

Wie ist die verwaltungsrechtliche Regelung öffentlichen Eigentums systematisch anzusetzen? – Plädoyer für ein öffentliches Sachenrecht

Dgarti Wiktorija

Doktorandin des Lehrstuhls für Verwaltungsrecht

Nationale Taras-Schewtschenko-Universität Kiew

Das Ziel dieses Beitrags ist es, die zentralen Probleme zu identifizieren, welche eine Systematisierung der Vorschriften über die Verwaltung öffentlichen Eigentums behindern. Der Autor stellt eingehend fest, dass trotz andauernder theoretischer Debatten über das Institut der öffentlichen Sachen in der Ukraine bereits eine große Anzahl von Vorschriften existiert, die das Verfahren der öffentlichen Verwaltung der öffentlichen Sachen regeln.

Das Verwaltungsrecht des öffentlichen Eigentums sei in diversen Rechtsquellen enthalten:

- in der Verfassung und in einfachen Gesetzen,*
- in Erlassen des Präsidenten,*
- in Beschlüssen der Ministerkabinette,*
- in Gerichtsentscheidungen,*
- im Gewohnheitsrecht sowie*
- in der Rechtslehre und*
- in allgemeinen Rechtsgrundsätzen.*

Diese Rechtssätze würden zu verschiedener Zeit und durch verschiedene Subjekte erlassen, was ihre Anwendung erschwere. Der Verfasser weist daher auf die Notwendigkeit einer Systematisierung hin, die sich sowohl auf die Rechtsanwendung als auch auf die Lehrtätigkeit positiv auswirken soll.

Ein erster Schritt zur Systematisierung des Verwaltungsrechts des öffentlichen Eigentums sei die Verortung im System des ukrainischen Verwaltungsrechts. Bis zum heutigen Tage besteht in der ukrainischen Rechtslehre keine Einigkeit in der Frage, unter welches Rechtsgebiet bzw. Rechtsinstitut man das Recht der Verwaltung öffentlichen Eigentums rubrizieren sollte. Bezugnehmend auf französische und russische Rechtsgelehrte wird auf die Notwendigkeit der Herausbildung eines neuen Rechtsgebiets im Rahmen des Besonderen Verwaltungsrechts hingewiesen, namentlich auf das öffentliche Sachenrecht. Dieses öffentliche Sachenrecht soll das Verfahren bei der Verwaltung öffentlichen Eigentums regeln. Im Rahmen des öffentlichen Sachenrechts sollen einzelne Rechtsinstitute abstrahiert werden, die sowohl Besonderheiten der Verwaltung bestimmter Arten des öffentlichen Eigentums, als auch einzelne Verwaltungsverfahren, die sich auf dieses Eigentum beziehen, regeln sollen. Das öffentliche Sachenrecht wird von der Verfasserin als ein Teil des Wirtschaftsverwaltungsrechts betrachtet.

Nach Auffassung der Autorin sollen jedoch nicht alle auf das öffentliche Eigentum bezogenen verwaltungsrechtlichen Vorschriften als Teile des öffentlichen Sachenrechts angesehen werden. Verwaltungsrechtliche Normen, welche einzelne Arten des öffentlichen Eigentums, die Grundsätze der verwaltungsrechtlichen Verfügung über dieses Eigentum und den Zugang von Privatpersonen zum öffentlichen Eigentum regeln, sollten nach ihrer Auffassung rechtssystematisch als Teil des Allgemeinen Verwaltungsrechts angesehen werden.

С чего начинать систематизацию норм права по вопросам управления объектами государственной собственности?

Джарты Виктория

аспирант кафедры административного права

Киевского национального университета

имени Тараса Шевченка

Анализ действующего законодательства показывает, что в Украине на протяжении последних лет было принято значительное количество нормативных актов, направленных на регулирование управления объектами государственной собственности. Такая нормотворческая активность в сфере правового регулирования управлением объектами государственной собственности объясняется многими факторами, в частности, значимостью государственного сектора (государственной собственности) для экономического прогресса страны. Сохранение в государственной собственности объектов материального мира связано также и с тем, что, с одной стороны, каждое государство должно думать о своей безопасности, причём не только военной, но также и экологической, санитарно-эпидемиологической, продовольственной и т. д. С другой стороны, государство выполняет большое количество социализаторских функций, призванных обеспечить достаточный прожиточный минимум населения. А для всего этого необходимо наличие соответственной материально-технической и

финансовой базы¹.

Учитывая это, любое современное государство должно беспокоиться не только о сохранении (а иногда и о приумножении) объектов государственной собственности, но и об эффективном управлении ими, что предусматривает как теоретическую обработку упомянутой проблематики, так и разработку, и нормативное закрепление соответствующих механизмов (процедур) такой деятельности.

Проведённое исследование показало, что сейчас те либо другие аспекты управления объектами государственной собственности урегулированы с помощью: Конституции и законов Украины, а также приравненных к ним по юридической силе юридических актов (международные договоры); 2) подзаконных юридических актов – Указов Президента Украины,

¹ Гражданское право. Учебник. Часть I. Издание третье, переработанное и дополненное. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М.: Проспект, 1998, с. 393.

