

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ

УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ



О. О. Кравчук

кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»

У статті характеризуються основні принципи управління майном державної власності. Зроблені висновки і пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання у сфері управління державним майном.

Ключові слова: державна власність, управління державним майном, принципи державного управління, принципи управління майном.

В статье характеризуются основные принципы управления имуществом государственной власти. Сделаны выводы и предложения по усовершенствованию правового регулирования в сфере управления государственным имуществом.

Ключевые слова: государственная собственность, управление государственным имуществом, принципы государственного управления, принципы управления имуществом.

The article characterized the property management principles of state property. The conclusions and proposals for improvement of legal regulation of state property management are made.

Keywords: state property, property management, principles of public administration, principles of property management.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» (далі — Закон) не передбачає переліку принципів та не встановлює основних керівних засад або ідей організації та здійснення державного управління в сфері управління майном державної власності. Не передбачено таких принципів й іншими законодавчими актами у сфері. Практика свідчить, що управління державним майном — це діяльність, яка має творчий характер, тому врегулювати нормами законів та більшості підзаконних нормативно-правових актів повністю кожну життєву ситуацію, кожен випадок правовідносин у цій сфері неможливо. Це вимагає вироблення науково обґрунтованих принципів — засадничих ідей управління майном державної власності, що, на наш погляд, мають бути визначені в законі. Вбачається, що такі принципи повинні мати трансцендентальний характер, їх обов'язковість має поширюватися на всіх учасників правовідносин у сфері управління майном державної власності.

Зважаючи на це, у статті розглянуто основні принципи управління майном державної власності в Україні, розкрито їх зміст та значення для відповідної управлінської діяльності, а також наведено пропозиції щодо законодавчого врегулювання принципів управління майном. Розв'язання цих задач сприяє вирішенню загальнонаукової проблеми вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні.

Роль і значення правових принципів, у т. ч. принципів державного управління детально розглянуті у вітчизняній науковій літературі. Цим питанням присвячені роботи В. Б. Авер'янова, В. В. Галунька, І. П. Голосніченка, Н. В. Гудими, А. П. Зайця, А. М. Колодія, А. М. Кононенка, О. П. Литвина, С. П. Погребняка,

О. Ф. Скакун, О. В. Скурко, В. О. Серьогіна та інших вчених.

Що стосується принципів управління майном державної власності, то ці принципи в аспекті адміністративно-правового регулювання в сучасній вітчизняній науковій літературі не досліджувалися, а тому здебільшого це питання розглядається в новому світі.

Відповідно до статті 4 Закону суб'єктами управління об'єктами державної власності є Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, міністерства та інші органи виконавчої влади, органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами, а також деякі інші суб'єкти. Причому цією статтею міністерства та інші органи виконавчої влади визначаються як «уповноважені органи управління».

Відповідно до статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» його діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Стаття 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює, що ці органи діють на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність, верховенства права, законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання державних і місцевих інтересів. Згідно зі статтею 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Зазначені принципи становлять основу діяльності зазначених уповноважених органів управ-

ління в усіх напрямках діяльності, у тому числі щодо управління майном державної власності.

Зауважимо, що вищевказані закони, хоча й проголошують принципи діяльності відповідних органів виконавчої влади (що на сучасному етапі розвитку законодавства про такі органи вже саме по собі слід оцінити як позитивну рису нормативного регулювання), однак не розкривають змісту таких основних принципів. Так, наприклад, окрім проголошення самого принципу, в текстах цих законів жодного слова немає про зміст принципу відкритості та прозорості. Враховуючи неоднозначне розуміння цього принципу, регулятивне значення відповідної норми знижується.

Отже, розкрити сутність та значення відповідних принципів покликана наука адміністративного права. Окрім цього, говорячи про принципи управління майном державної власності, слід зазначити, що таке управління здійснюється не лише центральними органами виконавчої влади, але й іншими суб'єктами, у т. ч. і тими, що не належать до органів державної влади. Необхідність всебічного задоволення суспільних потреб та інтересів вимагає врахування всіма цими суб'єктами в управлінській діяльності певних єдиних науково обґрунтованих засад — принципів управління майном державної власності.

