

**МЕТОДИКА ВИКОНАННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНОЇ РОБОТИ ЗА ТЕМОЮ
«ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ
ОБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ»**

В Інституті економіко-правових досліджень НАН України (далі — Інститут) з 1 січня 2012 р. розпочато роботу над виконанням трирічної науково-дослідної теми, присвяченої вкрай важливим і невідкладним питанням правового забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності.

Актуальність цієї теми за сучасних умов розвитку економіки України і її вибір в якості предмета фундаментальних наукових розробок обумовлені ключовими трансформаційними процесами, які наразі відбуваються в економічній

і правовій системах нашої держави. При цьому ключову роль у цих процесах має відігравати публічна власність як майнова основа функціонування держави та запорука участі народу України у визначенні стратегічних напрямів економічної політики, реалізації відправних засад публічного господарського порядку, забезпеченні балансу державного регулювання та ринкової саморегуляції господарської системи країни.

Основним призначенням публічної власності слід визнати, передусім, забезпечення життєдіяльності держави, її національного, у
© В. А. Устименко, 2013

тому числі економічного, суверенітету, економічної самостійності територіальних громад, функціонування державного і комунального секторів економіки України. Саме публічна власність, яка представлена об'єктами права державної і комунальної власності, спрямована на захист публічних інтересів, у зв'язку з чим у науковій літературі зустрічається згадка про неї як усупільнений тип власності. У той же час публічна власність нерідко виступає як «відправна точка» для формування приватної власності й приватного сектора економіки. Звісно, не заперечуючи важливості для розвитку ринкових відносин присутності в економіці країни приватної власності, слід пам'ятати про пасивну участь такої в реалізації публічних інтересів суспільства. Тим більше, в деякій мірі такий підхід до визначення ступеню залучення власності у вирішенні громадських завдань заохочується в Конституції України від 28.06.1996 р. Зокрема, ч. 3 ст. 13 Основного Закону України свідчить про те, що власність не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству. Це підтверджують і результати аналізу Конституцій розвинених зарубіжних країн, що свідчать про закріплені постулат, відповідно до якого власність повинна використовуватися на благо (наприклад, про це сказано в ч. 2 ст. 14 Конституції Федеративної Республіки Німеччини). Додатково в останні десятиліття зарубіжні правові системи почали виходити з квінтесенції обмеження правового режиму приватної власності й інтересів великих компаній в цілях досягнення суспільно значущих результатів і захисту публічних інтересів.

Таким чином, у світлі заявленого вкрай важливо визначитися з методами і засобами управління публічною власністю, які можуть не лише приносити дохід державі й територіальним громадам, але забезпечувати її збереження для майбутніх поколінь. Адже нерідко, намагаючись отримати миттєвий прибуток, суб'єктами управління державною або комунальною власністю здійснюються стратегічно невірні кроки. Нині досить поширеним явищем стало прийняття рішень про продаж об'єктів публічної власності при існуванні паралельної можливості їх передачі в оренду чи концесію. Зокрема, більшість об'єктів важкої промисловості змінили форму власності в умовах їх стабільної господарської діяльності при наявній можливості та вигоді їх надання у строкове платне господарське користування. Реалізуючи повноваження

з розпорядження майном, змістовно пов'язаних з функцією управління, навряд чи варто покладатися на подальший позитивний синергетичний ефект від роботи приватизованих цілісних майнових комплексів підприємств та інших об'єктів, що знаходяться у приватній власності. У зв'язку з цим слід звернути увагу на досить репрезентативну інформацію, що приводиться в періодичному друці, згідно з якою в 1992 р. частка недержавних основних фондів складала 26,7 % і рентабельність економіки України сягала 29,9 %, а у 2008 р. ці показники склали відповідно 52 % і 3,9 %. Отже, метод управління публічною власністю, спрямований на применшення її об'єктного складу, викликає сумніви і побоювання, що робить його неприйнятним на найближчу перспективу.