постановлений Кабинета Министров Украины, приказов центральных органов исполнительной власти, приказов других органов государственной власти центрального уровня; 3) программных документов Президента Украины, правительства Украины и центральных органов государственной власти; 4) решений Конституционного Суда Украины; 5) решений Верховного Суда Украины, постановлений Пленума Верховного Суда Украины; 6) решений высших специализированных судов Украины, постановлений пленумов высших специализированных судов Украины; 7) обычаев; 8) правовой доктрины; 9) общих принципов права.

Указанные нормативные регуляторы общественных отношений, которые состоят в сфере управления объектами государственной собственности, были изданы в разное время и разными субъектами, что, как

следствие, усложняет пользование ими. Распыленность этих актов, вызванная их несистематизированностью, делает проблемным также и их изучение студентами и другими заинтересованными лицами, что, понятно, исключительно негативно сказывается на эффективности дальнейшей правоприменительной деятельности. Учитывая это, на повестке дня стоит вопрос о способах повышения уровня знаний о содержании, структуре и особенности нормативного регулирования управления объектами государственной собственности.

Одним из наиболее очевидных способов решения сформулированного задания может быть систематизация соответствующего нормативного массива, которая, по мнению современных авторов, может быть проведена в одной из четырёх форм: 1) учёта нормативных актов; 2) инкорпорации законодательства; 3)

консолидации законодательства; 4) кодификации законодательства². С этой позицией, безусловно, стоит согласиться, однако проведение систематизации названных выше нормативных основ управления объектами государственной собственности требует решения двух принципиальных вопросов: во-первых, на какой теоретической основе должна осуществляться систематизация и, во-вторых, каким должен быть объём этого процесса?

Отвечая на первый вопрос, отметим то, что, не смотря на существование большого количества нормативных актов по вопросам управления объектами государственной собственности, теперь среди учёных даже на обсуждение не ставится вопрос о существовании соответствующего правового института (подотрасли, отрасли). Исключением в этом плане

² Оніщенко Н.М. Правовий конструктив: проблеми систематизації / Н.М.Оніщенко // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 5–8; Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М.Ціборовський, С.В.Істомін, В.М.Сорока. – К., 2011, с. 15.

можно считать позицию, сформулированную Р. С. Мельником, который отмечает необходимость выделения в предмете административного права нового элемента, в качестве которого он называет общественные отношения, которые возникают в сфере (по поводу) управления объектами государственной собственности³.

Следовательно, к разговору о систематизации нормативных основ управления объектами государственной собственности можно приступать только после решения на теоретическом уровне вопроса о выделении в качестве отдельного структурного элемента системы права института (подотрасли, отрасли) управления объектами государственной собственности, поскольку только таким образом можно определить границы проведения систематизации. Развивая указанную

³ Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія / Р.С. Мельник. – Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010, с. 261-264.

мысль, отметим то, что, на наш взгляд, место для названного правового образования необходимо искать в пределах Особенной части административного права, которая, как справедливо отмечается в современной литературе⁴, сейчас трансформируется в Особенное административное право. Подобная позиция находит поддержку и у диссертанта, поскольку мы считаем, что выделение в рамках отечественной системы права Особенного административного права, которое представляет собой совокупность отраслей (подотраслей) права⁵, соответствует устойчивому делению системы права на отрасли, подотрасли и институты. Что же касается Особенной части административного права, то в её сегодняшнем виде, последняя

⁴ Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія / Р.С. Мельник. – Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010, с. 316.

⁵ Мельник Р.С. Від Особливої частини адміністративного права до Особливого адміністративного права // Вісник Одеського національного університету. Серія правознавство. – 2012. – Том 17. – Випуск 1/2 (16/17). – С. 131–139.

представлена сложной для понимания, восприятия и изучения огромной совокупностью норм административного права, которая до сегодня остаётся за пределами выделенных в системе права структурных элементов (институтов, подотраслей и т.д.). Эта мысль подтверждается анализом современной литературы по административному праву, в пределах которой не представлено чётко структурированной системы. Особенной частью административного права, которая бы складывалась из институтов или подотраслей права⁶. Этим, собственно, и объясняется тот факт, что до сих пор не сделано ни одной попытки систематизации хотя бы части нормативного массива, сосредоточенного в пределах названного элемента системы

⁶ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010, с. 43; Курс адміністративного права України : підручник / В.К.Колпаков, О.В.Кузьменко, І.Д.Пастух, В.Д.Сущенко [та ін.] / за ред. В.В.Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. ; Коломоець Підручник 2011, с. 18.

административного права, хотя о необходимости такого шага уже достаточно давно ведут речь учёные и представители власти⁷. Иначе говоря, систематизация возможна только для чётко выделенных институтов, подотраслей и отраслей права.

Таким образом, возвращаясь к проблеме развития теоретической основы для систематизации нормативного массива по вопросам управления объектами государственной собственности, отметим, что оно (развитие) должно осуществляться в направлении обоснования необходимости выделения в структуре Особенного административного права отдельного структурного образования (института, подотрасли или отрасли права), в пределах которого были бы сосредоточены нормы права, заложенные в основу управления объектами государственной собственности.

