

Focuses on theoretical models and legal norms about the possibility of wrongdoing in the passive and the active form in the form of action or inaction. This emphasis is particularly important in the regulation of liability for failure to tax liability because the failure indicates above all the lack of action. In addition, the contents of the tax liability consists primarily of obligations of taxpayers who provide active commitment of legally significant actions (accounting tax object, sending tax returns, making tax amounts to a banking establishment to transfer, etc.). In view of this, we can conclude that the tax liability in the law of obligations occurs mainly for offenses that are in unlawful inaction payer.

The offense always requires a certain composition. When the offense realize installed right set of features under which a particular person is an act offense. These attributes include the object, the objective side, the subjective side and an offense. Question of the tax delinquency because of their complexity and diversity may be the subject of a separate substantive research.

Keywords: *tax legal relations, taxpayers; tax liabilities, legal obligation, tax liability.*

Надійшла до редакції 24.12.2013

Джарти В.В.

аспірант

*(Київський національний університет
ім. Тараса Шевченка)*

УДК 342.95 : 351.711 (477)

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ: НОТАТКИ ДО НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ

Зроблено спробу з'ясування юридичної природи управління об'єктами державної власності. Визначено сутність категорій «державна власність», «власність Українського народу», «комунальна власність», а також встановлено зміст категорій «управління» та «управління власністю». На підставі проведеного дослідження сформульовано авторське визначення поняття «управління об'єктами державної власності», а також доведено публічну (адміністративно-правову) природу управління об'єктами державної власності.

Ключові слова: *власність, державна власність, власність Українського народу, комунальна власність, управління, адміністративне право.*

Постановка проблеми. Аналіз чинного законодавства показує, що в Україні протягом останніх років було прийнято низку нормативних актів, спрямованих на регулювання управління об'єктами державної власності. Так, наприклад, у п. 5 ч. 1 ст. 116 Конституції [1] зазначено, що Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Не можна не назвати також і закони «Про управління об'єктами державної власності» [2], «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [3] тощо.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Поява названих нормативних актів, як наслідок, активізувала наукове дослідження даної проблематики. Вітчизняні автори (О. Безщасна, В. Костицький, О. Кравчук, О. Іващенко, Д. Притика, В. Пількевич та ін.) доволі активно на сторінках наукової літератури почали обговорювати питання про сутність та зміст державного управління об'єктами державної власності,

особливості правового регулювання даної діяльності тощо. Подібна увага науковців до питання правового регулювання управління об'єктами державної власності пояснюється багатьма причинами, зокрема значимістю державного сектора (державної власності) для економічного зростання країни. Збереження у державній власності об'єктів матеріального світу пов'язане також і з тим, що, з одного боку, кожна держава у нинішні часи має думати про свою безпеку, причому не лише військову, але також і екологічну, санітарно-епідеміологічну, продовольчу тощо. З іншого боку, держава виконує велику кількість соціалізаторських функцій, покликаних забезпечити достатній життєвий мінімум населення. А для усього цього необхідною є наявність відповідної матеріально-технічної та фінансової бази [4, с. 393].

З огляду на це кожна сучасна держава має турбуватися не лише про збереження та подекуди примноження об'єктів державної власності, але й ефективно управління ними, що передбачає як теоретичне опрацювання названої проблематики, так і розробку та нормативне закріплення відповідних механізмів (процедур) такої діяльності.

Як показує вивчення нормативних актів, а також практики їх застосування в Україні у даній сфері, накопичилося чимало проблем, які все ще не знайшли свого остаточного вирішення. Так, зокрема, нез'ясовано залишається юридична природа даного виду управління, що, у свою чергу, негативно позначається як на ефективності його юридичного регулювання, так і на судовому захисті інтересів держави у разі, коли вона виступає власником певного майна.

Таким чином, **метою** даної статті є встановлення юридичної природи управління об'єктами державної власності. Для досягнення названої мети уявляється необхідними вирішити такі завдання: визначити сутність та зміст категорій «державна власність», «власність Українського народу», «комунальна власність»; визначити характерні риси управлінської діяльності взагалі та управління об'єктами державної власності; встановити юридичну природу управління об'єктами державної власності.

Виклад основного матеріалу. Приступаючи до вирішення названих завдань, зазначимо, що нині поряд з категорією «державна власність» у нормативних актах, а також юридичній літературі вживаються такі категорії, «як власність Українського народу», «комунальна власність», що вимагає встановлення їх співвідношення між собою. Такий крок дозволить нам більш чітко визначитися із змістовним наповненням поняття «держава власність», яке є центральною категорією нашого дослідження.

