

Министерство образования и науки  
Донецкой Народной Республики  
ГУ «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ»

**ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ  
ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ:  
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

*Сборник научных трудов*

Научный редактор  
канд. юрид. наук, доцент  
О.А. Ашурков

**Донецк  
2016**

УДК 346.9:347.23  
ББК 67.404.1  
П68

Рецензенты: д-р юрид. наук А.М. Моисеев,  
канд. юрид. наук В.И. Коростей

*Рекомендован к печати ученым советом  
ГУ «Институт Экономических Исследований»  
(протокол от 31.05.2016 г. № 5)*

**П 68 Правовые вопросы публичной собственности: современные проблемы:** сб. науч. тр. / МОН ДНР, ГУ «Институт Экономических Исследований»; под ред. О.А. Ашуркова. – Донецк: Изд-во ФЛП Кириенко С.Г., 2016. – 154 с.

Сборник научных трудов подготовлен в рамках проведенного в ГУ «Институт Экономических Исследований» Круглого стола «Правовые вопросы публичной собственности: современные проблемы», посвященного 90-летию со дня рождения д-ра юрид. наук, профессора Сергея Захаровича Михайлина.

Освещены проблемные вопросы эффективного и рационального использования имущества публичной собственности, обеспечения его сохранности в процессе осуществления хозяйственной деятельности, а также обоснованы конкретные предложения по совершенствованию законодательства, определяющего правовой режим этого имущества.

Сборник рассчитан на научных, научно-педагогических работников, аспирантов, докторантов, студентов, практических работников и всех интересующихся проблемами публичной собственности.

УДК 346.9:347.23  
ББК 67.404.1

© ГУ «Институт Экономических  
Исследований», 2016

## Содержание

<b>Черкасская Н.В.</b> Идеи, сохранившие свою актуальность (научные мысли профессора С.З. Михайлина о сохранности публичной собственности) .....	4
<b>Ашурков О.А.</b> Роль публичной собственности в развитии государства: некоторые результаты экономико-правовых исследований .....	20
<b>Саенко Б.Е.</b> Публичная собственность как основа ускоренного научно-технического развития промышленности Донецкой Народной Республики.....	31
<b>Чердакова Л.А.</b> Право собственности публично-правовых образований: проблемы осуществления .....	42
<b>Куц Л.И.</b> О рациональном использовании имущества в процессе хозяйственного обеспечения деятельности учреждений здравоохранения .....	49
<b>Татьянова З.Ф.</b> Охрана и защита публичной собственности .....	58
<b>Подсушная М.В., Куц Л.И.</b> Отдельные аспекты передачи в аренду объектов государственной собственности в угольной промышленности.....	70
<b>Игнатенко И.В.</b> К вопросу о защите имущественных прав государства в конкурентных отношениях .....	81
<b>Писанец С.А.</b> К вопросу о повышении эффективности использования публичной собственности субъектами малого и среднего предпринимательства.....	91
<b>Топалов А.Ю.</b> Основания государственного контроля рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования .....	101
<b>Глоба А.В.</b> К вопросу об участии государства в управлении хозяйственными организациями.....	110
<b>Олейникова А.В., Финкина А.П.</b> Особенности права публичной собственности в законодательстве Украины и Российской Федерации .....	121
<b>Разбейко Н.В.</b> Особенности хозяйственной деятельности государственных и муниципальных (коммунальных) предприятий.....	129
<b>Дихаминджия Н.З.</b> К вопросу о правовом режиме имущества казенных предприятий .....	141

**Н.В. ЧЕРКАССКАЯ**, канд. юрид. наук,  
доцент кафедры хозяйственного права  
Донецкий национальный университет,  
г. Донецк, ДНР

## **ИДЕИ, СОХРАНИВШИЕ СВОЮ АКТУАЛЬНОСТЬ (НАУЧНЫЕ МЫСЛИ ПРОФЕССОРА С.З. МИХАЙЛИНА О СОХРАННОСТИ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ)**

*Проблемы, связанные с обеспечением сохранности государственной (социалистической) собственности, вызывали научный интерес еще с середины 20 столетия. Одним из представителей научной школы хозяйственного права в Донбассе, который исследовал указанные проблемы, был доктор юридических наук, профессор С.З. Михайлин. Обобщение научной мысли Сергей Захаровича о правовых средствах обеспечения сохранности государственной собственности проведено в данной статье.*

**Ключевые слова:** *сохранность имущества государственной собственности, система условий сохранности, складское хозяйство, сохранность готовой продукции, охрана государственного имущества, организация работы по контролю за сохранностью государственной собственности, юридическая служба.*

С именем доктора юридических наук, профессора С.З. Михайлина связана целая эпоха становления и развития школы хозяйственного права на территории Донбасса. Период времени, в течение которого он работал, имел свои особенности политического, экономического и социально-культурного развития, а как следствие, отражение специфического правового регулирования хозяйственных отношений.

Однако вопросы, связанные с обеспечением сохранности государственной собственности, которые исследовал профессор С.З. Михайлин, на протяжении десятилетий продолжают вызывать научный интерес специалистов различных отраслей права. Его многолетние труды были изложены в ряде научных изданий, а исследуемые направления продолжены его учениками.

Сегодня, возвращаясь к публикациям прошлых лет, можно с уверенностью утверждать, что сформулированные ранее научные мысли относительно правовых проблем сохранности публичной собственности имеют свою актуальность для сложившихся условий правового и экономического развития Донбасса в XXI веке.

В системе осуществляемых мер, направленных на эффективность, экономию и бережливость народного достояния, по мнению Сергей Захаровича, важное значение придаётся активному использованию права для воздействия на хозяйственные отношения. Речь идет об установлении и реализации совокупности правовых норм, которые призваны или могут оказывать воздействие на организацию и осуществление производственно-хозяйственного использования материальных ресурсов, с целью достижения их сохранности и усиления режима экономии [1, с. 4].

Отдавая предпочтение праву как одному из действенных способов воздействия на урегулирование хозяйственных отношений, С.З. Михайлин обосновал необходимость применения ряда правовых средств, которые в своей совокупности могут способствовать сохранности имущества государственной собственности. Изучение опыта правового регулирования хозяйственных отношений прошлых лет в указанном аспекте может быть полезным и сегодня. Это обусловлено тем, что из-за проведения активных боевых действий на Донбассе остро стоят вопросы обеспечения сохранности имущества публичной собственности, эффективности его

использования, управления этим имуществом и восстановления хозяйственных отношений. Особенно там, где велись боевые действия, огромное количество предприятий публичной собственности, имеющих хозяйственную и/или стратегическую ценность, оказались заброшенными, разграбленными, разрушенными или уничтоженными.

*Целью данной работы является проведение систематизации научных положений профессора С.З. Михайлина, выделение различных факторов, влияющих на обеспечение сохранности публичной (социалистической или государственной – в работах Сергей Захаровича) собственности.*

Следует отметить, что под обеспечением сохранности социалистической собственности С.З. Михайлин предлагал понимать, «...систему экономических, научно-технических, организационных и других мер, осуществляемых для упорядочения процесса управления имущественными объектами, устранения недостатков в этом процессе и его последовательного совершенствования с целью добиться максимальной сохранности материальных ресурсов... Обеспечение связано с достижением строгого соблюдения требований, предъявляемых к управлению государственным имуществом, предотвращением, выявлением и устранением допускаемых отклонений. Характеризуется созданием условий, необходимых для выполнения в полном объеме хозорганом и его производственными подразделениями обязанностей по управлению материальными ресурсами и осуществлению имущественных прав, устранению возникших препятствий, а также стимулированию сохранности материальных ресурсов...» [2, с. 9–10].

В работах профессора С.З. Михайлина можно выделить несколько основных групп исследуемых отношений, которые, по его мнению, могут иметь существенное влияние на сохранность социалистической собственности, а именно: а) влияние юридической службы предприятия на обеспече-

ние сохранности социалистической собственности; б) использование различных организационных форм на предприятии, оказывающих существенное влияние на сохранность материальных ценностей; в) выделение факторов, влияющих на достижение сохранности имущества; г) систематизация условий сохранности в сфере хранения, производства и реализации готовой продукции.

Рассмотрим каждый из них в отдельности.

*О роли юридической службы для обеспечения сохранности социалистической собственности.* Сергей Захарович считал, что «...деятельность юридической службы, которая в силу возложенных на нее задач и по своему правовому положению должна являться основным участником правовой работы по обеспечению сохранности социалистической собственности...» [2, с. 36]. «...Для более полного использования возможностей юридической службы способствовать повышению эффективности и качества работы, решительно пресекать расточительство и бесхозяйственность... требуется осуществление комплексных мероприятий, касающихся совершенствования в целом правовой работы по обеспечению сохранности государственного имущества как взаимосвязанной и взаимообусловленной деятельности структурных подразделений предприятия...» [1, с. 5].

«...При рассмотрении правовой работы ... следует особое внимание уделять *предпосылкам* сохранности государственного имущества, то есть содержанию тех основных обязательных требований, предъявляемых к управлению им. ...Необходимо также обращать внимание на рассмотрение отдельных групп *внутрихозяйственных имущественных отношений, прав и основных обязанностей участников* этих отношений, а также на *обоснование правовых средств и способов* обеспечения сохранности государственного имущества и *определения основных направлений их более эффективного использования* и т.д. (выделено – Н.В. Черкасской)...». Для

достижения указанных выше целей «...важное значение приобретает разработка методики ее (юридической службы – примечание Н.В. Черкасской) работы по обеспечению правовыми средствами сохранности государственного имущества... в соответствующей хозяйственной системе...» [1, с. 6].

«...Работники юридической службы ... должны принимать активное и непосредственное участие в... проверках. Юристы обеспечивают проведение этих мероприятий в строгом соответствии с действующими нормативными актами, рассматривают, анализируют результаты проверок (обследований), участвуют в выполнении причин и условий, способствующих несобранности государственной собственности, в подготовке мероприятий и предложений по устранению выявленных недостатков, в установлении виновных лиц и подготовке предложений о привлечении их к ответственности в соответствии с законом. Юридическая служба участвует в определении фактических убытков, причиненных предприятию, и подготовке предложений по их возмещению, за счет виновных лиц; выполняет поручения руководителя предприятия по оформлению совместно со службой бухгалтерии и другими подразделениями материалов о недостачах, хищениях, порче, уничтожении материальных ценностей для передачи их судебным следственным органам...» [1, с. 11, 14–15]. Кроме того, юристы предприятий участвуют в «...разработке общественных мероприятий по обеспечению сохранности имущества на ...стадиях его движения и осуществления контроля за их выполнением...» [1, с. 34], «...в осуществлении мероприятий по улучшению качественного состава материально-ответственных лиц ... обеспечении законности при приеме и освобождении работников, ранее судимых за совершение преступления, связанные с собственностью или не внушающими доверия...» [3, с. 11], в «...подготовке внутриведомственных нормативных актов (выделено – Н.В Черкасской), регулирующих отношения по



управлению имуществом в процессе его производственного использования и при реализации готовой продукции, а также в подготовке предложений по совершенствованию действующей нормативной базы [1, с. 35].

Для более детальной регламентации деятельности предприятия, направленной на обеспечение сохранности государственной собственности, по мнению профессора С.З. Михайлина, юридической службе следует провести разработку локального нормативного акта, регулирующего вышеуказанные отношения. При этом, анализируя практику применения законодательства, Сергей Захарович указывает наиболее эффективную форму такого локального акта. Им может быть «...*Положение о правовом обеспечении сохранности государственной собственности на конкретном предприятии...*», а также представлена структура такого *Положения* следующими разделами: 1. Общие положения. 2. Организационно-правовые основы работы, связанной с управлением государственным имуществом и обеспечением его сохранности. 3. Организация складского хозяйства и надлежащего хранения материальных ценностей. 4. Обеспечение сохранности материальных ценностей при приемке от поставщиков и транспортных организаций. 5. Обеспечение сохранности готовой продукции. 6. Организация и осуществление охраны государственного имущества. 7. Обеспечение сохранности имущества при списании. 8. Организация работы по контролю за сохранностью государственной собственности. 9. Организация работы по борьбе с хищениями, растратами и недостачами материальных ценностей» [3, с. 8].

Анализируя каждый элемент структуры Положения, автором были предложены элементы их содержания. Так, во втором разделе «*Организационно-правовые основы работы, связанной с управлением государственным имуществом и обеспечением его сохранности*» воспроизводятся основные

*функции руководителей предприятия и должностных лиц, связанных с управлением государственной собственностью [3, с. 9]. В разделе «Организация складского хозяйства и надлежащего хранения материальных ценностей» «... следует предусмотреть перечень основных требований, которым должно отвечать складское хозяйство и указание на акты, регламентирующие порядок совершения конкретных действий в рассматриваемой сфере хозяйственной деятельности. Следует привести нормы ... в которых закрепляются обязанности органов материально-технического обеспечения, касающиеся вовлечения в оборот материальных ресурсов предприятий, оказавшихся излишними и неиспользуемыми...» [3, с. 10].*

*Содержание части Положения «Обеспечение сохранности материальных ценностей при приемке от поставщиков и транспортных организаций» «... должно исходить из того, что предметная борьба с имущественными потерями в результате недостач, порчи и повреждения продукции при поставках (перевозках), принятие реальных мер к предотвращению и возмещению убытков, причинённых ... неисправными контрагентами, возможна при условии соблюдения требований об обязательной фактической приемке продукции по количеству и качеству. Следует привести основные способы и формы ведения этой работы, закрепить конкретные обязанности подразделений и служб предприятия, участвующих в организации и осуществлении приемки поступающей продукции, оформление установленной документации ...» [3, с. 10].*

*В разделе Положения «Обеспечение сохранности готовой продукции» «... должно быть отведено место вопросам, касающимся организации работы по подбору и расстановке работников, непосредственно обслуживающих товарные и денежные ценности, а также должностных лиц, призванных осуществлять контроль над сохранностью государст-*

*венного имущества. Необходимо привести нормы действующего законодательства, в соответствии с которыми запрещается принимать на материально-ответственные должности лиц, имеющие судимость за хищения, взяточничество и иные корыстные преступления. А в отношении лиц, непосредственно обслуживающих денежные и товарные ценности, которые допускают злоупотребления, халатное или небрежное отношение к вверенному им имуществу, предприятием принимается решение о расторжении трудового договора по мотивам утраты к ним доверия...» [3, с. 11]. «... Исходным моментом при разработке этого раздела Положения должно быть, что приемка готовой продукции от производственных подразделений, ее хранение, подготовка и отправка потребителям, отпуск и отгрузка ... в строгом соответствии со стандартами (инструкциями) предприятия по организации хранения, сбыта и транспортировке готовой продукции ...» [3, с. 12].*

*В шестом разделе «Организация и осуществление охраны государственного имущества» «...необходимо перечислить основные виды действий, которые должны быть выполнены при заключении договора об охране объектов предприятием и отделом вневедомственной охраны: согласование условий ... договоры; оформление двухстороннего акта о техническом состоянии предприятия; составление плана (схемы) передаваемых под охрану объектов...» [3, с. 15]. «... Не менее важно привести в Положении основные обязанности органов охраны, указать на порядок и условия пропускного и внутриобъектового режима ...» [3, с. 16].*

*В разделе Положения «Обеспечение сохранности имущества при списании» «... целесообразно воспроизвести права предприятия по списанию имущественных объектов, предусмотренные действующим законодательством, описать порядок и условия проведения этой работы, закрепить основные формы участия подразделений, служб и соответ-*

*ствующих должностных лиц ...» [3, с. 13–14], «... уделить внимание стадии принятия решения о списании имущества, ... воспроизвести порядок регулирования расхождений, выявленных при инвентаризации и других проверках фактического наличия ценностей против данных бухгалтерского учета, ... указать требования и условия, при соблюдении которых может быть произведено списание, а также на правовые последствия в случае установления фактов необоснованного списания продукции производственно-технического назначения и товаров ..., предусмотреть соответствующее распределение основных функций, прав и обязанностей между должностными лицами, подразделениями и службами, связанных со списанием материальных ценностей ...» [3, с. 14].*

Работая над содержанием восьмого раздела Положения «Организация работы по контролю за сохранностью государственной собственности», автор обосновывал, что «... в качестве основных форм контрольной деятельности, позволяющих своевременно выявлять недостатки в хранении и использовании имущества и применять необходимые меры к их устранению, используются способы внутриведомственного контроля: инвентаризация основных фондов, товарно-материальных ценностей, денежных средств и расчетов, ревизия производственной и финансово-хозяйственной деятельности хозорганов, проверка (обследование), а также экономико-правовой анализ хозяйственной деятельности, переоценка основных фондов и перепись неустановленного оборудования ...» [2, с. 36; 3, с. 16]. К тому же Сергей Захарович считал, что «... При подготовке раздела ... следует перечислить обязанности, выполнение которых возлагается на постоянно действующую комиссию по вопросам инвентаризации, ... требования, предъявляемые к документальному оформлению результатов инвентаризации ... оформлению протокола [3, с. 17]. ... При разработке раздела будет дос-

*тигнута наибольшая полнота, если в нем будут закреплены основные вопросы проведения ревизий ... как одного из наиболее полных и действенных видов контроля, в ходе которого особое внимание отводится проверке соблюдения... законности и государственной дисциплины, обеспечению сохранности государственной собственности, предупреждению бесхозяйственности и злоупотреблений в расходовании материальных ресурсов и денежных средств ...» [3, с. 17], а также «... нормативное закрепление порядка и условий проведения комплексных ревизий, уточнение правовых норм о проверке деятельности предприятий, установление более строгой правовой регламентации переписи материальных ресурсов, четкое закрепление в законе задачи и функции органов народного контроля ...» [2, с. 37].*

*В заключительном разделе «Организация работы по борьбе с хищениями, растратами и недостачами материальных ценностей» «... следует особо отметить, что последовательное осуществление мероприятий, направленных на активную борьбу с различного рода преступными посягательствами на государственное имущество является одним из важных направлений работы по правовому обеспечению сохранности государственной собственности...» [3, с. 18]. «... Определяя порядок организации работы, необходимо ... закрепить, что материалы по недостачам и потерям, явившихся следствием злоупотреблений, подлежат передаче в следственные органы ... после их установления, а на сумму выявленных недостач и потерь предъявляется гражданский иск. Существенным будет указание на необходимость с достаточной полнотой использовать предприятием предоставление законодательством права и возможности принимать активное участие на всех стадиях движения материалов (дела) и исполнения приговора в части возмещения причиненного ущерба или решения суда. Следует выделить обязанности юридической службы по подготовке заявления*

*и надлежащему оформлению материалов в соответствии с установленными требованиями для передачи следственным органам, ... обязанности подразделений и служб, в сфере деятельности которых совершено преступление. Необходимо перечислить все требования, предъявляемые к оформлению материалов ... [3, с. 18]. Особо следует выделить вопросы организации работы по борьбе с мелкими хищениями ... (порядок и сроки направления администрацией предприятия протокола и других материалов о совершенном мелком хищении в соответствующие адресаты для принятия мер ..., оформления протокола, являющего основным документом о совершенном мелком хищении, о требованиях к форме и содержанию протокола) [3, с. 19].*

При подготовке Положения о правовом обеспечении сохранности государственной собственности должно быть уделено внимание таким формам в виде образцов различных актов: ... (акт приемки продукции по количеству; уведомление о вывозе представителя отправителя (изготовителя) при обнаружении недостачи продукции; удостоверение представителя общественности; претензия о возмещении стоимости недостающей продукции грузоотправителем; расчет стоимости недостающей (поврежденной, испорченной) продукции; акт контрольной отгрузки продукции (товаров) по количеству (качеству); протокол о хищении ... имущества; акт служебного расследования о факте хищения; форма учета движения дел о хищениях и недостачах; форма учета материалов и дел о недостачах и хищениях, находящихся в прокуратуре; форма учета дел о хищениях и недостачах в ... суде; форма учета о хищениях и недостачах, находящихся в производстве у судебного исполнителя ...» [3, с. 20].

Следует отметить, что предложенное содержание локального нормативно-правового акта может быть также основой для издания подзаконных нормативно правовых актов, регулирующих деятельность в различных сферах хозяйственно-

вания, где публичная собственность является преобладающей.

Для выявления фактов ненадлежащей сохранности имущества публичной собственности профессор С.З. Михайлин указывает на необходимость *использовании различных организационных форм, оказывающих существенное влияние на сохранность материальных ценностей*. По его мнению, «... действенными организационными формами ... могут являться постоянно действующие комиссии по обеспечению сохранности социалистической собственности, комиссии (группы) по проверке сохранности или советы (комиссии) по охране государственного имущества ..., службы по изучению причин и условий, способствующих образованию потерь, недостач и совершению хищения ... и разработке мер по их устранению ...» [1, с. 7].

По мнению Сергея Захаровича, «... организационные формы являются составной частью осуществляемых государством мер по управлению единым фондом государственной собственности, получают более или менее строгое нормативное урегулирование и могут рассматриваться как способы обеспечения сохранности государственного имущества. Таким образом, способы обеспечения сохранности государственной ... собственности – это конкретные организационные формы, используемые для выявления и оценки фактического состояния имущественной базы предприятия, а так же оценки деятельности предприятия в целом, его внутрипроизводственных подразделений, должностных лиц и работников, связанных с производственно-хозяйственным использованием имущества и достижением его сохранности.

К основным способам обеспечения сохранности ... можно отнести: инвентаризации основных фондов, товарно-материальных ценностей, денежных средств и расчетов; ревизии производственной и финансово-хозяйственной деятельности предприятий; проверки (обсле-

дования) работы предприятий по управлению имуществом; экономико-правовой анализ хозяйственной деятельности, а также ... переоценка основных фондов и перепись неустановленного оборудования ...» [4, с. 202–203].

Отдельно Сергей Захарович выделяет *факторы, влияющие на достижение сохранности имущества*. Так, «... достижению сохранности социалистической собственности может способствовать выполнение в установленные сроки специальных мероприятий, которые целесообразно разрабатывать и утверждать руководителем ежегодно в целом по предприятию. Необходимо, чтобы такие мероприятия содержали наименование работ, объемы, сроки выполнения и ответственных исполнителей. Должен предусматриваться порядок обязательного ежеквартального (полуугодового) рассмотрения руководителем предприятия отчетов должностных лиц, руководителей соответствующих структурных подразделений, материально-ответственных лиц и работников, ответственных за выполнение конкретных задач и работ, связанных с сохранностью государственного имущества ...» [1, с. 7].

В самостоятельную группу исследуемых отношений, которая может иметь существенное влияние на сохранность социалистической собственности, профессор С.З. Михайлин выделяет *условия сохранности в сфере хранения*. По его мнению, «... обеспечению сохранности имущества в сфере хранения, то есть на начальной стадии его движения, как правило, уделяется особое внимание ... Сохранность социалистической собственности при хранении государственного имущества может быть достигнута, если обеспечивается выполнение обязательных требований, предъявляемых к *организации и ведению складского хозяйства и к организации хранения материальных ценностей* (выделено – Н.В. Черкасской) ...» [1, с. 8–9; 4, с. 55]. Среди этих требований можно выделить такие, как: наличие необходимого, с



учетом производственных условий данного предприятия, количества складов для размещения и хранения материальных ценностей; оборудование складов необходимыми техническими средствами охраны (ограждения, освещение, связь, сигнализация, замки, запоры и т.п.); своевременное выполнение производственных операций по рациональному размещению материальных ценностей на складских площадях; оборудование мест хранения с учетом особенностей отдельных видов имущества; осуществление предусмотренных специальными правилами профилактических мероприятий; проведение специализированного ухода и наблюдения за состоянием материальных ценностей; надлежащая постановка учета поступления и последующего движения имущества в сфере хранения; организация приемки продукции по количеству и качеству, обеспечивающая выявление всех нарушений, допускаемых поставщиками и транспортными организациями; своевременное составление и правильное оформление актов на недостачу, порчу, недоброкачественность и некомплектность поступающей продукции; постоянный контроль за вывозом (выносом) материальных ценностей со склада (территории) предприятия; организация сторожевой (военизированной) и пожарной охраны, обеспечивающей сохранность государственного имущества; использование на складах и службе материально-технического снабжения квалифицированных, честных и добросовестных работников, своевременное и правильное оформление отношений с этой категорией работников ...» [1, с. 9].

Кроме указанной группы условий, Сергей Захарович выделяет еще одну – *условия сохранности социалистической собственности в сфере производства и реализации готовой продукции*. От утверждает, что «... характер и направление использования правовых средств для предупреждения и устранения недостатков в управлении имуществом в ходе производственно-хозяйственного процесса, причиняющих

ущерб имуществу, определяются *в зависимости от того, на какой стадии движения имущества в производстве допущены отклонения в его использовании, каковы источники и причины этих недостатков, в сфере деятельности каких внутренних подразделений они коренятся* (выделено – Н.В. Черкасской). ... Сохранность социалистической собственности связана со всеми сторонами производства и может быть достигнута при строгом соблюдении основных требований к организации и осуществлению использования основных фондов и расходования (потребления) сырья, материалов, топлива, энергетики и других материальных ценностей.

К таким основным требованиям ... можно отнести: соблюдение установленного порядка отпуска (передачи) в производство объектов основных фондов и материалов; надлежащая организация учета передачи имущественных объектов в производство, их использования в процессе производственно-хозяйственной деятельности, а также учета реализации готовой продукции; правильная организация и осуществление использования объектов основных фондов; осуществление бережливого и рачительного расходования материалов; надлежащий учет состояния объектов основных фондов в процессе их производственно-хозяйственного использования, а также отклонений в их использовании (неисправность, выход из строя и пр.); высокий уровень работы по нормированию расхода материалов и сырья, совершенствование нормативной базы; достижение необходимого уровня работы, связанной с отгрузкой продукции потребителям...» [1, с. 21–22; 4, с. 57–58], «...обеспечение необходимой квалификации работников, занятых в процессе использования имущественных объектов ...» [4, с. 58].

«... Можно говорить о схожести условий сохранности государственного имущества в сфере хранения и реализации. Для сферы реализации в качестве дополнительного условия можно назвать выполнение требований о необходимом уровне

не работы, связанной с отгрузкой продукции потребителям ...» [1, с. 32].

