

**ПРОЦЕС УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ
ЯК ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 141–145

Аналіз процесу управління державним майном як предмет досліджень сучасної юридичної науки дає можливість розкрити зміст процесу управління державним майном, його місце в загальній системі державного управління, а також роль права у розвитку системи ефективного державного управління майном та визначити зміст поняття державного управління майном з позицій юридичної науки.

Активний розвиток системи державного управління, що зумовлений не лише тенденцією до ускладнення суспільних відносин, а й урізноманітненням функцій самої держави, ставить перед сучасною юридичною наукою, а також наукою державного управління, цілий ряд складних проблем, що пов'язані з науковим осмисленням та теоретичним моделюванням цих процесів управлінського впливу держави на ті чи інші суспільні відносини, які, власне, й забезпечують цілеспрямований розвиток як суспільства, так і самої держави. При цьому науково-юридичного осмислення потребує не тільки феномен державного управління в цілому, а й окремі процеси, що пов'язані з управлінським впливом держави на ті чи інші групи суспільних відносин. Очевидно, що однією з найважливіших сфер суспільного життя і розвитку є сфера майнових відносин, а отже процес управління державним майном є одночасно і важливим предметом наукових досліджень, і серйозною проблемою, яка потребує свого адекватного теоретико-методологічного осмислення.

Водночас, окреслюючи проблему управління державним майном, необхідно акцентувати на її актуальності для юридичної науки, причини якої пояснюються такими міркуваннями. По-перше, постаючи суб'єктом управління державним майном,

державна організація здійснює свою діяльність відповідно до цілого ряду визначених на найвищому конституційному рівні принципів, які встановлюють загальні орієнтири та параметри як відносно до самого управлінського процесу (наприклад, принцип законності передбачає, що управління державним майном має здійснюватись на основі законів та інших нормативно-правових актів та на їх виконання), так і до тих цілей, які мають бути реалізовані у ході цього процесу (наприклад, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, підвищення суспільного добробуту, стабілізація економічних та соціальних відносин, втілення принципів соціальної державності тощо). У зв'язку з чим стає очевидним, що процес управління державним майном не повинен досліджуватись лише в межах науки державного управління, оскільки він має потужну правову складову, яка суттєво актуалізується в умовах підвищення ролі права як універсального регулятора суспільних відносин у сучасному розвиненому демократичному суспільстві. По-друге, особливої актуальності дослідження правових вимірів процесу управління державним майном надає те, що його ефективність значною мірою залежить від чіткості та своєчасності прийняття і застосування тих юридичних норм, які дають можливість коригувати цей процес відповідно до об'єктивних суспільних

інтересів і потреб. Справді, з метою уникнення негативних феноменів зловживання у зазначеній сфері державного управління або неефективного управління державним майном, необхідна розробка такої законодавчої основи, яка б не лише створила систему гарантій у частині протидії цим явищам, а й гарантувала поступальний розвиток системи управління державним майном в інтересах не стільки окремих політиків або кланів, скільки всього суспільства. По-третє, не можна не вказати на те, що об'єктивна зміна домінуючих типів суспільних відносин, яка була зумовлена реалізованим Україною переходом від авторитарно-комуністичної системи суспільних відносин до демократичної і правової держави, актуалізувала потребу в перегляді сутності цілого ряду управлінських процесів, які так чи інакше пов'язані з визначенням ролі держави, а також пріоритетів її управлінської діяльності. Однією з найскладніших сфер реформування управлінського впливу держави є управління державним майном, яке повинно набути не тільки свого нового змістовного наповнення, а й нових аксіологічних правових орієнтирів, які покликані поставити цей процес на служіння суспільству, на реалізацію й забезпечення прав і свобод людини і громадянина як найвищої соціальної цінності (що прямо випливає зі змісту ст. 3 Конституції України).

Отже, ставлячи на меті комплексний аналіз процесу управління державним майном як предмета досліджень сучасної юридичної науки, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити правову сутність процесу управління державним майном, б) виявити основні властивості цього процесу, а також роль права у його забезпеченні, в) охарактеризувати специфіку управління державним майном як предмета досліджень сучасної юридичної науки.

Фактично на сьогодні у межах юридичної науки та науки державного управління сформувались два основні підходи до вивчення правової сутності цього явища. З одного боку, управління державним майном визначається у термінах цивільно-правових повноважень володіння, користування та

