і за дорученням товариства, але можливість звернення із непрямыми позовами обмежена через відсутність вирішення таких питань як належність позивача у названих випадках.

У науковій літературі питання захисту корпоративних прав з використанням непрямих позовів розглядалися Л.А. Островською, Ю.О. Поповим, В.А. Гурєєвим, Б.А. Журбіним, проте у контексті їх правової природи та передумов виникнення права на непрямий позов. Питання права на подання відповідного позову та процесуальні аспекти його застосування в межах вирішення корпоративних спорів залишаються мало дослідженими.

З огляду на наведене, дослідження питання застосування непрямих позовів для захисту корпоративних прав є актуальним. Метою такого дослідження є обґрунтування пропозицій щодо законодавчого забезпечення права на подання відповідного позову.

Характеризуючи непрямі позови, як засіб захисту корпоративних прав, варто зазначити, що у науці господарського процесуального права існує класифікація позовів за їх предметом (позови про визнання, присудження, перетворення) та за матеріально-правовим критерієм (позови за видами відповідних спірних правовідносин). Крім цього, у зв'язку з можливістю судового захисту різноманітних інтересів та з урахуванням ч. 2 ст. 124 Конституції України, за якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, виникає необхідність здійснення класифікації позовів ще за одним критерієм – за характером інтересів, що захищаються, та користонабувачем. За останньою ознакою позови поділяють на: а) особисті; б) спрямовані на захист публічних

та державних інтересів; в) спрямовані на захист прав інших осіб; г) спрямовані на захист невизначеного кола осіб; д) непрямі (похідні) позови [1, с. 52].

Особливість непрямих позовів полягає в тому, що позивачі захищають свої інтереси, але роблять це не прямо, а опосередковано. Концепція непрямого позову виникла з практики англійського трасту – довірчого управління чужим майном, яке покладається на менеджерів, що повинні діяти найбільш ефективно, добросовісно і розумно в інтересах власників майна. Цей же принцип лежить і в основі діяльності організації з корпоративним устроєм: на посадових осіб покладається обов'язок добросовісно управляти майном та коштами, переданими учасниками, акціонерами, вкладниками. Однак інколи менеджери діють у власних інтересах, а не в інтересах акціонерів, які їх найняли. Це може призводити до настання збитків у організації з корпоративним устроєм, а також у її учасників.

Такі конфлікти і є причиною появи непрямих позовів як правового засобу впливу на посадовців корпорацій з боку окремих акціонерів, у т.ч. міноритарних, які не здатні на етапі укладення правочинів захищати свої законні інтереси. Наприклад, фізичні та юридичні особи, при придбанні акції, набувають певних майнових прав вимоги до акціонерного товариства – на участь у розподілі прибутку, на отримання частини майна у разі ліквідації товариства. Майнові права вимоги також є «майном», а тому забезпечуються правовими гарантіями, включаючи охорону законом прав акціонерів, у т.ч. міноритарних акціонерів як слабкої сторони в системі корпоративних відносин, і судовий захист порушених прав.

Непрямий позов, що пред'являється акціонером, спрямований на захист інтересів акціонерного товариства, яке зазнало збитків внаслідок неправомірних дій його посадових осіб. Однак у кінцевому рахунку акціонери захищають і власні інтереси, оскільки після відшкодування збитків чи повернення неправомірно відчуженого майна збільшуються активи акціонерного товариства, може підвищитися ринкова вартість його акцій. При цьому пред'явлення непрямих позовів спрямоване не лише на захист приватних інтересів акціонерів, але й на досягнення таких публічних цілей, як залучення приватних інвестицій в економіку та забезпечення стабільності суспільних відносин у сфері цивільного обороту.

Непрямі позови характеризуються специфічним суб'єктним складом спірних матеріально-правових та процесуально-правових відносин, що виникають з них. Враховуючи те, що найбільш численними та поширеними серед організацій з корпоративним устроєм є акціонерні товариства, доцільно розглянути правову природу непрямих позовів на їхньому прикладі. В таких випадках пряма матеріально-правова вимога належить акціонерному товариству, яке є користонабувачем за позовом та на

користь якого стягується присудження. Суб'єктом, зобов'язаним відшкодувати заподіяні збитки, виступає посадова особа товариства.

При цьому право на позов надано учасникам юридичної особи, які розглядаються як позивачі. Відповідачами виступають або посадові особи товариства, які заподіяли збитки, або особи, які є сторонами оспорюваного правочину.

Одним із складних питань непрямих позовів є питання про позивача, бо немає визначеності стосовно акціонера, як суб'єкта господарського процесу, при зверненні до суду з позовною заявою: як самостійний позивач чи законний представник акціонерного товариства, яке у свою чергу є позивачем.

За загальним правилом представництва, представник не може бути користонабувачем за тими юридичними діями, що ним вчинюються, у тому числі і в суді, від імені особи, яку він представляє. У випадку задоволення позову непрямим користонабувачем буде акціонер, оскільки у кінцевому рахунку він захищає власні майнові інтереси. Тому пропонується, щоб акціонери, пред'являючи непрямий позов, діяли від власного імені як самостійні позивачі.

Враховуючи непоодинокі випадки зловживання посадовими особами господарських товариств своїми правами, вчинення ними правочинів, що суперечать як інтересам товариств, так і їх учасників, останні намагаються захистити інтереси товариств та опосередковано свої інтереси шляхом подання позовів до суду. Однак судові органи у задоволенні таких позовів відмовляють, посилаючись на відсутність у учасників товариств наданого законом права на звернення до судів з подібними позовами.

Така позиція ґрунтується на рішенні Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес), за яким охоронювані законом інтереси акціонерного товариства не можуть вважатися тотожними простій сукупності індивідуальних охоронюваних законом інтересів його акціонерів [2].

Аналогічну позицію зайняв і Вищий господарський суд України, який у п. 2.2.1 своїх рекомендацій № 04-5/14 від 28.12.2007 р. «Про практику застосування законодавства у розгляді справ, що виникають з корпоративних відносин» зазначив, що законодавством не передбачено право акціонера звертатись до суду за захистом прав акціонерного товариства, крім випадків, коли він уповноважений на це відповідним товариством, або якщо таке право надається йому статутом [3]. Отже акціонер вправі виступати на захист прав та інтересів акціонерного товариства в суді тільки як представник, подаючи позов від

імені і за дорученням самого акціонерного товариства, оскільки відсутність уповноваження може бути підставою для відмови у задоволенні позову.

Такий стан речей не сприяє ефективному захисту інтересів акціонерів, оскільки посадові особи товариства, що зловживають своїми правами, не зацікавлені в наданні повноваження на пред'явлення позовів для захисту інтересів товариств від їх власних неправомірних дій (бездіяльності) чи для притягнення їх же до майнової відповідальності, тобто, акціонери можуть подати позов від імені товариства до його посадових осіб часто тільки після їх звільнення із займаних посад, а цей процес, потребує значного часу і часто пов'язаний з тривалими судовими розглядами.

Можливість пред'явлення непрямих позовів передбачена законодавством багатьох країн світу, зокрема: США, Німеччини, Франції, Росії. Так, Федеральний закон Російської Федерації «Про акціонерні товариства» від 26.12.1995 р. № 208-ФЗ передбачає ряд випадків, коли допускається пред'явлення непрямих позовів акціонерами товариства, серед яких позови акціонерів дочірнього товариства до основного товариства про відшкодування збитків, завданих цьому товариству з вини основного товариства [4].

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок про доцільність надання акціонерам (учасникам) права звертатися від власного імені до суду з позовами в інтересах товариства. Для цього необхідно доповнити Закон України «Про акціонерні товариства» та Закон України «Про господарські товариства» відповідними нормами.

### Література

1. Ярков В.Н. Косвенные иски: проблемы теории и практики / В.Н. Ярков // Корпоративный юрист. – 2007. – № 11. – С. 50–57.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.
3. Про практику застосування законодавства у розгляді справ, що виникають з корпоративних відносин: Рекомендації президії Вищого господарського суду України від 28.12.2007 р. № 04-5/14 // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 22–27.
4. Об акционерных обществах: Федеральный закон Российской Федерации от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 1.

## **ГЕНЕЗА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ЯК СТОРОНИ В ПРАВОВІДНОСИНАХ З ПЕРЕВЕЗЕНЬ ВОДНИМ ТРАНСПОРТОМ**

З давніх давен історії людство освоювало водні простори Землі, вживало їх для своїх цілей. З появою економічних відношень значення води та водного транспорту зросло. Разом із розвитком науки та техніки також вдосконалювались і нормативно правові акти, які регулювали правові стосунки з перевезень водним транспортом [1].

Вагомою особливістю перевезень водним транспортом є середовище в якому відбувається перевезення. Відповідно до ст. 13 Конституції України – водні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Таким чином Держава є рівним учасником правовідносин з перевезення водним транспортом, не лише як регулюючий орган, а й як сторона – власник водних ресурсів, які є державною власністю.

Правовідносини стосовно перевезень вантажів регулюються письмевними та не письмевними нормами права здавна. Протягом історії ці акти розвивались та вдосконалювались. Таким розвитком та змінами у своїх наукових трудах займалися такі вчені сьогодення як С. Горчаков, Г. Шершеневич, Ф. Мартенс, О. Брильов [2–4].

Цілями зазначеної статті являється:

- проаналізувати нормативно – правову базу, яка регулювала правовідносини з перевезень вантажів водним транспортом у різні історичні епохи, вивчити зміну статусу держави, як керуючого державною власністю в зазначених правовідносинах;
- зробити висновки що до забезпечення правового захисту приватних сторін та держави, в різні часи.

Правовідносини між сторонами у договорі перевезення водним транспортом складаються з таких елементів як:

- суб`єкти правовідносин;
- об`єкт правовідносин;
- зміст правовідносин, який включає в себе права, обов`язки сторін за договором та відповідальність.

В даній статті найбільша увага буде приділена змісту правовідносин, та особливо відповідальності.

Протягом багатьох віків існування такого виду перевезення, як перевезення вантажів водним транспортом міра впливу держави багато разово змінювалась. Якщо проаналізувати такі зміни та результати, які вони мали для розвитку економіки, захисту сторін від порушень, то можна зробити певні висновки, що до того в який бік має розвиватися національне українське законодавство задля вдосконалення.

В давніх часів збереглося дуже мало письмених актів, які б регулювали перевезення вантажів морем. Фактично збереглися постанови з морського права, які діяли на території Римської Імперії, зібрані в одному з титулів *Corpus juris Civilis* Юстиніана [2]. Також існував акт *Lex Rhodia de jactu* (Родоські морські закони), який частково перекликається із *Corpus juris Civilis*, а частково став основою для морського права Візантійської імперії. Таким чином, розподіл відповідальності за порушення договорів перевезення носив договірний характер. Держава та уряд не приймали участі в формуванні нормативно правової бази, а тому і не могли регулювати відповідальність сторін.

Фактично норми мали диспозитивний характер – тобто сторони правочину встановлювали для себе умови договору перевезення. У разі появи порушень з боку якоїсь зі сторін спори вирішувались громадським судом.

В Середньовіччя торгова діяльність була зосереджена на берегах Середземного моря там і почали з'являтися збірки постанов з морського та транспортного права. Так зокрема, *Lex Rhodia de jactu* який на Півдні використовували не лише в Давні віка, але й в середньовіччя в городі Амальфі (Південна Італія) діяла збірка морських звичаїв *Tavola du Amalfi* (латиною – *Tabula Amalfitana*). На узбережжі Середземного та Адріатичного морів (включаючи також Близький Схід) був популярним збірник звичаїв морської практики, відомий під назвою *Consulado del mar*. Як це можна побачити з назви – це була збірка консульських постанов з питань морської практики. В західних портах (Костилія, Франція, Англія) використовувалась збірка Олеронські звитки (*Roles de `Leron*), що уявляв з себе приватну збірку судових рішень, які через свою практичність та всебічність отримали загальне визнання. Збірка була записана на довгому аркуші паперу, який згортався – через що і отримала свою назву *Roles*. А слово *de `Leron* походить від назви острова в Атлантичному океані в усті річки Луари, який був популярним портом у морській торгівлі того часу. Скоріш за все його було написано у Франції приблизно в 11 – 13 сторіччях. Також відома збірка *Guidon de la Mer*. Вважається, що написано його було у місті Руана невідомим практиком в 17 сторіччі. В Північноєвропейських портах діяли інші

збірки – Збірки Фламандського морського права, Амстердамського морського права та закони Візбі. Збірка законів Візбі отримала свою назву на честь міста Візбі – популярного торгового порту розташованого на острові Готланд у 15 сторіччі. По змісту закони Візбі уявляли з себе компіляцію з постанов *Consulado del mar* та *Roles de `Leron*.

З розвитком меркантилізму держави вперше почали втручатися в кодифікацію норм морського та транспортного права. Так у Франції у часи правління Людовіка Чотирнадцятого завдяки зусиллям Кольбера, фанатичного прихильника ідеї меркантилізму, було видано два ордонанса, які регулювали специфічні правовідносини – грузоперевезення морем та морську торгівлю *Code Marchand* (1673 рік) (*Orrdanace du Commerce* або Кодекс Саварі, оскільки редагував його фахівець з морського права тих часів Жак Саварі ). Другий ордонанс було видано 1681 року під назвою *Ordananci sur la Marine*, цей ордонанс охоплював приватне морське право, а також публічне морське право. Обидва ордонанси в частині, в якій вони охоплювали приватне морське право, увійшли в основу виданого 1807 році Французького Торгового Кодексу (*Code de Commerce*). Із виданням останнього перший ордонанс 1673 року було скасовано повністю, а ордонанс 1681 року залишився в дії лише стосовно норм публічного морського права [3].

В інших державах до кінця 18 сторіччя кодифікація виражалась лише в виданні статутів з обособлених інститутів торгового права.

Лише в Пруссії було видано звід загального земського права (*allgemeines Landrecht Fur Die Preussischen Staaten*), 8 титул якого був присвячений правовому регулюванню морського права.

Французький торговий кодекс був зразком торгових законів усієї Європи до появи Загальногерманського торгового уложення (*allgemeines Deutschis Handelsgesetzbuch*), ухваленого союзним сеймом у 1861 році. Основною відмінністю Германського торгового уложення стало те, що у ньому приватне морське право було відокремлене від публічного, а матеріальне від формального – більш новаторський звід законів швидко позбавив французький торговий кодекс популярності та став основою для новітніх законотворчих робіт з морського права.

В 1897 році торгове уложення було відредаговане та оновлено та почало називатись *Handelsgesetzbuch* – торгове укладення.

Морське право, право яке регулює торговельне мореплавство та перевезення вантажів морським транспортом має власну область регулювання. Приписи морського права діють лише в межах морської території, на озера та річки їх дія не розповсюджувалась. Це була позиція національного законодавства багатьох держав, але



італійське законодавство першим розірвало історичний зв'язок і саме тоді вперше виникло водне право, якому підпорядковувалось разом плавання морем, внутрішніми водами, річками та озерами. Таким чином – можна зробити висновок, що в Середні віки та у Нові часи держава надала форму для забезпечення правочину з перевезення водним транспортом, але власне основні умови стосовно відповідальності сторін встановлювались сторонами у договорі. Відповідальність могла бути виражена у відшкодуванні збитків та штрафів та неустойках, але лише в тому разі, якщо вони були передбачені договором. І більш того, до відповідальності сторону яка спричинила порушення притягали за допомогою суду – державного або комерційного (третейські суди, комерційний арбітраж).

Що до об'єкту зазначених правовідносин – які саме правовідносини стосуються перевезення водним транспортом, також чи є різниця між перевезенням водним транспортом та морським транспортом. В Російській Імперії Статут про купецьке пароплавство 1781 року вже був розрахований на плавання по морю, річках та озерах [5]. При складанні Зводу законів цей пункт було обмежено торгівлею морем.