*Подводя итог проведенного анализа отдельных научных работ, можно сделать вывод, что научные положения профессора С.З. Михайлина относительно правовых средств сохранности публичной собственности, разработанные в 70–90-х годах XX столетия, сохранили свою актуальность в настоящее время. Многие предложения автора могут быть использованы для формирования содержания подзаконных нормативно-правых актов с целью обеспечения охраны и рационального использования имущества публичной собственности в период восстановления экономики на территории Донбасса и формирования новейшего законодательства.*

### **Список использованной литературы**

1. Михайлин С.З. Сохранность социалистической собственности и юридическая служба / С.З. Михайлин. – К.: Вища школа, 1978. – 63 с.

2. Михайлин С.З. Проблемы обеспечения сохранности государственной социалистической собственности (правовой аспект): автореф. дис. на соиск. ученой степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Хозяйственное право; арбитражный процесс» / С.З. Михайлин; Ин-т государства и права АН СССР. – М., 1981. – 41 с.

3. Михайлин С.З. Развитие организационно-правовой основы обеспечения сохранности государственной собственности / С.З. Михайлин, С.Ф. Филиппев // Совершенствование правового механизма управления социалистической экономикой: сб. науч. ст.; отв. за выпуск С.З. Михайлин. – Донецк, 1991. – С. 3–22.

4. Михайлин С.З. Обеспечение сохранности социалистической собственности на предприятии (правовой аспект) / С.З. Михайлин. – К.: Наукова думка, 1978. – 239 с.

*Статья поступила в редакцию 23.05.16*

**О.А. АШУРКОВ**, канд. юрид. наук,  
ведущий научный сотрудник

ГУ «Институт Экономических Исследований»,  
г. Донецк, ДНР

## **РОЛЬ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА: НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

*Кратко изложены основные результаты экономико-правовых исследований по проблеме правового обеспечения развития отношений публичной собственности, выполненных в последнее время под руководством академика В.К. Мамутова. Наиболее значимые положения и выводы исследований спроецированы на решение актуальных задач, стоящих перед правовой наукой и общественностью Донбасса.*

**Ключевые слова:** *публичная собственность, публичный интерес, правовой хозяйственный порядок, рациональное хозяйствование.*

В 2012–2013 гг. творческий коллектив ученых-юристов под руководством академика В.К. Мамутова работал над тематикой о значении публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития общества<sup>1</sup>. Актуальность научного исследования состояла в том, что до сих пор не существовало комплексной оценки названной проблемы. Значительная часть ключевых вопросов развития отношений публичной собственности рассматривались и до сих пор рас-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена на базе итогов выполнения данной темы НИР, которые сконцентрированы в Концепции правового обеспечения развития отношений публичной собственности под общей редакцией В.А. Устименко и Р.А. Джабраилова.

сматриваются фрагментарно, в отрыве от реалий современной экономики и достижений правовой науки, которые обеспечивают надлежащий уровень её функционирования.

Согласно хозяйственно-правовому подходу к решению этой задачи проблема обеспечения эффективности управления объектами публичной собственности рассматривалась как комплексная экономико-правовая.

Прежде всего было отмечено, что понимание публичной собственности находится в неразрывной связи с природой государства, собственно оно в большинстве случаев является наибольшим выразителем общественных интересов (как территориально, так и содержательно).

Когда приходится говорить о государстве, то представление об имущественной основе его деятельности, как правило, сводится к собственности лишь государственной. И это в некоторой степени правильно, если исходить из устоявшейся систематики форм собственности. В то же время, как свидетельствует практика правоприменения (и не только отечественная), в распоряжении государства как собственника находятся также объекты, субъекты которых юридически обособлены, но фактически не имеющие возможности прибегнуть к реализации своих полномочий собственника не иначе как через органы государственной власти.

В данном случае предложено вести речь об объектах права собственности народа, которые были конституционно отмечены. Важно обратить внимание и на то, что полномочия собственника от имени народа также реализуют органы местного самоуправления. Хотя последние одновременно выступают субъектами, отправляющими полномочия собственника от имени и в интересах соответствующих территориальных общин. В некоторой степени в ходе исследований территориальная община представлялась микропроекцией народа, что и оправдывает представительские функции органов местного самоуправления. Кроме того, в ведении орга-

нов государственной власти дополнительно находятся объекты, которые по своему назначению преимущественно направлены на удовлетворение социальных потребностей населения, что обуславливает их передачу в собственность территориальных общин.

Отмечено, что основу экономической стабильности государства составляют не столько объекты конкретно взятой формы собственности, сколько их определенным образом объединенная совокупность. В частности, оплотом экономического верховенства выступают объекты собственности народа, государственной и коммунальной форм собственности.

В зарубежной практике правового регулирования эта группа объектов в большинстве случаев отнесена к категории публичной собственности. О публичной собственности упоминается как в текстах Основных Законов зарубежных стран (например, Испании, Болгарии), так и на уровне отдельно взятых нормативных актов (прежде всего следует говорить о законах).

В то же время существующие научные разработки в этой сфере свидетельствуют о возможности выбора более широкого подхода к пониманию сущности публичной собственности, что находит отражение и в определении её содержательной части. В частности, в ходе исследования проблем правового обеспечения экономического суверенитета было предложено под публичной собственностью понимать не только собственность государственную, коммунальную, но и общественных организаций, образуемых ими социальных предприятий [1, с. 99].

Обращено внимание и на то, 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.

Все, в конечном счете, зависит от того, как понимать сам термин «публичный». Узость понимания публичной собственности может быть преодолена, если представить ее как систему отношений, в которых ключевую роль играет именно общество в значении народа, территориальной общины. В таком контексте публичная собственность предстает как общественная, что отличает ее в правовом режиме от собственности государственной либо коммунальной и сближает больше с собственностью народа. Думается, что такое понимание является более обоснованным хотя бы даже если исходить из того, что публичный интерес (интерес народа, общины) не всегда совпадает с интересом органов государственной власти либо местного самоуправления и их должностных лиц.

В настоящее время термин «публичная собственность» не получил нормативного воплощения, что, однако, не умаляет к нему интереса. Отправной позицией развития отношений публичной собственности следует признать их субъектно-объектную характеристику, содержание полномочий применительно к объектам публичной собственности.

В исследовании исходили из того, что субъектом отношений публичной собственности как абсолютных имущественных выступает народ и его надлежащим образом легитимированная часть – территориальная община. При этом правовая конструкция, при которой все полномочия собственника реализуются уполномоченными органами, должна восприниматься как одна из форм реализации народовластия, но не единственно возможная. Важно учитывать, что конституционно-правовая норма, гласящая о статусе народа как источнике наивысшей власти в государстве, может и должна получить свое непосредственное применение.

Отношения собственности являются ключевыми в системе отношений, составляющих основу конституционного строя в стране [2, с. 44–49]. В таком случае предполагается, что отношения публичной собственности могут претен-

довать на признание за ними системообразующей роли, прежде всего в экономике государства. Кроме того, Хозяйственный кодекс [3] отношения собственности выделяет наряду с другими элементами экономической системы в число конституционных гарантий правового хозяйственного порядка. Последний, как было отмечено в упомянутом исследовании правового обеспечения экономического суверенитета, определён как внутренняя опора такого суверенитета [1, с. 10].

Однако серьёзным недостатком отношений публичной собственности в исследовании признаётся их неполнота реализации, отсутствие прямой связи между собственником – народом (общиной) и объектами публичной собственности. Содействовать установлению такой взаимосвязи могли бы законодательные нормы, которые предусматривали бы случаи прямого обязательного волеизъявления народа (общин) по вопросам, касающимся принятия решений по объектам публичной собственности.

Такая обусловленность решений органов государственной власти и местного самоуправления последующим их утверждением на референдумах могла бы составить реальную гарантию соблюдения имущественных интересов настоящего собственника объектов публичной собственности – народа и территориальных общин. При этом сложность такой правовой формы согласования является в достаточной мере условной, поскольку примеры из зарубежной практики правоприменения свидетельствуют о её действенности и практической реализуемости. Достаточно вспомнить о прямой демократии в Швейцарии, где было проведено больше национальных референдумов со времени основания данного института в 1848 г., чем во всех остальных западноевропейских странах вместе взятых (более пятисот) [4].

Закрепление отмеченной возможности непосредственной реализации народом полномочий по эффективному управлению объектами публичной собственности для нас в нынешней ситуации рассматривается как задача для разре-



шения на законодательном уровне на перспективу. Но в то же время в ранее опубликованных работах ученых-хозяйственников были высказаны соображения по разрешению проблемы рационального управления объектами публичной собственности, которые могут быть реализованы с наименьшими затратами в текущий момент.

В частности, проблема подлежит разрешению таким образом, чтобы все нормативные акты, принимаемые в Республике в части распоряжения объектами права государственной собственности, а также объектами права собственности её народа, проходили обязательную проверку в Верховном Суде ДНР (как вариант – в Минюсте) на соответствие основным положениям Конституции. При этом, как представляется, судейский корпус должен обратить особое внимание на полноту соответствия положений проектов актов органов власти нормам Конституции Республики, составляющих основу правового хозяйственного порядка в государстве.

Обращается внимание на то, что содержательное наполнение правового хозяйственного порядка и его конституционно-правовых основ приводится в ст. 5 Хозяйственного кодекса. Представляется, что нормы, образующие содержание правового хозяйственного порядка, можно в некоторой степени признать экономическим блоком Конституции. Следовательно, заключение Верховного Суда о соответствии проектов нормативных актов, касающихся объектов публичной собственности, нормам экономического блока Конституции ДНР (проект которого или как минимум проект раздела «собственность» Конституции также следует подготовить к рассмотрению), мог бы означать легитимность и конституционность (в максимальной их степени) принятых властных актов.

В определенной мере практическое внедрение этого предложения может усложнить процедуру принятия органами государственной власти и их должностными лицами ак-

тов относительно распоряжения публичной собственностью, однако в то же время это должно поставить заслон намерениям действовать в нарушение требований действующего законодательства и интересов народа.

В условиях туманных представлений о важности соблюдения принципа социальной справедливости, социальной ответственности за результаты хозяйственной деятельности, недопустимости использования собственности во вред общим интересам рекомендуется не форсировать отношения по коренной трансформации отношений собственности. Достигнуть стабильности внутреннего производства можно лишь в том случае, если сделать ставку на государственные предприятия и увеличение до оптимального значения доли государственного сектора в экономике Республики.

В этом случае следует обратить внимание на опыт развитых экономик, в которых доля государственного сектора в ВВП стабильно не опускается ниже показателя в 40–50% [5, с. 367; 6, с. 7]. Как ни странно, но именно в отрасли тяжелой промышленности до сих пор сохраняется существенное государственное участие. Например, в Австрии 75% тяжелой промышленности находится в государственной собственности, в США доля государственной собственности в отмеченной отрасли находится в пределах 25%–75%, в Швеции – 50%, а в Дании – 60% [7, с. 18].

Отмеченное привело к выводу о необходимости выдвижения на повестку дня вопроса о разработке правовых основ осуществления рационального хозяйствования. При этом рациональное хозяйствование рассматривается не как удобное словосочетание, а как комплексная научная категория. Исследованию ее сущности в настоящее время посвящено не так уж и много работ, но тематика рационального хозяйствования постепенно начинает занимать своё место в экономико-правовых исследованиях, на чем предлагается сфокусировать и наше внимание.

В целом, определение рационального хозяйствования сводится к эффективному и оптимальному осуществлению хозяйственной деятельности в условиях глобальных проблем, стоящих перед человечеством, направленной на максимальное удовлетворение общественных потребностей при минимальных затратах [8, с. 29].

Соглашаясь с такой интерпретацией категории «рациональное хозяйство», выделяется правильно сделанный в ней акцент на удовлетворении общественных потребностей. Достижение общего благоденствия объективно выступает задачей государства, выполнить которую, не располагая надежной имущественной основой, ресурсами и эффективно работающими государственными предприятиями, практически невозможно.

Проблема заключается еще и в узости подходов к видению способов реформирования отношений публичной собственности. К примеру, в понимании европейского законодателя приватизация выступает формой организации связей между публичным и частным партнерами, поскольку не всегда предполагает трансформацию форм собственности. Преимущественно, когда идет речь о приватизации, предпочитают говорить о «приватизации компетенции» как способе привлечения частного капитала в сферу государственного либо местного интереса с сохранением имущественных объектов в публичной собственности [9, с. 66–69; 10, 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 [11, с. 385–386].

Приватизацию, наверное, следует вообще рассматривать как крайнюю меру, к которой должно обращаться госу-

дарство, отдав приоритет правовым формам, предусматривающим активное вовлечение объектов публичной собственности в хозяйственный оборот без смены собственника. В частности, следует вести речь об аренде, концессии, аутсорсинге и иных формах государственно-частного партнерства, получивших широкое распространение в мировой практике. Для развития такого партнерства рекомендуется создавать соответствующие правовые основы, но ранее были и примеры достаточно успешных проектов по передаче в концессию целостных имущественных комплексов государственных угольных предприятий «Свердловантрацит» и «Ровенькиантрацит».

Интерес донецких хозяйственников привлекло и то, что, пытаясь подчинить государственную экономику режиму регулирования, обеспечиваемого нормами частного права, в основе которых, по классическому утверждению, находятся положения римского права, не учитывалась одна очень важная характеристика приватизации как правового института.

Под приватизацией (*jus privationis*) изначально понималось изъятие собственником земельного участка у арендатора, не исполнявшего своих обязательств [12, с. 382]. По мнению В.К. Мамутова, в современных условиях это можно было бы истолковать как право государства вернуть в собственность земельные участки и предприятия, владельцы которых не выполняют обязательств перед обществом [13, с. 59].

В целом, как можно представить, речь идет об обращении к институту национализации, богатый опыт применения которого знаком, прежде всего, странам Западной Европы. В частности, национализации были подвергнуты некоторые отрасли промышленности в отдельных странах, что было связано с кризисными явлениями и необходимостью активизации экономических процессов, что имело место, к примеру, в Великобритании в конце 70-х., Франции – в начале 90-х годов [14].

В настоящее время можно дискутировать о своевременности либо поспешности рассуждений и выводов о назревших переменах в отношениях собственности, о необходимости пересмотра методов и способов управления экономикой страны и ее выстраивании на базе той либо иной формы собственности и т. д. Главное, на чем акцентируется внимание – верным должно оставаться утверждение, сводимое к тому, что отстранение государства и территориальных общин от управления объектами публичной собственности стратегического значения (на общегосударственном либо местном уровнях) может в значительной мере ослабить основы экономического суверенитета и лишить действенных рычагов воздействия на экономическую ситуацию в государстве.

Итогом исследований тематики публичной собственности стала Концепция правового обеспечения развития отношений публичной собственности.

### **Список использованной литературы**

1. Мамутов В.К. Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции / В.К. Мамутов // Раздел к докладу по исследовательскому проекту «Национальный суверенитет Украины в условиях глобализации». – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 2011. – 105 с.

2. Клименко О.М. До визначення поняття конституційного ладу та права власності в його системі / О.М. Клименко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 44–49.

3. Хозяйственный кодекс Украины: Закон Украины от 16 января 2003 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 18. – 22. – Ст. 144.

4. Референдумы в Швейцарии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://cet.com.ua/duma/projects/constitution/shveic\\_referendum.htm](http://cet.com.ua/duma/projects/constitution/shveic_referendum.htm).

5. Рыженков А.Я. Очерки теории права собственности (прошлое и настоящее) / А.Я. Рыженков, А.Е. Черноморец. – Волгоград: Панорама, 2005. – 672 с.

6. Семенюк-Самсоненко В. Кризис духа / В. Семенюк-Самсоненко // Голос Украины. – 2011. – 25 нояб. (№ 222). – С. 7.

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

8. Шишкин С.Н. Государственная поддержка предпринимательской деятельности как специфическая форма государственного регулирования экономики / С.Н. Шишкин // Предпринимательское право. – 2011. – № 4. – С. 29–32.

9. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права / А.Ф. Васильева // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 65–75.

10. 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.

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

12. Покровский И.А. История римского права / И.А. Покровский. – СПб.: Изд-во «Право», 1913. – 571 с.

13. Мамутов В.К. Підвищення ролі доктринального тлумачення у застосуванні господарського законодавства / В.К. Мамутов // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 5. – С. 55–60.

14. Ляшенко В.И. Национализация и приватизация предприятий (Опыт Франции для Украины): монография / В.И. Ляшенко, Ю.В. Макогон; МОН Украины, ДонНУ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-ти. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Донецк, 2009. – 492 с.

*Статья поступила в редакцию 24.05.16*

УДК 346.25:332.122:338.45

**Б.Е. САЕНКО**, канд. экон. наук,  
заведующий кафедрой хозяйственного  
права

ГОУ ВПО «Донецкий государственный  
университет управления», г. Донецк, ДНР

## **ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ОСНОВА УСКОРЕННОГО НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Определены место и значение публичной собственности для концентрации ресурсов государства на приоритетных направлениях социально-экономического развития в условиях войны. Исследованы правовые механизмы восстановления базовых отраслей промышленности, составляющих основу экономики Донецкой Народной Республики. Выработаны рекомендации по совершенствованию экономико-правового механизма использования новых образцов техники и технологий в рамках развитого промышленного региона.*

**Ключевые слова:** *собственность, публичная собственность, промышленность, государство, научно-техническое развитие, экономический потенциал, технологии, государственная корпорация.*

Современная военно-политическая и социально-экономическая ситуация, сложившаяся в Донецкой Народной Республике, требует всестороннего исследования, чтобы выработать и осуществить на практике систему мер, которая обеспечит достижение ценностей, прав и свобод, провозглашенных в Декларации о суверенитете ДНР 7 апреля 2014 г., подтвержденных на Референдуме о самоопределении ДНР

© Б.Е. Саенко, 2016

11 мая 2014 г., и закрепленных Конституцией ДНР от 14 мая 2014 г.

В борьбе за свободу и независимость в условиях отказа подчиниться незаконному киевскому режиму, захватившему власть путем государственного переворота с опорой на националистические силы внутри Украины и при открытой поддержке Запада во главе с США, Донецкая Народная Республика была вынуждена перейти к вооруженной защите своих прав и интересов. Эта борьба, продолжающаяся более двух лет, наглядно показала, что народ, объединившийся вокруг идеи свободы, защиты своей родной земли от захватчиков, способен побеждать врага, несмотря на его численное превосходство в живой силе и вооружении.

Граждане Донецкой Народной Республики на деле ощутили помощь братской России, не только моральную, дипломатическую, но и экономическую. Так, с августа 2014 г. в Донецкую Народную Республику поступило 50 гуманитарных конвоев. За август 2014 – февраль 2016 гг. Российская Федерация передала ДНР и ЛНР более 56 тыс. тонн гуманитарных грузов, включая стройматериалы, продукты питания, медикаменты, учебную литературу. Кроме того, российские общественные организации и предприятия передали ДНР 373 адресных гуманитарных груза общим весом 16570 тонн [1].

Вместе с тем, Донецкая Народная Республика, имеющая огромный экономический потенциал, не намерена оставаться иждивенцем у братского государства. Подтверждением тому является активное восстановление и запуск промышленных предприятий – основы экономики Донбасса, в первую очередь угледобывающих, металлургических, машиностроительных, агропромышленных, инфраструктурных. По итогам 2015 г., даже с учетом того, что значительная часть производства находится на оккупированной Украиной территории Республики, объем внутреннего валового продукта составил по данным Минэконом развития, 90 млрд. руб., то есть почти сравнялся с 2013 г. – 105 млрд. руб., когда



учитывался объем ВВП всей на тот момент Донецкой области.

За минувший год была возобновлена деятельность более трехсот крупных предприятий тяжелого машиностроения, химической, коксохимической и металлургической промышленности, остановившихся после начала боевых действий. Создано Министерство промышленности, которое сосредоточится на реанимации неработающих предприятий и поддержке тех, которым для полноценной работы не хватает средств [2].

В Донецкой Народной Республике создан и эффективно функционирует специальный правительственный орган – Центр управления восстановлением ДНР. В ходе «Прямой линии» 26 декабря 2015 г. Глава ДНР привел следующие цифры: в ходе боевых действий в Республике оказалось разрушено 1676 социальных объектов, 4112 многоквартирных домов и 14954 частных дома... Для сравнения: это количество уничтоженных домов и объектов инфраструктуры могло бы составить два таких города, как Вашингтон, три таких города, как Ливерпуль, и пять таких городов, как Венеция... Прибавьте сюда разрушенные памятники, храмы, объекты исторического и культурного наследия. Прибавьте также сотни километров уничтоженных дорог, мостов, систем коммуникаций, заминированных пахотных земель, разрушенных промышленных и производственных объектов коммунальной сферы.

Но мы не опустили руки, а, стиснув зубы, взялись за дело и начали преодолевать последствия военной интервенции Киева [3]. За 2015 г. в ДНР восстановлено более 430 поврежденных войной объектов социальной сферы. Кроме того, были построены «под ключ» 111 частных домов в городах Дебальцево, Угледорск, Иловайск, Шахтерск и Зугрэс. Планируется восстановить в общей сложности еще 436 объектов жизнеобеспечения и социальной сферы, 1189 многоэтажных домов, 2000 частных домов. Также предусмотрено строительство маневренного жилого фонда. Будут достроены

шесть многоэтажек, работы по которым были заморожены при украинской власти [4].

Таким образом, в создавшейся ситуации руководство Республики пошло по пути сосредоточения собственных и привлеченных ресурсов на приоритетных направлениях, связанных с жизнеобеспечением страны – обороноспособностью, восстановлением социальной и производственной сферы, государственным строительством.

Рамки статьи не позволяют дать подробную экономическую и правовую характеристику каждого из направлений развития государства и общества. Представляется целесообразным в научном и практическом плане рассмотреть правовые механизмы регулирования отношений собственности, успешная реализация которых позволила бы начать восстановительный процесс, прежде всего в социальной и экономической сферах.

Анализируя деятельность государственной власти и управления, можно заключить, что в создавшейся конкретной обстановке был выбран единственно верный путь – сосредоточение основных сил и средств в руках государства. Вместе с тем, в вопросах насыщения рынка потребительских товаров и услуг возникло, по сути, государственно-частное партнерство, создавшее условия для развития малого и среднего предпринимательства. Кроме того, в условиях экономической блокады со стороны Украины, нарушения финансовых, торговых и производственных связей между отраслями и предприятиями единого прежде регионального хозяйственного комплекса вопросы публичной собственности как государственной, так и муниципальной, вышли на первый план.

Пристальное внимание различным аспектам публичной собственности, как одного из основных элементов системного подхода к управлению экономическими процессами, в том числе и в контексте научно-технического развития базовых отраслей промышленности, уделялось и ранее, как в совет-

ской экономике, так и с переходом к рынку. Данной проблематике посвящены труды видных ученых-юристов.

Так, В.К. Мамутов считает, что тенденции повышения роли государственного регулирования экономики и связанного с этим усиления публичных основ в правовом регулировании хозяйственной деятельности наблюдаются еще с прошлого столетия. Общая характеристика хозяйственного права зарубежных стран свидетельствует, что публично-правовые основы всегда присутствовали в правовом регулировании хозяйственной деятельности, а в XX столетии роль их возросла, и это стало одним из факторов сближения систем указанного регулирования [5].

Об определяющем значении публичной собственности для социально-экономического развития неоднократно высказывались (и продолжают высказываться) ведущие ученые-юристы, экономисты. В частности, В.А. Устименко и Р.А. Джабраилов отмечают, что понимание публичной собственности находится в неразрывной связи с природой государства, представляющего в большинстве случаев наибольшим выразителем общественных интересов (как территориально, так и содержательно) [6]. В научной литературе существуют и более широкие подходы к пониманию сущности публичной собственности. В частности, В.К. Мамутов под публичной собственностью предлагает понимать не только собственность государственную, коммунальную, но и общественных организаций, образуемых ими предприятий [7]. Также упомянутые выше авторы считают возможным отнесение к публичной собственности объектов и других форм собственности при условии удовлетворения во время их использования публичного интереса. В связи с этим возникает перспектива рассмотрения коллективной формы собственности как публичной.

Переводя дискуссию о сущности и месте публичной собственности в практическую плоскость, применительно к реалиям Донецкой Народной Республики, следует отметить, что в условиях начала формирования общества и экономики

на принципах свободы, справедливости, равенства, ответственности за результаты деятельности представляется преждевременным проводить коренную трансформацию института собственности в пользу частного сектора. Достигнуть стабильности в экономике, восстановить разрушенные производства на новой научно-технологической основе можно лишь в том случае, если избрать точкой опоры крупные государственные предприятия, прежде всего в базовых отраслях промышленности, сохранив при этом оптимальную долю государственного сектора в экономике Республики. Субъекты частной формы собственности, в случае занятия ими ключевых позиций в экономике, будут руководствоваться личными коммерческими интересами, стремясь к максимизации прибыли, допускать действия деструктивного характера, что наглядно проявлялось в бывшей Донецкой области и происходит сегодня на Украине.

Следовательно, сегодня на передний план выходит вопрос о разработке правовых основ обеспечения эффективности экономической деятельности в Донецкой Народной Республике на основе публичной собственности.

Эффективность экономической деятельности в условиях сложных внутренних и внешних проблем, стоящих перед ДНР – это максимально возможное удовлетворение общественных потребностей при минимальных затратах. Решение этой задачи сегодня объективно ложится на государство, для чего оно должно располагать экономической основой, ресурсами, отлаженной системой управления, а главное, эффективно работающими государственными предприятиями, деятельность которых регулируется государством.

В части решения данной задачи следует использовать рекомендации, существующие в современной научной среде, опыт управленческой деятельности, накопленный за нелегкие 2014 и 2015 годы в Донецкой Народной Республике.

Например, советник Президента РФ по вопросам интеграции в рамках Таможенного союза С.Ю. Глазьев называет первоочередные шаги по выходу России из затяжного кризи-

са: импортозамещение с глубокой направленностью технологических разработок, создание современной системы управления научно-техническим развитием государства [8]. Руководство Донецкой Народной Республики, граждане, руководители предприятий всех форм собственности отчетливо осознают, что других вариантов, кроме как интеграции с Россией, у нас нет. Минский процесс сыграл важную роль в утверждении суверенитета ДНР, предоставив передышку для государственного и военного строительства, позволил наладить экономику Республики. Все это вместе взятое предотвратило гуманитарную катастрофу. В то же время вполне вероятен вариант затягивания или срыва Минских соглашений украинской стороной. В связи с этим принципиально важной является разработка системы мер правового, организационного, экономического, научно-технологического характера для обеспечения суверенитета и независимости ДНР, надежной защиты конституционных прав и интересов ее граждан.