В. В. Галуньком, що досліджував адміністративно-правову охорону права власності серед загальних принципів у цій сфері, виокремлюються принципи забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, верховенства права та правового закону, зв'язаності суб'єктів публічного управління правом та підконтрольності їх суду, гласності, відповідальності, самостійності [1].

Одним з найголовніших принципів управління державним майном є конституційний принцип законності. Відповідно до статті 19 Конституції України ор-

гани державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Говорячи про принцип законності в управлінні державним майном, з урахуванням того, що управлінська діяльність в цій сфері здійснюється не лише органами державної влади, але й іншими суб'єктами, необхідно згадати інший конституційний принцип, тісно пов'язаний із принципом законності,— принцип верховенства права. У літературі ці два принципи розглядаються, як правило, спільно, причому законність іноді розглядають як прояв або один із рівнів верховенства права [2, с. 3; 4, с. 4], що, у свою чергу, визначається одним із принципів правової держави [5]. Звідси випливає, що кожен суб'єкт управлінських відносин зобов'язаний діяти в суворій відповідності до приписів норм законів та інших правових актів. Проте цей принцип також свідчить про необхідність забезпечення належного рівня правової регламентації, недопущення прогалин у праві, зменшення зон «слабкого регулювання». Аналіз принципів ефективності та цільового використання об'єктів державної власності свідчить, що управління державним майном є специфічною сферою у тому розумінні, що вимагає детальної правової регламентації повноважень кожного учасника відповідних управлінських відносин.

Абсолютне дотримання принципів законності та верховенства права, хоча нібито і має бути беззаперечним у публічній сфері, однак з огляду на ряд причин є проблематичним. Однією з причин є недосконалість адміністративно-правового регулювання відповідних управлінських відносин. Органи виконавчої влади та їх посадові особи, що представляють державу як власника, у деяких випадках змушені діяти відповідно до загальних принципів права, загального праворозуміння, вико-

ристовуючи при цьому від імені держави-власника повноваження, надані законодавством будь-якому власнику. Звичайно, що у випадку, коли безпосередньо закон не надає державному органу (його посадовій особі) конкретних повноважень, здійснюється лише казуїстичне регулювання відповідних відносин, що не зовсім відповідає принципу законності.

Наступним принципом управління майном державної власності є принцип відкритості та прозорості. Зміни, що вносилися до законодавства України в останні роки, свідчать про концептуальні підходи до правового регулювання управлінської діяльності у сфері державної власності в напрямку підвищення ролі саме принципу відкритості та прозорості. Так відповідно до частини 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Н. В. Гудима пропонує розмежовувати принципи відкритості та прозорості. Зміст першого принципу науковець вбачає в обов'язку держави забезпечити можливість для громадян безпосередньо й опосередковано брати участь у державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень. Прозорість, на думку вченого, полягає в можливості громадян спостерігати за діяльністю елементів державно-управлінської системи, та можливість одержання реальної інформації про змістовне навантаження державного управління та впливу управлінської діяльності на суспільство, окремі його складові [6]. На нашу думку, говорячи про відкритість,

учений фактично розкриває одну зі сторін принципу демократизму, який у числі конституційних принципів державного управління поряд з принципами наrodnosti, рівноправності осіб, рівності усіх перед законом називають Л. М. Кононенко та О. П. Литвин [7]. Щодо принципу прозорості, то в розглядуваному розумінні в науці його також традиційно називають принципом гласності [8]. Стосовно ж спільного (єдиного) розуміння принципу відкритості та прозорості (як одного принципу діяльності органів виконавчої влади), то підтвердженням цього може бути єдине формулювання найменування цього принципу в тексті норми ч. 1 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Важливе значення в управлінні державним майном має принцип забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина. Аналізуючи цей принцип (в авторському визначенні — принцип зв'язаності держави правами й свободами людини й громадянина), А. П. Заєць визначає його сутнісним у розумінні правової держави [3, с. 11]. Згідно зі статтею 3 Конституції права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Однак цей принцип не слід розглядати в управлінні державним майном лише у вузькому розумінні (як співвідношення права власності держави і права власності окремої людини). Зв'язаність держави правами й інтересами людини і громадянина в досліджуваній сфері означає передусім соціальну спрямованість управління державною власністю, яка покликана забезпечити задоволення публічних потреб. Розглядаючи власність з ґносеологічної точки зору, І. В. Спасибо-Фатеева вказує на те, що вона не лише зобов'язує, але й «породжує відповідальність перед соціумом», що особливо стосується публічної власності [9]. Тож у цій сфері розглянутий принцип межує із принципом відповідальності.

