

О. О. КРАВЧУК. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Розглядаються адміністративні правовідносини як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні. Зроблено висновки щодо структури зазначених правовідносин, їх об'єкту, суб'єктів та змісту, вказано на деякі їх особливості.

Ключові слова: державна власність, управління майном, механізм адміністративно-правового регулювання, правовідносини, об'єкт правовідносин, зміст правовідносин.

Рассматриваются административные правоотношения как элемент механизма административно-правового регулирования управления имуществом государственной собственности в Украине. Сделаны выводы о структуре данных правоотношений, их объекте, субъектах и содержании, указано на некоторые их особенности.

Ключевые слова: государственная собственность, управление имуществом, механизм административно-правового регулирования, правоотношения, объект правоотношений, содержание правоотношений.

Administrative legal relations such as an element of mechanism of administrative legal regulation of state property management in Ukraine are considered in the article. Conclusions about the structure, object, subjects, content of these relations are made.

Key words: state property, property management, mechanism of administrative legal regulation, legal relations, object of legal relations, subjects of legal relations, content of legal relations.

Одним із елементів механізму адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні є адміністративно-правові відносини у сфері здійснення такого управління.

Нормативно-правове регулювання відносин з управління майном державної власності в Україні є недосконалим, мають місце прогалини в праві, колізії, зони «слабкого» регулювання, деякі ділянки відносин урегульовані доволі поверхово.

З огляду на таке, в пропонованій статті розглянемо особливості адміністративних правовідносин у сфері управління майном державної власності в механізмі їх адміністративно-правового регулювання.

Розв'язання зазначеної проблеми сприяє вирішенню загальнонаукової проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні.

Розгляду особливостей правовідносин в механізмі правового регулювання та адміністративно-правових відносин як їх особливого виду присвячені роботи багатьох учених-правознавців, зокрема С.С. Алексєєва, І.П. Голосніченка, С.Л. Горьової, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, В.І. Курила, Б.М. Лазарева, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник В.С. Основіна, О.І. Остапенка, Г.І. Петрова, Є.С. Фролова, О.І. Харитонової, Б.В. Шейндліна, Л.С. Явича. Відносини в сфері управління майном державної власності були предметом розгляду в роботах С.М. Братуся, А.В. Венедиктова, А.В. Винницького, А.В. Дягілева, О.С. Матненка, Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева та інших учених. Однак дослідження адміністративних правовідносин як елементу механізму адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні в роботах останніх років відсутній, а тому зазначене питання розглядається в новому світлі.

Управління державною власністю як адміністративну діяльність характеризував ще А.В.Венедиктов¹. Як зазначав Ю.М. Козлов, міністерство, підприємство практично здійснюють діяльність з управління державним майном, і суть цього управління – адміністративна, отже корінь розв'язання всіх проблем, пов'язаних із управлінням суспільним надбанням – можна знайти перш за все й головним чином в адміністративно-правовому механізмі, що використовується державою в цих цілях². Отже, як уже наголошувалося нами в одній із робіт, суспільні відносини, що виникають у ході здійснення уповноваженими на те суб'єктами функцій щодо управління майном державної власності, управлінські процеси, адміністративні процедури, пов'язані зі здійсненням такої управлінської діяльності врегульовані нормами адміністративного права³.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» визначає управління об'єктами державної власності як «здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб».

Правовідносини, – наголошував Б.В. Шейндлін, – це вольові суспільні відносини, що виражають врегульовані нормою права індивідуалізовані фактичні відносини, що мають властивість регулювати поведінку їх учасників з допомогою закріплених за ними повноважень і юридичних обов'язків⁴.

Згідно з визначенням С.С. Алексеева, правовідносини – це індивідуалізовані зв'язки між особами, що виникають на основі норм права, характеризуються наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків і підтримуються (гарантуються) примусовою силою держави. Реалізація всіх юридичних норм, – наголошує правознавець, – обов'язково проходить стадію суб'єктивних прав і обов'язків, що утворюють правовідносини⁵. На думку Л.С. Явича, державна воля, виражена в юридичних нормах, визначає передумови для створення правових відносин, умови їх виникнення, зміни і припинення, визначає конкретні права і юридичні обов'язки суб'єктів, забезпечує реалізацію цих прав і обов'язків застосуванням у необхідних випадках державного примусу, – тим самим юридичні відносини виявляються конкретним і специфічним проявом впливу норми права на поведінку людей. Норми права говорять про необхідну і можливу поведінку; у правових відносинах ми зустрічаємося саме з цією необхідною і можливою поведінкою, що здійснюється фактично, насправді, а отже, – робить висновок Л.С. Явич, – правовідносини – це визначений результат і разом з тим шлях подальшого впливу норм права на фактичні відносини⁶.