Определяющим вектором Главы ДНР, Народного Совета, Совета Министров Республики является, как уже было сказано выше, процесс интеграции ДНР и ЛНР, с одной стороны, и Российской Федерации, с другой стороны. Донбасс является неотъемлемой частью Русского мира. Общая для нас история, родственные связи населения, общие технологические цепочки производства, транспортная инфраструктура, один народ – все это факторы определяют единство Донецкой и Луганской Народных Республик и Российской Федерации [9].

Своевременным предоставляется принятие законов ДНР, направленных на обеспечение интересов и безопасности Республики, устранение и минимизацию угрозы нарушений прав и свобод жителей Донецкой Народной Республики. Речь идет о законе «О специальных мерах защиты интересов Донецкой Народной Республике (санкциях)» [10]. Создана Межведомственная рабочая группа по вопросам рассмотре-

ния программ восстановления и развития экономики и социальной сферы городов и районов Республики [11].

Если вести речь о современных технологиях, весьма перспективным является развитие угледобывающей отрасли. В Донбассе уголь традиционно рассматривается как сырье для энергетики и металлургии. Безусловно, эти каналы сбыта будут доминировать в ближайшее время. Однако в перспективе есть еще один способ экономически эффективной утилизации донецкого угля – углехимия. Кризис перепроизводства и падения мировых цен на нефть дает возможность развития именно переработки угля (из РФ, ДНР и ЛНР) как технологического способа дорого продать топливо на падающем рынке.

По данным Министерства топлива и энергетики ДНР за 2015 г. шахты всех форм собственности добыли более 9 млн. тонн угля, что составило 127,6% выполнения плана. В том числе шахтами, подчиненными Минугля и энергетики, добыто 5 млн. 106 тыс. 901 тонна угля. Отмечается существенный рост угледобычи по сравнению с 2014 годом. В 2016 г. угледобыча, по плану Минугля и топлива ДНР, вырастет на 50% от уровня 2015 г., или на 4,5 млн. тонн. Таким образом, к концу 2016 г. в Республике будут добывать 13,5 млн. тонн угля. В 2016 г. ДНР сможет выйти на довоенный уровень по экспорту твердого топлива, т.е. около 4 млн. тонн угля в концентрате в год. Развитие углепрома ДНР повлечет за собой и развитие смежных отраслей. Так, власти Республики в 2016 г. планируют расширить круг предприятий машиностроительного комплекса, чья продукция будет поставляться на развитие угольной промышленности. За счет таких предприятий, как Торезский, Макеевский РМЗ, восстановлен замкнутый цикл производства в угольной промышленности по примеру советского периода, планируется расширять круг предприятий для развития данной отрасли. Развивается производство горно-шахтного оборудования. На Ясиноватском машиностроительном заводе представлен модернизированный проходческий комбайн КСП – 35, зарекомендовавший

себя как простая, надежная, и высокопроизводительная машина, которую по достоинству оценили горняки в ДНР, России, других странах. Это первый модернизированный комбайн, выпущенный после боевых действий. Сегодня, когда максимум усилий прилагается для сохранения и развития промышленного потенциала Республики, перспективы, открывающиеся перед Ясиноватским машзаводом благодаря самоотверженному труду коллектива, позволяют уверенно чувствовать себя на рынке горно-шахтного оборудования, на котором завод удерживает ведущие позиции более 50 лет в странах СНГ и за рубежом.

Возвращаясь к идее более глубокой технологической переработки угля, особенно с учетом насыщения рынка обычным угольным сырьем, следует обратиться к углехимическому производству, которое позволяет производить 130 базовых полупродуктов, и все они дороже, чем уголь. Уголь – более традиционное, а в некоторых случаях более качественное сырье для химической индустрии, чем нефть и газ. Так, например, буквально драгоценные индивидуальные, химические соединения антрацен, флуорен, хинолин, изохинолин, карбазол можно получить только из каменноугольной смолы, которая образуется при коксовании угля, считают специалисты Российского ОАО «Кузбасский технопарк» [12].

Безусловно, условия добычи, а значит, и себестоимость донбасских углей из-за более сложных горно-геологических условий на порядок выше себестоимости углей кузбасских. Тем не менее, в Донбассе есть угольные предприятия и месторождения с более благоприятными условиями добычи (мощность пластов – 1,2–3 метра, глубина залегания до 770 метров, относительно невысокая газоносность). Недорогой уголь с таких шахт может пойти на переработку, а продукт такой переработки будет конкурентоспособен по цене и качеству как на местном рынке, так и на экспорт.

В Донбассе в 90-е годы проводились местные исследования в сфере углехимии. В целом, для развития этой отрасли в Донецкой Народной Республике необходимо развивать

и поддерживать проекты в области переработки угля, которые будут ориентированы на запросы рынка в условиях резкого спада цен на нефть [13].

*В заключение, возвращаясь к проблеме публичной собственности, необходимо определить наиболее эффективные организационно-правовые формы ее использования в условиях ДНР. С учетом приоритетности государственного сектора в решении текущих задач одной из наиболее перспективных хозяйственно-управленческих форм собственности является государственная корпорация. Она создается в соответствии с законом ДНР на основе имущественного вноса для осуществления социальных, управленческих или иных общественно-полезных функций. Корпорация для достижения целей, предусмотренных в законе о её создании, может осуществлять и предпринимательскую деятельность.*

Представляется, что развитие производительных сил Республики на инновационных принципах невозможно в рамках использования традиционных организационно-правовых форм. Одной из новых форм является названная выше государственная корпорация, которая позволит объединить усилия и потенциал различных субъектов собственности, как публичной, так и частной, для решения первоочередных социально-экономических, научно-технических и оборонных задач под эгидой государства.

### **Список использованной литературы**

1. Ковыршин Д.А. На Украине будут нам завидовать / Д.А. Ковыршин // Голос Республики. – 2016. – 4 февраля. – С. 3.
2. Захарченко А.В. Как возрождается экономика / А.В. Захарченко // Донецк Вечерний. – 2016. – 3 февраля. – № 4 (18). – С. 2.
3. Газета «Голос Республики» [Электронный ресурс] // Газеты ДНР: официальный сайт. – Режим доступа: <http://gazeta-dnr.ru/>.



4. Захарченко А.В. Восстановим разрушенный Донбасс / А.В. Захарченко // Донецк Вечерний. – 2016. – 3 февраля. – № 4 (18). – С. 2.

5. Мамутов В.К. Усиление публичных основ в правовом регулировании хозяйственной деятельности / В.К. Мамутов // Право Украины. – 2009. – № 9. – С. 83–94.

6. Устименко В.А. О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства / В.А. Устименко, Р.А. Джабраилов // Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Донецк, 18 сентября 2012 г.); НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед.; редкол.: Мамутов В.К. (науч. ред.). – Донецк: Юго-Восток, 2012. – С. 8–25.

7. Мамутов В.К. Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции / В.К. Мамутов. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 2011. – 105 с.

8. Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России / С.Ю. Глазьев // Новороссия. – 2015 – 24 сентября (№ 54). – С. 1, 3.

9. Радомская Е.В. Выступление на форуме... / Е.В. Радомская // Донецкая Республика. – 2016. – 18 февраля (№ 6). – С. 3.

10. Газета «Голос Республики» [Электронный ресурс] // Газеты ДНР: официальный сайт. – Режим доступа: <http://gazeta-dnr.ru>.

11. Газета «Голос Республики» [Электронный ресурс] // Газеты ДНР: официальный сайт. – Режим доступа: <http://gazeta-dnr.ru>.

12. Донецк Вечерний. – 2016. – 20 января (№ 2). – С. 6.

13. Росс М. Угольная отрасль ДНР: высокий потенциал развития / М. Росс // Донецк Вечерний. – 2016. – 20 января (№ 16). – С. 6.

*Статья поступила в редакцию 18.05.16*

УДК 347.235:346.25

Л.А. ЧЕРДАКОВА, канд. юрид. наук,  
доцент кафедры гражданского права  
Юридического института

Иркутский государственный  
университет, Российская Федерация

## ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

*Дано понимание категории «публичная собственность», выявлены проблемы, связанные с реализацией субъективного права собственности публично-правовыми образованиями, и предложены возможные направления их решения.*

**Ключевые слова:** *публичная собственность, государственная собственность, муниципальная собственность, осуществление права публичной собственности, способы осуществления права собственности.*

Институт права собственности один из самых обширных и дискуссионных правовых институтов как по своему определению, так и по его содержанию. Вместе с тем, именно этот институт определяет экономические и политические направления любого государства, придает последнему экономическую и правовую стабильность. Настоящий период развития нашего государства характеризуется возрастанием роли и значения публично-правовых образований, а также степенью проникновения их участия в сферу имущественных отношений. Такое положение дел связано, в том числе, с внедрением инновационных технологий, которые могут быть использованы для восстановления экономического потенциала публично-правовых образований, финансированием со-

© Л.А. Чердакова, 2016

циальных проектов, созданием наиболее оптимальных условий для хозяйствующих субъектов, оказывающих поддержку в решении вопросов государственного и местного значения, наконец, с тем, что указанные субъекты должны обеспечивать стабильность экономических отношений, развивать материальную и духовную культуру населения.

Категория «публичной собственности» является скорее доктринальной, поскольку не встречается в содержании нормативно-правовых актов. Используется этот термин как обобщающее обозначение государственной и муниципальной форм собственности. Самостоятельным, автономно существующим это понятие быть не может хотя бы потому, что и государственная и муниципальная собственность обладают свойством публичности, т.е. ставят перед собой цель удовлетворения публичных интересов и по этому признаку относятся к публичной, а не к частной собственности.

Безусловно, общие признаки у государственной и муниципальной собственности имеются: и та, и другая возникает с целью реализации публичных, а не частных интересов; территориальность в осуществлении права собственности; тесная взаимосвязь с публичной властью; субъектный состав – публично-правовые образования; особая категория объектов, находящихся как в государственной, так и в муниципальной собственности. Однако наличие общих признаков у обозначенных форм собственности не является достаточным основанием для объединения государственной и муниципальной собственности в одну общую форму собственности – публичную и уж тем более – для утверждения о том, что публичная собственность является самостоятельной формой собственности. Вероятно, именно в связи с этим среди цивилистов, например, публичная собственность не была удостоена глубокого внимания как форма собственности, практический смысл в существовании которой отсутствует [1, с. 816].

Наличие общей публично-правовой природы у государственной и муниципальной собственности не может не

проявляться в правовом регулировании возникающих отношений: вопросы участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, содержание и характер норм права идентичны – глава пятая Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) посвящена в равной степени ее субъектам и муниципальным образованиям.

Вряд ли можно отрицать юридическое значение в делении собственности на государственную и муниципальную, хотя бы в силу того, что именно такие формы собственности установлены основным законом государства – Конституцией Российской Федерации. Каждая из этих двух разновидностей имеет свои особенности. Они заключаются в различии субъектного состава, что в свою очередь сказывается на том, как реализуется право собственности при помощи соответствующего уровня публичной власти. Ведь государственная власть должна действовать от имени всего народа и на территории всей страны, а муниципальная – от имени «небольшого территориального коллектива» [2, с. 131] и в пределах границ соответствующего территориального образования. Именно государственная власть устанавливает общеобязательные правила, в том числе и для муниципальной власти. В этой связи государство имеет особый статус, обладая суверенитетом, что не может не отразиться на таком институте, как государственная собственность в сравнении с собственностью негосударственной. Однако вряд ли следует преувеличивать значение такого «особого» статуса государства. Понятно, что участие государства в гражданских правоотношениях придает особую окраску последним, однако не следует забывать и о том, что ГК РФ провозглашает равенство правового режима для всех субъектов гражданского права.

Таким образом, не отождествляя государственную и муниципальную форму собственности, исходим из общего для обеих форм собственности начала – публично-правовой природы (в дальнейшем, исключительно для удобства изложения: отношения публичной собственности – отношения государственной и муниципальной собственности).

Отношения публичной собственности регулируются нормами различной отраслевой принадлежности, испытывая на себе, таким образом, влияние как императивного, так и диспозитивного методов правового регулирования. Особенность правовой регламентации влечет за собой возникновение коллизий, устранение которых требует теоретического осмысления.

Анализ действующего законодательства и судебной практики позволяет выявить ряд противоречий, наличие которых осложняет процесс реализации публично-правовыми образованиями принадлежащего им права собственности.

1. Согласно п. 2 ст. 209 ГК РФ собственник имеет право по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия. Из содержания статьи видно, что единственное требование, которое предъявляет законодатель к осуществлению субъектом права собственности, заключается в том, что такие действия не должны противоречить закону, иным правовым актам и своими действиями собственник не должен нарушать права, интересы других лиц. Вместе с тем, проведенный анализ действующего законодательства, регулирующего отношения, связанные с осуществлением публично-правовыми образованиями права собственности, позволяет сделать вывод об отсутствии абсолютной свободы в действиях этих субъектов. Ограничение связано со следующими факторами.

Во-первых, субъективные права публично-правовых образований одновременно являются для них обязанностями. Реализация правомочий собственника является не только правом, но и обязанностью, которая осуществляется в публичных интересах. Думается, именно поэтому законодатель в отношении публично-правовых образований использует термины «компетенция» или «предметы ведения», а не «права и обязанности».

Во-вторых, публично-правовым образованиям возможность осуществления права собственности предоставляется для достижения строго определенной цели – обеспечения

публичных интересов, государственных и муниципальных нужд.

2. Проблема определения субъекта права публичной собственности. В науке гражданского права длительное время ведутся споры в отношении определения субъекта права публичной собственности [3, с. 25–26]. В этой связи под субъектом права предлагается понимать органы государственной власти, органы местного самоуправления, население публично-правового образования или само публично-правовое образование. В свою очередь, проблема определения субъекта в отношениях публичной собственности тесно взаимосвязана с проблемой осуществления права собственности его носителем. В рамках непосредственного осуществления права публичной собственности нам видится злоупотребление потребностью в признании статуса юридической личности за органами публичной власти. Представляется, что не всем органам необходим статус юридического лица. Так, представительный орган власти призван выражать волю населения, в том числе по вопросам владения, пользования и распоряжения имуществом, не является постоянно действующим органом и, на наш взгляд, не требует наделения его правами юридического лица. В свою очередь, опосредованная форма участия публично-правовых образований в имущественных правоотношениях связана, с одной стороны, со стремлением законодателя минимизировать создание тех юридических лиц, которые не являются собственниками имущества, а с другой стороны, с расширением видов публичных учреждений. Выход видится нам в сокращении ограниченных вещных прав на имущество публично-правовых образований за счет исключения из их числа права хозяйственного ведения, которое на сегодняшний день занимает промежуточное звено между правом собственности и правом оперативного управления и фактически утратило свое значение как средство реализации публичным собственником своего права.

В отношении же того вопроса, кто является субъектом права публичной собственности позиция автора сводится к

тому, что единственным субъектом права как государственной, так и муниципальной собственности является само публично-правовое образование, а не его органы или население, которое статусом лица не обладает.

3. Отношения по поводу осуществления права собственности публично-правовыми образованиями регулируются нормами различной отраслевой принадлежности, что неизбежно указывает на необходимость достижения оптимального соотношения императивного и диспозитивного методов правового регулирования. Вместе с тем, именно гражданское право со свойственным ему диспозитивным методом определяет правовой режим способов осуществления права собственности, регулирует основания приобретения и прекращения права собственности, его содержание, позволяющее обозначить меру возможного поведения собственника, равно как и его обязанности. При этом не меньшее значение в контексте правового регулирования отношений публичной собственности имеет императивный метод, что объясняется публичным характером правовых актов, регламентирующих данные отношения. В нормативных правовых актах подобного рода диспозитивные правила поведения сведены к минимуму или вовсе отсутствуют.

4. Имущество, которое принадлежит на праве собственности, публично-правовым образованиям предназначено для обеспечения публичных интересов, что, в свою очередь, требует установления контроля над пользованием и распоряжением таким имуществом прежде всего на местах, поскольку органам местного самоуправления легче определить значение того или иного объекта для населения конкретной территории. В этой части немаловажное значение приобретает право муниципальных образований на издание муниципальных правовых актов, посредством которых они своей властью определяют содержание права муниципальной собственности и способы его осуществления. Контроль за порядком распоряжения муниципальным имуществом может быть возложен на представительные органы местного само-

управления. Представляется целесообразным наделение их полномочием принимать решения о допустимости совершения сделок с особо ценными и социально значимыми объектами.

5. Способы и средства осуществления права собственности публично-правовыми образованиями определяются в императивном порядке законодательством и не могут избираться ими самостоятельно.

Таким образом, ст. 209 ГК РФ, являясь законным основанием для осуществления участниками гражданского правоотношения принадлежащего им права собственности по своему усмотрению, в отношении публично-правовых образований может применяться лишь с учетом их публичной природы. Думается, что выявленные проблемы в реализации публично-правовыми образованиями принадлежащего им права собственности одновременно выступают и признаками, характеризующими их участие в имущественных правоотношениях, и проводимая реформа гражданского законодательства будет направлена, в том числе, на оптимизацию механизма осуществления права собственности публично-правовыми образованиями.

### **Список используемой литературы**

1. Гражданское право: учебник в 2-х т. / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – М.: БЕК, 1998. – Т. 1. – 816 с.
2. Жмакина Т.Ю. Понятие и признаки публичной собственности / Т.Ю. Жмакина // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2007. – № 3 (12). – С. 13.
3. Чердакова Л.А. О субъектах права муниципальной собственности: дискуссии продолжаются / Л.А. Чердакова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 5 (12). – С. 25–26.

*Статья поступила в редакцию 18.05.16*



УДК 347.235:614.2

**Л.И. КУЩ**, канд. юрид. наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник

ГУ «Институт Экономических Исследований»,  
г. Донецк, ДНР

## **О РАЦИОНАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИМУЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

*Рассмотрены проблемные вопросы использования имущества публичной собственности в деятельности учреждений здравоохранения. Обоснованы конкретные предложения по совершенствованию специального законодательства с целью обеспечения рационального использования имущества публичной собственности в процессе хозяйственного обеспечения деятельности учреждений здравоохранения.*

**Ключевые слова:** *имущество, публичная собственность, учреждения здравоохранения, хозяйственное обеспечение, медицинские услуги.*

В социально ориентированной экономике здравоохранение занимает исключительное место, поскольку именно здесь удовлетворяются потребности граждан в своевременной, качественной медицинской помощи и медицинских услугах. Вместе с тем, в условиях бюджетного дефицита такое удовлетворение в полном объеме практически невозможно, что негативно сказывается на здоровье граждан и способствует росту смертности населения.

На определенном этапе становления рыночных отношений в этой отрасли экономики особые надежды возлагались на коммерческую медицину. Вместе с тем, несмотря на

© Л.И. Куш, 2016

достаточно активное развитие предпринимательства в здравоохранении, воспользоваться платными медицинскими услугами может только незначительный круг граждан в силу низкого уровня жизни. Поэтому большая часть населения продолжает быть пациентами государственных и муниципальных (коммунальных) лечебных учреждений, деятельность которых, согласно Конституции, сводится к оказанию бесплатной медицинской помощи на основе имущества публичной собственности. В то же время в силу нехватки финансовых ресурсов эти учреждения не в состоянии оказать всем нуждающимся гарантированную бесплатную и качественную медицинскую помощь. В связи с этим становится привычной ситуация, когда пациенты вынуждены за свои деньги приобретать лекарственные средства, шприцы, перевязочные материалы и многое другое, независимо от того, оказывается неотложная (скорая) помощь или помощь в режиме обращения к лечащему врачу.

Поэтому попытки реформирования здравоохранения путем сохранения бесплатной медицинской помощи и внедрения коммерческой медицины не позволяют кардинально изменить ситуацию в отрасли к лучшему. При этом основной причиной, негативно влияющей на проведение таких реформ, является недостаточное финансирование государственных муниципальных (коммунальных) учреждений здравоохранения (далее – учреждения здравоохранения).

Одним из решений этой проблемы является обеспечение рационального использования имущества публичной собственности, закрепленного за учреждениями здравоохранения путем предоставления им возможности самостоятельно зарабатывать необходимые денежные средства в процессе выполнения своих основных функций. В настоящее время такая возможность предусмотрена Хозяйственным кодексом Украины (далее – ХК Украины) относительно рассматриваемых учреждений как нехозяйствующих субъектов в форме

хозяйственного обеспечения их деятельности [1]. Однако положения относительно такого обеспечения определены только общими нормами ХК Украины и не конкретизированы в специальном законодательстве, регулирующем деятельность учреждений здравоохранения. Такое состояние действующего законодательства не способствует рациональному использованию этими учреждениями закрепленного за ними имущества в процессе хозяйственного обеспечения их деятельности.

В научной литературе проблемные вопросы пользования учреждениями здравоохранения имущества публичной собственности исследовали многие авторы, среди которых Л.А. Габуева [2, с. 14–20], Н.С. Ковалевская [3, с. 93–101], А.В. Лозовский [4, с. 28–30], Н.Б. Найговзина [5, с. 5–11], В.И. Стародубов [6, с. 28–31], А.В. Тихомиров [7] и др. Однако изменения в имущественных отношениях с участием рассматриваемых субъектов, происходящие в процессе реформирования этой отрасли, обуславливают необходимость дополнительного решения таких вопросов, что подтверждает актуальность темы исследования.

*Целью настоящей статьи является обоснование предложений по обеспечению рационального использования имущества публичной собственности в процессе хозяйственного обеспечения деятельности учреждений здравоохранения.*

В действующем законодательстве хозяйственное обеспечение деятельности нехозяйствующих субъектов впервые было предусмотрено в ч. 3 ст. 3 ХК Украины, который, по вполне обоснованному мнению академика В.К. Мамутова, является основой правового обеспечения экономики [8, с. 3–14], а по мнению профессора Б.Г. Розовского, революционизирующим фактором в совершенствовании концепций административного, экологического, уголовного права и не только их [9, с. 24].

Учитывая то, что к нехозяйствующим субъектам относятся государственные муниципальные (коммунальные) учреждения здравоохранения, безусловно, вышеуказанные положения ХК Украины распространяются на рассматриваемые учреждения. При этом в соответствии со ст. 3 этого Кодекса деятельность таких учреждений в рамках хозяйственного обеспечения направлена на создание и поддержание необходимых материально-технических условий их функционирования.

Поэтому, как было сказано ранее, наличие только общих положений в ХК Украины относительно осуществления учреждениями здравоохранения такого обеспечения не является достаточным. Это обусловлено тем, что в специальном законодательстве отсутствуют нормы, определяющие содержание и порядок осуществления хозяйственного обеспечения деятельности учреждений здравоохранения, порядок распоряжения полученными от этого доходами, что не способствует рациональному использованию имущества публичной собственности, закрепленного за этими учреждениями.

Определение содержания такого обеспечения имеет достаточно серьезное значение в сфере охраны здоровья, поскольку только таким образом возможно разграничить, с одной стороны, бесплатную медицинскую помощь, которую согласно Конституции должны оказывать учреждения здравоохранения за счет бюджетных средств, а, с другой стороны, деятельность в рамках хозяйственного обеспечения с целью создания и поддержания необходимых материально-технических условий их функционирования.

Для определения содержания хозяйственного обеспечения деятельности учреждений здравоохранения прежде всего необходимо уточнить, в каких формах может осуществляться такая деятельность. Так, одной из основных форм осуществления хозяйственного обеспечения деятельности рассматриваемых учреждений является оказание платных

медицинских услуг. Однако с целью недопущения злоупотреблений со стороны учреждений здравоохранения относительно использования закрепленного за ними имущества для оказания платных медицинских услуг вместо бесплатной медицинской помощи необходимо конкретизировать исчерпывающий перечень медицинских услуг, которые могут оказываться пациентам в рамках хозяйственного обеспечения деятельности этих учреждений.

Следующей формой осуществления хозяйственного обеспечения деятельности учреждениями здравоохранения может быть оказание вспомогательных услуг этими учреждениями. В этом случае заслуживает внимание точка зрения Е.В. Булатова, который предлагает законодательно установить виды деятельности, осуществление которых может быть разрешено учреждениям как некоммерческим организациям параллельно с выполнением своих основных функций. В частности, он предлагает деление всех видов деятельности, которые могут быть разрешены учреждениям на два вида – профильная и непрофильная. При этом к профильной деятельности он относит все виды деятельности, которые непосредственно связаны с выполнением основных функций, характерных только для учреждений определенного профиля, а к непрофильной – виды деятельности, имеющие вспомогательный, обслуживающий характер, которые могут осуществляться учреждением любого профиля [10, с. 9].

Исходя из этого, можно утверждать, что учреждения здравоохранения могут осуществлять хозяйственное обеспечение своей деятельности не только путем оказания платных медицинских услуг с учетом определенного профиля, но и путем оказания услуг вспомогательного, обслуживающего характера, например, сервисных услуг (размещение больных в палатах с повышенной комфортностью, организация питания больных по индивидуальным заказам, оказание парикмахерских услуг и т.д.).

Поэтому, учитывая конституционные требования относительно обеспечения населения бесплатной медицинской помощью, а также для обеспечения рационального использования закрепленного за ними имущества публичной собственности, необходимо в специальном законе определить исчерпывающий перечень платных медицинских и вспомогательных услуг обслуживающего характера, предоставляемых в рамках хозяйственного обеспечения деятельности с целью создания и поддержания необходимых материально-технических условий функционирования этих учреждений.

Следующим вопросом, касающимся рационального использования имущества публичной собственности в процессе хозяйственного обеспечения деятельности учреждений здравоохранения и требующим дополнительного урегулирования, является регламентация порядка осуществления такого обеспечения. Определение этого порядка также имеет существенное значение, поскольку параллельно с бесплатной медицинской помощью рассматриваемые учреждения будут осуществлять деятельность на платной основе. А поэтому для того, чтобы обеспечить паритет интересов всех участников этих отношений, необходимо четко обозначить порядок оказания платных медицинских услуг и услуг вспомогательного, обслуживающего характера учреждениями здравоохранения путем разработки и утверждения соответствующих правил, в частности, Правил оказания платных медицинских услуг и Правил оказания учреждениями здравоохранения услуг вспомогательного, обслуживающего характера. При этом общие положения относительно таких Правил должны быть закреплены в специальном законе, а каждое учреждение здравоохранения обязано разработать свои правила с учетом профиля деятельности такого учреждения.