Принцип відповідальності також важливий в управлінні державним майном, причому відповідальність перед соціумом має розглядатися також в історичному аспекті, як відповідальність перед нинішніми, попередніми та майбутніми поколіннями (саме в такому аспекті в основному розуміються витоки відповідальності в преамбулі Конституції України). Тому, приймаючи рішення зокрема, щодо розпорядження об'єктами державної власності, необхідно враховувати питання відповідальності за долю цього майна як певної частини суспільного надбання: чи має моральне право державна влада, наприклад, продати те майно, яке створювалося працею поколінь, і використати кошти на потреби сучасного покоління? І якщо так, то що ж тоді залишиться нащадкам? Чи матимуть вони змогу реалізувати своє передбачене ч. 3 ст. 41 Конституції України право для задоволення своїх потреб користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону? Мабуть з цих позицій прийнято вважати, що кошти від приватизації слід спрямовувати виключно на інвестиційні цілі і не використовувати на «проїдання» (чинний Бюджетний кодекс України 2010 р. не враховує цього підходу, і, наприклад, додаток 2 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» визначає надходження від приватизації державного майна джерелом фінансування загального фонду Державного бюджету). У цій площині правові норми в сфері управління майном державної власності найтисніше межують з моральними.

А також принцип відповідальності в сфері управління державною власністю повинен розумітися і як невідворотність юридичної відповідальності за неправомірні дії та бездіяльність у цій сфері.

Варто зупинитися на розгляді принципів безперервності та забезпечення єдності державної політики, передбачених Законом України «Про центральні органи ви-

конавчої влади» як основа діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Зауважимо, що управління державним майном здійснюється дискретно, тобто не системою власності в комплексі, а окремими її об'єктами. Управління власністю розосереджено між різними органами та посадовими особами, хоча Конституція України передбачає в п. 5 ст. 116, що повноваження з управління майном державної власності належать Кабінету Міністрів України [10]. Згідно з офіційним повідомленням Рахункової палати України за результатами аналізу Звіту про роботу Фонду державного майна та хід виконання Державної програми приватизації у 2011 р. загалом по Україні 5905 юридичних осіб не віднесені до сфери управління жодного органу державної влади, тобто є «невизнаними» [11]. Якщо ж порівняти цю інформацію з інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за результатами моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 2011 р., під час цього моніторингу ним здійснюється аналіз діяльності 4091 суб'єкта господарювання, у тому числі 3695 державних підприємств, з яких щодо 773 державних підприємств інформація в міністерствах відсутня. Як бачимо, кількість «невизнаних» жодним органом управління юридичних осіб (5905) на 60% вище, ніж кількість «визнаних», інформація про діяльність яких хоча б тією чи іншою мірою аналізується органами управління (3695). Наявність такої кількості юридичних осіб, що не визнаються органами виконавчої влади, є порушенням принципу безперервності, визначеного Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» в числі принципів, на яких ґрунтується діяльність зазначених органів. Цю ситуацію слід визначити неприпустимою. Причин декілька. Це і зміна органів управлін-

ня, і постійні реорганізації, перейменування цих органів, утворення нових та ліквідація старих. Щодо значної кількості таких юридичних осіб свого часу були прийняті рішення про припинення (ліквідацію, реорганізацію), які реалізовані не були [12].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління об'єктами державної власності», що набув чинності 8 квітня 2012 р., внесено суттєві зміни до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», яким доповнено перелік суб'єктів управління державним майном новим органом — центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності [13]. Проте аналіз положень нової статті 5–1 зазначеного Закону щодо повноважень цього нового органу свідчить, що це звичайний уповноважений орган управління, такий самий, як і інші центральні органи виконавчої влади (жодних особливих спеціальних повноважень, що давали б підстави розуміти цей орган як спеціально вповноважений на реалізацію державної політики в розглядуваній сфері, закон не передбачає). Натомість у рамках реалізації в цій сфері принципу забезпечення єдності державної політики вбачається за необхідне визначити орган, що справді відповідатиме за реалізацію державної політики з управління державним майном. При цьому аналіз вищенаведеної конституційної норми, на нашу думку, дає однозначну відповідь на це питання — таким органом має бути Кабінет Міністрів України. Вбачається, що для забезпечення виконання принципу безперервності саме Уряд (і лише він) має бути вповноважений приймати рішення щодо створення, ліквідації, реорганізації юридичних осіб, заснованих на державній власності (крім особливих випадків, коли законодавство наділяє такими повноваженнями Главу держави чи інших суб'єктів).