В праві Російської Імперії спочатку було дещо інакше. Норми морського права не застосовувались до озер, незважаючи на те, якими великими ці озера були. Це стосувалося Ільмені, Чудського, Ладозького озер, хоча останнє пов'язане з морем; морське право розповсюджувалося на Каспійське море. Якщо детально вивчати термінологію та приділяти увагу фізичним та географічним відмінностям, Каспійське море відрізане від світового океану, тому не може називатися морем. Але історично та економічно склалося так що Каспійське море – це все ж таки море. Саме тому приписи морського статуту про перевезення, страхування, аварії, відповідальність сторін регулюють правові стосунки, що виникають при плаванні водами Каспійського моря. З іншого боку варто відмітити, що межі застосування морського статуту розширюються в тому відношенні, що йому підпорядковуються устя річок, які впадають у відкриті моря. Це мало значення для великих річок таких як Дніпро, Західна Двіна, Нева, річок, які відкривали проплив у свої устя великим кораблям. Усі правочини укладені підчас стоянки в устях таких річок регулювалися саме морським статутом. Наприклад, у місті Санкт-Петербург, ріка Нева стоїть пароплав який повинен прямувати до Шербургу. Усі договори, а саме: завантаження вантажу, найом капітана та матросів, все це виконувалось відповідно до приписів морського статуту. Постанови другої книги Статуту Торгового з 1909 року розповсюджується на морські торгові кораблі під іноземним прапором, за виключенням тих випадків, коли зазначена постанова прямим змістом може мати приналежність лише до кораблів, які плавають під російським прапором (ст.165,1 по свод. прод. 1912 р.). Починаючи з Петра Першого Російське право почало переніматися позитивний приклад

Західних сусідів в тому числі і з питань перевезень вантажів морем. Статут про еверси виданий 13 січня 1720 року став першим кодифікованим актом з адміністративного морського права. Петро Перший відомий своїм внеском у адміністративне регулювання усіх сторін діяльності Російської Імперії. Видані за час його правління статуті та укладення надовго визначили вектор розвитку адміністративного права як такого, та адміністративного морського права зокрема. А в 1724 році було видано Морський торговий регламент та Статут. Саме його варто віднести до джерел морського адміністративного права Росії петровської епохи — «Книга Статут морський про все, що стосується доброго управління бутності флоту на морі». Він складався з п'яти книжок. [5] В 1727 році було прийнято статут про ластові суда, який встановлював певні вимоги до справності та надійності портових суден, їх оздоблення табельним зняттям, до підготовки екіпажів, не лише для плавання в межах порту, але й морем в умовах поганої погоди. Нормативний матеріал в області морського права поступово накопичувався, одночасно з цим намітилась тенденція до узагальнення та кодифікації норм морського права. Під час царювання Єкатерини II з'явився Статут Купецького Пароплавства 1771 року, який фактично був перекладом Французького ордонансу 1671 року, але регулювалось не лише перевезення та плавання по морях, а також по річках та озерах. В Торговий Статут 1903 року були включені детальні правила про морських лоцманів, правила що попереджали зіткнення кораблів у морі, а також статті про місцеве врядування приморськими торговими портами. Пізніше, в 1906 році до статуту Торгового були додані правила плавання під прапором Російської Імперії, постанова про судові звання та судових механіків, а в 1909 році — більш деталізовані правила про освідчення морських торговельних суден та про завантаження товарів на кораблі.

На початку XX сторіччя було вирішено розробити Уложення про торгове мореплавство. Факт зміни назви зі «Статуту» на «Уложення» вказує на зміну акцентів у впливі на правове регулювання з адміністративного права на приватне. Проект був розроблений Міністерством торгівлі та промисловості у 1909 році, але його не встигли затвердити через початок Першої Світової Війни [6].

Таким чином, можна зробити висновок, що саме в Росії зародилось адміністративне морське право. Більш того, відповідальність починає носити імперативний характер. В 1921 році було створено морське управління Народного комісаріату шляхів та зв'язку, яке розробило правила – інструкції з різних питань, спрямовані на вирішення певних питань в тому числі морського та транспортного права.

У 1928 році було видано збірку законів з торгового мореплавання та портів. В 1929 році – Кодекс торгового мореплавання. Норми права, які входили у цей кодекс повністю

віддзеркалювали радянську ідеологію та цілісну адміністративно–господарську систему управління. В 1968 році оновлена редакція кодексу з торгового мореплавання. Нормативно правові акти в СРСР регулювали також обов'язки, та відповідальність. Обов'язки, які випливали з оперативних актів планування морських перевезень та відповідальність перевізника (пароплавства) і відправника, якому за планом виділено тоннаж за невиконання регулювалося наступними нормативно правовими актами: При перевезеннях в малому каботажі – «Положенням про відповідальність органів водного транспорту та клієнтури за невиконання державного плану перевезень по внутрішнім водних шляхах та морськими шляхами в малому каботажі», затвердженого постановою СТО від 03.07.1934 року (СЗ СРСР 1934 р. № 35 ст 285), при перевезеннях у великому каботажі – положенням про взаємну відповідальність органів водного транспорту та клієнтури за виконання планових перевезень в закордонному перевезенні та великому каботажі затвердженні постановою СТО від 29.09.1934 р. (СЗ СРСР 1934 р. № 51 ст. 402).

Але зазначене положення діяло лише стосовно перевезень у великому каботажі [7]. По усім положенням перевізник несе відповідальність у вигляді штрафу за неподачу тонажу та за запізнення в його подачі, відправник несе відповідальність також у вигляді штрафу за непред'явлення вантажу, пред'явлення вантажу в меншій кількості порівняно із тим, що передбачено місячним планом, графіком розстановки судів та вантажним списком та за простій судна. Якщо вивчити більш детально обов'язки та відповідальність перевізника та відправника в закордонному сполученні, то можна зробити наступні висновки. Перевізник зобов'язаний подати у встановлений строк персоніфіковане за графіком судно. Але перевізник має право замінити зазначене судно іншим (радянським/іноземним) , що повністю задовольняє умовам перевезення передбаченого вантажу, про що повинен сповістити відправника не пізніше 3-х діб до приходу судна в порт розвантаження.

Якщо в графіку або в розкладі руху лінійних судів встановлена тверда дата подачі судна під загрузку припускається відхилення від цієї дати (в обидві сторони) для нелінійних судів на 4 доби, а для лінійних 1–3 доби в залежності від дальності рейсу. Так якщо дата встановлена до 10 числа місяця то судно вважається поданим від 6-го (за чотири доби) та до 14-го (4 доби по тому) тобто протягом 9 діб. Запізненням у подачі судна вважається подача судна у відхилення від встановленої дати, до того ж запізненням визнається прострочка у подачі судна лише продовж 5 діб для нелінійних судів та 3 діб для лінійних судів після того, як стікає законний строк можливого відхилення. За запізнення в подачі нелінійного тоннажу протягом 5 діб перевізник сплачує відправнику штраф за кожен добу запізнення в розмірі добової ставки штрафу передбаченого за

простій судна. В разі запізнення лінійного судна штраф стягується у вигляді зниження провізної плати на 10%. Спізнення в поданні нелінійного судна більш ніж на 5 діб, лінійного – понад 1-3 діб після збігу строків можливого відхилення – вважається неподачею судна. За неподачу судна перевізник зобов'язується сплатити відправнику штраф – по не лінійним судам – 50%, а по лінійним – 40 % від провізної плати за весь обсяг не прийнятого вантажу, який було підготовлено до відвантаження на зазначений корабель відповідно до графіку або вантажному списку. Якщо судно все ж таки було подано, але з запізненням більше 5 діб(нелінійне) , а лінійне на 1–3 доби поза строком максимального можливого відхилення, відправник може відмовитись від стягнення штрафу та вимагати зниження плати за перевезення. [8] Відправник несе відповідальність за не надання вантажу до перевезення, або надання вантажу у меншій кількості, ніж це передбачено графіком або провізним списком. В такому випадку – відправник має сплатити перевізникові штраф у розмірі – для нелінійних суден – 50 %, для лінійних – 40 % плати за всю кількість не пред'явленого до перевезення вантажу. Відправник також сплачує перевізникові штраф (демередж) за кожні сутки простою нелінійного судна у розмірі, встановленому в угоді Міністерство Морського Флоту з Міністерство зовнішньої Торгівлі та з Державним Комітетом Економічних Зв'язків. За кожен брутто – реєстрову тонну місткістю судна в сутки, або пропорційно за частини доби за весь час простою судна в іноземних портах. В разі простою судів ММФ в радянських портах з провини об'єднань МЗТ та ДКЕЗ , штраф сплачується об'єднаннями також по ставках узгоджених між ММФ, МЗТ та ДКЕЗ. В разі простою судів ММФ в портах ММФ з провини наступних порт сплачує пароплавству за весь час простою з розрахунку 100% вартості експлуатації утримання кораблю за годину за весь час затримки.

По розпорядженню ММФ штраф може бути збільшено до двократного розміру, якщо з провини одної з сторін порушення відбуваються систематично. (ч. 11 ст. 13 КТМ СРСР) За дострокове відвантаження або розгрузку судів, якщо вантажні операції виконувались відправником або його контрагентом, перевізник сплачує відправнику премію у розмірі половинної ставки штрафу. В часи Радянського союзу відносини з перевезень вантажу водним транспортом регулювались в повному обсязі нормативно – правовими актами виданими державою. Розмір та засоби притягнення до відповідальності також повністю були передбачені Законом. Регулювання мало вертикальний характер, а відповідальність відносилась повністю до імперативного типу.

В сучасній Україні регулювання відносин з перевезення вантажу водним транспортом носить диспозитивний, договірний характер. Притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності можливо лише в разі скоєння однієї зі

сторін порушення яке б підпадало під дію Кодексу про адміністративні правопорушення чи Кримінального кодексу України. Усі інші питання відповідно до Господарського кодексу України та Цивільного кодексу України регулюються договором [9]. У разі якщо договором не передбачена та чи інша ситуація, або договору взагалі не існує в письмовій формі то тоді правовідносини регулюються по загальному принципу відповідно до загальних норм, які регулюють відповідальність сторін за порушення умов правочину. Україна приймає участь у правовідносинах одночасно як регулятор – судовою та виконавчою гілками влади, та як керуючий державною власністю – виконавчою гілкою влади.

### Література

1. Гурьев С. А. Международное морское право. Учебное пособие. Москва: Юридическая литература, 2005. – С. 448– 449.
2. Федоров А. Ф. Морское право. – Одесса: Фенікс, 2008. – С. 332.
3. Кокин А. С. Международная морская перевозка груза: право и практика. Москва: Волтер Клуверс, 2007. – С. 584.
4. Хиггинс Ф., Коломбос Д. Международное морское право. Москва: Иностранная литература, 1953. – С. 780.
5. Шемякин О.М. Міжнародне приватне морське право. – Одесса: Латстар, 2000. – С. 272.
6. Шемякин О.М. Морское право. Учебное пособие, 2–е изд., перераб. и доп. – Одесса: ВМВ, 2006. – С. 448.
7. Кейлин А.Д. Советское морское право. – Москва: Водтрансиздат, 1954. – С. 395.
8. Советское морское право. Під редакцією В. Ф. Мешери. – Москва: Транспорт, 1980. – С. 288.
9. Морское право. Обязательные нормативные документы: <http://www.rise.odessa.ua/>

*Бардашевич Наталья Александрова,  
соискатель Института экономико-правовых  
исследований НАН Украины,  
г. Донецк*

### ЦЕРКОВНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СОБСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНОЙ

Вопрос о природе церковной собственности, как и собственности иных религиозных организаций во все времена считался довольно трудным для исследования,

но никогда не утрачивал своей актуальности. Сегодня он также привлекает внимание юристов, экономистов, политиков особенно в связи с актуализацией проблемы реституции церковной собственности.

В современном отечественном правоведении церковной собственности не уделяется достаточно внимания, и уж тем более ее не принято рассматривать как разновидность публичной. К последней, как известно, по привычке относят государственную и коммунальную собственность. Хотя в последнее время спектр субъектов публичной собственности постепенно расширяется и к таковым нередко относят не только государство, субъект федерации, город общины («громады»), но также партии, Церковь и т.п. Также называют два наиболее известные способа создания публичной собственности: за счет национализации (огосударствления) и за счет бюджета. Заметим, что не один из этих способов не характерен для церковной собственности. Но думается, что это не повод для отнесения церковной собственности к категории частной, как это зачастую делают цивилисты.

Как известно, собственность в экономическом смысле находит свое выражение в отношении людей к материальным благам как к своим, т. е. принадлежащим им. Соответственно эта принадлежность материальных благ конкретным лицам (субъектам) проявляется во владении, пользовании и распоряжении ими. Независимое владение, пользование и распоряжение определенными лицами или коллективами материальными благами есть, следовательно, собственность как экономическое отношение. При этом право собственности понимается либо как правовое регулирование отношений собственности, т.е. установление определенного правового режима собственности, либо как правовой статус конкретных субъектов применительно к конкретным имущественным объектам. В литературе отмечалось, что оба названных аспекта права собственности имеют важное методологическое значение.

Еще со времен римского права (с момента государственного признания христианства) Церковь относится к категории особых субъектов, ставших прообразом современных юридических лиц. В отличие от давно известных корпораций церковные структуры относили к категории учреждений, а позднее к таковым стали причислять и связанные с церковью частные благотворительные учреждения. Церковные учреждения, *ecclesiae*, не только были наделены имущественной правоспособностью, но на них был распространен и ряд *privilegia fisci* [1, с. 119–120], кроме того, срок давности на истребование церковного имущества из чужого незаконного владения превышал обычный, ряд объектов церковной собственности наделялись особым статусом (сакральные вещи) и был изъят из оборота. И, несмотря на то, что развернутого учения о

правоспособности учреждений римское право не оставило, можно смело утверждать, что церковная собственность в постюстиниановский период предполагала особый режим публичной собственности, который с древности был известен римскому праву (например, когда речь шла о провинциальной собственности, собственности общин и т.п. [1, с. 183]).

Что касается характеристики способа ее формирования, то ответ на этот вопрос можно найти в документе, принятом Освященным Архиерейским собором 2000 г., известном как «Основы социальной концепции Русской Православной Церкви», которые разделяет и УПЦ. Этот документ содержит следующее положение: «Церковь признает существование многообразных форм собственности. Государственная, общественная, корпоративная, частная и смешанные формы собственности в разных странах получили различное укоренение в ходе исторического развития. Церковь не отдает предпочтения ни одной из этих форм» (раздел VII п.3). Далее отмечается (п. 4), что «особую форму собственности представляет имущество религиозных организаций» [2, с. 175].

Эта особенность заключается, по мнению авторов «Основ...», в том, что собственность религиозных организаций хотя и приобретает различными путями, однако основным компонентом ее формирования является добровольная жертва верующих людей [2, с. 176]. Целью церковной собственности является обеспечения религиозной деятельности конкретных организаций. Физические лица ее не могут разделить в своих сугубо частных интересах, не могут присвоить и передать по наследству.

Эта особенность способа формирования и целевого назначения церковной собственности также свидетельствует о том, что это далеко не частная форма собственности, поскольку она создается для обеспечения сугубо публичных интересов.

#### **Литература**

1. Римское частное право: Учебник / Под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. – М.: Юрист, 1994. – 544 с.
2. Основы социальной концепции Русской Православной Церкви // Альфа и Омега. (Ученые записки Общества для распространения Священного Писания в России). – 2000.– № 3 (25). – С. 135–186.

*Васьковець Даніл Сергійович,  
аспірант Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України,  
м. Донецьк*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Метою доповіді є визначення на основі аналізу міжнародного досвіду основних факторів успіху і невдач державно-приватних партнерств (далі – ДПП) в інфраструктурних галузях економіки. Вивчення міжнародного досвіду реалізації державно-приватних партнерств дозволяє зробити висновок, що основними чинниками, що обмежують інтерес приватного бізнесу до участі в ДПП, є високі інституційні та комерційні ризики, а також законодавчі та соціально-економічні обмеження, що не дозволяють приватним інвесторам отримати припустиму прибутковість на свої вкладення.