Также к вопросам обеспечения рационального использования имущества публичной собственности в процессе хозяйственного обеспечения деятельности учреждений здравоо-

охранения, требующих дополнительного уточнения, относится определение направлений и порядка распоряжения доходами, полученными от такой деятельности.

Необходимость такого уточнения обусловлена тем, что ХК Украины предоставляет учреждениям здравоохранения только возможность получения дополнительных доходов, но в то же время не содержит положения, определяющие направления и порядок их использования, что не исключает злоупотреблений со стороны должностных лиц таких учреждений по нецелевому использованию этих денежных средств. А поэтому для того, чтобы эти доходы использовались по назначению, необходимо в специальном законодательстве определить направления и порядок их использования. Общая цель использования этих доходов, по сути, определена в ч. 3 ст. 3 ХК Украины, которая заключается в создании и поддержании за счет этих доходов необходимых материально-технических условий функционирования нехозяйствующих субъектов, к которым, безусловно, относятся и учреждения здравоохранения. Направления использования этих доходов должны определяться с учетом специфики деятельности таких учреждений и в отдельной смете, которую должно составлять каждое учреждение здравоохранения. А поэтому с учетом вышеуказанной цели и специфики деятельности рассматриваемых учреждений доходы, полученные в процессе хозяйственного обеспечения, должны быть направлены на приобретение современного медицинского оборудования, инструментария и техники, внедрение новых технологий лечения, выполнение строительных и ремонтных работ для улучшения объектов медицинского назначения и т.д.

При этом порядок распоряжения доходами, полученными учреждениями здравоохранения в процессе хозяйственного обеспечения, заключается в определении направлений и порядка их использования путем составления отдель-

ной сметы каждым учреждением. Общие положения относительно этого порядка необходимо закрепить в законе.

*Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать вывод, что с целью обеспечения рационального использования имущества публичной собственности, закрепленного за учреждениями здравоохранения, необходимо в законодательном порядке определить содержание и порядок осуществления хозяйственного обеспечения деятельности этих учреждений, а также порядок распоряжения доходами, полученными в процессе такого обеспечения. Законодательное закрепление вышеуказанных предложений будет способствовать, с одной стороны, рациональному использованию закрепленного за такими учреждениями имущества публичной собственности, а, соответственно, созданию и поддержанию необходимых условий эффективного их функционирования, а, с другой стороны, удовлетворению потребностей граждан в качественной и своевременной медицинской помощи. При этом вышеуказанные предложения целесообразно закрепить в специальном законе, регулирующем отношения в сфере охраны здоровья.*

### **Список использованной литературы**

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. (станом на 01.05.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

2. Габуева Л.А. Современная структура экономики здравоохранения / Л.А. Габуева, А.В. Иванов, А.В. Тихомиров // Главный врач: хозяйство и право. – 2006. – № 3. – С. 14–20.

3. Ковалевская Н.С. Правовой режим медицинского имущества / Н.С. Ковалевская / Актуальные проблемы права собственности: материалы научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся (Москва, 26 октября 2006 г.). – М.: Ин-т



закон-ва и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 2007. – С. 93–101.

4. Лозовский А.В. Способы совершенствования хозяйственного положения учреждений здравоохранения / А.В. Лозовский, А.В. Тихомиров // Главный врач: хозяйство и право. – 2004. – № 5. – С. 28–30.

5. Найговзина Н.Б. Организация медицинской помощи и источники финансирования в здравоохранении. Разграничение полномочий по уровням власти / Н.Б. Найговзина // Экономика здравоохранения. – 2005 – № 5–6. – С. 5–11.

6. Стародубов В.И. Защита права самостоятельного распоряжения имуществом учреждений здравоохранения / В.И. Стародубов, А.В. Тихомиров // Главврач. – 2003. – № 6. – С. 28–31.

7. Тихомиров А.В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть (научно-практическое пособие) / А.В. Тихомиров. – М.: РИГР, ЦНИИОИЗ, 2002. – 84 с.

8. Мамутов В.К. Хозяйственный кодекс Украины – основа правового обеспечения экономики / В.К. Мамутов // 10 років застосування Господарського кодексу України: сучасний стан та перспективи вдосконалення кодифікації: зб. доповідей науч.-практ. конф. (Київ, 17 листоп. 2014 р.); голова ред. кол. О.П. Подцерковний. – Одеса: Юрид. література, 2014. – С. 3–14.

9. Розовский Б.Г. Хозяйственное право с эмоциями и без: монография / Б.Г. Розовский. – Луганск: Элтон-2, 2008. – 230 с.

10. Булатов Є.В. Правовий статус установи як учасника господарських відносин: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарське процесуальне право» / Є.В. Булатов. – Донецьк, 2005. – 20 с.

*Статья поступила в редакцию 26.05.16*

УДК 346.548:346.25

**З.Ф. ТАТЬКОВА**, канд. юрид. наук,  
доцент  
г. Донецк, ДНР

## **ОХРАНА И ЗАЩИТА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

*Рассмотрены вопросы правового механизма охраны и защиты публичной собственности. Уточнены и конкретизированы механизмы охраны и защиты публичной собственности с учетом применения теоретических и законодательных основ охраны и защиты прав всех форм собственности.*

**Ключевые слова:** публичная собственность, охрана, защита, способы защиты.

В обеспечении социально-экономического развития любого государства первостепенной является роль публичной собственности. Государство должно быть экономически самостоятельным, то есть обладать значительной долей собственности на природные ресурсы, достаточной долей в доходах, в создаваемой общим трудом добавочной стоимости, быть держателем «контрольного пакета акций» экономического сообщества, иметь решающий голос в решении экономических проблем, определять стратегию развития и обеспечивать его реализацию.

Публичная собственность государству необходима, но проблема в том, что отсутствует четкий механизм эффективного управления, сохранности и защиты публичной собственности (в Украине государственной и коммунальной, в России государственной и муниципальной), что является актуальным в исследовании темы данной статьи.

© З.Ф. Татькова, 2016

Полномочия от имени государства на право государственной собственности осуществляют органы государственной власти, которые определяются Конституцией и законами.

Необходимо заметить, что объекты права публичной собственности обеспечивают удовлетворение потребностей населения в получении гарантированного государством объема услуг.

Между тем важным условием обеспечения экономического суверенитета является правовое обеспечение эффективного функционирования (использования) публичной собственности. По мнению В.К. Мамутова, именно публичная собственность должна составлять в условиях смешанной экономики основу суверенного социального правового государства. Под публичной собственностью В.К. Мамутов предлагает понимать собственность государственную, коммунальную, общественных организаций, образуемых ими социальных предприятий [1].

Также В.К. Мамутов обращает внимание на то, что эффективному управлению экономикой и организации отношений собственности могут содействовать соответствующие меры по разработке государственного плана и потребность в возрождении методов хозяйственного планирования становится как никогда актуальной. Это может выступать также гарантией сохранности и защиты публичной собственности.

Гарантией и защитой в большей мере является эффективное управление государственным имуществом.

Как показывает практика, много ошибок возникает при привлечении иностранных инвесторов, приватизации госимущества. Часто приватизация отдельных промышленных объектов осуществляется практически «вслепую», не вникая в истинные намерения субъектов, заявляющих себя инвесторами. И в результате получается обратный эффект – вместо ожидаемого прироста хозяйственной активности того либо

иногo эксгосударственного предприятия наблюдается подавление его инициативы, «размытие» основных фондов, невыполнение взятых ранее инвестиционных обязательств.

Отмеченное обуславливает необходимость разработки предложений по внесению изменений в законодательство о приватизации государственного имущества, относительно введения обязательного контроля со стороны Фонда госимущества, органов местного самоуправления и профсоюзов, за исключением тех обязательств, несоблюдение которых может привести к уничтожению объекта и нарушению прав трудового коллектива. При этом такой контроль не должен ограничиваться спектром тех обязательств, которые могли быть оговорены бизнес-планом, планом приватизации либо условиями аукциона, конкурса или выкупа.

Так, на примере законодательства Республики Молдова, где предусмотрен «Постприватизационный надзор», который предусматривает обеспечение соблюдения покупателем следующих обязательств:

- соответствия суммы, порядка и сроков оплаты стоимости приватизированного объекта соответствующим условиям договора;

- сохранения приватизированным предприятием видов деятельности, указанных в договоре;

- соответствия характера, объемов и сроков осуществления договорных инвестиций;

- исполнения обязательств технологического характера, предусмотренных договором;

- исполнения обязательств социального характера, предусмотренных договором;

- соблюдения других договорных обязательств – при необходимости.

Присутствие в приватизационном законодательстве таких норм могло бы предупредить физическое уничтожение многих приватизированных объектов.

Важным аспектом должен быть запрет на отчуждение объектов права государственной собственности, которые имеют общегосударственное значение и не подлежат приватизации. И данный перечень объектов, не подлежащих приватизации, также не подлежат слиянию, присоединению, разделению, преобразованию, выделению или ликвидации.

Существует также возможность риска возврата к приоритетной защите права публичной собственности, появлению неких исключений и льгот в защите этих форм собственности, начала реприватизационных процессов как фактора упадка экономики государства [2].

К сожалению, наука хозяйственного права пока что не использует весь имеющийся потенциал для разработки теоретических основ публичной собственности, в т.ч. правового механизма его охраны и защиты [3].

В частности, одна из задач, которая должна быть разрешена хозяйственно-правовой наукой, предполагает выяснение: во-первых, того, могут ли совпадать механизмы правовой охраны и защиты публичной собственности и частной собственности в принципе; во-вторых, если нет, то какие специальные способы защиты могут быть использованы для защиты права публичной собственности; в-третьих, какие процессуальные особенности должны быть установлены для подобного рода дел.

В свою очередь, гражданское право предусматривает определенные формы охраны экономических отношений собственности. Одни из гражданских норм охраняют эти отношения путем их признания, другие обеспечивают необходимые условия для реализации вещных прав, третьи устанавливают неблагоприятные последствия для нарушителей вещных прав, т.е. непосредственно защищают их от противоправных посягательств.

Постановка проблем правовой охраны публичной собственности изначально предполагает если не полную терминологическую определенность и точность этого собирательного понятия, то, по крайней мере, выявление составляющих его содержание элементов.

Отсутствие терминологической и содержательной определенности права публичной собственности усложняют разработку правовых средств охраны права публичной собственности и особенностей механизма реализации права на его защиту.

Основы механизма охраны права собственности применимы главным образом к охране права частной собственности. Поэтому необходимо на законодательном уровне разграничить способы и механизм охраны и защиты публичной собственности в интересах государства.

Охрана прав и защита прав – различные понятия. Гражданско-правовая охрана права собственности и иных вещных прав – широкое правовое понятие, оно осуществляется с помощью всей совокупности гражданско-правовых норм, обеспечивающих нормальное и беспрепятственное развитие рассматриваемых отношений.

Гражданско-правовая защита права собственности и иных вещных прав – более узкое понятие, применяемое только к случаям их нарушения. Она представляет собой совокупность гражданско-правовых способов (мер), которые применяются к нарушителям отношений, оформляемых с помощью вещных прав.

В украинском законодательстве охрана и защита отношений права собственности регулируются Гражданским кодексом, Книга 3, Раздел 1 Право собственности [4].

Защита публичной собственности – задача комплексная, данные отношения регулируются не только гражданским правовым законодательством, но и нормами хозяйст-

венного, административного и уголовного права. Важно предупредить противоправные действия в отношении объектов государственной и коммунальной (муниципальной) собственности.

В зависимости от характера нарушений используются различные способы защиты. При непосредственном нарушении права собственности или ограниченного вещного права (похищение или иное незаконное изъятие имущества) используются вещно-правовые способы защиты. Вещно-правовая защита осуществляется с помощью абсолютных исков, т.е. исков, предъявляемых к любым нарушившим вещное право третьим лицам.

Существуют два классических вещно-правовых иска, служащих защите права собственности и иных вещных прав:

виндикационный (способ защиты права собственности, с помощью которого собственник может истребовать свое имущество из чужого незаконного владения);

негаторный (способ защиты, предоставленный собственнику от действий, не связанных с лишением владения собственностью).

Условия предъявления виндикационного иска следующие:

имущество выбыло из владения собственника;

оно сохранилось в натуре и находится во владении у другого лица;

виндицируемым является индивидуально-определенное имущество;

отсутствуют договорные отношения между собственником и владельцем данного имущества.

Право на виндикацию принадлежит не владеющему собственнику, утратившему владение вещью. Ответчиком по виндикационному иску является фактический владелец

имущества, который владеет им без правовых оснований – незаконный владелец.

Предметом виндикационного иска является требование о возврате из чужого незаконного владения имущества и в случае его утраты собственник имеет право требовать возмещения убытков.

При расчетах в случае возврата имущества из чужого незаконного владения существенное значение имеет добросовестность или недобросовестность незаконного владельца. Главные отличия тут сводятся к следующему:

недобросовестный владелец обязан возвратить или возместить собственнику все доходы, которые он извлек или должен был извлечь, за все время пользования и владения имуществом. Добросовестный владелец несет такую обязанность лишь с момента, когда он узнал о неправомерности своего владения;

добросовестный владелец может оставить за собой произведенные улучшения имущества (т.е. затраты на имущество, которые улучшают его эксплуатационные свойства. Например, замена обычных подоконников на мраморные; установка на машину пуленепробиваемых стекол и т.п., что называется также «расходы на роскошь»).

Истцом по негаторному иску является собственник или титульный владелец, владеющий имуществом, но лишенный возможности пользоваться и распоряжаться этим имуществом.

Ответчиком является лицо, которое своим противоправным поведением создает препятствия, мешающие нормальному осуществлению права собственности.

Предметом негаторного иска является требование истца (собственника или иного лица, уполномоченного законом или договором) об устранении нарушений, не соединенных с лишением владения. Чаще всего речь идет о правонарушении



ях, препятствующих осуществлению права пользования. Например, пользование собственником строения, и чтобы нарушитель своими силами устранил созданные им помехи (засыпал канаву, восстановил асфальт и т.п.). Негаторный иск может быть предъявлен только во время существования правонарушения. В этой связи негаторный иск не подпадает под действие исковой давности:

пока нарушение существует, иск может быть предъявлен независимо от момента его возникновения;

если правонарушение прекращено, то нет оснований для обращения с иском.

Также существуют и другие способы защиты права собственности:

субсидиарные вещно-правовые способы защиты (иски о признании права собственности, об исключении имущества из описи или освобождения из-под ареста);

специальные (напр., признание сделок недействительными);

обязательно-правовые и др.

Однако все эти способы не всегда оказываются достаточными для защиты права публичной собственности.

Для оценки защиты прав собственности существует мировой рейтинг, где учитывается три фактора: состояние правовой и политической среды, права материальной собственности и права интеллектуальной собственности.

В практике существует общее мнение, что защита права государственной собственности осуществляется на общих основаниях и способами, установленными гражданским законодательством для всех форм собственности. В отношении госимущества, закрепленного за государственными предприятиями, организациями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, указанные предприятия и учреждения не только вправе, но и обязаны

предъявлять иски и иными способами защищать государственную собственность. В свою очередь, собственник госимущества, закрепленного за предприятием на праве хозяйственного ведения, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Одной из гарантий защиты государственных интересов является право органов государственной власти и управления, в т.ч. и прокурора предъявлять иски в интересах государства и в защиту государственной (публичной) собственности.

При этом одной из гарантий защиты права государственной собственности является то обстоятельство, что прокурор, а также иные органы государственной власти и управления освобождаются от уплаты госпошлины (судебного сбора) при обращении в суды с иском в защиту государственных интересов.

Особенность судебной защиты публичной собственности заключается в том, что она осуществляется с учетом следующих основополагающих принципов:

- презумпции недобросовестности приобретателя;
- непризнания возникновения права частной собственности на госимущество, помимо прописанных в законодательных актах о приватизации процедур;
- реального истребования имущества от приобретателя независимо от вины истца в его утрате;
- восстановления права владения и пользования имуществом, независимо от оснований, по которым эти права были нарушены.

В конце 90-х годов в судах часто рассматривались иски о признании сделок приватизации недействительными. В настоящее время суды по-прежнему рассматривают большое количество дел, связанных с защитой права публичной соб-

ственности и других вещных прав, из земельных отношений, из договоров аренды государственного и коммунального (муниципального) имущества, о взыскании имущественных санкций, другие негативные и vindикационные иски из отношений публичной собственности.

Чаще всего предъявляются иски о расторжении договора аренды, взыскании долга по арендной плате, взыскании неустойки, о признании договора аренды расторгнутым, возложении обязанности вернуть арендованное имущество, освободить занимаемое помещение.

Стороной по спорным обязательственным отношениям может быть и государство.

Обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника возможно только в судебном порядке. Источником погашения обязательств государства перед кредиторами является республиканский бюджет. В нем ежегодно предусматривается резерв для погашения обязательств центральных государственных органов и их территориальных подразделений по решениям судов. За счет бюджета погашаются гарантированные государством долги и прочие обязательства государства. Данный порядок относится к исполнению обязательств внутри страны. Как правило, конкретное государственное неденежное имущество не может быть объектом взыскания, например, конкретное здание, земельный участок из государственного фонда и т.д. Исключение составляют лишь государственные предприятия на праве хозяйственного ведения, которые самостоятельно несут ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом. Иное положение складывается, когда требование кредитора основано на решении иностранного государственного или международного суда, и истец требует исполнения решения путем обращения на имущество государства, расположенного за рубежом.

При обращении взыскания на имущество государства, находящегося в другом государстве, действуют нормы международного публичного права и национального законодательства страны, где находится имущество.

Общепризнанные положения международного публичного права состоят в следующем. Государство как субъект внешнеэкономической деятельности обладает иммунитетом. Различаются судебный иммунитет, когда без согласия государства оно не может быть привлечено к суду другого государства; иммунитет от предварительного обеспечения иска, когда без согласия государства нельзя наложить арест на его имущество; иммунитет от принудительного исполнения решения, когда без согласия государства нельзя обратиться взыскание на его имущество.

В соответствии с нормами международного права обращение взыскания на государственное имущество допускается, если оно не подпадает под иммунитет. Под иммунитет не подпадает только такое имущество, которое не вовлечено в коммерческую деятельность (Конвенция о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, принятая на пятьдесят девятой сессии Генеральной ассамблеи ООН 10 ноября 2004 г.).

Таким образом, право государственной собственности может прекратиться по такому основанию, как обращение взыскания на имущество по долгам собственника только по решению иностранного государственного или международного суда. При этом обращение возможно только на имущество, находящееся вне пределов государства и используемое в коммерческой деятельности.

Конституцией Донецкой Народной Республики, пунктом 1 статьи 5 также определено, что государственная, частная, муниципальная и иные формы собственности признаются и равным образом защищаются. Фонд государственного

имущества ДНР своими приказами утвердил Порядок учета и ведения Единого реестра объектов государственной собственности и Порядок передачи в аренду государственного имущества.

Выводы по данному вопросу охраны и защиты публичной собственности указывают на то, что механизм применения данных мер необходимо четко предусмотреть в Гражданском кодексе и в других НПА. Должен быть определен перечень объектов публичной собственности, не подлежащих приватизации. В Фонде госимущества должен осуществляться учет объектов с оценочной стоимостью. Также необходимо предусмотреть ответственность балансодержателей активов государственной и коммунальной (муниципальной) собственности по правонарушениям относительно имущества и возмещение материального ущерба в случае утери, незаконного списания, повреждения имущества в судебном порядке с применением штрафных санкций. Применять санкции хозяйственно-правовой ответственности в случаях применения в хозяйственном обороте публичной собственности.

### **Список используемой литературы**

1. Мамутов В.К. Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции / В.К. Мамутов // Раздел к докладу по исследовательскому проекту «Национальный суверенитет Украины в условиях глобализации». – Донецк: Юго-Восток, 2011. – 105 с.

2. Беляневич Е.А. О проблемах правовой охраны публичной собственности в Украине / Е.А. Беляневич // Экономика и право. – 2013. – № 1. – С. 19–25.

3. Хозяйственный кодекс Украины. – Харьков: Одиссей, 2007. – 250 с.

4. Гражданский кодекс Украины. – Харьков: КСИЛОН, 2003. – 410 с.

*Статья поступила в редакцию 19.05.16*

**М.В. ПОДСУШНАЯ**, заместитель  
Генерального прокурора ДНР

**Л.И. КУЩ**, канд. юрид. наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник

ГУ «Институт Экономических Исследований»,  
г. Донецк, ДНР

## **ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕДАЧИ В АРЕНДУ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

*Статья посвящена отдельным аспектам передачи в аренду объектов государственной собственности в угольной промышленности. Выявлены особенности этих договорных отношений, уточнено определение понятия договора аренды рассматриваемых объектов, раскрыто его содержание с учетом специфики отрасли. Обоснованы предложения по совершенствованию законодательства, регулирующие договорные отношения в сфере аренды объектов государственной собственности в угольной промышленности.*

**Ключевые слова:** аренда, объекты, государственная собственность, угольная промышленность, договор, арендатор, арендодатель.

Производство в угольной промышленности является сложным и трудоемким процессом, который требует существенных капитальных вложений. В связи с этим государство вынуждено передавать объекты в этой отрасли экономики во временное пользование частным инвесторам на договорных условиях. Одним из таких договоров является договор аренды, который имеет существенное значение, поскольку способствует привлечению дополнительных денежных средств

© М.В. Подсушная, Л.И. Кущ, 2016

и развитию этой отрасли промышленности, что в целом обеспечивает эффективное использование ее объектов.

Проблемные вопросы арендных отношений в угольной промышленности были предметом исследования многих авторов как в период социалистического хозяйствования, так и в условиях рыночных отношений. Среди этих авторов А.И. Амоша, В.И. Логвиненко, В.Г. Гринев [1], А.Ю. Илларионов [2], С.С. Кипнис [3], Л.С. Плакитина [4, с. 69–72], И.В. Сухостаец [5], Ю.А. Серебрякова [6], Я.Б. Усенко [7, с. 60–63] и другие, что подтверждает актуальность рассматриваемых отношений. Кроме того, недавнее принятие специального Закона Украины «Об особенностях аренды или концессии объектов топливно-энергетического комплекса, находящихся в государственной собственности» (далее – Закон) [8], требует дополнительного рассмотрения и исследования договорных отношений аренды в угольной промышленности, что обусловлено особенностями этой сферы хозяйствования. К тому же необходимость такого исследования обусловлена не только потребностями теории, но и практики, поскольку в процессе применения этого Закона возникают определенные проблемы в рамках рассматриваемых договорных отношений. А поэтому с целью их исключения следует более детально коснуться вопросов, определяющих отдельные аспекты передачи в аренду объектов государственной собственности в угольной промышленности, с целью обеспечения эффективности их использования.

*Целью настоящей статьи является обоснование предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего договорные отношения в сфере аренды объектов государственной собственности в угольной промышленности.*

Один из таких вопросов касается уточнения определения понятия договора аренды объектов государственной собственности в угольной промышленности, которому характерны определенные особенности.

Общее определение понятия «договор аренды» содержится в Хозяйственном кодексе Украины (далее – ХК Украины), согласно ст. 283 которого по договору аренды одна сторона (арендодатель) передает другой стороне (арендатору) за плату на определенный срок в пользование имущество для осуществления хозяйственной деятельности [9].

В свою очередь, согласно ст. 2 Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» арендой является основанное на договоре срочное платное пользование имуществом, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иной деятельности [10].

Вышеуказанные определения понятия договора аренды во многом отвечают определению понятия рассматриваемого договора, за исключением объекта аренды и круга арендаторов. Так, первое отличие обусловлено тем, что если согласно общим положениям законодательства об аренде объекты аренды определяются достаточно широко, то согласно ст. 1 Закона к таким объектам относятся целостные имущественные комплексы или системы целостных имущественных комплексов предприятий, их структурных подразделений (филиалов, цехов, участков), обеспечивающие (предназначенные) и достаточные для осуществления хозяйственной деятельности в сфере добычи каменного угля и лигнита (бурого угля), его переработки. А поскольку рассматриваются арендные отношения только в сфере угольной промышленности, то, соответственно, речь идет об имущественных комплексах угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий и их структурных подразделений.

Если обобщить эти понятия, то можно уточнить, что объектом аренды в угольной промышленности могут быть целостные имущественные комплексы (их системы) угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий, их структурных подразделений, обеспечивающие добычу и переработку каменного (бурого) угля.



Второе отличие договора аренды в угольной промышленности заключается в том, что если согласно Закону Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» арендаторами могут быть юридические и физические лица, то в соответствии со ст. 4 Закона круг арендаторов строго ограничен, поскольку ими могут быть лишь юридические лица. При этом в Законе отсутствуют положения, определяющие статус юридических лиц, которые намерены взять в аренду объекты топливно-энергетического комплекса, в том числе и объекты угольной промышленности. А поскольку, с одной стороны, согласно ст. 283 ХК Украины имущество в аренду передается для осуществления хозяйственной деятельности, а, с другой стороны, Закон не определяет требования относительно организационно-правовой формы и формы собственности юридического лица, которое намерено взять в аренду объект угольной промышленности, то, соответственно, таким юридическим лицом может быть только хозяйственная организация любой организационно-правовой формы и формы собственности.

И третье, на что необходимо обратить внимание, так это уточнение арендодателя в рассматриваемом договоре. Согласно Закону Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» арендодателем в этом договоре от имени государства выступает соответствующий государственный орган – Фонд государственного имущества.

Исходя из этого, можно уточнить, что по договору аренды объектов государственной собственности в угольной промышленности Фонд государственного имущества как арендодатель передает хозяйственной организации - арендатору за плату на определенный срок в пользование целостные имущественные комплексы (их системы) угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий, их структурных подразделений для осуществления деятельности по добыче и переработке каменного (бурого) угля.