Ю.М. Козлов зазначав, що адміністративні правовідносини – є одним із конкретних видів правовідносин, вони, природно, включають в себе всі характерні риси правовідносин взагалі, але разом із тим, вони мають ряд специфічних особливостей, що відрізняють їх від правовідносин інших видів (наприклад, цивільно-правових). Наявність цих особливостей, – на думку вченого, – зумовлена, перш за все специфікою тієї галузі (сфери) суспільного життя, в якій цього роду суспільні відносини виникають і розвиваються, та характером (призначенням) їх юридичної бази, тобто адміністративно-правових норм⁷. Адміністративні правовідносини, – вказувалося в літературі, – відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру⁸. В.І. Курило, який досліджував адміністративно-правові відносини в аграрному секторі, розуміє під

ними врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини у цій галузі у вигляді стійких правових зв'язків між їх сторонами (суб'єктами), що виникають у процесі реалізації ними суб'єктивних прав та обов'язків на підставі приписів адміністративно-правових норм, якими встановлені і гарантовані⁹.

Управлінські відносини, – вказує І.П. Голосніченко, – під впливом адміністративного права набувають обов'язковості; якість визначеності управління набуває після прийняття відповідної норми, що наділяє суб'єктів управлінських відносин відповідними правами і обов'язками¹⁰.

Результати проведеного нами аналізу правового регулювання конкретних напрямків управлінської діяльності у сфері управління майном державної власності показують, що до управлінських правовідносин у сфері управління об'єктами права державної власності зокрема належать правовідносини щодо: визначення органів виконавчої влади, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності та передачі їм таких об'єктів, передачі об'єктів державної власності в інших випадках; призначення уповноважених осіб на виконання функцій з управління корпоративними правами держави та інших об'єктів державної власності; управління корпоративними правами держави; створення та ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності; інвентаризації об'єктів державної власності; здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; відчуження та списання об'єктів державної власності; затвердження та виконання річних фінансових планів державних підприємств; надання погоджень, дозволів при наданні в оренду державного майна, здійснення контролю за його використанням (в т.ч. виконанням орендарями інвестиційних і технічних програм розвитку орендованих об'єктів) та надходженням орендної плати; затвердження установчих документів (статутів, положень) підприємств, установ та організацій здійснення контролю за їх дотриманням; конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання, укладення і розірвання контрактів з керівниками державних підприємств, установ, організацій і господарських структур та здійснення контролю за їх виконанням. У кожному конкретному випадку суб'єкти правовідносин мають відповідні права і взаємопов'язані з ними обов'язки щодо відповідних майнових об'єктів, які належать до державної власності.

У літературі наголошувалося на тому, що управління і організаційна діяльність – особливий вид суспільних відносин¹¹. Саме управлінські відносини – є об'єктом регулюючого впливу адміністративно-правових норм¹².

Вбачається, що при розгляді відносин у сфері управління майном державної власності необхідно відмежовувати державне управління в сфері державної власності та правовідносин у сфері управління майном державної власності. До правовідносин у сфері управління майном державної власності, окрім безпосередньо управлінських відносин, належать також відносини, пов'язані з управлінням об'єктами права державної власності, що виникають наприклад під час надання адміністративних послуг, розгляду звернень, запитів і скарг, внутрішньоорганізаційної діяльності.

При дослідженні адміністративних правовідносин у сфері управління майном державної власності важливе значення має розгляд питання їх структури. Залежно від складу елементів адміністративно-правових відносин, – як вказувала С.Л. Горьова, – визначається зміст норм адміністративного права¹³.