**Статистика державно-приватних партнерств.** В Україні державно-приватне партнерство виражається у співпраці між державою і приватними партнерами на договірній основі, в порядку встановленому законом про державно-приватне партнерство [1]. Стосовно до комунального господарства, державно-приватне партнерство визначається як делегування приватному сектору на контрактній основі на певний термін функції управління державними або комунальними системами комунальної інфраструктури та надання комунальних послуг. За кордоном останнє десятиліття ХХ ст. ознаменувалося глобальним розвитком ДПП в комунальному господарстві, енергетиці, транспорті та зв'язку. Але не завжди залучення приватного бізнесу до управління комунальною інфраструктурою виявлялося вдалим чи навіть можливим.

У країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою в період з 2000 по 2003 рр. в інфраструктурних галузях між органами публічної влади та приватним бізнесом було укладено приблизно 2500 партнерських угод, які включали інвестиційні зобов'язання на суму більше 750 млрд. дол. США. Але якщо до 2007 р. спостерігалось постійне зростання приватних інвестицій в інфраструктурні проекти, то після фінансових криз 2008–2009 рр. спостерігається їх скорочення. Зокрема, в регіоні Європи і Центральної Азії в 2008 р. мало місце різке падіння приватних інвестицій в інфраструктуру – до 6,5 млрд. дол. США, що в 3,5 рази менше рівня попереднього року!

Серед факторів, що визначили настільки помітне падіння обсягу інвестиційних зобов'язань з боку приватного сектора, слід вказати зрослий рівень ризиків і низьку платоспроможність кінцевих споживачів у країнах з невисокими доходами населення.



Дійсно, передача відповідальності від держави приватному сектору супроводжується передачею відповідних ризиків: від комерційних до інвестиційних. І якщо ризики здадуться приватному оператору (а точніше – інвесторам, які за ним стоять) «неприйнятними», то він вважатиме за краще відмовитися від діяльності, з якою вони пов'язані, тому що премія за ризик (у вигляді необхідної прибутковості на вкладений капітал) закладається в ціну, зростання якої обмежене соціально-політичними чинниками.

В огляді, підготовленому Світовим Банком в 2009 р., ряд міжнародних компаній-операторів, керуючих об'єктами водопровідно-каналізаційного господарства (ВКГ), були опитані на предмет оцінки ними ступеня ризиків, пов'язаних з участю в інвестиційних проектах у ВКГ в різних країнах Співдружності Незалежних Держав (СНД) і Центральної і Східної Європи. Ключовими факторами ризику, згаданими приватними компаніями-операторами, є: низькі тарифи на водопостачання, ризик розриву договірних відносин, макроекономічні ризики та ризик політичного втручання.

Узагальнюючи міжнародний досвід, необхідно вказати на такі найважливіші чинники, які обмежують інтерес приватного сектора як до концесій, так і до участі в управлінні комунальною інфраструктурою в рамках інших форм ДПП:

- інституційні чинники (політичні, правові, судові інститути та інститути регулювання);
- економічні фактори (доходи населення, валютна політика);
- фактори, що збільшують комерційні ризики.

Можна виділити п'ять найважливіших інституційних факторів, що накладають жорсткі обмеження на вибір структури управління (тобто специфічних організаційних угод), та на функціонування цих угод. Ці фактори наступні:

- законодавчі та виконавчі інститути;
- судові інститути;
- адміністративні можливості;
- звичаї та інші прийняті норми;
- боротьба соціальних інтересів (ідеологія і т.д.).

даній доповіді буде розглянуто тільки інститути регулювання, а також політичні ризики.

Вигоди, очікувані від участі приватних компаній у наданні комунальних послуг, часто сильно скорочуються в результаті постійного втручання в їх роботу з боку органів влади. Причина проста: таке втручання дозволяє трансформувати квазі-ренду в політичну ренду.

Існує кілька способів вилучення квазі-ренти у приватних інвесторів. Найперші з них – тарифне регулювання та перегляд умов контракту. Політична залежність регулюючого органу зазвичай призводить до того, що він в популістських цілях може відмовитися від прохання оператора підвищити тариф, навіть якщо прохання викликане об'єктивним зростанням цін в економіці (а, отже, і витрат приватного оператора). Отже, для запобігання трансформації квазі-ренти в політичну ренту, регулюючий орган, також як і судова система, має бути максимально незалежним від політичного впливу.

Зауважимо, однак, що політичні ризики пов'язані не тільки з функціонуванням органів тарифного регулювання. Взагалі, можлива наступна класифікація політичних ризиків:

- ризик експропріації активів;
- ризик експропріації квазі-ренти;
- ризик втрати управлінської автономії.

Деякі з цих ризиків відносяться до так званих «страхових» ризиків, деякі – до «регуляторних». Тим не менш, за оцінками приватних інвесторів, всі ці ризики досить великі в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою.

Під час проведення аналізу ефективності партнерства можуть бути виявлені також інші види ризиків.

Згідно з Методикою виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України [2] ризики поділяються на:

1) пов'язані з впливом зовнішніх обставин, що не залежать від волі партнерів, зокрема:

виникнення форс-мажорних обставин;

випадкове знищення майна або його частини, що використовується для виконання умов договору;

істотна зміна економічної ситуації, що унеможливорює виконання умов договору;

2) політичні:

реквізиція, конфіскація чи інший спосіб примусового відчуження майна, необхідного для виконання умов договору, яке партнер створює або набуває в установленому порядку і яке належить йому на праві власності;

внесення змін до податкового законодавства;

застосування стандартів, якими встановлюються підвищені вимоги до товарів, що виготовляються, робіт, які виконуються, або послуг, що надаються приватним партнером для виконання умов договору;

відмова у видачі органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування дозвільних документів, необхідних для виконання умов договору;

неприйняття органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування рішення, необхідного для виникнення у приватного партнера права користуватися земельною ділянкою, яка необхідна для виконання умов договору;

відмова державного партнера від виконання умов договору у зв'язку із зміною пріоритетів партнерства;

неприйняття органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування рішення щодо затвердження цін (тарифів) на товари, що виготовляються, або послуги, які надаються приватним партнером у ході виконання умов договору, або встановлення зазначених цін (тарифів) у розмірі, що не відповідає економічно обґрунтованим витратам на їх виготовлення чи надання, якщо такі ціни (тарифи) підлягають державному регулюванню;

3) пов'язані з невиконанням партнерами умов договору:

несвоєчасне або не в повному обсязі здійснення інвестицій та/або платежів;

виконання робіт (надання послуг) в обсязі, меншому, ніж передбачено договором, або неналежної якості;

недодержання строків і порядку виконання робіт (надання послуг);

4) комерційні:

неотримання прибутку (доходів) від провадження підприємницької діяльності в рамках договору, зокрема через зміну ринкової ціни або зменшення попиту на товари, що виготовляються, роботи, які виконуються, або послуги, що надаються згідно з договором;

залучення інвестицій в обсязі, недостатньому для виконання умов договору;

здійснення непередбачуваних витрат, необхідних для виконання умов договору;

неефективне управління з боку приватного партнера майном, наданим державним партнером для виконання умов договору, або процесами, що виникають у ході їх виконання, зокрема ризиками, пов'язаними з неможливістю введення в експлуатацію предмета договору та його невідповідністю критеріям, узгодженим партнерами;

зміна умов договору одним партнером без погодження з іншим;

розірвання договору в односторонньому порядку;

5) фінансові:

зміна курсу валюти, яка використовується для проведення розрахунків за договором;

підвищення процентних ставок за кредитами, наданими в рамках партнерства;

6) екологічні:

заподіяння шкоди здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу;  
техногенні аварії.

Принаймні, можна стверджувати, що в країнах з більш низькими доходами політичні ризики (за інших рівних) будуть більше, ніж у країнах з більш високими доходами. Отже, за інших рівних, в країнах з низькими доходами приватні інвестори будуть ризикувати меншими обсягами коштів, а також будуть прагнути отримати гарантії повернення своїх інвестицій від урядів чи міжнародних агентств, які страхують політичні ризики.

Наприклад, Гана і Гвінея мали слабкий інституційний захист проти експропріації, і це було однією з головних причин, чому влада столиць обох країн обрала таку форму ДПП як оренда, позбавивши приватного оператора від інвестиційних ризиків у рамках концесії.

Говорячи про вплив інститутів на участь приватного сектора в управлінні комунальною інфраструктурою, також важливо відзначити, що ці інститути є взаємозалежними, і слабкість одних може бути частково компенсована силою інших.

Дійсно, з одного боку, сильна і незалежна судова система може обмежити можливості публічної влади порушувати свої зобов'язання, прописані у концесійній угоді. З іншого боку, сильні політичні інститути можуть замінити слабкі правові та регуляторні інститути.

Наприклад, в Буенос-Айресі регулюючий орган був сильно політизований, що знижувало довіру до його зобов'язань і змушувало виконавчу владу втручатися в процес регулювання. При цьому приватний оператор намагався захистити себе через апелювання до федерального органу виконавчої влади, який був стурбований репутацією Аргентини перед міжнародними інвесторами. І федеральне міністерство в обхід прийнятих норм відсторонило регулюючий орган від процесу перегляду контракту в 1997 р. У 1998 р. оператор знову звернувся до федеральної влади, і тариф був піднятий на 4,6%, тоді як регулюючий орган погодився з підвищення тарифу лише на 1,6%

Серед економічних чинників, що здійснюють найбільший вплив на інтерес приватного бізнесу до участі в ДПП, слід виділити:

- відсутність або нерозвиненість місцевих фінансових ринків;
- макроекономічна політика (в тому числі валютна і бюджетна);
- прийнятність тарифів для населення.

Зауважимо, що лише останній фактор є специфічним для комунального господарства.

Інвестиційна програма повинна передбачати джерела доходів, з яких будуть погашатися зроблені капітальні вкладення. Найважливішим джерелом є платежі споживачів послуг. Але в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою гостро стоїть проблема прийнятності тарифів. У країнах зі слабким інституціональним середовищем та/або низькими доходами населення можуть виникати складнощі при примусі споживача платити ту ціну, яка забезпечує рентабельність проекту. У результаті, виникають побоювання, що обсяги неплатежів можуть стати значними. При цьому закладена в тариф премія за ризик неплатежів лише погіршує ситуацію. Нездатність місцевих бюджетів покрити необхідну різницю, очевидно, також створить проблеми з окупністю вкладених коштів. Бачачи ці проблеми до укладення контракту, приватний оператор вважатиме за краще відмовитися від концесії, або, якщо бідне населення проживає компактно, - від реалізації концесії в районах проживання міської бідноти.

У цьому сенсі важка ситуація склалася в Буенос-Айресі, де, за умовами договору, бідні райони міста повинні були бути підключені до системи міського водопостачання, але незабаром з'ясувалося, що жителі цих районів не в змозі платити за тими тарифами, які були заплановані. Частина споживачів, які підключаються повинна була заплатити суму, рівну 18% їх доходів лише за підключення. Масштаби цієї проблеми та її наслідки проявилися з особливою силою тоді, коли в одному з бідних районів міста почалися стихійні бунти.

Інший приклад – м. Тукуман, Аргентина), де в середині 90-х р. двократне зростання тарифів (для відшкодування витрат на велику інвестиційну програму) і прихід до влади нового губернатора, що негативно ставиться до приватизації комунального підприємства водопостачання в цьому місті, призвели до дострокового припинення реалізації концесійного проекту. Таким чином, точна оцінка платоспроможного попиту і рівня тарифу, який був би прийнятний для більшості населення, будучи досить складною справою, в той же час винятково важлива для майбутнього концесіонера, тому що помилка тут може коштувати самої можливості успішної реалізації концесії.

Невизначеність у вихідних даних мова йде про невизначеність щодо поточних обсягів попиту і невизначеності щодо поточного стану та відновної вартості основних виробничих фондів. Цікаво зауважити, що ці фактори впливають не лише на інвестиційні, але і на комерційні ризики.

Значення точності передбачення майбутнього платоспроможного попиту посилюється через високу питому вагу постійних витрат у загальних витратах фірм, що працюють в інфраструктурних галузях. Дійсно, в цьому випадку навіть порівняно

невелике зниження обсягу реалізації від очікуваного значення може призвести до істотного падіння виторгу і прибутку.

Крім відсутності лічильників експлуатаційної відповідальності комунального підприємства та системи розрахунків по них, іншим джерелом невизначеності щодо поточних обсягів попиту є ситуація, коли частина підключень взагалі не зареєстрована. Це мало місце, наприклад, у Мехіко до початку реформи при відносно високому рівні охоплення населення послугою централізованого водопостачання близько 15% споживачів взагалі не отримувало рахунків і, отже, не платило за воду.

Застосування так званого двоставочного тарифу дозволяє знизити ризик коливання доходів, пов'язаних з коливаннями попиту, однак воно не повністю вирішує проблему в разі великої частки незареєстрованих підключень.

**Висновки.** З огляду на те, що ДПП в першу чергу припускає реалізацію масштабних довгострокових і дорогих проектів, які держава не може здійснити самостійно, регулювання відносин між партнерами в рамках ДПП має ряд особливостей. З одного боку, необхідно забезпечити захист державних інтересів, адже об'єкти ДПП представляють собою стратегічні активи України, з іншого боку, такі проекти вимагають значних інвестицій приватних партнерів, які також повинні бути захищені додатковими гарантіями.

З метою забезпечення захисту інвестицій приватних партнерів у рамках ДПП Закон України «Про державно-приватне партнерство» передбачає ряд гарантій прав приватних партнерів:

держава гарантує дотримання передбачених законодавством умов здійснення діяльності приватних партнерів;

для державних органів встановлюються обмеження на втручання у діяльність приватних партнерів;

до прав та обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках ДПП, застосовується законодавство України, чинне на день його укладення;

право на відшкодування збитків, завданих приватним партнерам, неправомірними діями державних органів [3].

Разом з тим, практична реалізація державно-приватного партнерства стикається сьогодні і, очевидно, стикатиметься у найближчому майбутньому з великою кількістю проблем, що у першу чергу пов'язані з відсутністю дієвих гарантій для інвесторів та взаємною суперечністю передбачених законодавством процедур взаємодії держави та приватних підприємств. Яскравим прикладом у цьому питанні є сфера житлово-

комунальних послуг, про необхідність залучення до якої приватного капіталу говориться вже дуже давно і необхідність модернізації якої зрозуміла всім. Серед інших видів житлово-комунальних послуг велике значення мають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення.

В останні роки спостерігається значне зниження приватних інвестицій у комунальну інфраструктуру. Це особливо помітно в секторах водо- і електропостачання. Серед факторів, які визначили такий розвиток подій, слід вказати високий рівень ризиків і низьку платоспроможність побутових споживачів у країнах з невисокими доходами населення.

Аналіз міжнародного досвіду ДПП дозволяє зробити висновок, що основними факторами, що обмежують інтерес приватного бізнесу до участі в ДПП, є високі інституційні та комерційні ризики, а також законодавчі та соціально-економічні обмеження, що не дозволяють приватним інвесторам отримати прийнятну прибутковість на свої вкладення.

Аналіз провалених проектів ДПП у різних інфраструктурних секторах дозволяє виділити наступні ключові причини невдач: помилки в прогнозі капітальних витрат і обсягів попиту, неможливість своєчасно підняти тарифи та збір платежів до рівня достатнього для окупності зроблених капітальних вкладень.

Отримані висновки застосовні до аналізу ситуації в Україні з певними застереженнями:

по-перше, на відміну від країн африканського континенту, в Україні набагато вищі доходи населення, а отже, і рівень тарифів, прийнятних для населення;

по-друге, на відміну від більшості латиноамериканських країн, в Україні в короткостроковій перспективі не є проблема експропріації приватної власності;

по-третє, на відміну від багатьох країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою, в Україні менш гостро стоїть проблема незаконних підключень, тому що немає масштабного нелегального житлового будівництва;

по-четверте, прийнятий в Україні Закон «Про державно-приватне партнерство» дозволив істотно скоротити регуляторні ризики.