Следующий вопрос, требующий дополнительного уточнения, касается условий передачи объектов государственной собственности в угольной промышленности, которые определяются непосредственно в соответствующем договоре аренды. Так, согласно ст. 9 этого Закона существенными условиями договора аренды объектов угольной промышленности являются условия, определенные в Законе Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества». Так, согласно ст. 10 Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» существенными условиями договора аренды являются: объект аренды (состав и стоимость имущества с учетом ее индексации); срок, на который заключается договор аренды; арендная плата с учетом ее индексации; порядок использования амортизационных отчислений; восстановление арендованного имущества и условия его возвращения; выполнение обязательств; обеспечение исполнения обязательств: неустойка (штраф, пеня), поручительство, задаток, гарантия и т.п.; порядок осуществления арендодателем контроля состояния объекта аренды; ответственность сторон; страхование арендатором взятого им в аренду имущества; обязанности сторон по обеспечению пожарной безопасности арендованного имущества.

При этом в этой же статье Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» относительно условий договора закреплены следующие положения:

заключенный сторонами договор аренды в части существенных условий должен соответствовать типовому договору аренды соответствующего имущества. Типовые договоры аренды государственного имущества разрабатывает и утверждает Фонд государственного имущества;

по соглашению сторон в договоре аренды могут быть предусмотрены и другие условия;

условия договора аренды остаются в силе на весь срок действия договора и в случаях, когда после его заключения (приведение в соответствие с настоящим Законом) законода-

тельством установлены правила, ухудшающие положение арендатора.

Однако второе положение, определяющее возможность установления по соглашению сторон других условий, противоречит ч. 4 ст. 179 ХК Украины, согласно которой стороны не могут отступать от содержания типового договора, а имеют лишь право конкретизировать его условия.

В ст. 9 Закона определяется достаточно широкий перечень дополнительных условий договора аренды объектов ТЭК, которые делятся на условия в хозяйственной, экономической и социальной сфере. В частности, к таким условиям в хозяйственной деятельности относятся:

1) порядок и условия восстановления переданного в аренду объекта и его возврата, списания имущества в составе этого объекта;

2) обязанности сторон договора по обеспечению сохранности переданного в аренду объекта, по его содержанию согласно требованиям государственных стандартов, норм и правил, действующих в соответствующей сфере деятельности;

3) обязанности арендатора по использованию этого объекта по целевому назначению в соответствии с профилем производственной деятельности предприятия, в гарантированных объемах и надлежащего качества;

4) порядок осуществления контроля состояния объекта уполномоченным органом и Фондом государственного имущества;

5) ответственность сторон, в том числе ответственность арендатора за безопасность эксплуатации объекта;

6) обеспечение производства продукции в объемах и по определенным показателям качества, применения рациональных, экологически безопасных и безвредных технологий, мероприятий по комплексному использованию недр, недопущению выборочной подделки запасов, сверхнормативных потерь топливно-энергетических ресурсов, сохранности

и учета материалов, а также отходов производства, которые нужны, но временно не используются, приведения земельных участков, высвобождаемых арендатором, в состояние, пригодное для использования, в соответствии с Земельным кодексом Украины;

7) осуществление мероприятий по предотвращению возможного вредного (опасного) влияния последствий аварий, возникших на объекте, переданном в аренду, и стихийных бедствий, а также выполнение установленных мобилизационных задач;

8) обеспечение выполнения экологических требований и других требований, предусмотренных законодательством об охране окружающей природной среды и решения эколого-гидрогеологических проблем, которые возникают в процессе эксплуатации объектов, переданных в аренду, постоянного проведения мониторинга экологического состояния окружающей среды.

К условиям договора аренды объектов ТЭК согласно ст. 9 Закона в экономической деятельности относятся:

обеспечение сокращения дебиторской и кредиторской задолженности, своевременной уплаты налогов и сборов, страховых взносов, ежемесячной выплаты заработной платы работникам предприятия в сроки, предусмотренные в коллективном договоре, повышение уровня заработной платы с учетом инфляционных процессов и согласно условиям, определенным отраслевым соглашением, погашение задолженности по заработной плате, сложившейся на момент передачи объекта в аренду;

страхование объекта аренды и инвестиционных обязательств за счет арендатора;

объемы инвестирования арендатором объектов.

К условиям договора аренды объектов ТЭК согласно ст. 9 Закона в социальной деятельности относятся:

обеспечение надлежащего уровня безопасности проведения работ и охраны труда, медицинского и санитарно-бытового обслуживания работников предприятий;

обеспечение сохранности, предусмотренной коллективным договором, количества рабочих мест и выполнения требований отраслевого соглашения и коллективного договора предприятия.

Кроме того, согласно ст. 9 Закона, в случае, если объектом аренды являются целостные имущественные комплексы (системы целостных имущественных комплексов) угледобывающих (углеперерабатывающих) предприятий, существенными условиями договора аренды, кроме определенных в ч. 1 этой статьи, являются:

недопущение порчи разрабатываемых и совместимых с ними месторождений угля в результате проведения горных работ, обеспечение сохранности запасов угля месторождений, которые консервируются;

обеспечение представления в установленные сроки в соответствующие органы государственной статистики отчетности по добыче угля, состоянию запасов и потерь угля в недрах, состоянию и протяженности горных выработок;

обеспечение ежегодных расчетов и согласование объемов дотаций в порядке, установленном правительством;

обеспечение формирования финансового резерва для закрытия угледобывающих предприятий в порядке, установленном правительством;

обеспечение бесплатного предоставления угля на бытовые нужды работникам и пенсионерам.

Как было сказано ранее, согласно Закону Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» заключенный сторонами договор аренды в части существенных условий должен соответствовать типовому договору аренды соответствующего имущества. В настоящее время при заключении договора аренды государственного имущества используется Типовая форма такого договора, утвержденная приказом Фонда государственного имущества от 23 августа 2000 г., в редакции от 5 марта 2013 г. [11]. По мнению некоторых авторов, эта форма имеет существенные

недостатки, в частности, относительно условия передачи объекта аренды на баланс арендатора и др. [12, с. 227]. Но даже если не говорить об этих недостатках, следует сказать, что использование приведенной Типовой формы договора в отношениях аренды объектов угольной промышленности не предоставляется возможным. Это обусловлено тем, что перечень существенных условий в договоре аренды этих объектов имеет свои особенности, в связи с этим эти условия представлены достаточно широко, их необходимо учесть только в специальном Типовом договоре. А поэтому с целью урегулирования этих отношений Фонду государственного имущества необходимо утвердить Типовую форму договора аренды объектов угольной промышленности.

Следовательно, поскольку в специальном законодательстве, определяющем условия договора аренды объектов угольной промышленности, находящихся в государственной собственности, определяются достаточно широко, с учетом особенностей этих объектов, с целью урегулирования этих договорных отношений Фонду государственного имущества необходимо утвердить Типовую форму договора аренды объектов угольной промышленности.

*Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать вывод, что передача в аренду объектов угольной промышленности, находящихся в государственной собственности, имеет свои особенности, что обуславливает целесообразность уточнения определения понятия договора аренды этих объектов, а также утверждения Фондом государственного имущества Типового договора аренды объектов угольной промышленности, находящихся в государственной собственности, условия которого имеют определенные особенности.*

Внедрение вышеуказанных предложений будет способствовать эффективному использованию объектов угольной промышленности, находящихся в государственной собственности, а также развитию этой отрасли экономики.

## Список использованной литературы

1. Амоша А.И. Комплексное освоение угольных месторождений Донецкой области: монография / А.И. Амоша, В.И. Логвиненко, В.Г. Гринев / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2007. – 216 с.

2. Илларионов А.Ю. К вопросу нормативного обеспечения выполнения энергетической стратегии Украины относительно угольной отрасли [Электронный ресурс] / А.Ю. Илларионов // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов в сфере хозяйствования: материалы Междунар. науч.-практ. Интернет-конф. (Донецк, 27 октября – 5 ноября 2009 г.); НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Режим доступа: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?element\\_id=276&id=311](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?element_id=276&id=311).

3. Кипнис С.С. Хозяйственные договоры в угольной промышленности / С.С. Кипнис. – М.: Углетехиздат, 1956. – 63 с.

4. Плакитина Л.С. Развитие угольной промышленности в республиках Средней Азии в постсоветский период и тенденции их перспективного развития / Л.С. Плакитина // Уголь. – 2015. – № 6. – С. 69–72.

5. Сухоставец І.В. Щодо договорів оренди об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності / І.В. Сухоставець // Экономико-правовые исследования в XXI веке: направления усовершенствования правового обеспечения энергетической безопасности государства: материалы Четырнадцатой междунар. науч.-практ. Интернет-конф. (Киев, 1–10 декабря 2014 г.); науч. ред. чл.-корр. НАПрН Украины В.А. Устименко, НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исследований. – Чернигов: Десна Полиграф, 2015. – С. 78–81.

6. Серебрякова Ю.О. Договір оренди державного та комунального нерухомого майна: автореф. дис. на здобуття

наукового степеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Ю.О. Серебрякова. – Донецьк, 2008. – 19 с.

7. Усенко Я.Б. Розвиток і актуальні проблеми регулювання орендних відносин / Я.Б. Усенко // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. – 2000. – № 2. – С. 60–63.

8. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3687-VI (станом на 01.01.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 18. – Ст. 157.

9. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. (станом на 01.04.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

10. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII (станом на 01.01.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.

11. Типовий договір оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна, що належить до державної власності: Наказ Фонда державного майна України від 23 серпня 2000 р. № 1774 (станом на 12.04.2013 р.) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – Ст. 2281.

12. Серебрякова Ю.О. Зміст договору оренди державного та комунального нерухомого майна [Електронний ресурс] / Ю.О. Серебрякова // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 224–230. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07sjoknm.pdf>.

*Статья поступила в редакцию 25.05.16*



**И.В. ИГНАТЕНКО**, начальник отдела  
Министерства доходов и сборов ДНР,  
г. Донецк

## **К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ГОСУДАРСТВА В КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

*Отмечено существенное значение участия государства в конкурентных отношениях как субъекта, обеспечивающего защиту имущественных прав в этих отношениях, так и субъекта, нуждающегося в этой защите. Рассмотрены основные проблемы этой защиты и предложены пути их решения.*

**Ключевые слова:** защита, имущественные права, государство, конкуренция, субъекты хозяйствования.

Защита имущественных прав участников хозяйственных отношений является одним из основных конституционных прав. Такая защита предусмотрена относительно всех видов общественных отношений, в том числе и в конкурентных отношениях, которые в последнее время получили свое широкое развитие во всех сферах хозяйствования. Особым субъектом среди рассматриваемых участников выступает государство как собственник имущества, используемого в хозяйственной деятельности. Согласно ст. 2 Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХК Украины) [1] государство в этом случае выступает как учредитель субъектов хозяйствования, действующих на основе государственной собственности.

Особенности этой защиты заключаются в том, что само государство в лице соответствующих органов, в частности,

антимонопольных органов, наделенных специальными полномочиями, обязано обеспечить защиту своих имущественных прав, а также защиту таких же прав, но других участников хозяйственных отношений. То есть государство может выступать одновременно как субъект, нуждающийся в защите, так и субъект, который обязан обеспечить защиту других участников конкурентных отношений.

Одним из основных принципов хозяйствования, закрепленных в ст. 6 ХК Украины, является равная защита государством всех субъектов хозяйствования. А, соответственно, в хозяйственных отношениях этим субъектам должны быть созданы равные условия независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. Однако такой подход в конкурентных отношениях с участием государства как учредителя субъектов хозяйствования вряд ли приемлем, исходя из следующих обстоятельств: во-первых, хозяйственные организации, созданные с участием государства, осуществляют деятельность, направленную на удовлетворение общегосударственных или социальных потребностей с целью обеспечения публичных интересов; во-вторых, нарушение имущественных прав государства в конкурентных отношениях влечет неблагоприятные последствия для государства и общества в целом, в отличие от негосударственных субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность в рамках частных интересов.

В связи с этим с целью обеспечения защиты публичных интересов в действующем законодательстве необходимо закрепить положения о защите имущественных прав государства в конкурентных отношениях с учетом вышеуказанных обстоятельств. Такое положение не противоречит назначению права, поскольку, как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, публичный интерес в качестве общего обеспечивает и частные интересы [2, с. 5].

В юридической науке вопросам защиты имущественных прав уделяется существенное внимание многими авторами, среди которых Э.В. Аванесов [3], Е.Е. Богданова [4, с. 28–34], С.А. Тыртычный [5], А.П. Фоков [6] и другие. Все это подтверждает актуальность проблем защиты имущественных прав государства в конкурентных отношениях и необходимость их дальнейшего изучения.

*Целью настоящей статьи является обоснование предложений по совершенствованию законодательства, содержащего положения о защите имущественных прав государства в конкурентных отношениях.*

В настоящее время правовая основа защиты рассматриваемых прав в конкурентных отношениях представлена целым рядом нормативно-правовых актов, которые условно делятся на общие и специальные. Одним из основных нормативно-правовых актов общего содержания является Гражданский кодекс Украины (далее – ГК Украины), где в ст. 16 этого Кодекса закреплены способы защиты гражданских прав, к которым законодатель относит: признание права; признание сделки недействительной; прекращение действий, нарушающих право; восстановление положения, существовавшего до нарушения; принудительное исполнение обязанностей в натуре; изменение правоотношений; прекращение правоотношений; возмещение убытков и другие способы возмещения имущественного вреда; возмещение морального (неимущественного) вреда; признание недействительными решений, действий или бездействия органа государственной власти, органа местного самоуправления, их должностных и служебных лиц [7].

К тому же следует обратить внимание, что в ст. 16 ГК Украины определен не исчерпывающий перечень способов защиты гражданских прав, а поэтому нарушенные права и интересы могут быть защищены иными способами, установленным законом или договором.

Следовательно, в ГК Украины содержатся общие положения, определяющие право на защиту гражданских прав, в том числе имущественных прав государства в конкурентных отношениях.

Общие положения о защите прав участников хозяйственных отношений закреплены в основном хозяйственном законе, которым является ХК Украины. Значимость этого Кодекса в регулировании хозяйственных отношений, в том числе и в обеспечении защиты прав этих субъектов обосновывалась многими авторами [8, с. 138–146; 9, с. 229–233], с точкой зрения которых, безусловно, необходимо согласиться.

В ст. 20 ХК Украины закреплены основные положения о защите прав субъектов хозяйствования и потребителей. Так, согласно этой статье государство обеспечивает защиту прав и законных интересов субъектов хозяйствования и потребителей. Обязанность государства обеспечивать такую защиту следует из статей 6, 19, 20, 23, 34, 40, 47, 147, 207, 397, главы 24–28 и других этого Кодекса.

При этом от имени государства защиту прав и интересов осуществляют судебные органы, органы прокуратуры, милиции, соответствующие органы государственной власти, наделенные таким правом, нотариусы и другие органы, в чью компетенцию входит такая защита. Кроме того, в ст. 20 ХК Украины дан перечень способов защиты прав субъектов хозяйствования, в частности: признание наличия или отсутствия прав; признание полностью или частично недействительными актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или других актов, несоответствующих законодательству; признание полностью или частично недействительными хозяйственных договоров на основаниях, предусмотренных законом; восстановление положения, существующего до нарушения прав и законных инте-

ресов субъектов хозяйствования; пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; присуждение к исполнению обязанности в натуре; возмещение убытков; применение штрафных санкций; применение оперативно-хозяйственных санкций; применение административно-хозяйственных санкций; установление, изменение или прекращение хозяйственного правоотношения; иные способы, предусмотренные законом.

К тому же в ст. 20 ХК Украины перечень способов не является исчерпывающим, поскольку конкретные способы, с учетом специфики отношений, в которых участвуют субъекты хозяйствования, определяются в иных нормативно-правовых актах, в частности, в Законах Украины «О защите экономической конкуренции» [10], «О защите от недобросовестной конкуренции» [11] и др. Так, например, согласно Закону Украины «О защите экономической конкуренции» таким способом защиты является принудительный раздел монопольного образования.

В ч. 3 ст. 20 ХК Украины закреплено общее положение о порядке защиты прав субъектов хозяйствования, согласно которому такой порядок определяется этим Кодексом и иными законами. Этот порядок зависит от вида хозяйственных отношений, нарушения прав субъектов, а также избранного такими субъектами способа защиты.

Следующим специальным нормативно-правовым актом является Закон Украины «О защите экономической конкуренции», который направлен на правовое обеспечение развития состязательности в сфере хозяйствования, предотвращение монополистических злоупотреблений.

С целью обеспечения развития состязательности в сфере хозяйствования в этом Законе определяется перечень нарушений и меры ответственности, что способствует защите прав других субъектов хозяйствования и потребителей,

а также установлению хозяйственного правопорядка в данных отношениях. В частности, в этом Законе определены:

1) виды нарушений, а именно: антиконкурентные согласованные действия субъектов хозяйствования, злоупотребление монопольным положением на рынке, антиконкурентные согласованные действия органов власти, местного самоуправления и др.;

2) порядок экономической концентрации субъектов хозяйствования;

3) порядок рассмотрения заявлений и дел о выдаче разрешения на концентрацию субъектов хозяйствования;

4) порядок рассмотрения дел о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции (разделы УП и XI Закона);

5) санкции за нарушение законодательства.

Также к специальным нормативно-правовым актам, направленным на защиту прав субъектов хозяйствования, относится Закон Украины «О защите от недобросовестной конкуренции», определяющий понятие и виды недобросовестной конкуренции, ответственность за допущение недобросовестных конкурентных действий и правовую защиту субъектов хозяйствования и потребителей от такой конкуренции.

Следовательно, в специальном антимонопольно-конкурентном законодательстве содержатся положения, определяющие основания и способы защиты прав в конкурентных отношениях всех субъектов хозяйствования независимо от организационно-правовой формы и формы собственности.

Однако, как было доведено ранее, такое состояние антимонопольно-конкурентного законодательства не способствует защите имущественных прав государства как учредителя субъектов хозяйствования, что требует его дополнительного усовершенствования.

Одним из предложений относительно обеспечения рассматриваемой защиты является определение круга субъектов, к которым могут применяться особенности защиты имущественных прав государства в конкурентных отношениях. Такими субъектами могут быть лишь хозяйственные организации, созданные с участием государства. Так, согласно ст. 22 ХК Украины субъектами хозяйствования государственного сектора экономики являются субъекты, действующие на основе лишь государственной собственности, а также субъекты, государственная доля в уставном капитале которых превышает пятьдесят процентов либо составляет величину, обеспечивающую государству право решающего воздействия на хозяйственную деятельность этих субъектов.

А поскольку речь идет, по сути, о защите публичных интересов, то к таким субъектам необходимо отнести только предприятия, действующие на основе государственной собственности, т.е. исключительно государственные предприятия. В частности, согласно ст. 77 ХК Украины к таким предприятиям относятся государственные унитарные предприятия, образованные компетентными органами государственной власти в распорядительном порядке на базе обособленной части государственной собственности, как правило, без разделения ее на доли, что входят в сферу управления таких органов.

Необходимость такого определения круга субъектов заключается в том, что государственные предприятия являются инструментом проведения политики государства. В частности, с помощью таких предприятий государство может оказывать регулирующее воздействие на рынок по таким направлениям, как повышение занятости населения, осуществление проектов, имеющих высокую степень риска, антиинфляционные меры (в том числе снижение цен и отказ от прибыли в периоды роста инфляции), содействие местным това-

ропроизводителям и поставщикам сырья и комплектующих изделий на предприятия государственного сектора, выравнивание уровней экономического развития регионов, субсидирование определенных категорий потребителей [12, с. 437].

Следующим направлением совершенствования законодательства с целью обеспечения защиты имущественных прав государства в конкурентных отношениях является увеличение размера штрафных санкций, если потерпевшей стороной выступает государственное предприятие. Необходимость такого увеличения заключается в том, что ужесточение таких санкций будет стимулировать правомерное поведение конкурентов-субъектов хозяйствования негосударственной собственности и благоприятно влиять на обеспечение хозяйственного правопорядка в конкурентных отношениях с государственными предприятиями.

Также к направлениям, касающимся такого совершенствования законодательства, следует отнести обязательное включение в состав убытков, причиненных государственно-му предприятию в результате допущения его конкурентом, такой составляющей, как материальная компенсация морального вреда. Необходимость такого обязательного включения обусловлена тем, что любое нарушение в рассматриваемых отношениях посягает на публичные интересы, то есть на наиболее важные принципы государства и жизнедеятельности общества, что подтверждает особенность причинение такого вреда.

*Таким образом, следует сделать вывод, что с целью обеспечения защиты имущественных прав государства в конкурентных отношениях необходимо совершенствовать антимонопольно-конкурентное законодательство путем уточнения: круга субъектов, на которых распространяется эта защита; увеличения размера штрафных санкций, если потерпевшей стороной выступает государственное предпри-*



ятие; обязательного включения в состав убытков, причиненных государственному предприятию в результате допущения нарушения его конкурентом, такой составляющей, как материальная компенсация морального вреда.

Внедрение вышеуказанных предложений будет положительно влиять на обеспечение хозяйственного правопорядка в конкурентных отношениях с участием государственных предприятий, а также на эффективное использование таких способов защиты, в случае нарушения имущественных прав последних, как возмещение убытков и применение штрафных санкций.

### **Список использованной литературы**

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. (станом на 01.05.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

2. Тихомиров Ю.А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство / Ю.А. Тихомиров // Интерес в публичном и частном праве: сб. ст.; под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.В. Мальцева, Б.В. Россинского. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – С. 4–11.

3. Аванесов Э.В. Проблемы защиты собственности в гражданском праве и уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Аванесов Эдуард Вазгенович. – М., 1993. – 185 с.

4. Богданова Е.Е. Формы и способы защиты гражданских прав и интересов / Е.Е. Богданова // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 28–34.

5. Тыртычный С.А. Гражданско-правовая защита имущественных прав собственника. Вещно-правовой аспект: монография / С.А. Тыртычный. – М.: ЭкоОнис, 2010. – 70 с.

6. Фоков А.П. О судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других

вещных прав / А.П. Фоков // Российский судья. – 2010. – № 8. – С. 2–3.

7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. (станом на 01.01.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

8. Щербина В.С. Захист прав та інтересів суб'єктів господарювання: законодавство / В.С. Щербина // Приватне право і підприємництво. – 2008. – Вип. 7. – С. 138–146.

9. Головань І.В. Господарський кодекс – основа механізму захисту прав суб'єктів господарювання / І.В. Головань // Реалізація чинних Цивільного та Господарського кодексів України: проблеми та перспективи: зб. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф. (Київ, 24 листопада 2005 р.); АПрН України, Ін-т приватного права і підприємництва. – К.: Ін-т приватного права і підприємництва, 2006. – С. 229–233.

10. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III (станом на 03.03.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

11. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07 червня 1996 р. № 236/96-ВР (станом на 03.03.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.

12. Мильнер Б.З. Теория организации / Б.З. Мильнер. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 864 с.

*Статья поступила в редакцию 23.05.16*

УДК .003.13:347.122

С.А. ПИСАНЕЦ, следователь по особо  
важным делам следственной части

Генеральной прокуратуры ДНР, г. Донецк

## К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТАМИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

*В статье на основе анализа действующего законодательства изложены предложения по его совершенствованию с целью повышения эффективности использования публичной собственности субъектами малого и среднего предпринимательства.*

**Ключевые слова:** *публичная собственность, малое и среднее предпринимательство, субъекты хозяйствования, имущество, публичные интересы.*

Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства имеет существенное значение для развития экономики государства. И это обусловлено тем, что субъекты такого предпринимательства решают целый ряд социально-экономических задач, среди которых: создание дополнительных рабочих мест, уменьшение уровня безработицы, решение проблем бедности, формирование среднего класса, который реально готов нести ответственность за устойчивое развитие экономики обеспечивать необратимость реформ; поддержание конкурентной среды и ограничение монополизма крупных предприятий, быстрое насыщение рынка товарами и услугами; развитие местного хозяйства и рынков с ориентацией на национальные интересы; общее оздоровление эко-

© С.А. Писанец, 2016

номики и общества в целом через воспитание у предпринимателей хозяйственной и деловой культуры.

А поэтому для того, чтобы эти задачи были выполнены надлежащим образом, государству следует обеспечить предоставление всех видов поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, среди которых существенное значение имеет имущественная поддержка, но при условии эффективного использования публичной собственности этими субъектами.

В юридической науке имущественным вопросам в сфере государственной поддержки малого и среднего предпринимательства уделяется внимание многими авторами, среди которых О. Ашурков [1, с. 95–109], А. Авилова [2, с. 34–52], А. Лебедева [3], Е. Левина [4], А. Полешко [5, с. 43–47] и другие [6], что указывает на актуальность этой проблемы и необходимость её дальнейшего исследования.

*Целью настоящей статьи является обоснование предложений по совершенствованию законодательства с целью обеспечения эффективности использования публичной собственности субъектами малого и среднего предпринимательства.*

В настоящее время в соответствии с Конституцией ДНР [7] положения о государственной поддержке малого и среднего предпринимательства закреплены в целом ряде нормативно-правовых актов, которые условно можно разделить на общие и специальные. К общим нормативно-правовым актам, безусловно, относится Хозяйственный кодекс Украины [8] (далее – ХК Украины), а к специальным нормативно-правовым актам относится, прежде всего, Закон Украины «О развитии и государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в Украине» [9] (далее – Закон).

В Конституции ДНР, как Основном Законе, заложены фундаментальные публично-правовые и частноправовые основы регулирования экономико-правовых отношений в

обществе. Кроме того, Основной Закон направлен на воплощение в будущем таких демократических ценностей гражданского общества, как свобода личности, собственности и предпринимательства. Провозглашая в ст. 27 Конституции ДНР право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, государство определяет в первую очередь право лица действовать в рамках законов, которые должны соответствовать Основному Закону.

Следующим нормативно-правовым актом, регулирующим имущественные отношения в сфере государственной поддержки предпринимательства, является ХК Украины в ст. 48 которого закреплено, что с целью создания благоприятных условий для развития предпринимательства государство оказывает имущественную поддержку путем:

предоставления земельных участков, передачи государственного имущества, необходимого для осуществления предпринимательской деятельности;

содействия предпринимателям в организации материально-технического обеспечения их деятельности;

стимулирования модернизации технологий, инновационной деятельности, освоения новых видов продукции и услуг.