Відзначаючи відсутність досить усталеного складу як структури адміністративно-правових відносин, так і особливостей, що впливають на їх формування, розвиток та припинення, О.І.Остапенко більш доцільним вважає розгляд особли-

востей адміністративно-правових відносин із урахуванням їх об'єкта, суб'єкта, право- та дієздатності й відповідальності у разі їх порушення¹⁴. О.І. Харитонова до складу структури правовідносин включає такі елементи: суб'єкти правовідносин, об'єкт правовідносин, зміст правовідносин, до якого входять права уповноважених учасників правовідносин та обов'язки зобов'язаних учасників правовідносин¹⁵.

Розглядаючи права і обов'язки як елементи змісту правовідносин, С.С. Алексєєв наводить у якості прикладу правомочностей, які завжди пов'язані з реальним наявним об'єктом – матеріальним чи духовним благом – таку правомочність як право на фактичне володіння і користування соціальними благами, зокрема правом власності. Ученим зазначається, що таке суб'єктивне право, правомочність на позитивні дії опосередковано пов'язане із правом вимагати від інших осіб утриматися від дій певного роду. Об'єктом правовідносин автор визначає ті явища навколишнього світу, на які спрямовані суб'єктивні юридичні права і обов'язки. Вчений наголошує на тому, що об'єкт – це завжди дещо зовнішнє до юридичного змісту правовідносин, тобто те, що знаходиться поза суб'єктивними правами та обов'язками¹⁶.

Ю.М. Козлов зазначає, що різноманітні суспільні відносини, які підлягають упорядкуванню в процесі соціального управління, і є об'єктом такого управління; при цьому і саме соціальне управління являє собою суспільні відносини; перші із зазначених відносин – є відносинами на рівні об'єкта управління, а другі – як раз і представляють собою управлінські суспільні відносини. Безпосереднім об'єктом соціального управління, на думку вченого, є поведінка, дії та вчинки людей; об'єктами ж адміністративних правовідносин слід вважати діяльність, дії, поведінку людей. Навіть у випадку передачі майна, – вказував Ю.М. Козлов, – об'єктом правовідносин є поведінка людей, пов'язана з такою передачею; відповідно саме майно – це відповідь на питання щодо чого складаються такі відносини¹⁷. Н.Р. Нижник наголосувала на тому, що об'єкти управління – є саме суб'єктами державно-управлінських відносин, і суб'єктами правовідносин, носіями прав та обов'язків¹⁸. Наближаючи теоретико-правове поняття об'єкта правовідносин до філософського поняття «речі», В.С. Основін визначає об'єкт правовідносин як явище реальної дійсності, що володіє системою істотних властивостей або якостей, з якими норма права пов'язує правомочності та обов'язки учасників правовідносин. Саме предмет чи явище, що поєднує суб'єктів, пов'язаних правомочностями і обов'язками, – вказує вчений, – є об'єктом правовідносин, або їх предметом. Оскільки всяка дія людини, будь-який її вчинок з чимось пов'язаний і спрямований на досягнення певного результату, то держава в кожній правовій нормі передбачає певну поведінку громадян і предмет, з яким вона пов'язана, при цьому поведінка громадян при цьому може пов'язуватися з найрізноманітнішими предметами, а не лише з їх діями¹⁹. О.П. Коренєв зазначає, що у випадках, коли адміністративні правовідносини встановлюються з приводу речей, їх об'єктом є дії сторін, а речі (матеріальні і нематеріальні блага – є предметом правовідносин²⁰.

О.І. Харитонова вказує на існування правових відносин, у яких головним є юридичний обов'язок активного характеру, і об'єкт таких відносин у багатьох випадках не має самостійного значення (їх об'єктом є результат дій зобов'язаної особи, невід'ємний від її поведінки); а є також правові відносини, в яких об'єкт виступає у вигляді матеріального чи нематеріального блага, яке можна відділити від поведінки (в цих відносинах об'єкт має велике значення, а тому має бути точно визначений, оскільки від нього зокрема залежать особливості змісту пра-

вовідносин). Ученим наголошується на необхідності розмежовувати поняття об'єкта суб'єктивних прав, якими є матеріальні та нематеріальні блага, та поняття об'єктів правовідносин, якими, на її думку, є ті суспільні відносини, що будучи врегульованими нормами права, стають правовідносинами. Об'єктом (предметом) адміністративно-правових управлінських відносин автор визначає суспільні відносини у сфері державного управління²¹.