У той же час в Україні є багато спільного з країнами, що розвиваються, включаючи: проблеми, пов'язані з колосальним дефіцитом довгострокового позикового фінансування, що стримує розвиток концесійних проектів, проблеми невизначеності у вихідних даних (особливо щодо стану і вартості основних виробничих фондів), що ускладнює передачу приватному сектору відповідальності за утримання і ремонт об'єктів комунальної інфраструктури. Але, мабуть, найважливішою негативною рисою

українського інституційного середовища, що об'єднує нас з іншими країнами, що розвиваються, є короткий горизонт планування і прийняття рішень, до цих пір переважає в органах публічної влади всіх рівнів.

### Література

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
2. Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінка та визначення форми управління ними, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 769.
3. Зєваков І., Кот О. ДПП у сфері надання комунальних послуг // Юридична газета. – 25 січня 2011 р. – № 3–4. – С. 20.

*Гриценко Григорій Миколайович,  
старший викладач кафедри  
господарського права,  
Восточноукраїнський національний університет  
ім. В. Даля,  
м. Луганськ*

### **НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ МІСЦЬ ПОХОВАНЬ)**

Розпорядження такими специфічними об'єктами комунальної власності як місця поховань останнім часом набуло актуальності на фоні безприпинних розмов щодо або передання кладовищ у концесію, або їх приватизації, численних скандалів щодо виділення земельних ділянок під кладовища для окремих національних меншин або релігійних громад. Занадто «загальне» регулювання діючим законодавством цього питання, можна сказати, наносить шкоду не тільки законним правам територіальних, національних, релігійних громад, а і окремих громадян. І не тільки їх. Непоодинокими є приклади монополізації надання ритуальних послуг у містах збоку окремих суб'єктів господарювання, встановлення занадто високих цін, спекуляції навколо виділення місць та ігнорування встановлених законом гарантій для окремих категорій соціально незахищених громадян поряд із відсутністю дієвого контролю з боку власників кладовищ – органів місцевого самоврядування.



Той факт, що майже кожен рік Міністерством з питань житлово-комунального господарства України створюється робоча група з вивчення проблем організації похоронної справи та опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Закону України «Про поховання та похоронну справу» [1] (серед питань, що виносяться на опрацювання групи основними були і є два: правовий режим земель на особливості здійснення господарської діяльності на території кладовищ) свідчить про недосконалість базового Закону, в який, до речі, вже 6 раз вносилися зміни та доповнення.

Для з'ясування поставленого питання необхідно дослідити правовий режим земельної ділянки, відведеної для організації кладовища, крематорію або колумбарію, основні правила ведення господарської діяльності на цих територіях та можливі шляхи удосконалення відповідного законодавства з метою уточнення компетенції органів місцевого самоврядування, приведення діяльності господарюючих суб'єктів не тільки у відповідність до чинного законодавства, а і у відповідність до національних традицій поховання та організації місць для цього, порядності такої діяльності та забезпечення права на гідне увічнення пам'яті померлих з боку держави, територіальної громади та окремих громадян.

Діюче законодавство України в сфері поховання та похоронної справи прямо не визначає правовий режим власності щодо кладовищ, крематоріїв та колумбаріїв. Однак, відповідно до ст. 23 Закону України «Про поховання та похоронну справу» для розміщення місця поховання рішенням уповноваженого органу в установленому законом порядку відповідному спеціалізованому комунальному підприємству, установі, організації в постійне користування надається земельна ділянка. Цією статтею визначено коло суб'єктів – землекористувачів земельних ділянок, які відводяться для організації кладовища, крематорію, колумбарію. При цьому таке коло є обмеженим лише підприємствами комунальної форми власності. Однозначну відповідь на питання про правовий режим земельної ділянки не знаходимо і у частині 2 згаданої статті Закону України «Про поховання та похоронну справу», яка встановлює, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад забезпечують планування та впорядкування території місць поховання згідно з генеральними планами забудови відповідних населених пунктів та іншої містобудівної документації з дотриманням обов'язкових містобудівних, екологічних та санітарно-гігієнічних вимог. Як бачимо, про виділення земельної ділянки жодного слова.

Однак, кладовище як правило територіально знаходиться в межах міста, села, селища, тож необхідним є звернення до норм земельного законодавства. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. №

280/97-ВР [2] до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відноситься вирішення питань регулювання земельних відносин (п. 34).

Ст. 7 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 р. № 1457-IV [3] встановлює, що при розмежуванні земель державної та комунальної власності до земель комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст передаються усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, віднесених до державної власності. Відповідно до цієї норми у комунальну власність було передано землі у межах сел., селищ та міст, на яких розташовано кладовища. До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин відповідно до ст. 12 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [4] віднесено розпорядження землями територіальних громад.

У ст. 19 Земельного кодексу України перелічено склад земель, в якому, на жаль, не виділено землі, відведені під кладовища, крематорії або колумбарії як окремої категорії земель.

Щодо розпорядження крематоріями та кладовищами існує неоднозначна ситуація. Відповідно до Переліку майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів основного виробництва, передача в оренду яких не допускається [5] кладовища та крематорії заборонено передавати в оренду. Однак за логікою відсутності заборони щодо приватизації у Законі України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 7 липня 1999 р. № 847-XIV [6] кладовища або крематорії, що знаходяться у державній власності можна приватизувати? А розпорядження кладовищами, крематоріями або колумбаріями комунальної власності взагалі знаходиться поза правовим полем, і можна сказати, що це питання регулюється лише загальними нормами земельного та господарського законодавства. Розвиток законодавства про концесію об'єктів комунальної власності зовсім не відбувається, хоча міські (сільські, селищні) кладовища можливо і варто передати в концесію. Вже сьогодні потрібно звернути увагу на питання врегулювання створення та функціонування приватних кладовищ.

Питанню надання ритуальних послуг присвячено Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства «Про затвердження нормативно-правових актів щодо реалізації Закону України «Про поховання та похоронну справу» від 19 листопада 2003 р. № 193 [7], яким затверджено Типове положення про ритуальну службу в Україні та Примірний договір про надання ритуальних послуг. Однак, на практиці учасники відносин в сфері надання ритуальних послуг регулюється Інструкцією про порядок поховання, утримання кладовищ і організацію ритуального обслуговування в

населених пунктах України, затвердженою наказом Держжитлокомунгоспу України від 16 грудня 1991 р. № 126 [8], яке визначає організацію роботи підприємств ритуального обслуговування, організацію роботи бюро ритуальних послуг, улаштування кладовищ, організація територій, озеленення, спорудження кладовищ них будівель і споруд, правила обладнання та експлуатації території кладовища, порядок введення в експлуатацію, закриття і ліквідацію кладовищ.

Як бачимо, діюче законодавство встановлює монополію комунальних підприємств щодо обслуговування кладовищ виключаючи із суб'єктів інших юридичних осіб. До того ж, вважаємо недоцільними непоодинокі пропозиції про ліцензування такого виду діяльності як діяльність щодо надання ритуальних послуг та послуг, пов'язаних із цим.

Неоднозначно у законодавстві закріплені права окремих національних меншин або релігійних груп на звернення до органів місцевого самоврядування щодо виділення окремої земельної ділянки для організації місця поховання виключно за певними традиціями у незаборонний законодавством спосіб (способи поховання встановлені у ст. 26 Закону України «Про поховання та похоронну справу»).

Вважаємо за необхідне встановлення правил господарювання на території кладовищ, крематоріїв або колумбаріїв органом місцевого самоврядування. Це відповідатиме поняттю людяності та гідного відношення до традицій поховання різних народів, окремих релігійних груп громадян України. Відповідно і контроль у такому разі необхідно покласти на органи місцевого самоврядування, надати право накладати стягнення на порушників земельного та господарського законодавства у цій сфері у спрощений спосіб. Необхідним також вважаємо внести зміну до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо прямого закріплення компетенції сільських, селищних, міських рад приймати рішення про створення кладовищ, крематоріїв або колумбаріїв за поданням територіальної общини, національних меншин, що проживають на відповідній території, а також за запитом релігійних громад із наданням відповідної земельної ділянки та встановленням порядку функціонування такого кладовища та особливостей здійснення господарської діяльності на таких об'єктах.

Окрім спеціально створених місць поховань на територіях є і історичні кладовища, та ті, що представляють культурну або релігійну цінність. Специфіка поводження та господарювання в межах таких об'єктів зовсім не врегульована спеціальним законодавством, що не відповідає реаліям сьогодення у, наприклад, великих містах, де не поодинокими є численні скандали щодо виявлення незаконних поховань та об'єктів будівництва, що мають ознаки самочинних.

## Література

1. Про поховання та похоронну справу: Закон України від 10 липня 2003 р. № 1102-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 7. – Ст. 47.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 лютого 2004 р. № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 411.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
5. Про перелік майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів основного виробництва, приватизація або передача в оренду яких не допускається: Декрет Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1992 р. № 26-92 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 11. – Ст. 96.
6. Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації: Закон України від 7 липня 1999 р. № 847-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 37. – Ст. 332.
7. Про затвердження нормативно-правових актів щодо реалізації Закону України «Про поховання та похоронну справу»: наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 19 листопада 2003 р. № 193 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 36. – Ст. 2444.
8. Інструкція про порядок поховання, утримання кладовищ і організацію ритуального обслуговування в населених пунктах України, затверджена наказом Держжитлокомунгоспу України від 16 грудня 1991 р. № 126 // ІАЦ «Ліга», ЛІГАБізнесІнформ, 2011.

*Дурнєва Юлія Анатоліївна,  
аспірантка Інституту економіко -  
правових досліджень НАН України,  
м. Донецьк*

## **ДІАЛЕКТИКА ПІДХОДІВ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ**

Актуальність розгляду зазначеного питання пов'язана із тим, що зараз в Україні існує проблема покращення фінансового стану територіальних громад шляхом збільшення

надходжень до місцевих бюджетів. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є підтримка діяльності суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

Важливий внесок у дослідження окремих питань зазначеної проблеми внесли такі науковці як К.І. Апанасенко [1], Р.А. Джабраїлов [2], А.Ф. Мельник [3], В.А. Устименко [4] та інші. Але поза увагою залишилося питання доцільності обмеження прав суб'єктів господарювання комунального сектора економіки з метою збереження комунальної власності.

*Метою цього дослідження є висвітлення обмежувального впливу положень окремих законопроектів на правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектора економіки та розробка у зв'язку з цим відповідних пропозицій.*

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

проаналізувати законопроект «Про внесення змін до статті 24 Господарського кодексу України»;

вивчити правовий досвід окремих зарубіжних країн з досліджуваного питання.

У наукових колах існує думка про те, що недоцільно допускати унітарні підприємства до участі в інших організаціях, за зобов'язаннями яких їм доведеться нести субсидіарну відповідальність, хоча її розміри і обмежені їх установчими документами (товариства з додатковою відповідальністю, кооперативи). Дане положення створює загрозу істотної втрати комунального майна. Тому участь унітарних підприємств у зазначених юридичних особах слід, за загальним правилом, виключати [5, с. 155].

Аналогічна позиція, але у більш розширену варіанті, знайшла своє відображення у зареєстрованому в апараті Верховної Ради України проекті Закону України «Про внесення змін до статті 24 Господарського кодексу України (щодо особливостей управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки)» (№ 7543 від 10.01.2011, ініціатор – Н.Ю. Королевська). Відповідно до зазначеного законопроекту комунальні підприємства, а також суб'єкти господарювання, у статутному капіталі яких 50 або більше відсотків акцій (часток, паїв) перебуває у комунальній власності територіальної громади, не можуть бути засновниками суб'єктів господарювання будь-яких організаційних форм та видів, за винятком банків, бірж, торгових домів, страхових компаній та підприємств з іноземними інвестиціями. Тобто, у разі надання суб'єктам господарювання комунального сектора економіки права створювати підприємства з іноземними інвестиціями зазначені суб'єкти господарювання зможуть шляхом штучного введення до складу засновників іноземних осіб «обходити» заборони запропонованого Закону, що збільшить бюрократичні явища у комунальному секторі.

Крім того, проект Закону передбачає, що правонаступниками комунальних підприємств та суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких 50 або більше відсотків акцій (часток, паїв) перебуває у комунальній власності територіальної громади, відносно суб'єктів господарювання, створених за їх участю, є органи, уповноважені управляти комунальним майном.

Суб'єкти господарювання, засновані комунальними підприємствами, а також суб'єкти господарювання, у статутному капіталі яких 50 або більше відсотків акцій (часток, паїв) перебуває у комунальній власності територіальної громади, протягом року мають бути перетворені в акціонерні товариства, в яких засновниками з боку територіальної громади є органи, уповноважені управляти комунальним майном.

При цьому, частка комунального майна у статутних капіталах створюваних акціонерних товариств визначається вартістю комунального майна, переданого з балансу комунальних підприємств на баланс суб'єктів господарювання, які зазнають перетворення в акціонерні товариства, за цінами, що діяли на момент створення зазначених суб'єктів господарювання.

Законопроект встановлює обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечити проведення перереєстрації підприємств, заснованих комунальними підприємствами та суб'єктами господарювання, у статутному капіталі яких 50 або більше відсотків акцій (часток, паїв) перебуває у комунальній власності територіальної громади, у якості акціонерних товариств, без стягнення плати за цю перереєстрацію. У разі, якщо співзасновники суб'єкта господарювання, створеного за участю комунального підприємства чи суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого 50 або більше відсотків акцій (часток, паїв) перебуває у комунальній власності територіальної громади, не погоджуються з перетворенням такого суб'єкта господарювання на акціонерне товариство, такий суб'єкт господарювання підлягає ліквідації у порядку, визначеному чинним законодавством.

При цьому майно, що належить (або належало на момент утворення такого суб'єкта господарювання) комунальному підприємству чи суб'єкту господарювання, у статутному капіталі якого 50 або відсотків більше акцій (часток, паїв) перебуває у комунальній власності територіальної громади, має бути у повному обсязі повернуто законному власнику.

У пояснювальній записці ініціатор законопроекту пояснює, що прийняття запропонованого Закону обумовлюється загрозою втрати територіальними громадами належної їм частки комунальної власності у разі:

- створення за участі комунального підприємства інших суб'єктів підприємницької діяльності, які згодом можуть збанкрутувати;

- розмивання комунальної власності шляхом передачі пакетів акцій комунального підприємства у якості внеску у статутний капітал іншого суб'єкта підприємницької діяльності, який був створений за участі комунального підприємства, а згодом ухвалив рішення про додатковий випуск власних акцій тощо.

Акцент робиться на тому, що законопроект спрямований на забезпечення належного захисту права комунальної власності територіальних громад. А метою його прийняття є унеможливлення втрати територіальними громадами належного їм права власності на підприємства комунальної власності [6]. Однак, незважаючи на те що в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми, у пояснювальній записці до законопроекту зроблено акцент лише на можливості виникнення загрози втрати комунальної власності, але не доведено наявності зараз будь-яких проблем у цьому напрямку, хоча стаття 24 Господарського кодексу України застосовується з 2004 р., тобто більше 7 років.