В ст. 15 Закона к видам государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства имущественного содержания относится финансовая поддержка. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 15 Закона органы местного самоуправления имеют право предоставлять, кроме определенных частью первой этой статьи видов государственной поддержки, другие виды государственной поддержки за счет средств местных бюджетов.

В соответствии со ст. 16 Закона финансовая государственная поддержка субъектов малого и среднего предприни-

мательства осуществляется специально уполномоченным органом в сфере развития малого и среднего предпринимательства, другими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, Украинским фондом поддержки предпринимательства и другими общегосударственными фондами, региональными и местными фондами поддержки предпринимательства. При этом финансовая поддержка предоставляется за счет государственного бюджета и местных бюджетов.

А в ч. 2 ст. 16 Закона к основными видами финансовой государственной поддержки законодатель относит:

1) частичную компенсацию процентных ставок по кредитам, которые предоставляются для реализации проектов субъектов малого и среднего предпринимательства;

2) частичную компенсацию лизинговых, факторинговых платежей и платежей за пользование гарантиями;

3) предоставление гарантии и поручительства по кредитам субъектов малого и среднего предпринимательства;

4) предоставление кредитов, в том числе микрокредитов, для начала и ведения собственного дела;

5) предоставление займов на приобретение и внедрение новых технологий;

6) компенсацию расходов на развитие кооперации между субъектами малого и среднего предпринимательства и крупными предприятиями;

7) финансовую поддержку внедрения энергосберегающих и экологически чистых технологий;

8) иные виды не запрещенной законодательством финансовой государственной поддержки.

В ч. 3 ст. 16 Закона закреплено, что порядок использования средств государственного бюджета для финансовой государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства утверждается в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Следовательно, в настоящее время сформировано законодательство, содержащее положения об имущественной государственной поддержке малого и среднего предпринимательства, которая сводится в основном:

во-первых, к предоставлению земельных участков и передаче государственного имущества;

во-вторых, содействию в организации материально-технического обеспечения такого предпринимательства;

в-третьих, к предоставлению этим субъектам на льготных условиях кредитов, займов, компенсаций лизинговых, факторинговых платежей и иных расходов за счет государственного бюджета и местных бюджетов.

Однако такое состояние законодательства не обеспечивает эффективное использование земельных участков и имущества государственной собственности, бюджетных средств государства и местных органов, относительно которых используется понятие «публичная собственность». Это обусловлено тем, что в действующем законодательстве не определены соответствующие правовые средства, направленные на эффективное использование этих объектов публичной собственности, что не исключает их неэффективное и нецелевое использование субъектами малого и среднего предпринимательства и указывает на необходимость уточнения таких правовых средств.

Прежде, чем уточнить такие средства, следует обозначить, что понимают в юридической науке под этими средствами. Так, в теории государства и права некоторые авторы утверждают, что термин «правовые средства» имеет известную неопределенность. Рядом с ним вполне можно поставить термины «правовые явления», «правовые феномены», «правовые факторы», «правовые условия» и т. п., которые в самом широком смысле взаимозаменяемы. В качестве правовых средств, по мнению этих авторов, выступают нормы и принципы права, правоприменительные акты, договоры,

юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, меры поощрения, меры наказания, акты реализации прав и обязанностей и т.п. [10, с. 402].

В то же время в науке хозяйственного права С.З. Михайлин вполне убедительно обосновывает, что правовое обеспечение сохранности государственной собственности возможно в виде совокупности правовых средств, направленных на организацию и упорядочение процесса управления материальными ресурсами и на достижение цели их сохранности [11, с. 11]. При этом под сохранностью этот ученый предлагает понимать:

во-первых, такое состояние государственного имущества в общем процессе общественного производства, которое свидетельствует о его натурально-вещественной целостности и сохранении первоначальной качественной характеристики (применительно к сфере хранения имущества и реализации готовой продукции);

во-вторых, состояние соответствующей части имущественной базы хозяйственного органа, определяемое максимально полным, рациональным и экономным использованием материальных ресурсов и получением предусмотренного результата (применительно к сфере производства) [11, с. 9].

Отсюда, сохранность государственной собственности включает эффективное использование (максимально полное, рациональное и экономное использование материальных ресурсов и получение предусмотренного результата) этой собственности. А поэтому, уточняя правовые средства, обеспечивающие эффективное использование публичной собственности субъектами малого и среднего предпринимательства, следует рассмотреть вопросы организации и упорядочения процесса управления такой собственностью путем определения соответствующих норм.

Прежде всего к таким нормам следует отнести те, с помощью которых будут определены перечень имущества, спо-



собы его передачи, и, соответственно, вещные права, на которых такие объекты публичной собственности могут передаваться субъектам малого и среднего предпринимательства. Необходимость такого закрепления обусловлена тем, что с целью поддержки малого и среднего предпринимательства может передаваться не любое имущество государственной (муниципальной) формы собственности, а только определенные объекты. Так, например, таким имуществом могут быть производственные помещения, законсервированные и недостроенные объекты и сооружения и т.п. Относительно способов передачи – это может быть приватизация, аренда, концессия и иные способы, которые должны быть определены в специальном законе.

Также для решения вопроса эффективного использования публичной собственности субъектами малого и среднего предпринимательства необходимо принять нормы, закрепляющие систему экономических стимулов, которые будут способствовать устранению недостатков в процессе эксплуатации объектов этой собственности.

Кроме того, также следует закрепить нормы, регулирующие различные способы контроля использования субъектами малого и среднего предпринимательства имущества публичной собственности с целью недопущения неэкономичного и нецелевого их использования.

К нормам, требующим дополнительного закрепления в специальном законодательстве, следует отнести нормы, определяющие основания предоставления этим субъектам на льготных условиях кредитов, займов, компенсаций лизинговых, факторинговых платежей и иных расходов за счет государственного и местных бюджетов. Необходимость закрепления таких норм обусловлена тем, что в Законе достаточно подробно определены положения о финансовой поддержке малого и среднего предпринимательства. Однако, несмотря на это, законодатель, определяя положения относительно

финансовой поддержки, с одной стороны, дает достаточно широкий перечень органов, которые могут предоставлять эту поддержку (специально уполномоченный орган, иные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, Украинский фонд поддержки предпринимательства, иные общегосударственные фонды, региональные и местные фонды поддержки предпринимательства), а, с другой стороны, ограниченный перечень источников такой поддержки (средства государственного и местных бюджетов). А если исходить из положений ч. 1 ст. 12 Закона, то все субъекты малого и среднего предпринимательства могут рассчитывать на финансовую поддержку, учитывая только наличие статуса субъекта малого или среднего предпринимательства.

Такой подход вряд ли можно назвать удачным, поскольку не предоставляется возможным оказание финансовой помощи всем таким субъектам хозяйствования, учитывая проблемы формирования доходной части государственного и местных бюджетов, что не исключает коррупционных проявлений со стороны должностных лиц тех органов, которые в соответствии с Законом могут принимать решение об оказании финансовой помощи.

А поэтому с целью недопущения коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц этих органов, обеспечения оказания более широкому кругу субъектов малого и среднего бизнеса финансовой помощи и объективного подхода при распределении бюджетных средств, направленных на эту поддержку, необходимо исчерпывающий перечень оснований оказания такой помощи определить непосредственно в Законе.

*Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод, что для обеспечения эффективного использования публичной собственности субъектами малого и среднего предпринимательства необходимо в законодательстве закрепить нормы, определяющие: перечень объектов публичной собственности*

и способы их передачи таким субъектам; систему экономических стимулов для обеспечения эффективного использования в процессе эксплуатации таких объектов; основания и формы контроля их использования субъектами малого и среднего предпринимательства; исчерпывающий перечень оснований предоставления этим субъектам на льготных условиях кредитов, займов, компенсаций лизинговых, факторинговых платежей за счет государственного и местных бюджетов.

Внедрение вышеуказанных предложений, с одной стороны, обеспечит повышение эффективности использования публичной собственности субъектами малого и среднего предпринимательства, а, с другой стороны, будет способствовать развитию малого и среднего предпринимательства во всех сферах хозяйствования.

### **Список использованной литературы**

1. Ашурков О.О. Правовой режим державного стимулювання суб'єктів інноваційної діяльності / О.О. Ашурков, Д.Є. Висоцький // Напрями оновлення господарського законодавства України: зб. наук. пр.; НАН України, Ін-т екон.-прав. досліджень; редкол.: Мамутов В.К. (від. ред.) та ін. – Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2008. – С. 95–109.

2. Авилова А. Государственные гарантии для малого бизнеса / А. Авилова // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 3. – С. 34–52.

3. Лебедев А.Б. Государственная поддержка малого предпринимательства (сравнительный анализ): дис. ... канд. экон. наук: спец. 08.00.01, 08.00.05 / Лебедев Антон Борисович. – Санкт–Петербург, 2004. – 155 с.

4. Левина Е.И. Развитие государственной поддержки малого и среднего предпринимательства: дис. ... канд. экон. наук: спец. 08.00.05 / Левина Евгения Игоревна. – Тамбов, 2008. – 158 с.

5. Полешко А. Чи буде державна підтримка малого і середнього підприємництва дієвою? / А. Полешко // Право України. – 1999. – № 1. – С. 43–47.

6. Проблемы развития законодательства о малом и среднем предпринимательстве / под ред. Т.М. Гандилова, М.А. Супатаева. – М.: Экзамен, 2007. – 416 с.

7. Конституция Донецкой Народной Республики по состоянию от 14 мая 2014 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya>.

8. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV (станом на 01.04.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

9. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22 березня 2012 р. 4618-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 3. – Ст. 23.

10. Комаров С.А. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов / С.А. Комаров, А.В. Малько. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА, 1999. – 448 с.

11. Михайлин С.З. Проблемы обеспечения сохранности государственной социалистической собственности (правовой аспект): автореф. дис. на соиск. науч. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Хозяйственное право; арбитражный процесс» / С.З. Михайлин. – М., 1981. – 41 с.

*Статья поступила в редакцию 24.05.16*

УДК 35.072.6:336.14

**А.Ю. ТОПАЛОВ**, прокурор отдела  
приема, обработки и анализа оперативной  
информации

Генеральной прокуратуры ДНР, г. Донецк

## **ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ**

*Статья посвящена проблеме оснований государственного контроля рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования. Раскрыто содержание рассматриваемых оснований, закрепленных в действующем законодательстве, и обоснована необходимость их уточнения.*

**Ключевые слова:** основания, государственный контроль, бюджетные средства, субъекты хозяйствования, ревизия, проверка, государственные предприятия, казенные предприятия.

Государственный контроль рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования одна из важнейших функций государственного управления. Его назначение заключается в содействии реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования денежных ресурсов во всех сферах экономики. При этом особое внимание уделяется контролю со стороны государства относительно деятельности отдельных субъектов хозяйствования, в частности, предприятий государственного сектора, в том числе казенных предприятий, а также других предприятий, получающих

© А.Ю. Топалов, 2016

денежные средства из государственных фондов. Такое внимание со стороны государства обусловлено тем, что этот контроль проводится с целью обеспечения рационального и эффективного использования государственных средств, а также предупреждения возможных нарушений со стороны должностных лиц этих субъектов хозяйствования. К тому же проведение такого контроля в любой сфере экономики позволяет обеспечить, с одной стороны, общественный хозяйственный порядок, а, с другой стороны, защиту прав и законных интересов всех участников хозяйственных отношений.

В связи с этим вопросы государственного контроля относительно рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования имеют первостепенное значение в рамках правового регулирования, поэтому для упорядочения отношений между органами, осуществляющими этот контроль, и субъектами хозяйствования необходимо в законодательстве четко обозначить основания его проведения.

В юридической и экономической науке вопросы государственного контроля исследовались многими авторами, среди которых Н.А. Аюбов [1, с. 53–57], Н.Н. Бойко [2], А.С. Васильев [3, с. 149–168], Ю.А. Данилевская [4, с. 6–12], В.Г. Ермилов [5, с. 61–65], С.Н. Шишкин [6, с. 357–363] и другие, что указывает на актуальность этого вопроса. Однако развитие рыночных отношений во всех отраслях экономики, направленных на ограничение государственного вмешательства в деятельность субъектов хозяйствования, обуславливает необходимость дальнейшего исследования отношений в рамках рассматриваемого контроля.

Один из вопросов, требующих такого исследования, касается оснований проведения государственного контроля рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования.

*Целью настоящей статьи является обоснование предложений по совершенствованию законодательства, определяющего основания проведения государственного контроля рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования.*

Согласно ст. 2 Закона Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля» (далее – Закон) такой контроль обеспечивается органом государственного финансового контроля путем проведения государственного финансового аудита, проверки государственных закупок и инспектирования [7].

Обстоятельства, как основания проведения такого контроля, закреплены в соответствующих нормативно-правовых актах, содержащих положения относительно его конкретных направлений. Так, например, согласно Порядку проведения Государственной финансовой инспекцией, ее территориальными органами государственного финансового аудита деятельности субъектов хозяйствования, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 25 марта 2006 г. [8], аудит проводится в соответствии с планом контрольно-ревизионной работы, который составляется и утверждается в порядке, определенном Кабинетом Министров. При этом аудит казенных предприятий, а также субъектов хозяйствования государственного сектора экономики, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства (кроме тех, в отношении деятельности которых в установленном законодательством порядке осуществляется государственный финансовый аудит отдельных хозяйственных операций), проводится ежегодно.

То есть основанием проведения государственного финансового аудита деятельности субъектов хозяйствования может быть план проведения или наступление сроков, установленных в законодательстве.

В соответствии со ст. 4 Закона инспектирование осуществляется органом государственного финансового контроля в форме ревизии и заключается в документальной и фактической проверке определенного комплекса или отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного учреждения, которая должна обеспечивать выявление имеющихся фактов нарушения законодательства, установления виновных в их допущении должностных и материально ответственных лиц. Результаты ревизии излагаются в акте.

Согласно п. 4 Порядка проведения инспектирования Государственной финансовой инспекцией, ее территориальными органами, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 20 апреля 2006 г. [9], плановые и внеплановые выездные ревизии проводятся контролирующими органами относительно бюджетных учреждений, субъектов хозяйствования государственного сектора экономики, предприятий, учреждений и организаций, получающих (получавших в проверяемый период) средства из бюджетов всех уровней, государственных фондов и фондов общеобязательного государственного социального страхования или использующих (использовали в проверяемый период) государственное или коммунальное имущество (далее – подконтрольные учреждения), а также на основании решения суда – других субъектов хозяйствования.

При этом в Законе предлагается понимать:

1) под плановой выездной ревизией – ревизию в подконтрольных учреждениях, которая предусмотрена в плане контрольно-ревизионной работы контролирующего органа и проводится по местонахождению такого подконтрольного учреждения или по месту расположения объекта права собственности, в отношении которого проводится ревизия, не чаще, чем один раз в календарный год;

2) под внеплановой выездной ревизией – ревизию, которая не предусмотрена в планах контрольно-ревизионной



работы контролирующего органа и проводится при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

подконтрольным учреждением подана в установленном порядке жалоба о нарушении законодательства должностными лицами органа государственного финансового контроля при проведении плановой или внеплановой выездной ревизии, в которой содержится требование о полной или частичной отмене результатов соответствующей ревизии;

в случае возникновения потребности в проверке сведений, полученных от лица, имевшего правовые отношения с подконтрольным учреждением, если подконтрольное учреждение не представит объяснения и их документальные подтверждения на обязательный письменный запрос органа государственного финансового контроля в течение десяти рабочих дней со дня получения запроса;

проводится реорганизация (ликвидация) подконтрольного учреждения;

в случае поступления поручения относительно проведении ревизий в подконтрольных учреждениях от Кабинета Министров Украины, органов прокуратуры, органов доходов и сборов, Службы безопасности Украины и других, в котором содержатся факты, свидетельствующие о нарушении подконтрольными учреждениями законов Украины, проверку соблюдения которых отнесено законом к компетенции органов государственного финансового контроля;

в случае, если вышестоящий орган государственного финансового контроля в порядке контроля за достоверностью выводов нижестоящего органа государственного финансового контроля осуществил проверку актов ревизии последнего и выявил их несоответствие требованиям законов.

Внеплановая выездная ревизия в этом случае может инициироваться вышестоящим органом государственного контроля только в том случае, если в отношении должностных или служебных лиц нижестоящего органа государственного финансового контроля, проводивших плановую или

внеплановую выездную ревизию, начато служебное расследование или в случае сообщения им о подозрении в совершении уголовного преступления.

Отсюда, в соответствии с законодательством основаниями проведения государственного контроля рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования в форме плановой или внеплановой ревизии являются: план контрольно-ревизионной работы; наступление сроков, установленных в законодательстве; наличие обстоятельств, перечень которых определен в законе; решение суда.

Однако некоторые положения Закона относительно оснований проведения рассматриваемого контроля требуют уточнений. Прежде всего необходимо рассмотреть цель указанных ревизий, что непосредственно влияет на основание их проведения. Как было сказано ранее, инспектирование проводится в форме ревизии, заключающейся в документальной и фактической проверке определенного комплекса или отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного учреждения, которая должна обеспечивать выявление имеющихся фактов нарушения законодательства, установления виновных в их допущении должностных и материально ответственных лиц.

Отсюда, исходя из содержания ст. 4 Закона, следует, что цель любой ревизии заключается в обязательном выявлении нарушений законодательства, а, соответственно, привлечении к ответственности виновных (должностных и материально ответственных) лиц проверяемого субъекта хозяйствования. Такое определение цели проведения рассматриваемого контроля не соответствует общетеоретическому подходу к основаниям юридической ответственности. В теории права под основаниями юридической ответственности предлагают понимать совокупность обстоятельств, наличие которых делает такую ответственность возможной и должной, в то время как их отсутствие исключает юридическую ответственность [10, с. 476].

Соответственно, государственный контроль в любой сфере хозяйствования предполагает как возможность выявления фактов нарушений законодательства со стороны субъектов хозяйствования, так и возможность выявления фактов их отсутствия. Такой подход имеет непосредственное отношение относительно рассматриваемого контроля, поскольку основанием проведения плановой выездной ревизии является наличие плана и установленного в нем срока, а не обязательных фактов нарушений законодательства со стороны подконтрольных субъектов хозяйствования.

Следовательно, необходимо цель проведения государственного контроля рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования рассмотреть исходя из общетеоретических подходов к основаниям юридической ответственности. А именно, цель проведения ревизии заключается в документальной и фактической проверке определенного комплекса или отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного учреждения, которая должна обеспечивать выявление наличия фактов нарушения законодательства, установления виновных в их допущении должностных и материально ответственных лиц или отсутствия таких фактов.

Кроме того, требует уточнения одно из обстоятельств, определяющих основание проведения внеплановой проверки. Так, согласно п. 2 абз. 5 ст. 11 Закона внеплановая проверка может проводиться в случае возникновения потребности в проверке сведений, полученных от лица, имевшего правовые отношения с подконтрольным учреждением, если подконтрольное учреждение не представит объяснения и их документальные подтверждения на обязательный письменный запрос органа государственного финансового контроля в течение десяти рабочих дней со дня получения запроса.

В этом случае возникает вопрос относительно инициатора проведения такой проверки. Остается непонятным, почему она может быть инициирована только одним лицом,

более того, имевшим (т.е. в прошлом времени) правовые отношения с подконтрольным субъектом хозяйствования.

В данном случае законодатель лишает права трудовой коллектив, его представителей или нескольких работников субъекта хозяйствования на инициирование проведения внеплановой проверки, поскольку это группа лиц (коллектив, несколько лиц), а не отдельное лицо, находящихся (т.е. в настоящем времени) в трудовых отношениях с подконтрольным субъектом хозяйствования, которые имеют сведения о нерациональном использовании бюджетных средств.

*Следовательно, п. 2 абз. 5 ст. 11 Закона следует изложить в следующей редакции:* «в случае возникновения потребности в проверке сведений, полученных от лица (лиц), имеющего (имеющих) или имевшего (имевших) правовые отношения с подконтрольным учреждением, если подконтрольное учреждение не представит объяснения и их документальные подтверждения на обязательный письменный запрос органа государственного финансового контроля в течение десяти рабочих дней со дня получения запроса».

Внедрение вышеуказанных предложений возможно путем внесения соответствующих изменений в законодательство, содержащего положения о государственном контроле рационального использования бюджетных средств в сфере хозяйствования, что будет способствовать обеспечению хозяйственного правопорядка в этих отношениях.

### **Список использованной литературы**

1. Аюбов Н.А. Развитие контроля за целевым и эффективным использованием средств бюджетными организациями / Н.А. Аюбов // Вестник Орловского государственного университета. – 2010. – № 6. – Т. 27. – С. 53–57.

2. Бойко Н.Н. К вопросу эффективного использования бюджетных средств [Электронный ресурс] / Н.Н. Бойко // Электронный журнал «SCI-ARTICLE.RU». – 2013. – № 2. – Режим доступа: [http://sci-article.ru/stat.php?i=k\\_voprosu\\_ob\\_effektivnosti\\_izpolzovaniya\\_byudzhethnYh\\_sredstv](http://sci-article.ru/stat.php?i=k_voprosu_ob_effektivnosti_izpolzovaniya_byudzhethnYh_sredstv).

3. Васильев А.С. Государственно-правовое управляющее воздействие на экономику и хозяйственную деятельность / А.С. Васильев // Право и экономика: актуальные проблемы науки и практики: сб. науч. ст.; под общ.ред. И.С. Канзафаровой. – Одесса: Астропринт, 2008. – С. 149–168.

4. Данилевский Ю.А. Финансовый контроль: основные направления развития / Ю.А. Данилевский, Л.Н. Овсяников // Бухгалтерский учет. – 2004. – № 24. – С. 6–12.

5. Ермилов В.Г. К теории государственного финансового контроля / В.Г. Ермилов // Финансы. – 2005. – № 2. – С. 61–65.

6. Шишкин С.Н. Государственный контроль за предпринимательской деятельностью / С.Н. Шишкин // Предпринимательское (хозяйственное) право; под ред. В.В. Лаптева. – М., 2004. – С. 357–363.

7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ (станом на 28.12.2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

8. Про затвердження Порядку проведення Державної фінансової інспекції, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 р. № 361 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – Ст. 868.

9. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1206.

10. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

*Статья поступила в редакцию 26.05.16*

А.В. ГЛОБА, специалист 1 категории  
Управления труда и социальной защиты  
населения администрации Киевского  
района г. Донецка, ДНР

## К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ГОСУДАРСТВА В УПРАВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

*В статье рассмотрены проблемные вопросы участия государства в управлении хозяйственными организациями как учредителя этих организаций в процессе реализации корпоративных прав.*

*На основе анализа действующего законодательства обоснованы предложения по совершенствованию законодательства, содержащего положения относительно рассматриваемого управления путем сокращения состава субъектов, осуществляющих от имени государства такое управление, конкретизации и четкого разграничения их полномочий с целью недопущения давления на деятельность таких организаций, дублирования их полномочий.*

**Ключевые слова:** государство, управление, хозяйственные организации, учредитель, корпоративные права, государственная собственность, полномочия, правомочия.

Государство как суверенная политико-территориальная организация общества, обладающая властью, осуществляемой государственным аппаратом на основе юридических норм, участвует в различных общественных отношениях с целью выполнения своих основных функций. Одной из основных правовых форм осуществления функций государства, наряду с правотворческой, правоприменительной и правоохранительной, является учредительная функция государства. Выполнение этой функции обуславливает непосредственное

© А.В. Глоба, 2016

участие государства в управлении хозяйственными организациями с целью реализации своих корпоративных прав. Данное участие обуславливает необходимость обеспечения эффективности использования имущества государственной собственности. Поэтому от того, насколько четко в законодательстве будут определены все положения относительно такого участия, зависит эта эффективность.

Вопрос о необходимости развития законодательства, регулирующего отношения, связанные с участием государства в хозяйственных отношениях, неоднократно поднимался в юридической научной литературе многими авторами, среди которых О. Грищенко [1; 2, с. 33–38], В. Дубяга [3, с. 273–276], С. Исправников [4], С. Лузан [5, с. 35–44], В. Поединок [6, с. 78–85] и другие. Однако до настоящего времени имеются вопросы, которые требуют дополнительного урегулирования рассматриваемых отношений в законодательном порядке, что указывает на актуальность темы исследования.

*Целью настоящей статьи является обоснование предложений по совершенствованию законодательства, содержащего положения относительно участия государства в управлении хозяйственными организациями.*

Законодательство, определяющее положения об участии государства в управлении хозяйственными организациями, состоит из общих и специальных нормативно-правовых актов.

Общие нормативно-правовые акты содержат нормы, регулирующие в целом корпоративные отношения или определяющие статус хозяйственных организаций, учредителем которых является непосредственно государство. К ним относится, прежде всего, Хозяйственный кодекс Украины (далее – ХК), в котором закреплено положение, определяющее понятие «корпоративные права» (ст. 167), а также организационно-хозяйственные полномочия собственника (ст. 135), которым также может быть государство в лице соответст-

вующих органов, относительно создаваемой хозяйственной организации. При этом в соответствии со ст. 167 этого Кодекса корпоративные права – это права лица, доля которого определяется в уставном капитале (имуществе) хозяйственной организации, включающие правомочия на участие этого лица в управлении хозяйственной организацией, получение определенной части прибыли (дивидендов) данной организации и активов в случае ликвидации последней в соответствии с законом, а также другие правомочия, предусмотренные законом и уставными документами [7].

Поэтому, одно из основных правомочий, приобретаемых государством в рамках корпоративных прав как учредителя хозяйственной организации, представлено правом на участие в управлении такой организацией.

Соответствующие положения, которые направлены именно на такое участие государства, закреплены в Законе Украины от 27 февраля 2014 г. «О Кабинете Министров Украины», в ст. 2 которого определены основные задачи этого высшего органа управления в системе органов исполнительной власти. Одной из таких задач является осуществление управления объектами государственной собственности в соответствии с законом. Кроме того, в ст. 20 Закона, определяющей основные полномочия Кабинета Министров в сфере экономики, указано, что этот орган осуществляет в соответствии с законом:

управление объектами государственной собственности, в том числе корпоративными правами;

делегирует в установленном законом порядке отдельные полномочия относительно управления указанными объектами министерствам, другим центральным органам исполнительной власти, местным государственным администрациям и соответствующим субъектам хозяйствования;

обеспечивает разработку и выполнение государственных программ приватизации;



подает Верховной Раде предложения относительно определения перечня объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации [8].