На нашу ж думку, у відносинах, що виникають у сфері управління майном державної власності, зводити поняття об'єкта адміністративно-правових відносин до поведінки та дій їх суб'єктів – не слід. Поведінка та дії, на нашу думку, мають більше відношення до категорії змісту правовідносин, – тобто суб'єктивних прав та обов'язків сторін та наступної стадії правового впливу: актів реалізації прав і обов'язків. Урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини в сфері управління майном державної власності як елемент механізму правового регулювання, дійсно, впливають на поведінку людей в цій сфері. Об'єктами ж, щодо яких виникають управлінські відносини в цій сфері, є конкретні матеріальні і нематеріальні блага (майно), що перебувають у державній власності. Саме щодо таких матеріальних і нематеріальних благ в суб'єктах правовідносин виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

Тож наприклад в адміністративно-правових відносинах щодо передачі об'єктів права державної власності, що виникають на підставі відповідних актів застосування адміністративно-правових норм, прийнятих компетентними органами, об'єктом правовідносин, на наш погляд, є майнові об'єкти, що підлягають передачі; права і обов'язки учасників цих відносин – представляють собою зміст відповідних правовідносин, ці учасники є суб'єктами відповідних правовідносин.

Адміністративні правовідносини, – зазначав Ю.М. Козлов, – є юридичною формою взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління: в цих відносинах завжди слід виділяти учасника, який виступає в ролі суб'єкта державного управління, покликаного від імені держави реалізовувати цілі виконавчо-розпорядчої діяльності, та учасника, щодо якого здійснюються управлінські функції. Із цього випливає, що поняття суб'єкта адміністративних правовідносин і суб'єкт державного управління не співпадають (орган управління є суб'єктом управління і суб'єктом правовідносин, а учасник, щодо якого здійснюється управлінський вплив, є об'єктом управління і суб'єктом правовідносин)²².

Аналізуючи права і обов'язки учасників адміністративних правовідносин, Г.І. Петров зазначав, що численні та різноманітні права організацій та їх службовців у сфері управління, взяті в найбільш загальному вигляді, зводяться до їх права вирішувати питання їх компетенції²³.

Б.М. Лазарев вказував на те, що встановлюючи компетенцію органів державного управління, держава з допомогою правових норм регулює відносини трьох видів: постійно триваючі відносини між державою і її органом, відносини між органами управління і керованими об'єктами, відносини між органами управління та іншими органами держави, між різними органами управління²⁴.

Компетенцію владних суб'єктів у сфері управління об'єктами державної власності визначено у формі функцій і повноважень тих чи інших органів у статтях 5–10 Закону України «Про управління об'єктами державної власності». Окрім цього, конкретні повноваження, функції, предмети відання зазначених суб'єктів можуть передбачатися іншими актами чинного законодавства. Законодавство також вказує на обов'язковість виконання актів зазначених владних суб'єктів (ст. 50 Закону «Про Кабінет Міністрів України», ст. 23 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», ст. 6 Закону «Про місцеві державні адміністрації»). Із цьо-

го впливає правовий обов'язок зобов'язаних суб'єктів у правовідносинах по здійсненню тих чи інших дій в межах правовідносин, що виникають, змінюються або припиняються на підставі відповідних актів. Щодо правовідносин, які виникають, змінюються або припиняються не на підставі актів названих органів (в т.ч. по розгляду звернень, заяв, скарг а також підготовчих, організаційних, контрольних, інформаційних відносин), – законодавством також передбачаються відповідні права і обов'язки органів управління, їх посадових осіб та інших учасників цих відносин. Тож на нашу думку, вирішення відповідних питань управління майном державної власності у межах визначеної законом компетенції – є правом, і обов'язком відповідних органів управління майном державної власності і їх посадових осіб.

Система суб'єктів управління об'єктами державної власності на сьогодні на законодавчому рівні визначена в ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності». До цих суб'єктів належать Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України; міністерства та інші органи виконавчої влади, Національна академія наук України, галузеві академії наук; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації, а також юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави. Основні засади організації побудови системи суб'єктів управління майном державної власності та регулювання їх компетенції в чинному законодавстві України та відповідні проблеми, що виникають в цій сфері розглядаються нами в окремій статті.

Виходячи з вищезазначеного, вважаємо за можливе зробити такі висновки:

1. Адміністративні правовідносини у сфері управління майном державної власності є одним із елементів механізму адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності у відповідній сфері.

