

ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ

У статті обґрунтовується помилковість ототожнення понять «управління майном» та «розпорядження майном». Досліджується дискусійне питання визначення права державного управління майном. Класифікуються відносини державного управління майном за сферою правового регулювання та визначаються їх характерні ознаки. Спростовується погляд на державне управління власністю як на особливе повноваження публічного власника. Зазначається, що приватні повноваження управителя завжди є вужчими, ніж повноваження власника. Наголошується на специфічності розуміння терміну «управління майном» при застосуванні у публічних відносинах та особливостях правового регулювання. Висвітлюється недосконалість законодавчої дефініції про управління об'єктами державної власності. Критикується законодавче визначення мети управління об'єктами державної власності. Надається авторське визначення права державного управління майном.

Ключові слова: управління майном; розпорядження майном; публічний власник; управитель майна; право державного управління майном; публічне право управління державним майном; приватне право управління державним майном.

Постановка проблеми. Важливішою частиною економічних ринкових реформ нашої країни є перетворення відносин власності як економічного підґрунтя суспільства. Актуальною є проблема реформування відносин управління державною та комунальною власністю та правова регламентація цих реформ. Правові норми, що регламентують ці відносини, не систематизовані, недосконалі, суперечливі, мають прогалини, викликають нерозуміння у правозастосуванні та у судовій практиці. **Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зазначені проблеми розглядали як фахівці та науковці з державного управління (зокрема Е. Балацький, С. Кочеткова, В. Круглов, В. Кушлін, Б. Пасхавер, В. Пількевич, М. Шкільняк, В. Шупиро та інші), так і правознавці (зокрема О. Вінник, І. Жилінкова, В. Мамутов та інші), але за цими питаннями відсутня єдність думок. Гострі суперечності проявляються у цивілістичній науці та законодавстві, оскільки саме на цивілістичних засадах відносини власності можуть регулюватися найбільш ефективно, у тому числі відносини у сфері державного управління, що пов'язано з потребою зміни державного механізму, децентралізації, відмовою держави від ряду її традиційних функцій, запровадження ефективних ринкових механізмів тощо.

Мета статті – розробити визначення права державного управління майном з урахуванням його складної правової природи як публічного, так і приватного права.

Виклад основного матеріалу. При вирішенні питання правової природи відносин у сфері державного управління майном не може бути однозначною відповідь про публічний характер цих відносин. Проблем-

ною є політекономічна декларація про «рівність форм власності», про «приватну власність засновників, акціонерів на майно підприємства», погляд на акціонерів як на «співвласників» тощо, ще більше проблем виникає з корпоративними правами держави. Убачається, що вирішати усі ці проблеми неможливо без участі цивілістичної науки, яка фундаментально досліджує питання управління майном, у тому числі державним. Позиція цивілістики щодо рівності форм власності ґрунтується на доктрині, що право власності має надавати однакові правові можливості всім суб'єктам. Так, не залежить від суб'єктного складу правовий режим майна, майнова відповідальність, повноваження власника та інші цивільні права та обов'язки. Тому недоцільно поділяти власність на форми чи види права власності, але є сенс у цивільно-правовому регулюванні режиму окремих об'єктів цього права (наприклад, цільовий характер використання рілля, оборонних об'єктів, житлових приміщень тощо). Саме цивільно-правові норми визначають окремі підстави для виникнення та припинення права власності внаслідок приватизації, правовий режим речей, вилучених з цивільного обігу, що можуть знаходитися лише у державній власності. Норми цивільного права визначають рівні можливості щодо здійснення правомочності власника незалежно від приватної чи публічної форми, але встановлюють особливості правового режиму окремих об'єктів права власності. Ця система загальних правил створює підґрунтя для наступної конкретизації та розвитку у спеціальному законодавстві.

Відносини державного управління майном можна поділити на два види за сферою правового регулювання. По-перше, це внутрішні відносини публічно-правового характеру, коли уповноважені державою органи безпосередньо здійснюють повноваження власника у відносинах з державними організаціями або передають певну частину своїх повноважень власника іншим державним суб'єктам шляхом розпорядження. По-друге, це наступні зовнішні відносини приватноправового характеру, що виникають шляхом договору:

1) коли уповноважені державою органи безпосередньо здійснюють повноваження власника у відносинах з приватними організаціями;

2) коли уповноважені державою органи передають певну частину своїх повноважень власника приватним суб'єктам;

3) коли державні організації, які отримали від уповноважених державою органів певну частину повноважень власника, вступають у відносини з приватними особами.