Также к общим нормативно-правовым актам, регулирующим рассматриваемые отношения, относятся Закон Украины «О хозяйственных обществах», в ст. 10 которого закреплены права участников общества, в частности, право на участие в управлении делами общества, право на участие в распределении прибыли и получение ее части (дивидендов), право на выход из общества и др. [9]. То есть, по сути, эти права являются корпоративными правами, которыми наделяется любой участник (в том числе и государство) хозяйственного общества, независимо от его вида.

Специальные нормативно-правовые акты, содержащие положения об участии государства в управлении хозяйственными организациями, можно объединить в соответствующие группы, исходя из их содержания, в частности:

нормативно-правовые акты, регламентирующие управление объектами государственной собственности;

нормативно-правовые акты, определяющие особенности правового положения хозяйственных организаций, в уставном капитале которых имеется доля (акции) государства или наделенных исключительной хозяйственной компетенцией.

К первой группе специальных нормативно-правовых актов относится Закон Украины от 21 сентября 2006 г. «Об управлении объектами государственной собственности» (далее – Закон) [10], где закреплены правовые основы управления этими объектами.

Согласно ст. 3 этого Закона к таким объектам относятся корпоративные права, принадлежащие государству в уставных капиталах хозяйственных организаций.

В ст. 4 Закона определяются субъекты управления объектами государственной собственности, в том числе и корпоративными правами, к которым относятся: Кабинет Минист-

ров, центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики в сфере управления объектами государственной собственности, центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализацию государственной политики в сфере экономического развития, министерства, другие органы исполнительной власти и государственные коллегиальные органы (далее – уполномоченные органы), Фонд государственного имущества, органы, обеспечивающие деятельность Президента, Верховной Рады и Кабинета Министров, органы, осуществляющие управление государственным имуществом в соответствии с полномочиями, определенными отдельными законами, государственные хозяйственные объединения, государственные холдинговые компании, другие государственные хозяйственные организации (далее – хозяйственные структуры), Национальная академия наук Украины, отраслевые академии наук.

Также в Законе закреплены полномочия вышеуказанных органов управления корпоративными правами государства. В ст. 5 Закона детализируются полномочия Кабинета Министров в сфере управления объектами государственной собственности, которые закреплены в Законе Украины «О Кабинете Министров Украины», в частности, этот высший орган исполнительной власти определяет порядок:

осуществления контроля выполнения функций по управлению объектами государственной собственности, регламентированный Постановлением Кабинета Министров от 19 июня 2007 г. «Об утверждении Порядка осуществления контроля выполнения функций по управлению объектами государственной собственности и критериев определения эффективности управления объектами государственной собственности» [11];

направления средств, определенных Государственным бюджетом, на финансирование затрат, связанных с выкупом долей (акций, паев) вторичной эмиссии хозяйственных орга-

низаций с корпоративными правами государства, и мероприятий по реструктуризации, досудебной санации и прочих мероприятий, которые касаются функционирования объектов государственного сектора экономики;

отчисления в государственный бюджет части чистой прибыли (дохода) государственными унитарными предприятиями и их объединениями, регламентированные Постановлением Кабинета Министров от 23 февраля 2011 г. «Об утверждении Порядка отчисления в государственный бюджет части чистой прибыли (дохода) государственными унитарными предприятиями и их объединениями» [12];

распоряжения активами государственных хозяйственных организаций и др.

В ст. 5–1 Закона закреплены полномочия центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию государственной политики в сфере управления объектами государственной собственности, в частности:

1) осуществление управления объектами государственной собственности, в том числе корпоративными правами государства, которые относятся к сфере его управления;

2) подготовка предложений по закреплению в государственной собственности пакетов акций акционерных обществ, принадлежащих к сфере его управления,

3) проведение контроля и анализа результатов деятельности государственных предприятий (в том числе эффективности использования государственного имущества), хозяйственных обществ, в уставном капитале которых имеется государственная доля, принадлежащих к сфере его управления, и разрабатывает механизмы повышения эффективности их работы и др.

В ст. 5–2 Закона закреплены полномочия центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализацию государственной политики в сфере экономического развития, в частности, осуществление методо-

логического и в пределах собственных полномочий нормативно-правового обеспечения по управлению объектами государственной собственности, а именно:

инвентаризации и учета объектов государственной собственности;

оценки эффективности управления объектами государственной собственности;

оценки уровня квалификации руководителей предприятий государственного сектора экономики;

совместной деятельности, где одной из сторон являются предприятия государственного сектора экономики;

управления корпоративными правами государства путем обеспечения его представительства в органах управления хозяйственных обществ, в уставных капиталах которых имеется доля государственного имущества;

единого мониторинга эффективности управления объектами государственной собственности, в том числе корпоративными правами государства;

защиты имущественных прав государства и др.

В ст. 6 Закона закреплено полномочие уполномоченных органов управления, то есть министерств и иных органов исполнительной власти, в частности, осуществление управления корпоративными правами государства в порядке, который определен Постановлением Кабинета Министров от 30 октября 2014 г. «Об утверждении Порядка предоставления и согласования задач на голосование представителям государства на общем собрании и заседаниях наблюдательного совета хозяйственного общества, в уставном капитале которого есть корпоративные права государства» [13].

Достаточно широко в Законе представлены полномочия Фонда государственного имущества относительно участия в уставном капитале хозяйственных организаций. Так, согласно ст. 7 этого Закона этот орган:

выступает от имени государства учредителем хозяйственных организаций, в уставные капиталы которых переда-

ется государственное имущество, в том числе холдинговых компаний и предприятий, подлежащих корпоратизации в соответствии с законодательством;

выступает в установленном порядке правопреемником государственных предприятий относительно субъектов хозяйствования, ранее созданных с их участием, а также государственных взносов в уставный капитал негосударственных субъектов хозяйствования;

обеспечивает разработку условий реструктуризации и санации предприятий, находящихся в его управлении, и их согласование по хозяйственным организациям, в уставных капиталах которых корпоративные права государства превышают 50%, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства.

В ст. 9 этого Закона закреплены ограничения относительно полномочия хозяйственных структур, осуществляющих управление корпоративными правами государства. Так, корпоративные права государства не могут быть отчуждены этими структурам из государственной собственности без разрешения Кабинета Министров.

Отсюда, в Законе Украины «Об управлении объектами государственной собственности»:

определен перечень субъектов, которые непосредственно принимают участие от имени государства в управлении хозяйственными организациями;

максимально расширены полномочия Кабинета Министров, Фонда государственного имущества, других центральных органов исполнительной власти, обеспечивающих формирование и реализацию государственной политики в сфере управления объектами государственной собственности и сфере экономического развития относительно их участия в управлении объектами государственной собственности и т.д.

Вместе с тем, некоторые вопросы требуют дополнительного законодательного закрепления, поскольку не получили адекватного отражения в рассматриваемом Законе.

Один из таких вопросов касается уточнения состава субъектов, наделенных правом от имени государства участвовать в управлении хозяйственными организациями. Необходимость такого уточнения обусловлена тем, что перечень их в законодательстве представлен очень широко, что способствует возрастанию давления на деятельность хозяйственных организаций, в уставном капитале которых имеется доля государственного имущества.

Также к вопросам, требующим соответствующего уточнения, относится необходимость конкретизации и разграничения полномочий, которыми наделены эти субъекты. Целесообразность такого уточнения очевидна, поскольку:

1) полномочия Кабинета Министров, как высшего органа исполнительной власти, носят достаточно общий характер и не имеют конкретного содержания;

2) Фонд государственного имущества наделен чрезмерно широкими полномочиями относительно его участия в управлении объектами государственной собственности, которые также в определенной степени носят общий характер, что не способствует надлежащему выполнению им полномочий связанных, например, с приватизацией государственного имущества;

3) министерства, как органы исполнительной власти, в рамках участия в управлении хозяйственными организациями выполняют определенные полномочия, которые дублируются с полномочиями других государственных органов и четко не разграничены между этими органами по таким возможным критериям, как субъекты относительно которых осуществляется это управление, формы управления и т.д.

*Исходя из вышесказанного, следует, что действующее законодательство, содержащее положения об участии государства в управлении хозяйственными организациями, требует дополнительного совершенствования путем сокращения состава субъектов, осуществляющих от имени государства такое управление, конкретизации и четкого разграничения их*

полномочий с целью недопущения давления на деятельность таких организаций, дублирования их полномочий, а также иных негативных последствий в рамках рассматриваемого управления.

Внедрение этих предложений возможно путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Закон, что будет положительно влиять на эффективность участия государства в управлении хозяйственными организациями, созданными с его участием, а также обеспечит рациональное использование государственного имущества этими организациями в процессе осуществления хозяйственной деятельности.

### **Список использованной литературы**

1. Грищенко О.И. Участие государства в акционерных обществах: правовые проблемы: автореф. дис. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 – «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / О.И. Грищенко. – М., 2014. – 33 с.

2. Грищенко О.И. Особенности правового статуса представителей государства в органах управления акционерного общества / О.И. Грищенко // Право и экономика. – 2014. – № 2. – С. 33–38.

3. Дубяга В.З. Управление организациями с государственным участием / В.З. Дубяга // Вестник Казанского технологического университета. – 2013. – № 1. – С. 273–276.

4. Исправников С.А. Особенности управления российскими компаниями с государственным участием [Электронный ресурс] / С.А. Исправников // Центр корпоративного управления: статьи. – Режим доступа: [http:// www.cgchse.ru/?page\\_id=5785](http://www.cgchse.ru/?page_id=5785).

5. Лузан С. Регулирование и управление предприятиями с государственным участием: международный опыт / С. Лузан // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 35–44.

6. Поєдинок В. Правові питання здійснення корпоративних прав держави / В. Поєдинок // Українське комерційне право. – 2006. – № 7. – С. 78–85.

7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. (станом на 01.04.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII (станом на 01.05.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

9. Про господарські товариства: Закон України від 19 вересня 1991 р. 1576-XII (станом на 01.01.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

10. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 06 вересня 2006 р. № 185-V (станом на 01.01.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.

11. Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 р. № 832 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 45. – Ст. 1839.

12. Про затвердження Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 138 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 14. – Ст. 576.

13. Про деякі питання управління корпоративними правами держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 678 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 97. – Ст. 2803.

*Стаття постуила в редакцию 25.05.16*



**А.В. ОЛЕЙНИКОВА**, доцент кафедры  
гражданско-правовых дисциплин

**А.П. ФИНКИНА**, преподаватель  
кафедры гражданско-правовых  
дисциплин

Донбасская юридическая академия,  
ДНР, г. Донецк

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Статья посвящена институту права публичной собственности. Проведен сравнительный анализ права публичной собственности в законодательстве Украины и Российской Федерации, выделены признаки и особенности публичной собственности. Сделан вывод о необходимости создания специального правового режима публичного имущества.*

**Ключевые слова:** публичная собственность, государственная собственность, муниципальная собственность, коммунальная собственность.

Термин «публичная собственность» встречается достаточно часто как в Украине, так и в Российской Федерации. Стоит отметить, что несмотря на распространенное применение этого понятия как в науке, так и в обиходе, отечественная правовая система не закрепила термин «публичная собственность» ни в одном нормативно-правовом акте, поэтому данная категория является исключительно доктринальной.

Проблемам регулирования публичной собственности посвящены труды таких авторов, как В.К. Мамутов, Е.А. Беляневич, В.А. Устименко, Р.А. Джабраилов, В. Аношкина,

А. Самойленко, А. Токунова, Ю. Фролов, О.В. Гарагонич, Г.Д. Джумагельдиева, Е.А. Суханов, В.Г. Голубцов.

Несмотря на упоминание в различных научных статьях и публикациях, понятие «публичная собственность» используется чаще всего как условное обобщающее обозначение институтов государственной и муниципальной собственности, которые по многим позициям являются родственными формами и имеют ряд общих признаков: целевую направленность, однородность объектов и субъектов (публично-властные образования), правовой режим регулирования и др.

В зарубежных странах, наоборот, используется единое понятие публичной собственности. Публичная собственность понимается как совокупность природных и имущественных объектов, находящихся в общедоступном, публичном пользовании всего общества, всех граждан. Отсюда и отличительная черта публичной собственности – особый общественно значимый для всего населения характер материальных объектов и особый характер субъектов присвоения – каждый член общества, так или иначе, выступает собственником, точнее, сособственником этих объектов [1, с. 125].

*Целью данного исследования является конкретизация понятия публичной собственности в Украине и Российской Федерации, определение особенностей публичной собственности в контексте организации эффективного государственного управления.*

Часть 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации предусматривает равенство всех форм собственности. В Российской Федерации признаются государственная, муниципальная и иные формы собственности [2]. В государственной собственности может находиться любое имущество, в том числе изъятое из оборота; государство может приобретать имущество в собственность такими способами (налоги, сборы, пошлины, реквизиция, конфискация, национализация), которых лишены граждане и юридические лица. Для физи-

ческих лиц действующее законодательство также предусматривает ряд изъятий. То есть законодательство различает содержание права собственности в зависимости от ее формы. Публичную собственность в определенном качестве можно рассматривать как имущественную базу публичной власти.

Действующее гражданское законодательство Российской Федерации содержит два термина:

«государственная собственность» – имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации или ее субъектам (в настоящее время для имущества, принадлежащего Российской Федерации, чаще всего применяется термин «федеральная собственность»);

«муниципальная собственность» – имущество, принадлежащее муниципальным образованиям [3].

Имущество, которое находится в публичной собственности, закрепляется на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными либо муниципальными предприятиями и учреждениями. Имущество, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, а также средства соответствующего бюджета составляют казну РФ, ее субъекта либо муниципального образования.

Полномочия собственника имущества Российской Федерации, так называемой «федеральной собственности» осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Именно Федеральное агентство по управлению государственным имуществом распоряжается таким имуществом, контролирует его использование, осуществляет учет и т.д. Касательно субъектов РФ и муниципальных образований полномочия собственника выполняют соответствующие органы (например, Департамент по управлению государственным имуществом) [4, с. 25].

Важным условием возникновения права собственности, в том числе и публичной, является государственная регистрация права собственности. Такую регистрацию проводит Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы. Таким образом, для возникновения права публичной собственности необходимо наличие основания для возникновения права собственности и государственная регистрация права собственности.

Аналогичный подход, с поправкой на существующие виды публичных субъектов, прослеживается и в Украине. Согласно украинскому законодательству под видами права публичной собственности может пониматься право собственности Украинского народа (ст. 324 ГК Украины), право государственной собственности (ст. 326 ГК Украины), право коммунальной собственности (ст. 327 ГК Украины) [5].

Право коммунальной собственности в Украине соответствует по своему содержанию праву муниципальной собственности в РФ.

В ст. 13 Конституции Украины [6] и ст. 324 ГК Украины [5] закреплено, что земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа.

То есть в украинском законодательстве выделяется отдельно еще один вид публичной собственности – право собственности народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Публичный интерес через измерения политики и права оформляется в виде государственных функций, устанавливающих социально значимые и легализованные цели, из ко-

торых, в свою очередь, формируется иерархия приоритетов государственного развития. Осуществление государственных функций предполагает наличие материальной базы, которую в основном и составляет публичная форма собственности.

Для четкого определения понятия публичной собственности и принадлежности к ней необходимо выделить признаки публичной собственности:

целевое назначение имущества, направленное на удовлетворение общественных потребностей (в национальной безопасности, экономической стабильности, социальной защищенности и т.п.);

наличие специальных оснований возникновения и прекращения права государственной и муниципальной собственности. Такими основаниями являются, например, реквизиция, конфискация, приватизация, обращение имущества в доход государства;

особый характер имущественных объектов, нахождение которых в частной собственности либо экономически нецелесообразно (убыточно), либо их свободный оборот связан с общественной опасностью, либо это имущество обладает повышенной социальной значимостью, служит экономическим интересам публичных субъектов.

В зарубежных странах и отечественной практике к таким объектам относят:

1) объекты, предназначенные для удовлетворения общественных потребностей (леса, пляжи, естественные водные объекты, земля, отведенная под дороги и т.п.);

2) отводимые под обслуживание государственных (муниципальных) нужд (здания публичных органов власти, соответствующий движимый имущественный комплекс и т.п.);

3) по своей природе принадлежащие исключительно обществу (природные ресурсы и определенные пространства);

4) в силу своих опасных свойств исключенные из частного сектора экономики (военно-промышленный комплекс, атомная энергетика, некоторые технологии и т.д.);

5) обладающие значительной публичной значимостью (национальные культурно-духовные ценности, памятники архитектуры, музеи и т.п.);

6) имеющие социальную значимость, но одновременно являющиеся нерентабельными;

7) участвующие в гражданском обороте и обеспечивающие дополнительное или основное пополнение бюджета страны.

Следовательно, публичная собственность – это категория, которая не просто соединяет несколько форм общественной собственности, объединенных особыми субъектами – публичными образованиями, – а характеризует отношения господства, присвоения и распределения общественного блага в целях удовлетворения публичных интересов. Удовлетворение же публичного интереса служит условием и гарантией существования, а также развития всего общества.

Таким образом, можно выделить следующие особенности объектов публичной собственности:

к ним может быть отнесено любое имущество;

объекты собственности могут приобретать публичную форму только специфическими способами: конфискация, национализация, реквизиция;

объем полномочий в отношении объектов публичной собственности устанавливается самим собственником – государством.

Последняя особенность обусловлена одновременным выполнением государством функций субъекта права и субъекта хозяйствования. Как субъект права, государство формирует институциональные условия, в которых осуществляется хозяйственная деятельность, и устанавливает порядок владе-

ния, пользования и распоряжения публичным (общественным) имуществом. Как субъект хозяйствования – функционирует в этих условиях и осуществляет владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему имуществом, причем в отличие от других субъектов хозяйствования властные органы могут использовать публичную собственность только по целевому назначению [7, с. 25].

*Можно сделать вывод о том, что в законодательстве отдельно не выделено право публичной собственности. Но при этом неоспоримым фактом является наличие особенностей и определенной специфики публичной собственности, которые присущими только ей. Главной особенностью государственной и муниципальной собственности является ее публичная направленность: она призвана служить обеспечению публично-правовых задач и функций государства и муниципальных образований.*

Целесообразным видится законодательное установление специального правового режима публичного имущества, который ни в коей мере не исключает принципа равенства всех форм собственности. Равенство означает не одинаковое правовое регулирование, а равные формы и способы защиты.

На сегодняшний день остаются неурегулированными вопросы, связанные с определением понятия публичной собственности, ее структуры, источниками правового регулирования, что еще раз подчеркивает необходимость дальнейшей разработки данной темы.

### **Список использованной литературы**

1. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В.Д. Мазаев. – М.: ОАО Изд. дом Городец, 2004. – 384 с.

2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс – надеж-

ная правовая поддержка: официальный сайт. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка: официальный сайт. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/).

4. Баланцев Е.В. Право публичной собственности: некоторые основания возникновения / Е.В. Баланцев // Советник бухгалтера бюджетной сферы. – 2014. – № 6 (138). – С. 21–29.

5. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – (Зі змін.)

7. Ходорич И.А. Институциональные преобразования объектов публичной собственности в российской экономике / И.А. Ходорич // Инженерный вестник Дона. – 2008. – № 3. – С. 23–27.

*Статья поступила в редакцию 17.05.16*



**Н.В. РАЗБЕЙКО**, ассистент кафедры  
хозяйственного права

Донецкого государственного университета  
управления, г. Донецк, ДНР

## **ОСОБЕННОСТИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (КОММУНАЛЬНЫХ) ПРЕДПРИЯТИЙ**

*В статье рассмотрены правовые основы публичной собственности Донецкой Народной Республики, особенности осуществления хозяйственной деятельности в ДНР в современных условиях, проблемы необходимости государственного планирования хозяйственной деятельности, ответственности госпредприятий за невыполнение денежных обязательств.*

**Ключевые слова:** *публичная собственность, специальные экономические санкции, государственное планирование хозяйственной деятельности.*

Публичное право – это совокупность отраслей права, которые регулируют отношения, обеспечивающие общегосударственные интересы доминирующей части общества. В отличие от других отраслей права, которые защищают частные интересы (частное право), в публичном праве одной из сторон является государственный орган.

Актуальные проблемы развития отношений публичной собственности исследовали Е.В. Булатов, И.А. Вихрова, А.В. Гарагонич, Г.Н. Гриценко, Г.Д. Джумагельдиева, Р.А. Джабраилов, Ю.С. Настенко, В.В. Дятлов, Ю.В. Егорова, А.Н. Захарченко, Е.В. Зверева, Е.Н. Каптуренко, И.В. Кременовская, О.А. Кряжич, Е.Э. Колосова, Н.Е. Косач,

Я.А. Левшина, В.К. Малолетнева, Н.В. Никитченко, А.В. Олейникова [1]. Однако с тех пор Донбасс, к сожалению, живет в иных обстоятельствах – обстрелы и разрушения, экономическая блокада, изменились нормы права.

*В этой связи целью данного исследования является необходимость выяснения, какое именно законодательство регулирует отношения публичной собственности в Донецкой Народной Республике на современном этапе развития, каковы особенности регулирования хозяйственной деятельности государственных и муниципальных (коммунальных) предприятий.*

*Правовые основы публичной собственности в Донецкой Народной Республике* составляют Конституция Донецкой Народной Республики [2], Хозяйственный кодекс Украины [3], Гражданский кодекс Украины [4], законы, приказы Фонда государственного имущества Донецкой Народной Республики и иные нормативно-правовые акты.

Конституцией Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 г. признаются и равным образом защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 5).

На основании ст. 167, 169 Гражданского кодекса (далее – ГКУ) государство и территориальные общины действуют в гражданских отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений. Государство и территориальные общины могут создавать юридические лица публичного права (государственные предприятия, учебные заведения и тому подобное).

Государство приобретает и осуществляет гражданские права и обязанности через органы государственной власти в пределах их компетенции, установленной законом. Государство отвечает по своим обязательствам своим имуществом, кроме имущества, на которое в соответствии с законом не может быть наложено взыскание (ст. 170, 174, 326 ГКУ).

Территориальные общины приобретают и осуществляют гражданские права и обязанности через органы местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной законом. Территориальные общины отвечают по своим обязательствам своим имуществом, кроме имущества, на которое в соответствии с законом не может быть наложено взыскание (ст. 172, 175, 327 ГКУ).

Государственные унитарные предприятия действуют как государственные коммерческие предприятия или казенные предприятия. Государственное коммерческое предприятие является субъектом предпринимательской деятельности и несет ответственность за последствия своей деятельности всем принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения имуществом (ст. 73–74 ХКУ).

Казенные предприятия создаются в отраслях экономики, в которых:

законом разрешено осуществление хозяйственной деятельности лишь государственным предприятиям;

в качестве основного (свыше пятидесяти процентов) потребителя продукции (работ, услуг) выступает государство;

по условиям ведения хозяйства невозможна свободная конкуренция товаропроизводителей или потребителей;

преобладающим (свыше пятидесяти процентов) является производство общественно необходимой продукции (работ, услуг), которое по своим условиям и характеру, как правило, не может быть рентабельным;

приватизация имущественных комплексов государственных предприятий запрещена законом (ст. 76 ХКУ).

Коммунальное унитарное предприятие создается компетентным органом местного самоуправления в распорядительном порядке на базе отделенной части коммунальной собственности и входит в сферу его управления. Имущество

коммунального унитарного предприятия (согласно ст. 78 ХКУ) находится в коммунальной собственности и закрепляется за таким предприятием на праве хозяйственного ведения (коммунальное коммерческое предприятие) или на праве оперативного управления (коммунальное некоммерческое предприятие).

Перевод объектов из государственной формы собственности в коммунальную (и наоборот) осуществляется на основе Закона Украины «О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности» [4]. Правовая сделка, следствием которой стало отчуждение в частную собственность или нецелевое использование объектов права государственной и коммунальной собственности, является ничтожной. Бесплатная передача объектов из государственной в коммунальную собственность территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах осуществляется при наличии согласия соответствующих сельских, поселковых, городских, районных в городах советов, а в общую собственность территориальных общин сел, поселков, городов – при наличии согласия районных или областных советов, если другое не предусмотрено законом.

В то же время государство (и территориальные общины) как собственники обязаны содержать имущество, которое ему принадлежит. Собственник не может использовать право собственности во вред правам, свободам граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли (ст. 319, 322 ГКУ).

На территории Донецкой Народной Республики возможна передача в аренду *бесхозяйного недвижимого имущества* (находящегося в государственном управлении) тому арендатору, который выиграл конкурс, проводимый Фондом государственного имущества на основании соответствующего Порядка [5].

В контексте рассматриваемых проблем следует поддержать тенденции, направленные на сохранение Хозяйственного кодекса (разработанного в г. Донецке академиком В.К. Мамутовым), как правовой основы общественного хозяйственного порядка в экономике Донецкой Народной Республики. Хозяйственный кодекс и правовой потенциал его норм может обеспечить рост деловой активности субъектов хозяйствования, развитие предпринимательства и на этой основе повышения эффективности общественного производства, его социальную направленность в соответствии с требованиями Конституции, утвердить общественный хозяйственный порядок в экономической системе.

Действующий Хозяйственный кодекс является величайшей позитивной правовой разработкой, помогающей на практике оптимально сочетать рыночное саморегулирование субъектов хозяйствования и государственное регулирование макроэкономических процессов; определить основные направления экономической политики государства; обеспечить ответственность государства перед человеком за свою деятельность; защитить национального товаропроизводителя; запретить незаконное вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц в хозяйственные отношения.

В целях обеспечения интересов государства и экономической безопасности кодекс располагает особым инструментарием – специальными хозяйственными санкциями. Санкции могут применяться в отношении неопределенного круга лиц определенного вида деятельности (секторальные санкции), либо в отношении отдельных юридических и физических лиц, а также субъектов, осуществляющих террористическую или экстремистскую деятельность (персональные санкции).