Категорія «власність Українського народу» увійшла в юридичний обіг з прийняттям Конституції України, у ст. 13 якої зазначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Про власність Українського народу згадується також й у Цивільному кодексі, зокрема у ст. 324, яка фактично повторює наведені конституційні положення [5]. Проте поряд з названим поняттям у нормативних актах йдеться також і про державну власність взагалі та про державну власність на землю

зокрема (ч. 2 ст. 14, ч. 1 ст. 142 Конституції), що викликає питання: яким же чином співвідносяться між собою названі категорії?

Аналіз наукової літератури показує, що науковці по-різному відповідають на поставлене запитання. Так, наприклад, І.І. Каракаш у своїх працях розвиває теорію «поділеної власності». На його думку, власність народу України «повинна ґрунтуватися не на поділі цілісної природи за об'єктами або повноваженнями володіння, користування і розпорядження природними ресурсами, а на розподілі функцій, пов'язаних з реалізацією відповідних повноважень власності, між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів». Дослідник приєднується до думки, за якою існує фактична неможливість «здійснення народом своїх правомочностей як суб'єктом права власності на природні об'єкти», й «у цьому зв'язку більш придатним є юридичне закріплення ... не права власності народу на природні об'єкти, а права народного надбання природних багатств. Народне надбання – це те, що освоювалося, облагороджувалося, натуралізовувалося і на цій підставі дісталося від минулих поколінь народу теперішнім поколінням і підлягає передачі майбутнім поколінням народу» [6-7].

У свою чергу, В.В. Носік пропонує і розвиває конструкцію «дворівневої власності на землю», за якою право власності держави, юридичних осіб та громадян (право нижчого рівня) є похідним та залежним від права власності Українського народу (права вищого рівня). «Суб'єктами права власності на землю виступають на вищому рівні Український народ як громадяни України всіх національностей. На нижчому рівні суб'єктами виступають фізичні і юридичні особи, держава і територіальні громади як юридичні особи приватного права. При цьому Конституція України не передбачає можливості використання землі ... іноземними державами, міжнародними організаціями, фізичними і юридичними особами на титулі права власності» [8, с. 118].

На думку М.В. Шульги, народ не може повсякденно здійснювати правомочності власника – за своєю економічною природою власність Українського народу на землю є фактично державною, а народ і держава як суб'єкти права власності не можуть протиставлятися [9, с. 69].

Як вважає Л.П. Заставська, право власності Українського народу на землю слід «розглядати як проголошення суверенного права Українського народу через здійснення органами публічної влади в Україні законодавчої та правотворчої функції визначати правовий режим земель України, встановлювати компетенцію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у галузі регулювання земельних відносин, а також розпоряджатися землями державної і комунальної власності» [10, с. 146, 162].

Як бачимо, більшість дослідників не схильні сприймати положення ст. 13 Конституції України буквально. Проте, на наш погляд, у даному випадку має йтися про різні види власності. У протилежному випадку не було б необхідності вводити до Конституції новий термін («власність Українського народу») поряд з категорією «державна власність». Розмежування названих видів власності, на наш погляд, впливає також і з положень ч. 2 ст. 5 Конституції, в якій зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Визнання народу єдиним джерелом влади тягне за собою та-

кож і наділення його повноваженнями власника на найбільш значимі об'єкти (ресурси), які здатні стати економічною основою його суверенітету.

Необхідність розмежування права власності Українського народу та державної власності, на нашу думку, впливає також і з положень ч. 2 ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», де зазначено, що дія цього Закону не поширюється на управління об'єктами власності Українського народу, визначеними у ч. 1 ст. 13 Конституції.

Зрозуміло, що Український народ не може бути повноцінним власником певного майна, оскільки для вступу у правовідносини йому необхідно набути низку юридичних формальностей (визначити чисельність населення, самоорганізуватися в одну з правових форм, виокремити об'єкти права власності, набути юридично-владних повноважень тощо) [11]. Проте, з іншого боку, це не дає підстав для ігнорування самостійного значення та місця інституту права власності Українського народу у системі інших видів власності. На наш погляд, названий інститут, порівняно з інститутами державної та комунальної власності, несе насамперед не юридичний, а ідеологічний зміст. За його рахунок досягається мета соціального служіння держави Українському народу, робиться наголос на тому, що первинним власником на території держави є саме Український народ, забезпеченню і реалізації інтересів якого має бути підпорядкована діяльність держави та органів місцевого самоврядування.