Крім того, особливо важливим в досліджуваній темі представляється питання забезпечення збереження і дбайливого управління природними ресурсами. Останні представлені земельними, водними, повітряними та іншими ресурсами, являють собою оплот права власності Українського народу і реалізація управлінських функцій відносно таких об'єктів вимагає максимальної узгодженості з нормами чинного законодавства і врахування публічних інтересів. Звичайно, законодавство України, яке визначає правовий режим природних ресурсів, не позбавлене недоліків, що значно ускладнює правозастосування. Зокрема, досі невирішеними залишаються питання розмежування земель державної й комунальної власності, залучення земель сільськогосподарського призначення в господарський обіг, формування ринку земель і проведення в Україні земельних торгів та ін. Безперечно, дати відповіді на усі або на основну частину вказаних та інших питань намічено завданнями цього дослідження.

Розробляючи пропозиції й рекомендації з подолання тих або інших проблем як правотворчого, так і правозастосовного характеру, в полі зору повинні знаходитися також питання пошуку шляхів попередження зловживань з боку суб'єктів управління публічною власністю. Показовим у цьому сенсі є Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» від 17.03.2011 р., спрямований, по суті, на нівелювання негативних проявів діючої системи управління окремими об'єктами публічної власності. Як відзначено у преамбулі цього Закону,

метою його прийняття є попередження масових проявів зміни цільового призначення й забудови окремих земельних ділянок рекреаційного призначення. У свою чергу, оскільки питання зміни цільового призначення земель віднесені до відання уповноважених органів державної влади і місцевого самоврядування, остільки логічно припустити, що введення мораторію спрямоване на обмеження дій суб'єктів управління, які приймають рішення без урахування інтересів народу в контексті ч. 1 ст. 13 Конституції України. Казуїстичність земельного законодавства призводить також до того, що здійснювані, з порушенням встановленого порядку, відчуження земельних ділянок заподіюють значний збиток державі і територіальним громадам. На підтвердження цього в центральних друкованих виданнях приводиться інформація про те, що лише в одній з областей України, за попередніми оцінками, збиток при такому відчуженні може скласти 10 млрд дол. США.

Як переконує позитивний зарубіжний досвід у сфері управління публічною власністю, вирішенню значного числа проблем або ж попередженню їх виникнення сприяють методи господарського планування. Помилково, визнаючи неповноцінність і архаїчність застосування планування як функції управління в умовах сучасної ринкової економіки, багато країн пострадянського простору, у тому числі й Україна, у перші роки незалежності визнали недоцільним звернення до цього засобу державного регулювання економічних відносин. При цьому безпідставно домінувала точка зору, згідно якої країни Західної Європи і США успішно розвиваються завдяки відсутності планових інструментів, стримуючих економічний розвиток. Насправді ж ще з кінця 60-х років ХХ століття у США була впроваджена система «гнучкого» п'ятирічного планування, яка до теперішнього часу демонструє високу ефективність організації економіки країни. До того ж, не менша увага питанням планування приділяється в більшості західноєвропейських держав, зокрема, Франція визнана країною, де вперше були впроваджені механізми індикативного планування.

У результаті лише на початку ХХІ століття в Україні починають на законодавчому рівні звертатися до цього інструменту організації господарських зв'язків, надавши йому програмно-цільовий характер. У найбільш чіткому виді основа для розвитку відносин із планування і прогнозування економічних відносин отри-

мала віддзеркалення в нормах Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. Звичайно, положення останнього в цій частині вимагають свого логічного продовження, що повинно знайти закріплення в Законі України «Про державне стратегічне планування». Розробка цього законопроекту передбачена в п. 1.3 завдань Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Первинний текст проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» був заздалегідь розглянутий розробниками цієї науково-дослідної теми з підготовкою відповідних пропозицій з його доопрацювання (вих. лист від 01.11.2010 р. № 299/632). Як бачиться, роботу в цьому напрямі слід продовжувати з посиленням акценту на питаннях впровадження елементів господарського планування у сферу управління об'єктами публічної власності.