розпорядження майном, а з другого — цілий ряд науковців вважає, що майнові відносини не можна ототожнювати з відносинами щодо управління таким майном, а отже класична схема цивільно-правового аналізу не може застосовуватись у разі дослідження такого специфічного процесу, як управління державним майном. У першому випадку зміст управління державним майном тлумачиться у межах традиційних повноважень володіння, користування та розпорядження майном, які сукупно складають право власності [1, 73]. В останньому випадку йдеться про те, що управління майном, а також суміжні процеси контролю за використанням державного майна, повинні стати специфічним предметом правової науки [2, 67]. Доволі показовою у цьому аспекті є позиція Ю. Толстого, який доводить, що майнові відносини не можна ототожнювати з відносинами управління цим майном, а отже вони мають становити два відносно самостійних предмети правових досліджень [3, 91]. Разом з тим, можна вказати й на існування іншої парадигми аналізу феномену управління державним майном. Вона пов'язана насамперед з відмінністю власне управлінського та юридичного підходів. Зокрема, з позицій науки державного управління, управління державним майном традиційно визначається як “система організаційно-економічних відносин між різними суб'єктами (суб'єктами та менеджерами) з приводу організації відтворення та використання об'єктів державної власності шляхом застосування організаційно-економічних функцій, форм і методів з метою забезпечення реалізації основних соціальних та економічних інтересів суспільства та держави” [4, 31]. Проте такий підхід не розкриває повною мірою змісту управління державним майном з боку держави. Натомість, з погляду юридичної науки, управління державним майном тлумачиться як сукупність функцій, а отже — “прав та обов'язків державного органу щодо державного майна, а також як сукупність правових дій з приводу цього майна”, а не лише адміністративно-правові функції і акти управління [5, 25].

Водночас, представники обох зазначених підходів як правило виходять з того, що повноваження держави як власника у будь-якому разі включають у себе такі елементи: володіння, тобто право виключного фізичного контролю над річчю; користування, тобто право використання корисних властивостей речі; управління, тобто право вирішувати, хто і як може використовувати річ; дохід, тобто право володіти результатами використання речі; суверен, тобто право на відчуження, споживання, зміну або знищення речі; захист від експропріації речі та від заподіяння шкоди з боку зовнішнього середовища; передання речі у спадок; безстроковість володіння річчю; заборону на використання речі у спосіб, який може заподіяти шкоду іншим особам; відповідальність у вигляді вилучення речі для оплати боргу; залишковий характер, тобто право на здійснення процедур та інститутів, які забезпечують відновлення порушених правомочностей власника речі. Утім, говорячи про управління державним майном, необхідно наголосити на цілому ряді специфічних властивостей, які притаманні державі як власнику.

В першу чергу, характеризуючи управління державним майном як предмет юридичних досліджень, варто акцентувати увагу на тому, що управління державною власністю — це суб'єктивне право, тобто закріплена нормами права правомочність органу виконавчої влади організувати і спрямовувати роботу економічних структур, забезпечувати правовими засобами ефективне функціонування об'єктів державної власності в умовах ринку, що, в свою чергу, передбачає ефективне використання таких засобів управління державним майном, як припис, регулювання, координація, узгодження, публічний договір, дозвіл, ліцензування, контроль, а також застосування примусових заходів та адміністративного впливу за порушення законності. Наразі найбільші повноваження щодо управління державним майном, у тому числі розпорядження ним, має Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади. У свою чергу Кабінет Міністрів України може здійснити переда-

чу зазначених повноважень іншим органам держави для більш ефективного управління цим майном. У цьому ж контексті варто навести позицію І. Спасиво-Фатєєвої, яка аргументує, що управління державним майном є нічим іншим як “діяльністю визначених законом органів держави щодо здійснення повноважень з питань: а) закріплення державного майна за створюваними юридичними особами публічного права; б) передачі державного майна до статутних фондів корпорацій і реалізації прав учасника господарських товариств або акціонера; в) здійснення контролю за ефективністю використання державного майна юридичними особами публічного права і корпораціями за участю держави; г) визначення напрямів використання державного майна юридичних осіб приватного права” [6, 11].

По-друге, досліджуючи процес управління державним майном як предмет власне юридичної науки, слід наголосити, що суттєвим фактором, який гальмує юридичну розробку цього поняття, є те, що сучасне національне законодавство досі не містить нормативного визначення самого поняття “управління державним майном”. Одним з перших кроків у цьому напрямі слід назвати Указ Президента України “Про врегулювання деяких питань, пов'язаних з процесом управління об'єктами державної власності” від № 736/98 від 4 липня 1998 р. З цього погляду управління державним майном описується як здійснення відповідними органами державного управління повноважень по володінню, використанню та розпорядженню об'єктами державної власності, до яких насамперед належать питання утворення, реорганізація та ліквідація державних юридичних осіб, надання їм відповідного майна та забезпечення належного контролю за його використанням, а також економічно-правові засоби впливу на господарську діяльність державних організацій.