Що ж до причин, які викликають у науковців думки та бажання певним чином об'єднати названі вище категорії, то вони криються у не надто вдалому, на наш погляд, формулюванні другого речення ст. 13 Конституції України, в якому зафіксоване положення про те, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Наведене конституційне положення, власне, і закладає основу для підміни категорії «власність Українського народу» категорією «державна власність» або «комунальна власність», що, на наше глибоке переконання, є неприпустимим.

З огляду на викладене необхідним виглядає внесення змін до другого речення ст. 13 Конституції України, яке має бути викладене у такій редакції: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування виконують функції, пов'язані з передачею у володіння, користування або розпорядження об'єктів права власності Українського народу». За рахунок такого кроку, як нам здається, вдалося б чітко розмежувати повноваження органів державної власності та органів місцевого самоврядування щодо управління об'єктами державної та комунальної власності відповідно та повноваження, пов'язані з вирішенням юридичної долі об'єктів права власності Українського народу.

Як проміжний висновок зазначимо, що власність Українського народу не може бути ототожнена з державною власністю, це відокремлені з юридичної точки зору категорії. Така відокремленість, поміж іншим, означає, що і управління об'єктами власності Українського народу, з одного боку, та об'єктами державної власності – з іншого, здійснюється на різних юридичних засадах.

Поряд з названими видами власності Конституція України виокрем-

лює також і комунальну власність. Так, зокрема, у ч. 3 ст. 41 Основного Закону зазначено, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності. Про зазначений вид власності згадується також і в інших статтях Конституції. Аналіз названих конституційних положень, а також наукової літератури з питань місцевого самоврядування [12; 13], дозволяє дійти висновку, що запровадження нової форми власності (комунальної) стало логічним наслідком децентралізації державної влади, розбудови дієвої системи місцевого самоврядування, яка була б незалежною від держави не тільки організаційно, але і фінансово (матеріально).

Визначення категорії «комунальна власність» можна знайти у ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], де під останньою розуміється право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Таким чином, слід підтримати висловлену у літературі думку, що комунальна власність є окремим різновидом публічної власності, який існує поряд з державною власністю, проте який, з огляду на відокремленість місцевого самоврядування від держави, не може бути ототожнений з останньою. Така характеристика комунальної власності пов'язана з тим, що її суб'єкти – комунальні структури – є публічно-правовими утвореннями, які поєднують функції регулювання економічними процесами у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці з участю у господарському обігу. Цементуючий елемент публічної власності – публічний інтерес, тобто визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є гарантією її існування та розвитку. Інтереси територіальної громади з цієї точки зору є публічними інтересами, а право комунальної власності задовольняє публічний інтерес територіальної громади в матеріальній забезпеченості [15].

З огляду на викладене ми категорично не можемо поділити позицію тих авторів, які намагаються розглядати комунальну власність як складовий елемент державної власності [16]. Такий підхід суперечить не тільки названим положенням Конституції України, але і концепції публічного управління, центральною ідеєю якої є чітке розмежування державного та муніципального управління, а з ними, відповідно, державної та муніципальної (комунальної) власності, які закладають матеріальну основу такої діяльності.

Отже, як проміжний висновок зазначимо, що названі види власності – власність Українського народу, державна власність та комунальна власність – є відокремленими один від одного видами публічної власності, юридичну основу яких складають різні за сутністю та змістом норми права.

Переходячи поступово до з'ясування юридичної природи управління об'єктами державної власності, зазначимо, що це завдання не може бути вирішене без попередньої відповіді на питання про сутність та зміст базових категорій, якими є «управління» та «управління власністю».

Аналіз наукової літератури з теорії управління та теорії адміністративного права показує, що управління розглядається науковцями у вузькому та

широку розумінні. У широкому розумінні управління – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади та місцевого самоврядування і спрямована на регулювання суспільних відносин. Що ж до вузького розуміння, то управління визначається як виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій [17, с. 49]. Поділяючи наведену точку зору щодо розуміння сутності управління, зазначимо, що в останньому випадку більш правильним було б вести мову не взагалі про управління, а про державне управління, розуміючи під ним діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію покладених на них функцій. У даному випадку ми відстоюємо позицію, що державне управління має розглядатися виключно у ракурсі функціонування органів виконавчої влади, а також інших суб'єктів, які займаються застосуванням норм права (Президент, органи прокуратури, Служба безпеки). Зазначені органи можна об'єднати за допомогою поняття «адміністративні органи». Разом з цим вважаємо за неможливе зараховувати до державного управління діяльність Верховної Ради та органів судової влади, формами функціонування яких є, відповідно, законотворчість та правосуддя.