З приводу необхідності прийняття такого акту та його наслідків виникає багато питань. На перший погляд захист комунальної власності, безумовно, є важливою умовою заможності територіальних громад, але:

- по-перше, під приводом захисту комунальної власності фактично ми отримаємо звуження прав зазначених суб'єктів господарювання та обмеження шляхів ефективного використання комунальної власності;

- по-друге, відповідно до логіки законопроекту найефективнішою гарантією збереження комунальної власності взагалі може стати заборона будь-якого її використання; загальновідомим є те, що господарська діяльність будь-яких суб'єктів є ризикованою і тому повинна здійснюватися виважено та компетентними керівниками. Суб'єкти господарювання комунального сектора економіки не є виключенням;

- по-третє, пропозиція щодо нерозповсюдження запропонованих норм на підприємства з іноземними інвестиціями є засобом подолання суб'єктами господарювання комунального сектора економіки встановлених заборон шляхом штучного введення до складу засновників іноземних осіб, що в результаті призведе до нівелювання норм запропонованого Закону та збільшить бюрократичні явища у комунальному секторі;

- посилення на те що, створювані суб'єкти можуть збанкрутувати, не є переконливим, оскільки і самі суб'єкти господарювання комунального сектора економіки можуть бути визнані банкрутами, що зараз і відбувається на практиці. Для вирішення таких проблем необхідно піднімати питання ефективності управління зазначеними суб'єктами та подолання тіньових і корупційних явищ;

- щодо розмивання комунальної власності шляхом передачі пакетів акцій необхідно зазначити, що на загальних зборах акціонерного товариства комунального сектора економіки таке рішення без органів місцевого самоврядування, які мають більшість голосів відповідно до кількості акцій, взагалі не може бути прийнято; а питання щодо розпорядження комунальною власністю відповідно до Закону України «Про місцево самоврядування» завжди вирішуються виключно на сесіях рад. Для вирішення поставленого питання вбачається необхідним передбачити гарантії захисту прав господарських товариств комунального сектора економіки (відповідно – і територіальних громад), оскільки зараз будь-які гарантії та права щодо їх власності та діяльності взагалі не передбачені.

Але неможна сказати, що ідея законопроекту взагалі хибна. Це підтверджує, у тому числі, досвід зарубіжних країн. Законодавством РФ передбачено, що унітарне підприємство не має права створювати у якості юридичної особи інше унітарне підприємство шляхом передачі йому частини свого майна (дочірнє підприємство). Унітарні підприємства можуть бути учасниками (членами) комерційних організацій, а також некомерційних організацій, в яких згідно з федеральним законом допускається участь юридичних осіб. Унітарні підприємства не мають права виступати засновниками (учасниками) кредитних організацій. Рішення про участь унітарного підприємства в комерційній або некомерційній організації може бути прийнято тільки за згодою власника майна унітарного підприємства. Постановою Уряду РФ від 03.12.2004 р. № 739 встановлено, що рішення про погодження угод, пов'язаних з розпорядженням внеском (часткою) у статутному (складеному) капіталі господарських товариств, а також належними підприємству акціями, приймаються федеральними органами виконавчої влади за погодженням з Федеральним агентством з управління федеральним майном. Розпорядження внеском (часткою) у статутному (складеному) капіталі господарського товариства, а також належними унітарному підприємству акціями здійснюється унітарним підприємством тільки за згодою власника його майна [7].

Таким чином, прийняття законопроекту № 7543 від 10.01.2011 р. для зменшення відповідальності суб'єктів господарювання комунального сектора економіки та зменшення ризиків втрати комунальної власності вважаємо недоцільним, але у



Господарському кодексі України можливо передбачити запропоновані особливості щодо комунальних унітарних підприємств з урахуванням зазначеного закордонного досвіду.

### Література

1. Апанасенко К. Комунальний сектор економіки: генезис, зміст та значення поняття / К. Апанасенко // Право України. – 2006. – № 3. – С. 51–55.
2. Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юр. наук: 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Р.А. Джабраїлов. – Донецьк, 2005. – 20 с.
3. Мельник А.Ф. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін: монографія / А.Ф. Мельник. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2009. – 528 с.
4. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В.А. Устименко. – Донецьк, 2007. – 36 с.
5. Смыслов С.Е. Государственные и муниципальные предприятия - субъекты гражданского права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.Е. Смыслов. – Рязань, 2003. – 232 с.
6. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 24 Господарського кодексу України (щодо особливостей управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки)» (№ 7543 від 10.01.2011 р., ініціатор – Н.Ю. Королевська) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39408](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39408)
7. Федеральный Закон Российской Федерации «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=102159;fld=134;dst=4294967295;from=72045-0>

*Льющенко Ганна Володимирівна,  
старший викладач кафедри  
цивільного та господарського права  
Державного ВНЗ «Національний гірничий університет»,  
м. Дніпропетровськ*

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЛІ**

Конституція України у ст. 13 встановлює, що земля, її надра, природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу. Враховуючи природу цієї статті, український народ визнається самостійним суб'єктом права власності нарівні з державою та окремими особами тощо. У юридичній літературі точаться дискусії щодо того, як народ може здійснювати своє право власності. Слушною здається думка, що це можливо як безпосередньо народом (наприклад, шляхом висловлювання волі на референдумі, що стосується питань власності на майно, що належить Українському народу), так і опосередковано – через вищий представницький орган державної влади – Верховну Раду України. Також серед фахівців виникає питання, чи не призведе визнання права власності на землю народу в цілому, і окремої особи на окрему ділянку землі до подвійного права власності. Зокрема, В.В. Носік вважає, що земля як об'єкт права власності Українського народу пов'язана з тим, що суверенітет України поширюється на всю її територію (ст. 2 Конституції України), а носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ (ст. 5 Конституції України) [1, с. 156]. Як зазначає Я.М. Шевченко, поєднання належності права власності українського народу і водночас його здійснення від імені власника органами державної влади дає змогу робити висновок, що власність українського народу є водночас державною власністю [2, с. 219]. На думку автора, необхідно розрізняти випадки, коли право власності на землю торкається інтересів суспільства в цілому, і випадки, коли згідно з Конституцією людині належить і гарантується право власності на землю.

Конституція України передбачає, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Питання ощадливого, ефективного, раціонального використання земель, охорони земельного фонду, відтворення родючості ґрунтів є складовою проблеми національної безпеки держави. Здійснення в нашій країні ринкових реформ зумовило необхідність трансформації ролі держави в управлінні економікою. Проте ця трансформація супроводжується зниженням ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням та охороною земель. Водночас вирішення проблем у сфері охорони земельних ресурсів є невід'ємною складовою та одним із пріоритетних напрямів державної політики у здійсненні соціально-економічних перетворень, формуванні умов сталого розвитку країни. Одним з

найважливіших засобів реалізації державної політики у цій сфері є створення адекватної нормативно-правової бази, спроможної забезпечити ефективний контроль з боку суспільства за станом використання та охорони земельних ресурсів країни.

Метою даної статті є визначення основних засад правової охорони землі та державного контролю за охороною і використанням землі в Україні. Серед сучасних наукових досліджень, присвячених проблемам охорони земель, державного контролю за використанням земель, питанням застосування земельного законодавства в галузі реалізації права власності на землю, слід відмітити праці О.Ф. Андрійко, В.І. Андрейцева, Ц.В. Бичкової, П.Ф. Кулинич, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, Н.І. Титової, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученка, В.В. Янчука та інших науковців. Водночас правові аспекти земельного контролю у зв'язку з прийняттям Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» набули особливої актуальності й потребують наукового осмислення. Все це зумовлює необхідність подальшого дослідження цих питань з урахуванням тих соціально-економічних змін, які відбуваються у сучасному українському суспільстві.

Забезпечення раціонального використання, відновлення і охорони земель – проблема не лише України, а й багатьох інших країн світу. Людство за всю історію свого розвитку втратило понад 2 млрд. га сільськогосподарських угідь, що значно перевищує загальну площу сучасних угідь. Нині у світі на одну людину припадає в середньому 0,3 га землі, а 30 років тому було 0,6 га [3, с. 141]. Нажаль, доводиться констатувати, що ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому в Європі. Основними причинами низької віддачі земельного потенціалу в Україні є тривале безгосподарне ставлення до землі, недосконала технологія обробки землі та виробництва сільськогосподарської продукції, неврахування науково обґрунтованих методів ведення землеробства, невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів по збереженню земель, а також недосконалість чинного законодавства.

Складовою охорони земель є її раціональне використання. Охорона земель і використання земельних ресурсів не тільки не суперечать одне одному, а й тісно пов'язані між собою. Система раціонального використання земель повинна мати природоохоронний, ресурсозберігаючий, відтворювальний характер і передбачати збереження ґрунтів, обмеження негативного впливу на них, а також на рослинний і тваринний світ, водні джерела та інші компоненти навколишнього середовища. Правові засоби охорони земель визначають межі необхідної і можливої поведінки людей щодо використання земельних ресурсів і ті наслідки, які настають при відхиленні від них.

Одна із важливих природних властивостей земель, що використовуються у сільськогосподарському виробництві є їх здатність підвищувати свою родючість при правильній організації використання. Тому при використанні землі власник землі, землекористувач, орендар зобов'язаний використовувати такі способи і методи обробки землі, які не тільки не погіршували б її природні властивості, але і вели до їх покращення. У разі порушення цих вимог відповідно до ст.ст. 141, 143 Земельного кодексу України користувачі і власники земельної ділянки в примусовому порядку можуть бути позбавлені права користування чи права власності на земельну ділянку. Зокрема, у випадку забруднення та/або засмічення земель, пошкодження і знищення родючого шару ґрунту тощо.

Важливим є досвід здійснення правової охорони земель у зарубіжних країнах. Так, зокрема, Земельний кодекс Молдови дає державі право конфіскувати землю у випадку її невикористання або зниження родючості ґрунтів, а також застосування методів обробки землі, які суперечать місцевим планам боротьби з ерозією. В Італії та Франції закони, що регулюють питання використання землі, передбачають відносно м'які міри покарання за її нераціональне використання або невикористання взагалі (землі можуть бути засаджені кущами з метою боротьби з ерозією). В Японії існують більш жорсткі заходи проти землевласників, які не обробляють сільськогосподарські землі або обробляють їх неефективно (примусовий продаж або передача в оренду) [4, с. 114].

Раціональне використання землі та її охорона неможливе без здійснення державою належного контролю. Державний контроль за використанням та охороною земель передбачає здійснення ряду організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення конституційних прав громадян і юридичних осіб на землю з метою забезпечення додержання всіма державними і громадськими органами й організаціями, підприємствами, установами, громадянами вимог земельного законодавства. До основних організаційно-правових заходів державного контролю за використанням та охороною земель належать:

- встановлення змісту і порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, визначення функцій і компетенції органів, уповноважених здійснювати такий контроль, в тому числі у питаннях розпорядження землями усіх категорій, передачу земельних ділянок у приватну власність громадянам України та в комунальну власність;

- притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні земельного законодавства;

- припинення права користування земельною ділянкою у разі її неналежного використання, що призводить до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного та іншого забруднення, погіршення екологічного становища тощо;

- здійснення моніторингу земель з метою їх оцінки, своєчасного виявлення змін, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Ефективність контролю за використанням і охороною земель в багатьох випадках залежить від дієвості норм права, які регулюють цю сферу суспільних відносин. Важливу роль у рішенні даної проблеми відіграють такі законодавчі акти, як закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», Лісовий кодекс України, Закони України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», Кодекс України про надра, Водний кодекс України, Закон України «Про відходи», Земельний кодекс України, закони України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та деякі інші. Але, нормативно-правовим актам, які регламентують державний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів, притаманний ряд недоліків. По-перше, вони містять значну кількість відсилочних норм, які ускладнюють їх застосування та істотно знижують ефективність їх регулюючої сили. По-друге, є багато нечітких формулювань й декларативних положень, які практично не впливають на здійснення державного контролю за використанням і охороною земель. По-третє, деякі норми «не працюють», бо не мають відповідного механізму реалізації, особливо це стосується порядку здійснення громадського контролю за використанням і охороною земель. По-четверте, окремі норми фактично не відповідають вимогам регулювання земельного контролю в умовах розвитку ринкової економіки, і не мають належного наукового обґрунтування.

Підбиваючи підсумки, можна дійти наступних висновків. Конституція України, закріплюючи верховенство народу на всій території, яку займає Україна і яка обмежена кордонами з іншими країнами, відображає ставлення (право) Українського народу до землі як до території держави, як до об'єкта природи, а не до конкретних ділянок, розмежованих на земельній території держави для спеціального використання. Необхідно розрізняти випадки, коли право власності на землю торкається інтересів суспільства в цілому – тоді земля визначається як об'єкт права власності Українського народу, і випадки, коли згідно з Конституцією України особі належить і гарантується право власності на землю.

Протягом останнього десятиліття в Україні відбувається інтенсивний процес формування нового земельного законодавства. За цей період прийнято низку нормативно-

правових актів, які регулюють здійснення передусім державного контролю за використанням та охороною земель. Однак наявність значних прогалин у цьому законодавстві, декларативний характер окремих норм, відсилки до підзаконних нормативно-правових актів, а також досить велика питома вага останніх свідчать про необхідність подальшого вдосконалення законодавства у сфері контролю за використанням та охороною земель, зокрема, шляхом внесення змін і доповнень до Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

### Література

1. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу. – К., Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Цивільний кодекс України: Коментар. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2003. – 856 с.
3. Дмитренко І.А. Екологічне право України. – К., 2001. – 352 с.
4. Хом'яченко С.І. Правова охорона земель і державний контроль за використанням і охороною земель // Держава і право: зб. наук. пр.: Спецвипуск. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 112–115.

*Лічак Діна Володимирівна,  
асистент кафедри господарського права і процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
м. Одеса*

### **ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ПРИ ПІЛЬГОВОМУ КРЕДИТУВАННІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Кредитна підтримка є необхідним елементом сталого розвитку суб'єктів господарювання. Значення показника конкурентоспроможності для тих підприємств, які користувались кредитними ресурсами, перевищує відповідний показник для тих підприємств, які не залучали кредитних коштів при визначенні рівня конкурентоспроможності через ринкову частку підприємства [1, с. 10].

Але сьогодні доступ до кредитних ресурсів малим і середнім підприємствам є доволі обмеженим внаслідок високої процентної ставки за користування кредитами, відсутності у суб'єктів господарювання належного гарантійного забезпечення. Саме з цих причин держава повинна підтримувати суб'єктів господарювання шляхом пільгового

кредитування. Надання такої підтримки має здійснюватися максимально ефективно з метою раціонального використання бюджетних коштів.

Основним принципом пільгового кредитування в зарубіжних країнах є часткова компенсація діючої процентної ставки з бюджетних коштів. Однак механізм його застосування в окремих країнах змінюється залежно від конкретних умов. Так, в Австралії розміри пільгової ставки кредиту та бюджетної компенсації перебувають у прямій залежності від процентної ставки банку, у Франції – пільгова ставка фіксована, і ставка банку впливає лише на обсяг бюджетної компенсації. У ФРН стабільні обидва показники [2, с. 139].

В Україні також функціонують механізми здешевлення відсоткових ставок за кредитами. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2010 р. затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення фінансової підтримки підприємств через механізм здешевлення кредитів [3].

Компенсація надається позичальникам за кредитами, залученими у національній валюті у розмірі подвійної облікової ставки Національного банку, що діє на дату нарахування відсотків за користування кредитами, та в іноземній валюті у розмірі 10 відсотків річних, але не вище розмірів, передбачених кредитними договорами.

Однак в даній ситуації попри те, що держава обіцяє суб'єкту господарювання відшкодувати частину кредиту, ні перед банком, ні перед позичальником вона не має конкретних зобов'язань. Тобто між банком і позичальником укладається двостороння угода, а виконання відповідних зобов'язань з боку держави ніяк не гарантується. Відсутність відповідних коштів в державному бюджеті може призвести до відсутності компенсації відсоткової ставки тим підприємствам, які на нього розраховували. Такі випадки є непоодинокими. Зокрема, Львівським апеляційним господарським судом розглядалась апеляційна скарга на рішення місцевого господарського суду, яким було задоволено позовні вимоги ВАТ Комерційного банку «Надра» до ТзОВ «СГ Леополіс-Агро» про стягнення 278 160,86 грн. за користування кредитом. Рішення місцевого господарського суду мотивоване тим, що оскільки відповідач прострочив сплату відсотків за користування кредитом, банк на підставі укладеного договору має право достроково витребувати наданий кредит.