Основными видами специальных экономических санкций являются:

1) перевод имущества в государственную, муниципальную собственность;

2) блокирование активов – временное ограничение права лица пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом с изъятием имущества из владения лица либо без такового;

3) введение государственного управления над юридическими лицами, имуществом муниципальной, частной и иных форм собственности и другие виды санкций;

4) запрещение любого вида экономической деятельности, торговых операций или установление ограничений на их осуществление;

5) изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин;

6) запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление;

7) полный или частичный запрет на совершение сделок с имуществом, в том числе в отношении корпоративных прав;

8) аннулирование либо приостановление лицензий и других разрешений (специальных разрешений);

9) признание договоров (сделок) недействительными, незаключенными (ничтожными) и другие санкции [6].

Согласно части 2 ст. 81 ГКУ юридические лица, в зависимости от порядка их создания, разделяются на юридические лица частного права и юридические лица публичного права. Юридическое лицо публичного права создается распорядительным актом (Главы государства, органа государственной власти, органа местного самоуправления). Государственные и коммунальные предприятия могут быть объединены по решению владельца (уполномоченного им органа) в

государственные (коммунальные) хозяйственные объединения (ст. 135 ХКУ).

Формирование Единого реестра объектов государственной собственности Донецкой Народной Республики [7] было начато в июне 2015 г. и проводится путем внесения данных из последних Актов инвентаризации и других первичных документов (распорядительные акты, изданные органами государственной власти, акты приема-передачи, акты государственной приемочной комиссии о приёмке в эксплуатацию, иные правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы). На основании Порядка предоставления информации из Единого реестра объектов государственной собственности Фонда государственного имущества можно получить выписку о наличии объекта в указанном Едином реестре [8]. Учет и ведение Единого реестра объектов государственной собственности проводится на основании утвержденного Порядка [9].

*Одной из важных черт управления публичной собственностью является планирование.* Основными формами государственного планирования хозяйственной деятельности является Государственная программа экономического и социального развития, Государственный бюджет, а также другие государственные программы по вопросам экономического и социального развития, порядок разработки, задания и реализация которых определяются законом о государственных программах. В Донецкой Народной Республике принят закон «О республиканских программах» [10]. Государственным заказчиком республиканской программы могут быть республиканские органы исполнительной власти, ведомства, органы местного самоуправления. Разработка и реализация республиканской программы осуществляются за счет средств Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики, а также: 1) взносов участников реализации программ, вклю-

чая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики; 2) целевых отчислений от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ (или их отдельных мероприятий); 3) кредитов банков, средств фондов и общественных организаций, заинтересованных в реализации программ (или их отдельных мероприятий).

Кроме этого, в сфере хозяйствования государство осуществляет долгосрочную (стратегическую) и текущую (тактическую) экономическую и социальную политику, направленную на реализацию и оптимальное согласование интересов субъектов хозяйствования и потребителей, разных общественных слоев и населения в целом. Таким образом, в современных условиях планирование приобретает большое значение не только на общегосударственном уровне, но и в сфере регулирования деятельности государственных и муниципальных (коммунальных) предприятий. Поэтому очень важно сейчас разработать и принять законодательство о государственном планировании, прогнозировании, разработке долгосрочной и краткосрочной государственной политики.

Другой современной практической проблемой предприятий публичной собственности является *ответственность госпредприятий за несвоевременное выполнение денежных обязательств*. Так, при нарушении договорных обязательств на предприятие, относящееся к госсектору экономики, распространяется ч. 2 ст. 231 ХКУ. Данная статья за нарушение сроков исполнения обязательств предусматривает пеню в размере 0,1%. Но, как применять вышеуказанную ст. 231 ХКУ при нарушении денежных обязательств? Можно ли в данном случае говорить о том, что Закон «Об ответственности за несвоевременное исполнение денежных обязательств» (далее – Закон № 543) [11] будет специальным нормативно-правовым актом по сравнению с ХКУ?



Так, частью 2 ст. 231 ХКУ установлен размер штрафных санкций за нарушение сроков исполнения обязательства. Санкции применяются за нарушение договора, в котором хотя бы одна сторона является субъектом хозяйствования, относящимся к госсектору экономики, или нарушение связано с выполнением госконтракта, или исполнение обязательства финансируется за счет Госбюджета либо за счет госкредита. Но указанная норма содержит уточнение, ограничивающее случаи применения санкций, – штрафы в определенном статьей размере применяются в случае, если иное не предусмотрено законом или договором.

В то же время Законом «Об ответственности за несвоевременное исполнение денежных обязательств» ограничен размер пени за просрочку денежного платежа двойным размером учетной ставки НБУ, действовавшей в период, за который уплачивается пеня. Возникает дополнительный попутный вопрос о том, действует ли на территории Донбасса именно ставка НБУ или ставка Республиканского банка ДНР?

Кроме того, в информационном письме от 15.03.2011 г. № 01-06/249 ВХСУ [12] указал, что применение к должнику штрафной санкции, предусмотренной ч. 2 ст. 231 ХКУ, допускается при совокупности следующих условий:

- 1) если другой размер определенного вида штрафных санкций не предусмотрен договором или законом;
- 2) если допущена просрочка исполнения неденежного обязательства, связанного с обращением (поставкой) товаров, выполнением работ, оказанием услуг;
- 3) если, между прочим, нарушено хозяйственное обязательство, в котором хотя бы одна сторона является субъектом хозяйствования, относящимся к государственному сектору экономики (постановления ВСУ от 06.12.2010 г. № 42/563; от 20.12.2010 г. № 06/113-38).

Таким образом, в случае, если хотя бы одна сторона договора является субъектом хозяйствования, относящимся к государственному сектору экономики, нормы Закона № 543 применяются к ответственности за ненадлежащее исполнение *денежных обязательств* (например, задержка в выплате средств). Вышеуказанная норма ст. 231 ХКУ применяется в случае ответственности за ненадлежащее исполнение *неденежных обязательств* (например, недопоставка товаров).

*Выводы:*

Одной из важных черт управления публичной собственностью является планирование. Необходимо принять закон о государственном планировании, прогнозировании, разработке долгосрочной и краткосрочной государственной политики (направленные на реализацию и оптимальное согласование интересов субъектов ведения хозяйства и потребителей, разных общественных слоев и населения в целом). Кроме этого, необходимо сохранить Хозяйственный кодекс как правовую основу общественного хозяйственного порядка в экономике Донецкой Народной Республики. Хозяйственный кодекс имеет целью обеспечить рост деловой активности субъектов хозяйствования, развитие предпринимательства и на этой основе повышения эффективности общественного производства, его социальную направленность в соответствии с требованиями Конституции, утвердить общественный хозяйственный порядок в экономической системе.

### **Список использованной литературы**

1. Экономико-правовые исследования в XXI веке: актуальные вопросы развития отношений публичной собственности [Электронный ресурс]: Тринадцатая междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк, 24–31 марта 2014 г.) / НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. – Режим доступа: [http://hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/index.php?ELEMENT\\_ID=729](http://hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/index.php?ELEMENT_ID=729).

2. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 г. [Электронный ресурс] // Донецкая Народная Республика: официальный сайт. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/>.

3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

4. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.

5. Об ответственности за несвоевременное исполнение денежных обязательств: Закон Украины от 22.11.1996 г. № 543/96-ВР (с изм. от 03.03.1998 г. № 147/98-ВР) // Урядовий кур'єр. – 1998. – 9 апреля (№ 67–68).

6. Об утверждении «Порядка проведения конкурса по выбору арендатора бесхозяйного недвижимого имущества, находящегося в государственном управлении» [Электронный ресурс]: Приказ Фонда государственного имущества ДНР от 5 ноября 2015 г. № 949 // Донецкая Народная Республика: официальный сайт. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/11/PrikazFGI\\_N949\\_05112015.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/11/PrikazFGI_N949_05112015.pdf).

7. О специальных мерах защиты интересов Донецкой Народной Республики (санкциях) [Электронный ресурс]: Закон Донецкой Народной Республики от 23 октября 2015 г. № I-400П-НС // Донецкая Народная Республика: официальный сайт. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/12/Zakon\\_DNR\\_O\\_SpetsZashite\\_Sanktsiah\\_400P\\_NS.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/12/Zakon_DNR_O_SpetsZashite_Sanktsiah_400P_NS.pdf).

8. Об утверждении «Временного порядка формирования Единого реестра объектов государственной собственности Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]: Приказ Фонда государственного имущества ДНР от 9 июня 2015 г. № 27 // // Донецкая Народная Республика: официаль-

ный сайт. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/PrikazFGIN27\\_09062015-.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/PrikazFGIN27_09062015-.pdf).

9. Об утверждении Порядка предоставления информации из Единого реестра объектов государственной собственности Фонда государственного имущества [Электронный ресурс]: Приказ Фонда государственного имущества ДНР от 17 сентября 2015 г. № 520 // Донецкая Народная Республика: официальный сайт. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/10/PrikazFGI\\_N520\\_17092015.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/10/PrikazFGI_N520_17092015.pdf).

10. Об утверждении Порядка учета и ведения Единого реестра объектов государственной собственности Фонда государственного имущества Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]: Приказ Фонда государственного имущества ДНР от 21 декабря 2015 г. № 1331 // Донецкая Народная Республика: официальный сайт. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/01/PrikazFGI\\_N1331\\_21122015.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/01/PrikazFGI_N1331_21122015.pdf).

11. О республиканских программах [Электронный ресурс]: Закон ДНР от 2 октября 2015 г. № I-369П-НС // Донецкая Народная Республика: официальный сайт. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/11/Zakon\\_DNR\\_O\\_respublikanski\\_programmah\\_369P\\_NS.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/11/Zakon_DNR_O_respublikanski_programmah_369P_NS.pdf).

12. Об ответственности за несвоевременное исполнение денежных обязательств: Закон Украины от 22 ноября 1996 г. № 543/96-ВР // Урядовий кур'єр. – 1997. – 16 січня (№ 6–7).

13. Про постанови Верховного Суду України, прийняті за результатами перегляду судових рішень господарських судів: Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 15 вересня 2011 р. № 01-06/249 // Юридическая практика. – 2011. – апрель (№ 14).

*Статья поступила в редакцию 26.05.16*

**Н.З. ДИХАМИНДЖИЯ**, аспирантка  
юридического факультета

Донецкого национального университета,  
г. Донецк, ДНР

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ИМУЩЕСТВА КАЗЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ**

*В статье обобщены положения законодательства Украины и Российской Федерации, определяющего правовой режим имущества казенных предприятий, а также выявлены их основные недостатки, которые не способствуют рациональному использованию имущества государственной собственности. Обоснованы предложения по совершенствованию законодательства с целью устранения этих недостатков.*

**Ключевые слова:** казенные предприятия, правовой режим имущества казенных предприятий, право оперативного управления, некоммерческая организация, государственная регистрация.

Казенные предприятия играют важную роль в экономике любого государства, что обусловлено особенностями результатов их хозяйственной деятельности, используемых для решения общегосударственных или социальных задач. Однако выполнение таких задач во многом зависит от наличия у этих предприятий материально-технической базы (основных фондов, оборотных средств и других материальных ценностей), состояние и качество которой существенно влияет на рентабельность их производства, уровень качества и безопасности выпускаемой ими общественно необходимой продукции (товаров, работ, услуг).

© Н.З. Дихаминджия, 2016

Вместе с тем анализ этого законодательства свидетельствует о том, что положения о правовом режиме имущества этих субъектов хозяйствования не получили адекватного отражения в законодательстве, что, прежде всего, негативно сказывается на деятельности казенных предприятий.

Проблемные вопросы правового режима имущества государственных, в том числе казенных предприятий были предметом исследования многих авторов, среди которых И. Бондаренко, А. Васильев, А. Куликова, И. Любимов, В. Точилин и др. Но несмотря на такое пристальное внимание со стороны указанных авторов, остается ряд вопросов, требующих дополнительно решения, что указывает на актуальность темы.

Одним из таких вопросов является несоответствие правовой формы реализации права государственной собственности и цели деятельности казенных предприятий.

*Целью настоящей статьи является обоснование предложений по совершенствованию законодательства, определяющего правовой режим имущества казенных предприятий с целью обеспечения его рационального использования.*

Согласно ч. 8 ст. 73 Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХК Украины) государственные предприятия могут быть коммерческими и казенными [1], то есть последние предприятия относятся к некоммерческим хозяйственным организациям. По сути, этот тезис подтверждается положениями ч. 3 ст. 76 ХК Украины, в соответствии с которой имущество за казенным предприятием закреплено на праве оперативного управления. А согласно ст. 137 этого Кодекса правом оперативного управления признается вещное право субъекта хозяйствования, который владеет, пользуется и распоряжается имуществом, закрепленным за ним собственником (уполномоченным органом) для осуществления не-

коммерческой хозяйственной деятельности в пределах, установленных настоящим Кодексом и другими законами, а также собственником имущества.

Следовательно, за казенным предприятием как некоммерческой организацией имущество может быть закреплено исключительно на праве оперативного управления.

Однако впоследствии, 10 апреля 2014 г. ч. 2 ст. 77 ХК Украины была дополнена положениями, в соответствии с которыми допускается создание и деятельность казенных коммерческих предприятий. При этом ч. 3 ст. 76 ХК Украины, где определяется, что имущество за казенным предприятием закреплено на праве оперативного управления, остается без каких-либо изменений. То есть независимо от того, казенное предприятие создается как коммерческое или некоммерческое предприятие, имущество за ним должно быть закреплено на праве оперативного управления.

Такое определение правового режима имущества казенных предприятий противоречит ч. 1 ст. 136 ХК Украины, согласно которой на праве хозяйственного ведения имущество может быть закреплено исключительно за субъектами предпринимательской деятельности. Это право определяет право этих субъектов владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником (уполномоченным им органом), с ограничением правомочности распоряжения относительно отдельных видов имущества. А в соответствии с Законом Украины «О приватизации государственного имущества» к таким видам имущества относятся основные фонды [2].

Отсюда, с одной стороны, исходя из положений ст. 136 ХК Украины, за казенным коммерческим предприятием имущество должно быть закреплено на праве хозяйственного ведения, в соответствии с которым такие предприятия не мо-

гут распоряжаться только основными фондами. Но, с другой стороны, следует учитывать особенности результатов деятельности этих предприятий, когда они используются в основном государством или имеют социальное значение.

Следовательно, рассматриваемая проблема указывает на необходимость совершенствования действующего законодательства Украины в части определения правовой формы реализации права государственной собственности и цели деятельности, и, соответственно, видов казенных предприятий.

Отдельно следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации также существует проблема, связанная с определением рассматриваемой правовой формы реализации права государственной собственности, связанной с использованием имущества казенными предприятиями.

Так, согласно ч. 4 ст. 8 Закона Российской Федерации «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» указано, что казенное предприятие может быть создано в случае: если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципальных нужд; необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач [3].

То есть в данном случае речь идет не о цели получения прибыли, а об обеспечении федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципальных нужд, а также о решении социальных задач.

В то же время в ч. 1 ст. 2 Закона Российской Федерации «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» закреплено положение, согласно которому



унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленного за ней собственником. А поэтому, исходя из этого определения, казенное предприятие, как вид унитарного предприятия, является коммерческой организацией. А значит, основной целью деятельности казенных предприятий является получение прибыли, так как согласно п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), коммерческими организациями являются организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности [4].

Однако отнесение казенных предприятий к коммерческим организациям является ошибочным, поскольку противоречит правовой природе данного вида предприятия.

Это обусловлено тем, что непосредственным подтверждением некоммерческой правовой природы казенных предприятий является закрепление целей, которые имеют государственную, социальную, научную и т.д. направленность (в уставах федеральных казенных предприятий).

Так, согласно п. 9 разд. 2 Устава федерального казенного предприятия «Дирекция комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» целями и предметом деятельности предприятия являются эксплуатация и содержание комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга от наводнений, а также строительство других объектов, в отношении которых Министерство выполняет функции государственного заказчика [5].

Также, в соответствии с п. 9 разд. 2 Устава федерального казенного предприятия «Государственный научно-исследовательский институт химических продуктов» пред-

приятие создано в целях обеспечения разработки, производства и утилизации боеприпасов, разработки базовых технологий отработки рецептур и производства нитратов целлюлозы, сгорающих материалов и метательных зарядов, находящихся в сфере национальных интересов Российской Федерации и обеспечивающих национальную безопасность [6].

В вышеуказанных уставах федеральных казенных предприятий закрепляется цель их деятельности, которая никак не связана с получением прибыли. Деятельность указанных предприятий направлена на удовлетворение социальных нужд, а также потребностей в обеспечении национальной безопасности государства.

Кроме того, отдельные авторы также указывают на некоммерческую природу казенных предприятий. Так, А.М. Васильев и В.В. Точилин в своей работе определяют следующее: «указание в законе на то, что казенные предприятия являются коммерческими организациями – противоречит их природе. Данное положение закона об унитарных предприятиях, на наш взгляд, подлежит корректировке: казенные предприятия не являются и не должны являться коммерческими организациями» [7, с. 222].

Следовательно, главная особенность казенных предприятий заключается в том, что основная цель их деятельности – это удовлетворение социальных потребностей, обеспечение обороноспособности страны или решение иных общегосударственных задач, что указывает на осуществление этими предприятиями некоммерческой хозяйственной деятельности, имущество за которыми может быть закреплено исключительно на праве оперативного управления.

Отсюда, с учетом цели деятельности казенных предприятий в действующем законодательстве необходимо

закрепить единственную возможную правовую форму реализации права государственной собственности, а именно, оперативное управление государственным имуществом казенными предприятиями, предусматривающее целевое владение, пользование и распоряжение таким имуществом с существенным ограничением законом, уставом и указаниями соответствующего государственного органа, в сферу управления которого входит конкретное казенное предприятие.

Также к вопросам правового режима имущества казенных предприятий, которые требуют уточнения, относится вопрос о правовом механизме возникновения права оперативного управления. Необходимость такого рассмотрения обусловлена тем, что в законодательстве Украины отсутствует норма, которая бы регламентировала порядок приобретения казенным предприятием имущества, которое закреплялось бы за ним на праве оперативного управления.

Поскольку имущество может принадлежать казенному предприятию лишь на праве оперативного управления, то соответственно имущество, приобретенное этим предприятием, должно принадлежать собственнику этого казенного предприятия, то есть государству на праве собственности.

С одной стороны, приобретение имущества казенным предприятием способствует увеличению государственной собственности. Однако следует учесть, что увеличение публичной собственности имеет целевой характер, а относительно казенных предприятий данная цель заключается в удовлетворении конкретных публичных интересов. И в том случае, если казенное предприятие приобретет имущество, которое не отвечает указанным целям, то соответственно такое действие не может быть признано правомерным.

Согласно ч. 5 ст. 75 ХК Украины отчуждение недвижимого имущества, а также воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания и подвижного состава железнодо-

рожного транспорта осуществляется при условии дополнительного согласования в установленном порядке с Фондом государственного имущества Украины.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 5 Закона Украины «О Фонде государственного имущества Украины» этот орган выступает организатором продажи недвижимого имущества в порядке, который устанавливается Кабинетом Министров Украины [8]. Данное полномочие Фонда государственного имущества Украины также закреплено в п.п. «к» п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона Украины «Об управлении объектами государственной собственности» [9].

Однако при таком достаточно четко установленном контроле отчуждения имущества казенного предприятия законодатель не предусмотрел положения, определяющие механизм контроля приобретения имущества указанным субъектом хозяйствования, что не исключает допущения нарушений со стороны органа управления казенного предприятия в форме нецелевого расходования денежных средств.

Отсюда, с целью защиты имущественных прав государства, как собственника имущества, закрепленного за казенным предприятием, необходимо в законодательстве Украины закрепить положения, определяющие форму и порядок контроля приобретения имущества казенными предприятиями.

Вопрос о правовом механизме возникновения права оперативного управления требует уточнения и в законодательстве Российской Федерации.

Так, согласно ч. 2 ст. 299 ГК Российской Федерации имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договору или иным основаниям, поступает в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения в порядке, установленном законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности. Исходя из содержания данной формулировки,

основания приобретения вещи казенным предприятием сходны с основаниями приобретения права собственности.

Исходя из содержания вышеуказанной статьи, за публичным образованием закрепляется на праве собственности имущество, которое было приобретено в том числе казенным предприятием по договору или другим основаниям.

В ст. 19 Закона Российской Федерации «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» законодатель установил положения о распоряжении имуществом казенного предприятия.

При этом, что касается приобретения имущества казенным предприятием, законодатель ограничился установлением только одного требования – целевого характера, а также осуществления деятельности казенного предприятия в соответствии со сметой доходов и расходов, которая утверждается собственником имущества казенного предприятия.

А поэтому очевидна возможность нарушения данной сметы со стороны должностных лиц в форме нецелевого расходования средств, и, соответственно, привлечение их к ответственности. Однако заключенная сделка будет оставаться действительной.

Отсюда, с целью защиты имущественных прав государства, как собственника имущества, закрепленного за казенным предприятием, целесообразно в законодательстве Российской Федерации предусмотреть положения, определяющие право казенного предприятия на совершение сделок по приобретению имущества только с согласия уполномоченного органа, осуществляющего управление объектами государственной собственности.

Следующая проблема, требующая дополнительного рассмотрения, касается государственной регистрации имущества, закрепленного за казенными предприятиями.

Так, согласно ч. 2 ст. 4 Закона Украины «О государственной регистрации имущественных прав и недвижимого имущества и их обременений» право хозяйственного ведения и право оперативного управления являются производными и регистрируются после государственной регистрации права собственности на это имущество [10].

Применение этого законодательного положения, как справедливо считают другие авторы, имеет определенные проблемы.

В частности, они обосновывают, что значительная часть государственных предприятий в настоящее время не имеют правоустанавливающих документов на закрепленное за ними недвижимое имущество государственной власти, поскольку такое имущество было передано им в большинстве случаев до 1991 г. То есть государство закрепило недвижимое имущество без правоустанавливающих документов на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления за новыми субъектами хозяйствования – государственными, в том числе и казенными предприятиями. И это объясняется тем, что у этих предприятий такие права возникли в период, когда действовало законодательство, не предусматривающее обязательную регистрацию имущественных прав, которые остаются действующими [11, с. 236].

В связи с этим следует поддержать точку зрения других авторов, которые убедительно обосновали, что эту проблему целесообразно решать путем надлежащей инвентаризации государственного имущества и оформления права государства на это имущество [12, с. 47].

Следовательно, с целью обеспечения защиты имущественных прав государства необходимо издать нормативно-правовой акт, определяющий проведение обязательной

инвентаризации этого имущества и оформление права государства на это имущество.

*Исходя из вышеизложенного следует сделать вывод, что действующее законодательство Украины, а также Российской Федерации, определяющее правовой режим имущества казенных предприятий, требует соответствующего усовершенствования путем закрепления:*

1) единственной возможной правовой формы реализации права государственной собственности оперативного управления государственным имуществом казенными предприятиями, предусматривающей целевое владение, пользование и распоряжение таким имуществом с существенными ограничениями законом, уставом и указаниями соответствующих государственных органов, в сферу управления которых входят такие предприятия с учетом цели их деятельности;

2) положения, определяющего форму и порядок контроля приобретения имущества казенными предприятиями с целью защиты имущественных прав государства, как собственника имущества, закрепленного за этими предприятиями;

3) положения, определяющего право казенного предприятия на совершение сделок по приобретению имущества только с согласия уполномоченного органа, осуществляющего управление объектами государственной собственности;

4) положений в нормативно-правовом акте о проведении обязательной инвентаризации имущества, закрепленного за казенными предприятиями и оформление права государства на это имущество с целью обеспечения этих предприятий правоустанавливающими документами на такое имущество.

Внедрение вышеуказанных предложений будет способствовать урегулированию имущественных отношений с участием казенных предприятий, эффективному и рационально-

му использованию имущества государственной собственности в хозяйственной деятельности этих предприятий.

### **Список использованной литературы**

1. Господарський кодекс України від 16.03.2003 р. (станом на 19.02.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

2. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 р. (станом на 06.03.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 24. – Ст. 348.

3. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон РФ от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ (по сост. на 23.11.2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон РФ от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 31.01.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

5. Устав федерального казенного предприятия «Дирекция комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2003 г. № 1521-р. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102082693&backlink=1&&nd=102349019>.

6. Устав федерального казенного предприятия «Государственный научно-исследовательский институт химических продуктов» [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 1918-р. – Режим доступа: <http://pravo.fso.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102119162&backlink=1&&nd=102150387>.



7. Васильев А.М. Некоторые проблемные аспекты правового положения казенных предприятий в РФ / А.М. Васильев, В.В. Точилин // Теория и практика общественного развития. – 2011. – № 7. – С. 222–226.

8. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09 грудня 2011 р. № 4107-VI (станом на 23.08.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 311.

9. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V (станом на 16.01.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.

10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01 червня 2004 р. № 1952-IV (станом на 06.03.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

11. Кравчук О.О. Деякі питання господарського відання та оперативного управління майном первинної власності / О.О. Кравчук // Держава і право. – 2011. – Вип. 52. – С. 236–245.

12. Тітова О.В. Правовий режим майна у сфері господарювання / О.В. Тітова // Проблеми господарського законодавства та його застосування: навч. посіб. / за ред. А.Г. Бобкової, А.М. Захарченка. – Донецьк: ДонНУ, 2014. – С. 42–61.

*Статья поступила в редакцию 24.05.16*





*Научное издание*

**ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ  
ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ:  
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

*Сборник научных трудов*

Научный редактор	О.А. Ашурков
Литературный редактор и ответственный за выпуск	В.П. Журавский
Компьютерная верстка	Н.А. Алексейчук, Л.Н. Павлова

ГУ «Институт Экономических Исследований»  
283048, г. Донецк, ул. Университетская, 77  
E-mail: econri@mail.ru

Подп. в печать 27.09.2016 г.  
Усл. печ. листов 8,95.  
Тираж 100 экз.

Формат 60x84/8  
Заказ № 27-09.

Отпечатано ФЛП Кириенко С.Г.  
Свидетельство о государственной регистрации физического  
лица-предпринимателя № 15460 серия АА02 от 21.01.2016 г.  
ДНР, 83014, г. Донецк, пр. Дзержинского, 55/105.