Що ж до сутності категорії «управління власністю», то під останньою у літературі пропонується розуміти право власника приймати рішення, пов'язані з розпорядженням об'єктами власності [11].

Висновок. Отже, підсумовуючи, можемо дійти висновку, що управління об'єктами державної власності являє собою діяльність адміністративних органів, пов'язану з прийняттям рішень (вчиненням дій), спрямованих на розпорядження відповідними матеріальними об'єктами. Зазначений вид діяльності, на наш погляд, утворює особливий напрямок функціонування адміністративних органів, оскільки об'єктом управлінського впливу виступають не фізичні або юридичні особи, а об'єкти матеріального світу. З огляду на це дані напрямки діяльності адміністративних органів мають розглядатися та вивчатися окремо. Окремим має бути також і юридичне регулювання порядку реалізації названих видів управлінської діяльності, яке, на нашу думку, повинно здійснюватися виключно за рахунок норм адміністративного права.

Цей висновок є прямим наслідком сучасного розуміння призначення адміністративного права, яке, як відомо, покликане регулювати суспільні відносини, які виникають у сфері організації та здійснення публічного управління. Інакше кажучи, управління об'єктами державної власності є особливим видом діяльності адміністративних органів, заснованим на нормах адміністративного права, а у такому разі його юридична природа може бути виключно публічною.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 № 185-V // ВВР України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
3. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 03.03.1998 № 147/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.
4. Гражданское право : учебник. Часть I. Изд. третье, перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М. : Проспект, 1998. – 632 с.

5. Цивільний кодекс України // ВВР України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
6. *Каракаш І. І.* Актуальні питання реформування конституційних засад права власності на природні об'єкти та їх ресурси / І. І. Каракаш // Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів: Міжнар. науково-практ. конф. (Київ, 28-29 квітня 2004 р.) : зб. наук. праць. – В 2-х ч. / редкол.: С. А. Єрохін, В. Ф. Погорілко, Я. М. Шевченко та ін. – К. : НАУ, 2004. – Ч. 2.
7. *Каракаш І. І.* Право поділеної власності на природні ресурси у законодавстві України / І. І. Каракаш // Право України. – 2001. – № 3. – С. 83-85.
8. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
9. Конституція України: наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов та ін. – Х., 2003. – 806 с.
10. *Заставська Л. П.* Право власності на землю в Україні (розвиток та основні риси) : дис. ... канд. юрид. наук / Л. П. Заставська / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2003. – 216 с.
11. *Солов'єв С. Г.* К вопросу об управлении имуществом муниципального образования / С. Г. Солов'єв // Современное право. – 2008. – № 4. – С. 41-45.
12. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2003. – 512 с.
13. *Мельник Р. С.* Муніципальне право у системі національного права / Р. С. Мельник // Центральноукр. правничий часопис Кіровоградського юрид. ін-ту ХНУВС : зб. наук. праць. – 2010. – Спец. випуск. – С. 31-36.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
15. *Апанасенко К.* Комунальна власність як самостійна форма власності: ознаки, співвідношення з державною формою власності / К. Апанасенко // Юридична Україна. – 2003. – № 8. – С. 31-34.
16. *Заїка Ю. О.* Право власності. Спадкове право : навч. посіб. / Ю. О. Заїка, В. М. Співак. – К., 2000. – 152 с.
17. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

Джарты В.В. Юридическая природа управления объектами государственной собственности: заметки к научной дискуссии. Сделана попытка выяснения юридической природы управления объектами государственной собственности. Определена сущность категорий «государственная собственность», «собственность Украинского народа», «коммунальная собственность», а также установлено содержание категорий «управление» и «управление собственностью». На основе проведенного исследования сформулировано авторское определение понятия «управление объектами государственной собственности», а также доказана публичная (административно-правовая) природа управления объектами государственной собственности.

Ключевые слова: *собственность, государственная собственность, собственность Украинского народа, коммунальная собственность, управление, административное право.*

Dzharty V.V. Legal nature of state property management: notes to the scientific debate. There is an attempt to clarify the legal nature of state property objects' management is made in the article. The authors defined the essence of the categories of «state property», «the property of the Ukrainian people», «municipal property»; the content of the categories «management» and «property management» is determined. Based on the conducted research author's definition of the notion «state property management» is formulated; public (administrative and legal) nature of state property objects' management is proved.

It is determined that the State Property Management is the activity of administrative bodies related to decision-making (performance actions) aimed at the disposal of the relevant material objects.

Keywords: *property, state property, the property of the Ukrainian people, municipal property, management, administrative law.*

Надійшла до редакції 18.11.2013