Важливим є і те, що розробка відзначеного законопроекту передбачена в Національному плані дій на 2011 рік у рамках заходів, об'єднаних під рубрикою «поліпшення управління державними фінансами». І це цілком зрозуміло, оскільки планувати означає бути обізнаним про стан розвитку економіки, що, у свою чергу, дозволяє суб'єктам управління ефективніше (у значенні економічніше) приймати рішення відносно об'єктів публічної власності, уникаючи нецільового витрачання бюджетних коштів. У зв'язку з цим значно підвищується роль фінансових, насамперед податкових, інструментів, спрямованих на забезпечення збалансованості дохідної і видаткової частин державного і місцевого бюджетів. Представляється, що відмічені питання доцільно буде розглянути в рамках запланованої окремої підтеми з підготовкою відповідних теоретико-прикладних пропозицій.

Безсумнівно, проблематика публічної власності значна і передати усе її різноманіття в такій стислій формі не уявляється можливим. Проте приведені вище питання, що характеризують стан відносин публічної власності в Україні, слід визнати ключовими, на вирішенні яких належить сконцентрувати зусилля авторському колективу. Актуальності цій науково-дослідній темі надає ще і те, що нині відсутній єдиний нормативний акт, який би визначив поняття публічної власності і її співвідношення з іншими формами власності, підстави виникнення і припинення публічної власності, повноважен-

ня суб'єктів права власності й суб'єктів управління об'єктами публічної власності, порядок і можливі правові форми господарського використання публічної власності, порядок реалізації права власності Українського народу, перелік об'єктів, віднесених до суспільного надбання, підстави і форми відповідальності посадовців, фізичних і юридичних осіб за здійснення неправомірних діянь (дій або бездіяльності) відносно об'єктів публічної власності тощо. Як бачиться, відповідь на ці та інші питання повинна міститися або в додаткових статтях Господарського кодексу України, або в Законі України «Про власність», проект якого за підсумками виконання наукового дослідження планується розробити. У той же час в найбільш екстрагованому виді основні положення цього документа можуть отримати закріплення в тексті Конституції України в межах самостійного розділу під назвою «Основи економічної системи України».

Актуальність заявленої теми науково-дослідних робіт полягає ще і в тому, що дотепер відсутня комплексна оцінка проблем забезпечення ефективності управління об'єктами публічної власності. Значна частина ключових питань розвитку відносин публічної власності розглядаються фрагментарно, у відриві від реальій сучасної економіки і здобутків правової науки, які забезпечують належний рівень її функціонування.

Зокрема, намагання цивілістичними методами врегулювати динаміку відносин публічної власності, слідуючи установкам, які містяться в численних підручниках з цивільного права щодо інституту права власності, призводять замість вирішення життєво важливих проблем до схоластичних роздумів і вибудовування абстрактних правових конструкцій.

Як вказує В. К. Мамутов, саме під впливом представників науки цивільного права, право власності зазвичай розглядається в літературі просто як право володіти, користуватися і розпоряджатися річчю, як речове право, що відрізняється від права зобов'язального. Такий підхід в основному прийнятний для характеристики правомочності суб'єкта цивільного права — громадянина, «фізичної особи», яка володіє, користується і розпоряджається «як своїми» конкретними об'єктами.

Втім, по-перше, в сучасну епоху, на відміну від стародавнього світу, в якому зародилося приведене уявлення про право власності, об'єктом права власності є не лише і не просто речі (будинки, худоба, раби і т. п.). По-друге,

суб'єкти публічної власності — народ держави, територіальна громада, громадська організація, на відміну від «фізичних осіб», реалізують правомочність власника не безпосередньо самі, а організовують різні структури (організації) для здійснення цієї правомочності з метою управління об'єктами власності, делегуючи їм ті або інші права й обов'язки. По-третє, в сучасних доктринах і в законодавстві багатьох країн статус власника (і відповідно власність як економіко-правовий інститут) характеризується не лише правомочністю і сформульованою в давнину «тріадою», але й обов'язками — власність зобов'язує, повинна використовуватися з урахуванням інтересів суспільства.