Слід звернути увагу, що цивільне законодавство регулює «зовнішні» майнові відносини за участю суб'єктів – управителів та їх контрагентів на засадах юридичній рівності, вільного волевиявлення та майнової самостійності їх учасників. Якщо ж суб'єкти публічного права приймають участь у «внутрішніх» публічних відносинах, то тут діють нормативні акти публічно-правового характеру, які, зокрема, визначають компетенцію органів публічно-правових утворень з використання та розпорядження (управління) об'єктами їх власності, визначаючи випадки та характер участі у цивільному обігові. Але втримання суб'єктів публічного права тільки у межах «внутрішніх» публічних відносин приведе до занепаду, тому економічно ефективними можуть бути тільки ринкові відносини у сфері цивільного обігу на засадах юридичної рівності учасників.

У науковій літературі з державного управління та в окремих спеціальних нормативних актах мова йде про державне управління державною власністю, причому управління розглядається як особливе повноваження публічного власника, що суперечить цивілістичній доктрині «тріади прав власника»: права володіння, права користування та права розпорядження. Грунтуючись на цивілістичній позиції, право управління може виникнути у суб'єкта підприємницької діяльності на підставі договору з власником майна (гл. 70 ЦК), а також у встановленому порядку у суб'єкта цивільного права щодо майна певної категорії осіб, наприклад малолітніх (гл. 6 ЦК), у разі потреби управління спадщиною (ст. 1285 ЦК) тощо [3]. Тобто управлінські майнові відносини у цивільному праві – це відносини посередництва, коли власник майна, який, як правило, є установником управління, передає в своїх інтересах другій стороні (управителю) на певний строк своє майно в управління. Також цивільно-правове регулювання знайшли відносини, коли приватний власник не в змозі здійснювати свої повноваження, (наприклад, малолітній), та його майно передають управителю уповноважені на це державні установи.

Ірина Жилінкова, досліджуючи питання цивільно-правового співвідношення таких понять, як «управління майном» та «розпорядження майном», вважає,

що перше поняття є більш широким за змістом, оскільки управління майном включає два основних види дії: а) вчинення правочинів щодо майна, у тому числі правочинів щодо розпорядження майном; б) вчинення дії щодо догляду, ремонтування, зберігання майна тощо. Тому автор пропонує закріплення у цивільному законодавстві більш конкретного однозначного терміну «управління майном», в якому було б закріплено більш широке коло дій управителя, ніж розпорядження майном [5]. Але тут слід додати, що повноваження управителя завжди є вужчими, ніж повноваження власника, оскільки управитель діє за рахунок власника та в його інтересах та підзвітний власнику.

Також слід врахувати специфічність терміну «управління майном» при застосуванні у публічних відносинах. У приватних відносинах право розпорядження державним майном є тільки частиною державного управління майном, та це право не можна розглядати як особливе повноваження власника, а лише реалізацію прав володіння, користування та розпорядження, тобто управління є різновидом здійснення права власності, оскільки сам власник – держава здійснює свої повноваження власника шляхом їх передавання органам влади, які повинні їх здійснювати у публічних інтересах і бути підзвітні народів України. Термін «управління майном» потрібний для визначення можливості власника як самому безпосередньо здійснювати повноваження власника, так і для визначення права власника передати свої повноваження іншій особі, при цьому не втратити право власності. Таким чином, власник здійснює не право управління, а право розпорядження.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» це управління є діяльністю Кабінету Міністрів України та уповноважених ним органів, інших суб'єктів, визначеними цим Законом, щодо здійснення повноважень з реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб [4].

Іншими словами, скорочено, управління об'єктами – це реалізація Кабміном прав держави як власника таких об'єктів. Ці права – володіння, користування та розпорядження, є змістом права власності відповідно до ст. 317 Цивільного кодексу. Тобто Кабмін фактично здійснює найбільш повне речове право над об'єктами державної власності. Але, на відміну від приватного власника, який не підзвітний, вільний робити все, окрім того, що заборонено законом та не зобов'язаний мотивувати свої дії, державне управління має здійснюватися так, як це приписано законом, та свобода вибору дій управління може бути тільки в межах альтернативи, визначеної законом та бути мотивованою, підзвітною (ст. 19 Конституції) [1].