Говорячи про принципи управління майном державної власності, не можна не згадати про конституційні норми-принципи, що регламентують основні правові засади регулювання відносин власності в Україні. Згідно зі статтею 92 Конституції правовий режим власності визначається виключно законами України. До конституційних принципів регулювання відносин власності належать передбачені ст. 13 Основного Закону принцип рівності усіх суб'єктів права власності перед законом, принцип зобов'язуючої власності. Передбачений в статті 13 Конституції принцип захисту прав усіх суб'єктів права власності доповнюється нормою-гарантією щодо заборони протиправного позбавлення власності, передбаченою ст. 41 Основного Закону. Принцип заборони використання власності на шкоду людині і суспільству, що також передбачений в ст. 13, доповнюється передбаченим у ст. 41 правилом, відповідно до якого використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Стаття 41 також гарантує кожному власнику право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, що безперечно стосується і відносин державної власності. Тож безперечно, що суб'єкти управління державним майном повинні враховувати ці принципи, що стосуються всіх форм власності, під час здійснення практичної управлінської діяльності в цій сфері.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне зробити такі висновки і пропозиції:

принципи управління майном державної власності передбачені нормами права трансцендентальні ідеї, що мають бути покладені в основу управлінської діяльності в сфері державної власності.

До основних принципів управління майном державної власності слід відне-

сти верховенство права, законність, відкритість та прозорість, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, відповідальність, безперервність, забезпечення єдності державної політики, ефективність та цільове використання.

Ураховуючи широкий об'єктний склад державної власності, коло суб'єктів управлінських відносин, що виникають під час управління такими об'єктами, перелік та зміст принципів управління майном державної власності доцільно визначити в Законі «Про управління об'єктами державної власності».

Необхідність дотримання принципу законності в управлінні майном державної власності обумовлює перш за все необхідність забезпечення належного рівня правової регламентації функцій, повноважень і предметів відання кожного учасника відповідних управлінських відносин, недопущення прогалин у праві, зменшення зон «слабкого регулювання».

Беручи до уваги відсутність належного правового регулювання принципів управління майном державної власності, доцільним є проведення подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Список використаної літератури

1. *Галунько В. В.* Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Галунько ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – С. 15.
2. *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Погребняк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2009. – С. 27.
3. *Заєць А. П.* Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / А. П. Заєць ; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – 36 с.
4. *Головатий С. П.* Верховенство права: ідея, доктрина, принцип : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Головатий ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – С. 27.
5. *Колодій А. М.* Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02 / А. М. Колодій; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – С. 5.
6. *Гудима Н. В.* Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання : монографія / Н. В. Гудима. – Черкаси, 2011. – С. 253-254.
7. *Кононенко А. М., Литвин О. П.* Адміністративне право України : курс лекцій / А. М. Кононенко, О. П. Литвин. – К., 2007. – С. 17.
8. *Серьогін В. О.* Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Серьогін ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – С. 5.
9. *Спасибо-Фатеева І.* Замітки цивіліста про тенденції пізнання права власності / І. Спасибо-Фатеева // Право України. – 2011. – №5. – С. 29.
10. *Кравчук О. О.* Державна власність як матеріальна основа діяльності держави в сучасних умовах: деякі питання ефективності управління / О. О. Кравчук // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2011. – Випуск 54. – С. 222.
11. Електронний ресурс. Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>
12. *Кравчук О. О.* Організаційна система управління майном державної власності в Україні / О. О. Кравчук // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. – 2011. – №3. – С. 160.
13. Офіційний вісник України. – 2012. – № 28. – Ст. 1033.