По-третє, в процесі аналізу поняття державного управління об'єктами державної власності як предмета юридичних досліджень слід звернути увагу на те, що його не можна розглядати у відриві від функцій,

які здійснюються в процесі управління державним майном. Знання функцій, в яких відображається зміст управління, створює передумови для визначення компетенції органів державної влади, їх організаційної структури, форм та методів управлінської діяльності тощо. Разом з тим дослідження функцій управління має пряме відношення до вирішення багатьох питань, що постають у процесі становлення ефективної системи управління державним майном. Характерною особливістю цих функцій є те, що вони універсальні, тобто такі, що пронизують діяльність органів виконавчої влади в усіх сферах державного управління, в тому числі у сфері управління державним майном. Тобто, йдеться про те, що в процесі управління державним майном здійснюється одна й та сама система функцій управління, що властива іншим сферам державного управління. До цієї системи здебільшого належать функції інформації, організації, прогнозування, планування, регулювання, координації та контролю, які прийнято називати загальними або основними. У різних варіантах ці функції державного управління, які хоч і називаються іноді по-різному, проте в основному відтворюються в переважній більшості робіт. Ці функції управління притаманні й державі як суб'єкту управління державним майном, яка здійснює їх через розгалужену систему органів державного управління (апарат державного управління), внаслідок чого вони набувають специфічних рис. Природа функцій державного управління, їх найважливіші риси багато в чому зумовлені сутністю держави та її основними функціями, завданнями і цілями як організації політичної влади. Йдеться про те, що вони здійснюються від імені та в інтересах держави й на основі застосування державно-владних повноважень, якими органи державного управління наділені законом з метою реалізації цих функцій. Зважаючи на те, що держава здійснює свої завдання та функції через розгалужену систему органів державної влади, комплекс функцій держави та функцій державного управління трансформується у функції різноманітних державних органів

По-четверте, одним із ключових аспектів дослідження управління державним майном як предмета юридичної науки є визначення методів державного управління, під якими розуміють способи владно-організуючого впливу органів виконавчої влади на керовані об'єкти управління. Зміст методів управління державним майном опосередковується у тих повноваженнях (правах і обов'язках), якими наділені відповідні органи державного управління у цій сфері.

Отже, підбиваючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, на сьогодні стає дедалі очевидною потреба у розширенні кола досліджень процесу управління державним майном, що передбачає вихід за межі власне науки державного управління і застосування методів, що притаманні юридичній науці. Це дає змогу наповнити поняття управління державним майном конкретним юридичним змістом, а також визначити специфічні властивості цього процесу як одного з напрямів реалізації повноважень держави в галузі державного управління як такого. По-друге, специфіка управлінської діяльності держави у сфері управління державним майном як предмета юридичних досліджень відображається у цілях, функціях та методах діяльності органів виконавчої влади, до повноважень яких чинним законодавством України віднесено управління державним майном у межах традиційних правомочностей володіння, користування та розпорядження майном, які сукупно складають право державної власності. По-третє, говорячи про визначення поняття управління державним майном у межах сучасної юридичної науки доцільно характеризувати його як закріплені правовими нормами правомочності органів виконавчої влади організовувати і спрямовувати роботу економічних структур, забезпечувати правовими засобами ефективно функціонування об'єктів державної власності в умовах ринку, що пов'язано з ефективним використанням таких засобів управління державним майном, як: припис, регулювання, координація, узгодження, публічний договір, дозвіл, ліцензування, контроль, а також застосуван-

ням примусових заходів та адміністративного впливу за наявні порушення принципу законності.



Література

1. Переверзев О. М. Корпоративний контроль в акціонерних товариствах: теоретичні засади та основні напрямки удосконалення // Вісн. Донецьк. ун-ту. Сер.: Економіка і право. — 2004. — № 1. — С. 355–360.

2. Геєць В. М. Взаємодія глобального та національного в сучасних умовах // Проблеми економіки переходного общества: Сб. науч. тр. ученых России и Украины / Под ред. В. М. Геєца, Д. С. Львова. — Запорожье, 2004. — С. 6–15.

3. Чухно А. А. Постіндустріальна економіка: теорія, практика та їх значення для України. — К.: Логос, 2003. — 631 с.

4. Указ Президента України "Про інвестиційні фонди й інвестиційні компанії" № 55/94 від 19.02.1994, ред. від 15.03.2001. — [Електронний ресурс]: законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. Закон України "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна" № 2864-III від 29.11.2001, ред. від 09.11.2004. — [Електронний ресурс]: сайт нормативно-законодавчої бази "Нормативні акти України". — Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/show.php?code=2864-14>

6. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр. Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. — 2000. — № 16. — С. 5–12.

Потреба у розширенні кола досліджень процесу управління державним майном передбачає вихід за межі власне науки державного управління і застосування методів, що притаманні юридичній науці. Це дає змогу наповнити поняття управління державним майном конкретним юридичним змістом, а також визначити специфічні властивості зазначеного процесу як одного з напрямів реалізацій повноважень держави в галузі державного управління.

Потребность в расширении круга исследований процесса управления государственным имуществом предполагает выход за пределы собственно науки государственного управления и применения методов, присущих юридической науке. Это позволяет наполнить понятие управления государственным имуществом конкретным юридическим содержанием, а также определить специфические свойства данного процесса как одного из направлений реализации полномочий государства в области государственного управления.

The need for expansion of the research process of state property management involves going beyond the actual science of public administration and application of methods that are inherent legal doctrine. That you can fill the concept of state property management specific legal meaning, and to identify specific properties of this process as one of the areas of implementations of state responsibilities in the field of public administration as such

Надійшла 20 січня 2012 р.