Правовідносини з управління об'єктами права державної власності виникають в процесі здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними законодавством, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

До правовідносин у сфері управління майном державної власності, окрім безпосередньо управлінських відносин, належать також відносини, пов'язані з управлінням об'єктами права державної власності, що виникають наприклад під час надання адміністративних послуг, розгляду звернень, запитів і скарг, внутрішньоорганізаційної діяльності.

2. Правовідносини у сфері управління майном державної власності пов'язані із адміністративно-правовими нормами, оскільки виникають лише у зв'язку із врегулюванням відповідних суспільних відносин нормами адміністративного права; ці правовідносини тісно пов'язані із актами реалізації прав та обов'язків, особливо із такою формою реалізації як застосування права, оскільки значна частина таких відносин може виникати і виникає лише на підставі актів застосування права.

Характерною особливістю здійснення управлінської діяльності щодо майна державної власності є те, що воно здійснюється переважно шляхом видання уповноваженими суб'єктами нормативних та індивідуальних правових актів управління.

3. Об'єктами адміністративних правовідносин у сфері управління майном державної власності, щодо яких виникають управлінські відносини в цій сфері, є конкретні матеріальні і нематеріальні блага (майно), що перебувають у державній

власності. Саме щодо таких матеріальних і нематеріальних благ в суб'єктів правовідносин виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

4. До суб'єктів адміністративних правовідносин в сфері управління майном державної власності належать суб'єкти управління об'єктами права державної власності, а також фізичні та юридичні особи, які відповідно до законодавства мають права та обов'язки у зазначеній сфері.

Вирішення питань управління майном державної власності у межах визначеної законом компетенції – є правом, і обов'язком відповідних органів управління майном державної власності і їх посадових осіб.

З огляду на підвищення сучасних вимог до якості управлінських послуг, подальше дослідження механізму адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності є перспективним та актуальним.

1. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. – М.–Л., 1948. – С. 328–329.
2. *Государственное* управление социалистической общенародной собственностью / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1983. – С. 87–88.
3. *Кравчук О.О.* Проблеми адміністративно-правового регулювання управління майном державної та комунальної власності // Державне управління та місцеве самоврядування: тези ІХ Міжнар. наук. конгресу, 26–27 березня 2009 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – С. 71.
4. *Шейндлин Б.В.* Норма права и правоотношение // Вопросы общей теории советского права: Сб. статей под ред. С.Н.Братуся. – М., Госюриздат. – 1960. – С. 142–147.
5. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций в 2 т. – Свердловск. – 1972. – Т. 1. – С. 251–257.
6. *Явич Л.С.* К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права: Сб. статей под ред. С.Н. Братуся. – М., Госюриздат. – 1960. – С. 50–51.
7. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. – М., 1976. – С. 59–60.
8. *Адміністративне* право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): Монографія за заг. ред. В. В. Галунька. – 2010. – С. 67.
9. *Курчило В.І.* Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – К., 2008. – С. 22.
10. *Голосніченко І.П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. – К., 1991. – С. 87.
11. *Братусь С.Н.* О разграничении гражданского и административного права // Проблемы гражданского и административного права. – Л., 1962. – С. 55.
12. *Козлов Ю.М., Фролов Е.С.* Научная организация управления и право. – М., 1986. – С. 212.
13. *Горьова С.Л.* Нормы административного права (проблеми теорії та практики нормотворення): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000. – С. 4.
14. *Остапенко О.І.* Особливості адміністративно-правових відносин // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спец. випуск у 2 ч. – Ч. 1. – С. 126.
15. *Харитонов О.І.* Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). – О., 2004. – С. 75.
16. *Алексеев С.С.* Цит. работа. – Т. 1. – С. 311–312, 329–332.
17. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. – М., 1976. – С. 17–18, 112.
18. *Ниженник Н.Р.* Правовое регулирование государственно-управленческих отношений: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Российская академия управления. – М., 1992. – С. 5.
19. *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения. – М., 1965. – С. 62–65.
20. *Коренев А.П.* Административное право России: Учебник. В 3-х ч. – М., 1999. – Ч. 1. – С. 55.
21. *Харитонов О.І.* Цит. праця. – С. 83, 253, 291.
22. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. – М., 1976. – С. 65–66.
23. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. – Л., 1972. – С. 78.
24. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 17.