Ось під таким кутом зору, з урахуванням нової якості економіко-правового інституту власності, намічається досліджувати можливість вдосконалення правового забезпечення ефективності управління об'єктами публічної власності, сприяння цій справі правовими засобами.

У радянській юридичній літературі для характеристики правового статусу державного підприємства і правового режиму його майна було розроблено поняття оперативного управління майном на рівні цієї ланки народного господарства, яка розглядалася в якості основної.

Проте управління майном, у тому числі державним, комунальним, громадських організацій, здійснюється не лише на рівні основної ланки. Існує велика мережа господарсько-управлінських відносин в економіці, спрямованих на організацію і здійснення господарської діяльності. Правове регулювання цих відносин істотно впливає на якість управління, його ефективність, вимірювану комплексом показників (у тому числі порівняльних), використовуваних в економічному аналізі. На жаль, якість організаційно-господарської діяльності залишає бажати кращого. Зокрема, досі немає даних, які б дозволяли позитивно оцінити діяльність Фонду державного майна, який фактично не здійснює управління державним майном, а тільки займається його розпродажем (що до того ж не приносить помітного ефекту).

У багатьох літературних джерелах (можливо під впливом уявлень про право власності як про «речове» право) при характеристиці об'єктів і питомої ваги в економіці різних країн публічної власності не береться до уваги розмір і питома вага доходів держави, територіальних утворень, які акумулюються в бюджеті і направляються з бюджету для вирішення різних проблем.

При такому підході не приділяється необхідної уваги ефективності управління джерелами (не завжди прозорими) доходів, зокрема, так званому «адмініструванню податків», і ефективності використання доходів, що поступають у вигляді податкових платежів, митних зборів, дивідендів для забезпечення соціально-економічного розвитку, зокрема для стимулювання виробництва, науково-технічного прогресу. Між тим доходи, що поступають до державного і місцевих бюджетів складають, як правило, дуже значний масив власності держави, від якого багато в чому залежать її безпека і суверенітет. У зв'язку з цим намічається досліджувати можливості вдосконалення як податкового законодавства, так і управління в названій сфері.

У міру можливостей передбачається розгляд в науковому плані і деяких проблем вдосконалення митного законодавства. Намічається також проаналізувати в межах наявних потенційних можливостей окремі аспекти ефективності управління природними ресурсами, що належать державі й територіальним громадам, зокрема, ефективності того або іншого правового режиму інвестиційної діяльності.

Вищевказане обумовлює *основну ідею* запропонованого наукового дослідження, яка полягає у створенні передумов для формування й подальшого розвитку економіко-правової доктрини публічної власності у правовій системі України, а також активізації правотворчої діяльності в напрямку розробки системи правових норм, спрямованих на вдосконалення регламентації відносин публічної власності.

У зв'язку з цим *мета роботи* вбачається у розробці нових та удосконаленні існуючих доктринальних положень, що визначають економіко-правову сутність і значення публічної власності у забезпеченні економічного суверенітету держави, а також обґрунтуванні пропозицій із вдосконалення правового забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності та рекомендацій з уніфікації практики правозастосування в цій сфері.

Відповідно до мети визначений комплекс завдань, основними з яких є:

виявити з урахуванням зарубіжного й вітчизняного досвіду правового регулювання відносин власності теоретичні та практичні переваги використання поняття «публічна власність» та його впровадження в науковий і нормативний категоріальний апарат;

виявити особливості загальноправового та галузевого регулювання відносин публічної

власності в Україні й окремих зарубіжних країнах з розвиненою ринковою економікою;

встановити взаємозалежність правових категорій «публічна власність», «економічний суверенітет держави», «право власності Українського народу», «суспільне надбання», «публічний інтерес» із розробкою відповідних теоретико-прикладних висновків;

розглянути проблеми правового регулювання господарської діяльності на основі публічної власності, здійснення планування розвитку економіки держави на базі публічної власності, управління природними ресурсами, а також розробити пропозиції з підвищення ефективності податкової системи держави;

розробити в консолідованому вигляді теоретико-прикладні пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності й викласти їх у відповідних законопроектах.