У своїй апеляційній скарзі відповідач за первісним позовом просив дане рішення скасувати та прийняти нове рішення, посилаючись на те, що ТзОВ «СГ Леополіс-Агро» є підприємством агропромислового комплексу, яке користується державною підтримкою і згідно постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку використання у 2008 р. коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення фінансової підтримки

підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів» від 27.02.2008 р. № 126 та «Про затвердження порядку використання у 2009-2013 рр. бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів» від 26.02.2009 р. № 153, ТзОВ «СГ Леополіс-Агро» користується правом за рахунок коштів, передбачених в бюджеті Міністерства аграрної політики, на часткову компенсацію відсоткової ставки за залученими у банках коротко-, середньо- та довгостроковими кредитами. Така компенсація відсоткової ставки проводилась і по кредиту, наданому на підставі кредитного договору з Комерційним банком «Надра». Однак, припинення бюджетного фінансування стало причиною невиконання відповідачем своїх зобов'язань. Апеляційний господарський суд погодився з рішенням місцевого господарського суду і залишив скаргу без задоволення [4]. Цей випадок підтверджує тезу про те, що при відсутності бюджетного фінансування, на яке розраховував суб'єкт господарювання – отримувач підтримки, він не звільняється від зобов'язань за кредитним договором.

Саме тому більш ефективним є механізм здешевлення кредитів шляхом гарантування більш низької відсоткової ставки за кредитами, коли держава укладає договори про зниження відсоткової ставки безпосередньо з банками, тим самими стимулюючи і самі банки до укладення кредитних договорів з невеликими підприємствами.

На сьогоднішній день показовою є діяльність Державною іпотечною установи, яка діє згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 768 «Про державну іпотечну установу» [5]. Рішенням Правління Державної іпотечної установи від 15.10.2010 р № 413/3 затверджено Порядок рефінансування первинних кредиторів для кредитування будівництва об'єктів житлового призначення та придбання житла в цих об'єктах. Вважається, що порядок надання державної підтримки Державною іпотечною установою є доволі ефективним. Адже такими діями держава стимулює банківський сектор надавати кредити суб'єктам-забудовникам за більш низькими процентними ставками.

Однією з основних проблем розвитку підприємництва на сучасному етапі є недоступність для них кредитних ресурсів комерційних банків та лізингових схем внаслідок відсутності необхідного заставного забезпечення за середньо- та довгострокових проектах малого та середнього підприємництва.

Для подолання цієї проблеми у більшості країн світу з розвинутою ринковою економікою створені за безпосередньої участі держави та успішно функціонують різноманітні схеми розподілу ризиків при кредитуванні суб'єктів малого та середнього



бізнесу. Участь держави в розподілі ризиків поряд з самим позичальником та кредитуючою фінансовою організацією здійснюється, як правило, в особі спеціально створеної організації з домінуючою участю держави.

В цьому аспекті цікавим є досвід Російської Федерації, де в серпні 2003 р. створено відкрите акціонерне товариство «Агентство кредитного забезпечення», засновником якого є суб'єкт Російської Федерації – Ленінградська область. Єдиним видом діяльності Агентства є надання поручительств, які гарантують виконання позичальником зобов'язань за кредитними і лізинговими договорами при недостатності необхідного заставного забезпечення у суб'єкта малого підприємництва [6, с. 50].

Досвід створення спеціалізованих кредитних установ є і в Україні. Так, згідно Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [7] установою, що бере участь у системі забезпечення агропромислових товаровиробників кредитними коштами з боку держави є Аграрний фонд.

Згідно Закону України «Про фермерське господарство» [8] державною установою, діяльність якої спрямована на кредитну підтримку становлення й розвитку фермерських господарств, є Український державний фонд підтримки фермерських господарств. З аналізу законодавства про фермерське господарство та про державну підтримку сільського господарства можна побачити дублювання повноважень цих органів. Таке дублювання функцій двох установ вважається невиправданим, оскільки відбувається нерациональне використання бюджетних коштів, що може привести, в тому числі, до зловживань в цій сфері. Відтак, можна зробити висновок про необхідність уточнення повноважень Українського державного фонду підтримки фермерських господарств та Аграрного фонду, з урахуванням того, що Український державний фонд підтримки фермерських господарств було створено спеціально з метою реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення та розвитку фермерських господарств, а головною функцією Аграрного фонду є провадження цінової політики в агропромисловій галузі економіки України.

З метою державної підтримки суб'єктів малого підприємництва Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 р. № 923 затверджено Порядок використання у 2010 р. коштів, передбачених у державному бюджеті для мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва [9]. Згідно вказаного Порядку головним розпорядником бюджетних коштів є Держкомпідприємництво, одержувачем бюджетних коштів – Український фонд підтримки підприємництва.

Але відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [10] функції з державної політики з питань

розвитку підприємництва покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, а Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва ліквідовано. Саме тому необхідно узгодити норми діючого законодавства та внести відповідні зміни до нормативно-правових актів з питань розвитку підприємництва.

Аналізуючи норми вказаного Порядку щодо процедури розгляду заявок і надання висновків про кредитування, слід вказати на неконкретність даних норм. Ці процедурні норми слід було викласти більш детально, прописати строки розгляду заявок, строки надання висновків про кредитування, можливість оскарження даних висновків, підстави відмови в наданні кредитування, оскільки в Порядку визначено тільки загальні критерії визначення переможців конкурсу, що не дає змогу ефективно використовувати цей засіб підтримки та раціонально розподіляти бюджетні кошти.

Підсумовуючи все вищевикладене, можна зазначити, що за умови дефіциту бюджетних коштів саме зменшення відсоткової ставки за кредитами банків має стати пріоритетним напрямом державної підтримки суб'єктів господарювання.

Ще одним пріоритетним напрямом державної кредитної політики є підтримка вітчизняного експорту шляхом створення експортних кредитних агентств. Аналіз зарубіжної практики стимулювання зовнішньоекономічної діяльності засвідчив ефективність державної підтримки національного експорту через офіційні експортні кредитні агентства (ЕКА), які створені більш ніж у 70 країнах світу і регулюються правилами Бернського союзу і нормами «Угоди про уніфікацію експортних кредитів, котрі користуються державною підтримкою».

Для України створення експортного кредитного агентства з метою підтримки національного виробника має велике значення. Адже його створення зміцнило б позиції українських компаній на міжнародних ринках і допомогло би збільшити обсяги експорту національної продукції.

### **Література**

1. Нужна О.А. Економічні механізми забезпечення конкурентоспроможності аграрних підприємств // Автореф. дис. ... канд. екон. наук.: 08.07.02. – Київ, 2005. – 17 с.
2. Ніщимна С. Правове регулювання державного кредитування сільського господарства: зарубіжний досвід // Право України. – 2006. – № 10. – С. 138-141.
3. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2010 р. № 794 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 67. – Ст. 53.

4. Постанова Львівського апеляційного господарського суду від 15.12.2009 р. про стягнення 278 160,86 грн. // <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
5. Про державну іпотечну установу: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 768 // Офіційний вісник України. – 2009 р. – № 55. – Ст. 94.
6. Мохначев С., Мохначева Е. Правовое обеспечение финансово-кредитной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в регионе // Право и экономика. – 2009. – № 2. – С. 50–53.
7. Про державну підтримку сільського господарства: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.
8. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 р. № 973-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.
9. Порядок використання у 2010 році коштів, передбачених у державному бюджеті для мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 р. № 923 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 78. – Ст. 2756.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

*Лукова Наталія Геннадіївна,  
аспірантка Інституту економіко-  
правових досліджень НАН України,  
м. Донецьк*

## **ЗЕМЛІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЯК ОБ'ЄКТ ПІЛЬГОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ**

Податкові пільги є ефективним засобом державного регулювання господарської діяльності, що призводить до втрат бюджету через не отримані суми податків, отже їх застосування має бути максимально виваженим та економічно обґрунтованим. Умовою правомірного розподілу бюджетних коштів, які належать до об'єктів публічної власності, є встановлення чітких критеріїв для користування податковими перевагами.

Однією з підстав надання податкових пільг є наявність певних особливостей об'єкту оподаткування (п. 30.2 ст. 30 Податкового кодексу України, далі – ПК) [1]. Так, об'єктами оподаткування при нарахуванні земельного податку є земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні (ст. 270 ПК). Прикладом податкових пільг,

наданих за вказаним критерієм, є положення п. 276.4 ст. 276 ПК, згідно з яким податок за земельні ділянки (в межах населених пунктів), надані для залізниць в межах смуг відведення, справляється у розмірі 25 відсотків податку, обчисленого відповідно до статей 274 і 275 цього Кодексу. Аналогічна норма була передбачена ч. 10 ст. 7 Закону України «Про плату за землю», який втратив чинність з прийняттям Податкового кодексу України. Слід зазначити, що при практичному застосуванні цих положень закону виникали розбіжності між податковими органами та платниками податку стосовно категорій земельних ділянок, які є об'єктами пільгового оподаткування. Причиною вказаних розбіжностей є недостатня конкретизація законодавчих положень щодо умов користування податковою перевагою та неузгодженість термінології у актах податкового та земельного законодавства. Так, Податковий кодекс, як і Закон України «Про плату за землю», встановлює, що об'єктами пільгового оподаткування є «земельні ділянки, надані для залізниць» (п. 276.4 ст. 276 ПК) та «земельні ділянки, надані для залізничного транспорту» (п. 278.2 ст. 278 ПК), не розкриваючи, однак, змісту наведених понять. Зважаючи на те, що земельне законодавство оперує іншими термінами, судові органи вимушені проводити комплексний аналіз норм податкового та земельного законодавства та тлумачити норми про об'єкти пільгового оподаткування на власний розсуд. Слід вказати, що такі інтерпретації не завжди є обґрунтованими та виваженими, що призводить до порушення прав платників податків.

Прикладом наведеного є справа № 17034/10/2670, яка розглядалась у Київському апеляційному адміністративному суді, за позовом ДТГО «Південно-західна залізниця» до Жмеринської об'єднаної державної податкової інспекції у Вінницькій області. Проаналізувавши законодавчі положення, суд визнав неправомірним надання платнику податкової пільги зі сплати земельного податку на ділянку, яка використовувалась залізницею для здійснення виробничої діяльності. В обґрунтування своєї позиції суд вказав, що «пільгова ставка земельного податку, визначена ч. 10 ст. 7 Закону, може застосовуватися при оподаткуванні земель, наданих промисловим підприємствам залізничного транспорту, та земельних ділянок під службовими, культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, необхідними для забезпечення роботи залізничного транспорту, які перебувають у межах населених пунктів і належать до смуг відведення залізниці, лише за умови, що земельні ділянки зазначених підприємств за категоріями земель згідно з даними державного земельного кадастру відноситимуться до категорії земель залізничного транспорту, а також безпосередньо пов'язані з перевезенням пасажирів та вантажів у визначеному регіоні транспортної мережі. За земельні ділянки інших категорій, надані залізниці, земельний податок сплачується на загальних підставах»

[2]. Отже, приймаючи вказане рішення, Київський апеляційний адміністративний суд фактично встановив додаткові умови для користування податковою перевагою: використання земельних ділянок безпосередньо для залізничних перевезень та віднесення земельних ділянок до категорії земель залізничного транспорту, згідно з даними державного земельного кадастру. Практичне ж значення встановлення судом додаткових умов одержання пільги полягає у тому, що залізниця позбавляється права на пільгове оподаткування земельних ділянок під виробничими та адміністративними об'єктами, оскільки вони не використовуються для здійснення перевезень та належать до категорії «інші землі транспорту», згідно з даними Державного земельного кадастру.

Думається, що наведена позиція є недостатньо обґрунтованою. Дійсно, згідно з п. 286.1 ст. 286 чинного ПК та ст. 13 Закону України «Про плату за землю», підставою для нарахування земельного податку є дані державного земельного кадастру. Однак, думається, що це положення стосується передусім визначення площі земельної ділянки та її власника (користувача) для обчислення та сплати податку. Що ж стосується категорії землі та її цільового призначення, то як стверджують дослідники, Державний земельний кадастр в Україні наразі не можна вважати джерелом достовірних та своєчасних відомостей про земельні ресурси, оскільки при веденні державного реєстру земель нині використовується Український класифікатор цільового використання землі, який не є нормативним документом, не реєструвався у Мін'юсті України, і не відповідає нормам статті 18 Земельного кодексу України, що встановлює перелік категорій земель [3]. Зважаючи на те, що норми чинного земельного законодавства не встановлюють такий правовий режим земель, як землі залізничного транспорту, застосування даних земельного кадастру для визначення належності земельної ділянки до пільгової категорії не є виправданим. Зі встановленням такого критерію для одержання пільг як використання земельних ділянок безпосередньо для залізничних перевезень також важко погодитись, оскільки така умова, по-перше, не передбачена Податковим кодексом, а по-друге, залишає можливість для вільного її тлумачення. Зважаючи на те, що суд є органом, який покликаний здійснювати правозастосування, а не правотворення, обмеження права платників податків на користування податковими пільгами шляхом встановлення додаткових умов їх отримання не можна визнати правомірним.

Аналізуючи зміст спірних правовідносин, слід зазначити таке. Об'єктами пільгового оподаткування, згідно з положеннями ПК, є «земельні ділянки, надані для залізниць» (п. 276.4 ст. 276 ПК) та «земельні ділянки, надані для залізничного транспорту» (п. 278.2 ст. 278 ПК). Відповідно до статті 68 Земельного кодексу України та частини другої статті 6 Закону України «Про залізничний транспорт», до земель

залізничного транспорту належать землі смуг відведення залізниць під залізничним полотном та його облаштуванням, станціями з усіма будівлями і спорудами енергетичного, локомотивного, вагонного, колійного, вантажного і пасажирського господарства, сигналізації та зв'язку, водопостачання, каналізації; під захисними та укріплювальними насадженнями, службовими, культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, необхідними для забезпечення роботи залізничного транспорту. Розрізняє землі залізничного транспорту та землі під залізницями і Інструкція з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми № 6-зем, № 6а-зем, № 6б-зем, 2-зем), затверджена наказом Державного комітету статистики України від 05.11.1998 р. № 377. Так, згідно з цією Інструкцією, в рядку 67 статистичної звітності враховуються землі залізничного транспорту (землі під залізничними станціями, вокзалами, депо, колійними господарствами, прирейкові склади тощо), крім під'їзних шляхів та внутрішніх залізниць підприємств; в графі 47 – дані про землі під залізницями: землі, які використовуються для державних залізниць та їхніх допоміжних служб, наприклад, для станцій, відповідних адміністративних споруд, складських територій, майстерень для ремонту обладнання і догляду за ними.

Здійснюючи логічне та системне тлумачення наведених законодавчих норм, можна дійти висновку, що поняття «земельні ділянки, надані для залізниць» та «земельні ділянки, надані для залізничного транспорту» вживаються в Податковому кодексі (так само, як і в законі «Про плату за землю») в одному значенні та відповідають поняттю «земель залізничного транспорту» у розумінні ст. 68 Земельного кодексу України. При цьому, визначальною ознакою цих земель є їхнє використання для забезпечення роботи залізничного транспорту. Аналогічна позиція викладена в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 31.03.2011 р. у справі № К-5135/08 за позовом ДТГО «Південно-західна залізниця» до державної податкової інспекції у Солом'янському районі м. Києва про скасування податкових повідомлень-рішень. Визнаючи правомірність користування податковою пільгою зі сплати земельного податку щодо ділянок під виробничими та адміністративними об'єктами залізниць, суд вказав, що звуження поняття «земельні ділянки, надані для залізниць» лише до земель смуг відведення залізниць під залізничним полотном та його облаштуванням вивело б з правового регулювання сплату земельного податку за інші землі залізничного транспорту, що знаходяться в межах населеного пункту. З урахуванням викладеного, суд касаційної інстанції погодився з правомірністю застосування податкової пільги під час сплати земельного податку за земельні ділянки, на яких розташовані адміністративні та виробничі об'єкти залізниць [4].