З метою науково-теоретичного обґрунтування та вдосконалення законодавчого визначення державного управління власністю визначимо правові характерні ознаки цього права управління.

По-перше, суб'єктами управління об'єктами державної власності є Кабінет Міністрів України та уповноважені ним органи, як суб'єкти публічних відносин, і таке управління здійснюється розпорядчим методом. Але поряд з цим управління об'єктами державної власності може здійснюватися суб'єктами

приватного права, яке ґрунтується на цивільно-правових договорах доручення, комісії, управління майном, засновницькому договорі при створенні державних акціонерських товариств. При укладенні таких договорів органи державної виконавчої влади передають певну частину своїх повноважень власника контрагенту в приватних відносинах, залишаючи органам державної виконавчої влади право контролю та інші важливіші функції та не втрачаючи повноваження власника, зокрема на прибутки.

По-друге, метою управління об'єктами державної власності має бути не задоволення державних та суспільних потреб, а задоволення суспільно-соціальних потреб. Конституція визначає Україну не тільки демократичною, але і соціальною державою (ст. 1), закріплює обов'язок держави забезпечити соціальну спрямованість економіки (ст.13) [1]. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Господарського кодексу України у сфері господа-

рювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому [2].

Таким чином, право державного управління майном – це право держави у межах, визначених законодавством України та для задоволення суспільно-соціальних потреб, як самої здійснювати повноваження власника безпосередньо органами державної виконавчої влади або передавати певну частину своїх повноважень власника іншим суб'єктам шляхом розпорядження у публічних відносинах або договору в приватних відносинах, залишаючи органам державної виконавчої влади право контролю та інші важливіші функції та не втрачаючи повноваження власника, зокрема права на прибутки.

Список використаних джерел

1. Конституція України – Верховна Рада України. Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
2. Господарський кодекс України – Верховна Рада України. Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
3. Цивільний кодекс України – Верховна Рада України. Кодекс. Редакція від 02.11.2016. підстава 1666-19. [Електронний ресурс]. – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
4. Закон України «Про управління об'єктами державної власності». – Верховна Рада України. Закон від 21.09.2006 № 185-V. [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/185-16>
5. Жилінкова І. Науково-правовий висновок щодо співвідношення понять «Управління майном дитини» за СК України та «розпорядження майном» за ЦК України / [yuradnik.com.ua/zhurnal-men/rubrikator/rubrika№6\(36\)](http://yuradnik.com.ua/zhurnal-men/rubrikator/rubrika№6(36)), грудень 2007

О. И. Шаповалова,

канд. юрид. наук, доц. кафедри гражданского и уголовного права и процесса, ЧНУ им. Петра Могилы. г. Николаев. Украина

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ

В статье обосновывается ошибочность отождествления понятий «управления имуществом» и «распоряжения имуществом». Исследуется дискуссионный вопрос определения права государственного управления имуществом. Дается авторское определение права государственного управления имуществом.

О. I. Shapovalova,

Cand. Sc. Law of civil and criminal law and process department of Petro Mohyla Black Sea National university, Mykolaiv, Ukraine

DEFINITION OF LAW OF STATE ADMINISTRATION OF PROPERTY

In the article the incorrectness of identifying the definition “administration of property” and “disposition of property” is clarified. Debatable question of definition of law of state administration of property is researched. The state administration affairs in the field of scope of law regulation are classified and their special features are identified. The idea that state administration of property is a special authority of a public owner is been disproved. It is noted private authority of disposer is always preciser than owner’s authority. It is been emphasized on the specification of understanding the term “property management” at application in the public relations and features of legal regulation. Imperfection of a legislative definition about management of objects of a state-owned property is explained. Legislative designation of the purpose of management of objects of a state-owned property is criticized. Author’s definition of the right of public administration by property is given.

Key words: administration of property; disposition of property; public owner, property disposer; law of state administration of property; public right of administration of state property; private right of administration of state property.

Рецензенти: *Мамчур Л. В.*, канд. юрид. наук, доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Шульга А. А., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Шаповалова О. І., 2017

Дата надходження статті до редколегії 10.04.17