Вирішення зазначених завдань дослідження й підготовка відповідних теоретичних пропозицій і практичних рекомендацій створить передумови для формування системи економіко-правових засобів ефективного управління публічною власністю.

Дослідження за темою «Правове забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності» планується здійснити в межах наступних *структурних ланок*:

підтема «а» «Значення публічної власності в забезпеченні соціально-економічного розвитку суспільства» (керівники підтеми академік НАН України В. К. Мамутов, д-р юрид. наук В. А. Устименко);

підтема «б» «Публічна власність як основа планування розвитку економіки держави» (керівники підтеми д-р юрид. наук В. А. Устименко, д-р юрид. наук Р. А. Джабраїлов);

підтема «в» «Методологічні основи розвитку господарського законодавства» (керівник підтеми чл.-кор. НАПрНУ Г. Л. Знаменський);

підтема «г» «Правове регулювання здійснення господарської діяльності на основі публічної власності» (керівник підтеми д-р юрид. наук С. М. Грудницька);

підтема «д» «Правове забезпечення ефективного управління природними ресурсами» (керівник підтеми д-р юрид. наук Г. Д. Джумагельдієва);

підтема «е» «Правове забезпечення підвищення ефективності податкової системи держави» (керівник підтеми д-р юрид. наук О. Р. Зельдіна).

Рівень виконання запланованих обсягів робіт передбачає дослідження теорії і практики розвитку відносин публічної власності, виявлення проблем характерних для сфери управління об'єктами публічної власності й розробку пропозицій із вдосконалення правового регулювання в зазначеній галузі відносин.

При проведенні наукового дослідження будуть використані *загальнонаукові та спеціальні методи* наукового пізнання: діалектичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, системно-структурний, аналітико-синтетичний, формально-логічний та ін.

Інформаційна база дослідження буде представлена *теоретичною та емпіричною* складовими. Зокрема, теоретичну основу дослідження складатимуть вітчизняні й зарубіжні розробки проблематики відносин власності, у тому числі публічної власності. Емпіричну основу дослідження складатимуть нормативно-правові акти України та інших країн, статистичні матеріали, практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, судова практика.

Слід звернути увагу, що колектив виконавців науково-дослідної роботи представлений співробітниками відділів проблем модернізації господарського законодавства і економіко-правових проблем публічної власності, а також аспірантами та здобувачами Інституту економіко-правових досліджень НАН України, членами Науково-координаційної ради Донецького регіонального центру Національної академії правових наук України.

Очікувані наукові результати, які обумовлюють економічну і соціальну значущість

дослідження, полягають у вирішенні низки доктринальних (концептуальних), правотворчих і практичних (правозастосовних) проблем, характерних нині для відносин публічної власності, що дозволить розробити систему заходів зі збереження, примноження й ефективного використання об'єктів публічної власності, забезпечивши, тим самим, зміцнення основ економічного суверенітету України, дотримання суспільних інтересів і збільшення надходжень до державного та місцевого бюджетів.

Результати дослідження будуть узагальнені в індивідуальних і колективних монографіях, наукових публікаціях і доповідях, доповідних і аналітичних записках, які передбачається направити органам державної влади і місцевого самоврядування, судовим органам, науковим організаціям, суб'єктам господарювання державного й комунального секторів економіки України. Крім того, колектив виконавців за темою «Правове забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності» планує підготувати низку законопроектів про внесення змін і доповнень до чинного законодавства України з питань регламентації відносин публічної власності.

В. А. Устименко,

*д-р юрид. наук,
заступник директора з наукової роботи,
Заслужений юрист України,
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України,
м. Донецьк*