Думається, що вирішити проблему невизначеності категорії земельних ділянок, які підлягають пільговому оподаткуванню, можна, уніфікувавши терміни, які використовуються у ПК, ЗК та Законі України «Про залізничний транспорт». Так, поняття «земельні ділянки, надані для залізниць» (п. 276.4 ст. 276 ПК) та «земельні ділянки, надані для залізничного транспорту» (п. 278.2 ст. 278 ПК) доцільно замінити на визначене у спеціальному законі та Земельному кодексі поняття «землі залізничного транспорту», які включають ділянки під виробничими та адміністративними спорудами. Такий підхід дозволить чітко визначити перелік земель, які є об'єктами пільгового оподаткування, уникнути розбіжностей у тлумаченні умов одержання податкових преваг з боку суб'єктів господарювання, податкових та судових органів, а також забезпечити ефективне використання бюджетних коштів.

### Література

1. Податковий кодекс України від 21.12.2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229 / № 229-230.
2. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 29.03.2011 у справі 17034/10/2670. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14627833>. – Назва з екрану.
3. Мартин А.Г. Проблеми державного земельного кадастру в Україні (частина 2) // Земельна спілка України. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.zsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95:2&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87](http://www.zsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=95:2&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87)). – Назва з екрану.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 31.03.2011 р. у справі № К-5135/08. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14630831>. – Назва з екрану.

*Макаренко Владислав Сергійович,  
студент,  
Економіко-правовий факультет  
Донецького національного університету,  
м. Донецьк*

## **ЩОДО ПІДСТАВ ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВА КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ**

Суб'єкт права користування земельною ділянкою не може бути позбавлений даного права без порушення законодавства або наявності підстав припинення такого права. Законодавство України не містить виключного переліку підстав примусового припинення права користування земельною ділянкою. Норми, що називають підстави примусового припинення землекористування, містяться у різних нормативно правових актах, що створює проблеми у правозастосуванні. Встановлення чіткого переліку підстав примусового припинення права користування земельною ділянкою має вирішити дані проблеми.

Вивченню підстав примусового припинення землекористування свої роботи присвячували наступні вчені: А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко, Н. Барабаш, А. Фелів, А. Столярська, Є. Мічурин та інші. Дані науковці вивчали окремі підстави примусового припинення права користування земельною ділянкою, проте вичерпного переліку надано не було.

Зважаючи на це, **метою** даної роботи є встановлення і дослідження підстав примусового припинення права користування земельною ділянкою для виявлення та усунення можливих недоліків законодавства, що регулює дане питання.

Примусовий порядок припинення прав на землю закріплений у статті 143 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [1], яка охоплює як припинення права власності на землю, так і права користування земельною ділянкою [2, с. 254]. Диференційований підхід до розгляду змісту ст. 143 ЗКУ дозволяє виділити три підстави примусового припинення права землекористування: у разі використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, у разі використання земельної ділянки з порушенням екологічних вимог, якщо допущені порушення законодавства не усунені у строки, встановлені спеціально уповноваженими органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів, у разі вилучення земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб.

Очевидним є те, що даний перелік не є вичерпним, адже ознаки примусового припинення прав на землю, що містяться у статті 143 ЗКУ, мають універсальний характер



і охоплюють широке коло дій як користувачів, так і власників земельних ділянок. Отже перелік підстав примусового припинення кожного окремого права на землю підлягає уточненню та розширенню.

Зокрема четверту підставу примусового припинення права користування земельною ділянкою передбачено статтею 141 ЗКУ: це систематична несплата земельного податку чи орендної плати.

Систематична несплата земельного податку може стати підставою примусового припинення права постійного користування у судовому порядку, а систематична несплата орендної плати – для припинення права оренди.

Варто звернути увагу, що зміст терміну «систематична несплата земельного податку або орендної плати» як підстави для припинення права землекористування конкретизується у ч. 5 ст. 27 Закону України «Про плату за землю»: це несплата «за земельні ділянки державної і комунальної власності виробниками сільськогосподарської і рибної продукції та громадянами протягом року, іншими платниками – протягом півроку...» [3]. Не має підстав вважати, що відносно інших земель законодавець розуміє систематичність якимось інакше [4, с. 330]. Хоча Закон України «Про плату за землю» втратив чинність на підставі Податкового кодексу України [5], останній не надає визначення «систематичної несплати», тому вважаємо можливим використовувати визначення, надане Законом України «Про плату за землю».

Також стаття 141 ЗКУ містить норму, що встановлює припинення права землекористування в разі припинення діяльності державних чи комунальних підприємств, установ чи організацій. Дана норма сформульована вкрай невдало. Насамперед, не зовсім зрозуміло, як законодавець хотів використати термін «припинення права»: щодо конкретного суб'єкта чи «взагалі». На наш погляд, мається на увазі припинення права користування «взагалі», коли земельна ділянка підлягає поверненню власнику (на відміну від припинення у конкретного суб'єкта, коли право може переходити до іншого суб'єкта).

Також незрозуміло, чому повинно припинятися право користування земельною ділянкою, наприклад, у разі припинення діяльності підприємства шляхом реорганізації. Як здається, можна впевнено стверджувати, що в даному випадку законодавець мав на увазі лише право постійного користування. Лише відносно цього права має значення форма власності, на якій заснована юридична особа-землекористувач. Слід зазначити, що право постійного землекористування, набуте до 01.01.2002 р. суб'єктами, які не визнаються статтею 92 ЗКУ суб'єктами права постійного користування земельною ділянкою, у разі припинення їх діяльності також припинятиметься (навіть у випадку реорганізації). Хоча

дана стаття формально цього не передбачає, проте перехід прав постійного землекористування до правонаступника суперечитиме ст. 92 ЗКУ.

Що ж стосується, наприклад, права оренди, то спеціальна (прийнята пізніше) норма ч. 4 ст. 32 Закону України «Про оренду землі» [6] встановлює, що «реорганізація юридичної особи-орендаря не є підставою для зміни умов або розірвання договору, якщо інше не передбачено договором оренди землі». Таким чином, вважаємо, що у разі реорганізації державної або комунальної юридичної особи її право оренди не припиняється [4, с. 329]. У зв'язку з цим пропонуємо статтю 143 ЗКУ «Підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку» доповнити новими пунктами у наступній редакції:

*«е) систематична несплата земельного податку чи орендної плати; є) припинення права постійного користування земельними ділянками, що належать державним чи комунальним підприємствам, установам чи організаціям та набуте до 01.01.2002 р. суб'єктами, які не визнаються статтею 92 ЗКУ суб'єктами права постійного користування земельною ділянкою, у разі припинення їх діяльності».*

Одним з прав користування земельною ділянкою є суперфіцій. Норми, що регулюють питання суперфіцію містяться у Цивільному Кодексі України [7]. Стаття 416 містить наступну підставу припинення права суперфіцію: невикористання земельної ділянки для забудови в разі користування чужою земельною ділянкою для забудови протягом трьох років. При цьому закон не вказує на те, чи зобов'язаний землекористувач здати в експлуатацію завершений, повністю збудований об'єкт після спливу трьох років, чи він може й довше здійснювати будівництво. Тому вважаю доцільним у договорах суперфіцію передбачати строки завершення будівництва об'єкта та здачі його в експлуатацію як одну з істотних умов договору [8, с.142] і доповнити статтю 143 Земельного кодексу України «Підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку» наступним пунктом: «ж) невикористання земельної ділянки для забудови в разі користування чужою земельною ділянкою для забудови протягом трьох років».

Отже в результаті проведеного дослідження встановлено, що норми, які встановлюють підстави примусового припинення права користування земельною ділянкою, містяться у різних нормативно правових актах, що створює проблеми у правозастосуванні. Стаття 143 ЗКУ «Підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку» містить лише перші три з перерахованих підстав (пункти «а», «б», і «г» відповідно). Для усунення можливих проблем при правозастосуванні пропонуємо доповнити зазначену статтю новими пунктами у наступній редакції: «е) систематична несплата земельного податку чи орендної плати; є) припинення права постійного

користування земельними ділянками, що належать державним чи комунальним підприємствам, установам чи організаціям та набуте до 01.01.2002 р. суб'єктами, які не визнаються статтею 92 ЗКУ суб'єктами права постійного користування земельною ділянкою, у разі припинення їх діяльності; ж) невикористання земельної ділянки для забудови в разі користування чужою земельною ділянкою для забудови протягом трьох років.

### Література

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 січня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
3. Про плату за землю: Закон України від 3 липня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38.
4. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково практичний коментар Земельного кодексу України. – К.: Правова єдність, 2009. – 496 с.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14. – Ст.112.
6. Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 р. (станом на 20.04.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46-47. – Ст. 280.
7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
8. Лобов М.І., Шеріна В.В. Використання інституту суперфіцію для забудови земельної ділянки / М.І. Лобов, В.В. Шеріна // Вісник Донбаської національної академії будівництва і архітектури. – 2010. – № 2. – С. 52–55.

*Поляков Віталій Юрійович,  
аспірант Інституту економіко-  
правових досліджень НАН України,  
м. Донецьк*

### **ПРАВОВИЙ РЕЖИМ МАЙНА НЕКОМЕРЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬ ПУБЛІЧНУ ВЛАСНІСТЬ**

В умовах переходу до змішаної економіки некомерційні організації (далі – НО) зазнають значних трансформацій, що зумовлює необхідність детального розгляду питань,

пов'язаних з формуванням ефективної моделі НО. У зв'язку зі зростаючою актуалізацією необхідності залучення некомерційних організацій до господарських відносин посилюється увага до правового режиму майна таких установ, який містить певні «правила гри» щодо майнової основи НО.

Відповідно до ст. 53 Господарського кодексу України [1] (далі – ГК) некомерційна господарська діяльність може здійснюватися суб'єктами господарювання на основі права власності або права оперативного управління.

З юридичної точки зору, господарську діяльність на основі права власності здійснюють некомерційні організації-власники, які на свій розсуд володіють, користуються, розпоряджаються належним їм майном. Для права оперативного управління характерна система правовідносин, при якій власник наділяє своїми правами (майном) суб'єкта господарювання, який повинен діяти в межах, передбачених власником відповідного майна та законодавства.

Необхідно відзначити, що право власності є одним із вагомих інститутів, який посідає центральне місце в системі господарського, цивільного, конституційного, фінансового, адміністративного права. Тож насамперед, з'ясуємо значення поняття «право власності» та визначимо його зміст стосовно некомерційних організацій.

Законодавчо визначено (п. 1 ст. 316 Цивільного кодексу України [2]), що правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. Це поняття є загальним для всіх суб'єктів права власності (громадян України, іноземних громадян, юридичних осіб всіх форм власності та ін.). Проте, в теорії склалися тисячі підходів до розуміння поняття «право власності».

На думку О.М. Вінник, право власності виникає в результаті правового врегулювання економічних відносин власності, де право власності в об'єктивному розумінні – це сукупність правових норм, що регулюють економічні відносини власності, в суб'єктивному розумінні – це визначена і забезпечена об'єктивним правом сукупність повноважень власника, що забезпечує можливість використовувати належне йому майно своєю владою і у власних інтересах [3, с. 209–210]. Як бачимо, тут зроблено акцент на регулюванні економічних відносин та використанні майна тільки для власних інтересів. З точки зору діяльності некомерційних організацій, яка спрямована на задоволення соціально-економічних, культурних потреб суспільства, необхідно підкреслити, що власник використовує майно не тільки у власних інтересах, а й в інтересах суспільства або окремих громадян, установ (адже майно некомерційної організації, яке перебуває у власності останньої, повинно спрямовуватися на вирішення поставлених завдань, які є суспільно-корисними).

В.К. Гуревський вважає, що право власності характеризується наступними ознаками: безпосереднє панування власника над річчю; абсолютне панування над річчю, обмежене лише у виняткових випадках, безпосередньо передбачених у законі; абсолютний захист прав власника; «самовідновлення» влади власника над річчю після того, як зникають обмеження, встановлені законом або договором; можливість для власника використати позитивні якості речей, в тому числі одержати прибуток від їх використання; можливість для власника розпоряджатися речами, тобто визначати їхню фактичну і юридичну долю [4]. На наш погляд, такий підхід є найбільш вдалим. Він встановлює правовий зміст права власності і на перший план тут виходить абсолютне панування над річчю, згідно вимогам законодавства та використання корисних властивостей цього майна, що притаманно праву власності НО.

Оцінюючи розглянуті загальні дефініції щодо права власності, можна зробити висновок, що право власності некомерційних організацій – це право суб'єктів господарювання, які своєю волею можуть здійснювати будь-які дії (володіння, користування, розпорядження) відносно належного їм майна відповідно до законодавства та установчих документів у суспільно-корисних інтересах.

Похідним від права власності є правовий титул – право оперативного управління, на підставі якого може діяти НО (ст. 53 ГК України).

Право оперативного управління розглядають як речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених Господарським кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом) (ст. 137 ГК). Таке речове право, яке належить некомерційним організаціям, є вужчим порівняно із змістом права власності (на відміну від останнього, право оперативного управління являє собою володіння, користування і розпорядження майном, але «обмежено», і ці межі встановлює законодавство, а також власник майна (уповноважений ним орган).

Слушною з цього приводу є думка М.Г.Ісакова, що правоздатність підприємства детермінується правовим режимом майна, при цьому право оперативного управління має спеціальну правоздатність, визначену власником (уповноваженим ним органом) для здійснення непідприємницької господарської діяльності [5, с. 3]. Цей підхід є виправданим, оскільки права та обов'язки щодо володіння, користування та розпорядження майном встановлюються не суб'єктом права оперативного управління (суб'єктом господарювання), а законодавством і власником (обсяг прав та обов'язків обмежується предметом діяльності та певними цілями).

Від «домовленості» між власником майна та суб'єктом господарювання щодо управління майном залежить ефективність функціонування НО. Метою довготривалої діяльності виступає стабільність суб'єктів господарювання через чітке визначення своїх прав і обов'язків, зокрема майнових.

На практиці такі «взаємовідносини» визначаються статутом, який регламентує певні дії відповідної установи стосовно майна та фінансово-господарської діяльності. Однак, законодавство України (ст. 137 ГК України) не містить чітких «вказівок», яким чином власник майна встановлює особливості володіння, користування і розпорядження цим майном (тобто, де віддзеркалюються межі управління майном).

Слід вказати й на те, що дуже часто виникають такі ситуації: статутом зафіксовані певні права, обов'язки суб'єкта права оперативного управління, але заради досягнення суспільно-корисної мети виникає нагальна потреба в зміні та/або доповненні майнових прав (наприклад, надання НО допомоги навчальним закладам, хоча в статуті це не передбачено). На наш погляд, для забезпечення виконання певних дій необхідне їх узгодження з власником майна через укладання договорів, оскільки внесення змін до установчих документів, зокрема статуту, займає багато часу. Ці договори можуть укладатися за умови, що мета та напрямки діяльності не відрізняються від виконання головних завдань НО.

Звісно, чітке і правильне встановлення мети діяльності господарської організації має важливе значення як для самої організації, так і для її засновника, адже мета визначає зміст такої діяльності, є очікуваним результатом, заради якого вказана організація і функціонує. Але набуття господарською організацією прав та обов'язків, які прямо не передбачені її статутом, можливе лише за умови, якщо вони не суперечать меті діяльності даної організації [6, с. 37].

Отже, на нашу думку, необхідно внести зміни до пункту 1 статті 137 ГК України щодо визначення майнових прав і обов'язків суб'єктів некомерційного господарювання, які діють на праві оперативного управління. А саме, закріпити, що власник майна (уповноважений ним орган) повинен встановити «обсяг» володіння, користування, розпорядження майном в установчих документах та письмових договорах.

### Література

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

3. Вінник О.М. Господарське право: навч. посіб. / О.М. Вінник. – К.: Правова єдність, 2009. – 766 с.
4. Махінова А. Особливості визначення поняття та змісту права приватної власності на землю [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [www.justinian.com.ua/article.php?id=2390](http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2390).
5. Ісаков М.Г. Правовий статус підприємства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / М.Г. Ісаков. – Донецьк, 2006. – 17 с.
6. Захарченко А. Право засновника господарської організації щодо визначення мети та предмета її діяльності // Правничий часопис Донецького університету. – 2009. – № 1 (21). – 2 (22). – С. 37–44.

*Сухоставець Інна Васильевна,  
соискатель,  
Институт экономико-правовых  
исследований НАН Украины,  
г. Донецк*

### **ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА НА ПРАВО АРЕНДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА**

Проблема эффективного использования государственной собственности является одной из самых сложных и актуальных в условиях современной экономики. Выработка научно обоснованной стратегии формирования и использования собственности, как инструментария социально-экономической политики, является одной из первоочередных задач государства. Передача в аренду государственного имущества является одним из эффективных способов, содействующих решению данной задачи.

Вопросы правового обеспечения аренды государственного имущества были предметом комплексных исследований таких авторов, как О.В. Дзера, Н.В. Мороз, В.В. Мусиенко, Ю.А. Серебрякова, С.А. Теньков, В.С. Щербина и ряда других.

Однако анализ практических проблем в данной области показывает, что отдельные аспекты передачи в аренду государственного имущества нуждаются в дополнительной регламентации. В частности, это касается порядка проведения конкурсов на право аренды государственного имущества. Вышеизложенное обуславливает актуальность избранной темы исследования.

Целью данного исследования является теоретическое обоснование необходимости совершенствования правовой регламентации порядка проведения конкурса на право аренды государственного имущества.

Частью седьмой статьи 9 Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» от 10 апреля 1992 г. [1] установлено, что передача в аренду государственного и коммунального имущества осуществляется исключительно на конкурсных началах, кроме имущества, указание на которое содержится в данной норме. Согласно пункта 8 данного Порядка проведения конкурса на право аренды государственного имущества, утвержденного Приказом Фонда государственного имущества Украины от 13 ноября 2004 г. № 2149 основным критерием определения победителя является максимальный размер арендной платы при обязательном обеспечении исполнения иных условий конкурса [2]. Такой подход является обоснованным, позволяя государству получить максимальную прибыль от хозяйственного использования сдаваемого в аренду имущества.

Однако, на практике, при проведении конкурса на право аренды государственного имущества нередко возникает ситуация, когда потенциальный арендатор, предложивший наибольшую арендную плату, в дальнейшем не предпринимает никаких действий, направленных на заключение договора аренды. Следствием этого, помимо впустую затраченных на проведения конкурса средств, является необходимость вторичного проведения конкурса и отсутствие в этот период ожидаемых поступлений арендных платежей. При этом, во время организации нового конкурса, законодательство не запрещает этому же участнику в нем участвовать и снова срывать конкурс, что имеет место на практике. Это нарушает не только интересы государства, но и остальных субъектов хозяйствования - участников конкурса.

Представляется, что пункт 32 Порядка проведения конкурса на право аренды государственного имущества целесообразно дополнить предложением следующего содержания «В случае, если победитель конкурса не предпримет в установленные законодательством сроки действий, необходимых для заключения договора аренды, в дальнейшем он лишается права на участие в конкурсе на право аренды соответствующего государственного имущества – объекта аренды». Это будет способствовать повышению эффективности использования государственной собственности посредством аренды.

### **Литература**

1. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-X11 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.



2. Порядок проведення конкурсу на право оренди державного майна: затверджено наказом Фонду державного майна України від 13.10.2004 р. № 2149 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – Ст. 352

*Трофуненко Наталія Володимирівна,  
старший викладач кафедри господарського права  
Донецького національного університету,  
м. Донецьк*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ТА ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ ЯК ОСНОВА ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ**

12 березня 2011 р. набрав чинності Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI (далі – Закон), яким внесено суттєві зміни у дозвільні процедури у сфері будівництва [1]. Цей Закон визначає, що порядок розробки проектної документації на будівництво, одержання дозволу на виконання будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів є різним та обумовлюється категорією складності об'єкта будівництва. Від правового регулювання планування та забудови територій залежить ефективне використання об'єктів публічної власності, у першу чергу земель державної та комунальної власності для забудови, об'єктів будівництва житлового, виробничого, рекреаційного призначення, а тому проблема класифікації будівель за складністю набуває важливості для все більшого кола суб'єктів.

У науковій літературі правові проблеми здійснення будівельної діяльності висвітлювалися у роботах О.М. Вінник, Г.М. Гриценка, Н.С. Кузнецової, С.В. Сеник, однак ними приділялась увага окремим аспектам здійснення будівельної діяльності, а питання правового закріплення об'єктів будівництва за категоріями складності не було предметом уваги вчених-юристів. Більше того – ця проблема не досліджувалася у контексті останніх змін до містобудівного законодавства.

Вищевказане свідчить про актуальність порушеного питання та доцільність його наукової розробки з метою обґрунтування відповідних пропозицій.

Ст. 32 Закону вказує, що усі об'єкти будівництва за складністю архітектурно-будівельного рішення та/або інженерного обладнання поділяються на I, II, III, IV і V категорії складності, які визначаються відповідно до державних будівельних норм та стандартів на підставі класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта будівництва. На

сьогодні зазначені категорії складності закріплюються у Додатку II ДБН А.2.2-3-2004 «Проектування. Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектною документації для будівництва», що має рекомендаційний характер [2]. Відповідно до Листа Мінрегіонбуду від 4 квітня 2011 р. № 24-10/2759/0/6-11 положення цього ДБН діють у частині, що не суперечать положенням нормативно-правових актів більш високого рівня [3]. При цьому, як роз'яснив Мінрегіонбуд, оскільки категорія складності об'єкта будівництва залежить від класу наслідків (відповідальності) будівлі або споруди, то слід також керуватися ДБН В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» та визначати зазначені категорії наступним чином: класу наслідків СС-1 відповідають I та II категорія складності; класу наслідків СС-2 відповідають III та IV категорія складності; класу наслідків СС-3 відповідає V категорія складності [4].

Складність об'єкта будівництва – це категорія, від якої залежить порядок здійснення усіх дозвільних процедур у будівництві, зокрема, категорією складності обумовлюється порядок проведення комплексної забудови території, державної експертизи проектною документації, одержання дозволу на початок будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, бо саме від складності будівлі встановлюється, наприклад, обов'язковість чи необов'язковість розробки проектною документації, необхідність складання декларації чи повідомлення про початок виконання будівельних робіт. І при цьому – на разі, відсутнім є належне нормативно-правове закріплення цих категорій. Слід погодитися з В. Кисилем, що цим «створюються передумови для підзаконного маніпулювання законодавчими поняттями, що може призвести до втрати ефекту від задекларованого спрощення дозвільних процедур» [5].

Викликає взагалі сумнів доцільність закріплення категорій складності об'єктів будівництва саме у державних будівельних нормах. Безперечно, віднесення об'єкту до певної категорії складності повинно мати під собою обґрунтування, що, як правило, міститься у актах технічного характеру – будівельних нормах. Але при цьому необхідно підкреслити, що класифікація будівель за складність має не лише технічне, а й правове значення. Враховуючи спрощений порядок прийняття та внесення змін до державних будівельних норм (адже це відомчий нормативний акт), віднесення визначення категорії складності до компетенції Мінрегіонбуду є недоцільним, бо зазначена класифікація цим органом може довільно змінюватися у власних інтересах, без нагальної потреби та без врахування суспільних інтересів. На думку автора, категорії складності об'єктів будівництва мають знайти своє закріплення у відповідній постанові Кабінету Міністрів України, адже саме до повноважень цього органу згідно ст. 20 Закону України «Про

Кабінет Міністрів України» віднесено здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

З практичної точки зору постає також питання важливості перегляду існуючої класифікації об'єктів будівництва за складністю, що закріплена ДБН А.2.2-3-2004. Якщо керуватися нею, то, наприклад, обов'язковою є проведення державної експертизи проектної документації таких об'єктів як дитячі садки, спеціалізовані шкільні та дошкільні заклади, училища та інша середні навчальні заклади, бо вони належать до III категорії складності. У ході дозвільних процедур здійснюється перевірка якості проектних та будівельних робіт та виявляються недоліки, що можуть становити небезпеку для життя та здоров'я людини, а також випадки порушення громадських інтересів та правил забудови. Скасування ж обов'язкової експертизи проектів будівництва для об'єктів I-III категорій складності може призвести до численних аварій на будівельних майданчиках, тому що послаблення контролю за об'єктами будівництва неминуче призводить до неякісного виконання підрядних робіт.

З урахуванням викладеного, можна дійти висновку, що класифікація об'єктів будівництва за складністю має знайти своє закріплення у відповідній постанові Кабінету Міністрів України. При цьому критерієм віднесення об'єкту будівництва до певної категорії складності має стати його безпечність та ризик можливого нанесення шкоди приватним та публічним інтересам.

### Література

1. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735.
2. Проектування. Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва ДБН А.2.2-3-2004 : Наказ Державного комітету з будівництва та архітектури від 20 січня 2001 р. № 8 // Ціноутворення у будівництві. – 2004. – № 5. – С. 13–16.
3. Про визначення категорії складності об'єктів будівництва: Лист Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 4 квітня 2011 р. № 24-10/2759/0/6-11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/82844>.
4. Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ ДБН В.1.2-14-2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу –

[http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/dbn\\_v12\\_14\\_2009\\_zagalni\\_principi\\_zabezpechennja\\_nadijn\\_osti\\_ta\\_konstruktivnoji\\_bezpeki\\_budivel\\_sporud\\_budivelnikh\\_konstrukcij\\_ta\\_osnov/1-1-0-327](http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/dbn_v12_14_2009_zagalni_principi_zabezpechennja_nadijn_osti_ta_konstruktivnoji_bezpeki_budivel_sporud_budivelnikh_konstrukcij_ta_osnov/1-1-0-327)  
5. Кисиль В. Будівельна реформа – експеримент з непередбачуваними наслідками. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу – [www.kisilandpartners.com/images/Article\\_constructions\\_reform.pdf](http://www.kisilandpartners.com/images/Article_constructions_reform.pdf).

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Устименко Владимир Анатольевич. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ.....</b>	<b>3</b>
<b>Розовский Борис Григорьевич. ВОЗВРАТ ОТ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ К ВСЕНАРОДНОЙ КАК ОСНОВА ПРОГРЕССА, ИЛИ О ПОЛЬЗЕ УТОПИЙ.....</b>	<b>8</b>
<b>Бекирова Эльвина Эскендеровна. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВОЗОБНОВЛЯЕМОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В УКРАИНЕ.....</b>	<b>41</b>
<b>Булатов Евгений Викторович. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ОТНОШЕНИИ ПРИНАДЛЕЖАЩИХ ИМ «ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ».....</b>	<b>46</b>
<b>Грудницкая Светлана Николаевна. О РАСШИРЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ).....</b>	<b>50</b>
<b>Джабраилов Руслан Аятшахович. ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА.....</b>	<b>59</b>
<b>Джумагельдиева Гульнора Джумадуриевна. К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕФТЕГАЗОНОСНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ.....</b>	<b>69</b>
<b>Захарченко Андрій Миколайович. ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ ТА МАЙНОМ.....</b>	<b>75</b>
<b>Зверева Елена Владимировна. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОММУНАЛЬНОГО ТОРГОВОГО ПРЕДПРИЯТИЯ С ЦЕЛЬЮ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА.....</b>	<b>80</b>
<b>Некрасова Тетяна Валеріївна. ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ЯК ОБ'ЄКТА ПРАВА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ.....</b>	<b>88</b>
<b>Овчаренко Руслан В'ячеславович. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ (ЯК ОБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ).....</b>	<b>93</b>
<b>Темкіжев Ігор Хажмуридович. НЕПРЯМІ ПОЗОВИ ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ.....</b>	<b>98</b>
<b>Барановська Марина Григорівна. ГЕНЕЗА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ЯК СТОРОНИ В ПРАВОВІДНОСИНАХ З ПЕРЕВЕЗЕНЬ ВОДНИМ ТРАНСПОРТОМ.....</b>	<b>102</b>
<b>Бардашевич Наталья Александровна. ЦЕРКОВНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СОБСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНОЙ.....</b>	<b>109</b>
<b>Васьковець Даніл Сергійович. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....</b>	<b>112</b>
<b>Гриценко Григорій Миколайович. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ МІСЦЬ ПОХОВАНЬ).....</b>	<b>120</b>
<b>Дурнєва Юлія Анатоліївна. ДІАЛЕКТИКА ПІДХОДІВ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ.....</b>	<b>124</b>
<b>Льющенко Ганна Володимирівна. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЛІ.....</b>	<b>130</b>
<b>Лічак Діна Володимирівна. ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ПРИ ПІЛЬГОВОМУ КРЕДИТУВАННІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....</b>	<b>134</b>
<b>Лукова Наталія Геннадіївна. ЗЕМЛІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЯК ОБ'ЄКТ ПІЛЬГОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ.....</b>	<b>139</b>
<b>Макаренко Владислав Сергійович. ЩОДО ПІДСТАВ ПРИМУСОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВА КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ.....</b>	<b>144</b>
<b>Поляков Віталій Юрійович. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ МАЙНА НЕКОМЕРЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬ ПУБЛІЧНУ ВЛАСНІСТЬ.....</b>	<b>147</b>
<b>Сухостаєв Інна Васильєвна. ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА НА ПРАВО АРЕНДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА.....</b>	<b>151</b>

**Трофуненко Наталія Володимирівна. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ТА ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ ЯК ОСНОВА  
ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ.....153**

*Научное издание*

*Наукове видання*

**ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ  
ИССЛЕДОВАНИЯ В XXI ВЕКЕ:  
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ОБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ**

(на русском и украинском языках)

**ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ  
ДОСЛІДЖЕННЯ У XXI СТОЛІТТІ:  
ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ  
ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ  
ОБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ  
ВЛАСНОСТІ**

(російською та українською мовами)

Научный редактор  
**В.К. Мамутов**  
Ответственный за издание  
**О.А. Ашурков**  
Редактор  
**А.Ю. Илларионов**

Науковий редактор  
**В.К. Мамутов**  
Відповідальний за видання  
**О.О. Ашурков**  
Редактор  
**О.Ю. Ілларионов**

---

© Институт экономико-правовых исследований НАН Украины  
83048, г. Донецк, ул. Университетская, 77. тел. (062) 349-49-91  
e-mail: otдел@hozpravo.com.ua

Подписано в печать  
Формат  
Условн. печ. л.  
Уч.-изд. л.  
Тираж 350. Изд. № Зак.

Підписано до друку  
Формат  
Умовн. друк. арк.  
Обл.-видавн. арк.  
Наклад 350. Вид. № Зам.

**Издательство «Ноулідж»**  
Свидетельство о регистрации серия  
ДК №2884 от 26.06.2007  
91051, г. Луганск, кв. Якира, 3/316,  
тел./факс (642) 71-09-43,  
e-mail: nickvnu@gmail.com

**Видавництво «Ноулідж»**  
Свідоцтво про реєстрацію серія  
ДК №2884 от 26.06.2007  
91051, м. Луганськ, кв. Якіра, 3/316,  
тел./факс (642) 71-09-43,  
e-mail: nickvnu@gmail.com

Отпечатано в типографии  
**ООО «Цифровая типография»**  
ул. Челюскинцев, 291а, г. Донецк, 83121  
Тел.: (062) 388-07-31, 388-07-30

Надруковано в типографії  
**ТОВ «Цифрова типографія»**  
вул. Челюскінців, 291а, м. Донецьк, 83121  
Тел.: (062) 388-07-31, 388-07-30