⁷ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002, с. 70-72.

Однако, следующим вопросом, который непременно возникнет в данном направлении, будет вопрос о названии этого образования и его места в структуре Особенного административного права. Делая попытку для его решения, отметим, что ответ необходимо искать в направлении административно-хозяйственного права.

Теория отечественного административно-хозяйственного права на сегодня находится в состоянии активного формирования. Сейчас речь идёт о научной доработке Р. С. Мельника⁸, Е. В. Петрова⁹, В. В. Галунько¹⁰, которые доказывают необходимость выделения названного правового образования в пределах Особого административного права. Под

⁸ Мельник Р. С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 2. – С. 55–59.

⁹ Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права : монографія / Є.В.Петров. – Харків : Диска плюс, 2012. – 392 с.

¹⁰ Адміністративно-правове регулювання у сфері господарювання (адміністративно-господарське право) : [колективна монографія] / за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ХМТ, 2011. – 185 с.

административно-хозяйственным правом предлагается понимать совокупность норм административного права, направленных на регулирование деятельности публичной администрации, связанной с организационным, информационным, финансовым и т.д. влиянием на субъекты хозяйствования¹¹. К этому определению немецкие авторы добавляют, что административно-хозяйственное право призвано также регулировать и отношения экономических субъектов, и публичной администрации, которые принимают участие в экономической жизни страны¹².

Исходя из изложенного, становится очевидным, что отношения, которые возникают в

¹¹ Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права : монографія / Є.В.Петров. – Харків : Диска плюс, 2012, с. 346.

¹² Штобер Рольф Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Wirtschafts- und Binnenmarktrechts; пер. с нем. / Рольф Штобер. – М. : Волтерс Клувер, 2008, с. 14.

сфере управления объектами государственной собственности, полностью «укладываются» в рамки предмета административно-хозяйственного права, что подтверждают и европейские авторы¹³. Однако, сделанного вывода недостаточно, учитывая, значительный объём источниковой базы названной отрасли права¹⁴, что, как следствие, требует конкретизации места институту (подотрасли, отрасли) управления объектами государственной собственности в пределах системы административно-хозяйственного права. Забегая вперёд, отметим, что в литературе уже сформулированы некоторые научные позиции по этому поводу, которые, в целом, находят поддержку у диссертанта.

¹³ Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня / Э.В.Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения. М.: Норма, 2004. – С. 136–151.

¹⁴ Петров Є.В. Неписані норми як джерела адміністративно-господарського права / Є. В. Петров // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2012. – Випуск 20. Том 2. – С.101–106; Петров Є. В. Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права / Є. В. Петров // Вісник Одеського національного університету. Правознавство. – 2011. – Том 16 (Вип. 19). – С. 153–159.

Остановимся на этом аспекте детальнее.

В данном случае речь идёт о формировании новой подотрасли (отрасли) права – административно-имущественного права. Наиболее полно дана концепция, проработанная учёными-административистами Франции, результатом усилий которых в этом направлении стал Кодекс государственной собственности. В нём регулируются различные вопросы юридического режима публичной собственности государства. Например, для признания собственности природного происхождения (море) публичной не нужны никакие административные акты, – она становится такой автоматически. Что же касается того, что создаётся искусственно (дороги, мосты и т. п.), для предоставления публичного статуса необходимым является не только административный акт, но и фактическое использование государством такого имущества.

Кодекс регламентирует порядок вывода имущества из состава публичной собственности государства, распределения публичной собственности между публичными образованиями¹⁵, то есть, иначе говоря, определяет порядок управления объектами материального мира, которые находятся в распоряжении государства.

Изложенная концепция поддерживается также и российскими авторами. Так, например, В. Д. Карачун справедливо отмечает, что в предмете административного права наметилась чёткая и стойкая тенденция к отделению некоторой группы административных правоотношений – административно-имущественных, которые, как следствие, требуют специального нормативного регулирования, которое может быть выполнено за счёт административно-

¹⁵ Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня / Э.В.Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения. М.: Норма, 2004. – С. 136–151.

имущественного права¹⁶. Указанная позиция поддерживается также и А. В. Винницким, который в её основу закладывает вывод о том, что во всех мировых государствах, в том числе и в наиболее развитых европейских правовых государствах, участие государства в имущественных правоотношениях в той или иной мере подчиняются специальным публично-правовым правилам. «Сказанное не означает, что гражданское законодательство непричастно к регулированию подобных правоотношений, – оно закрепляет общий режим, наряду с которым наблюдается много публично-правовых правил специального действия»¹⁷.

Продолжая дальше, учёный выделяет ряд особенностей, которые присущи именно публичному

¹⁶ Карачун В. Д. Административная юрисдикция и имущественные правоотношения: единство и борьба противоположностей / В. Д. Карачун // Современное право. – 2009. – № 9. – С. 37–40.

¹⁷ Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования / А.В.Винницкий // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 82–91.

режиму государственной собственности, в частности:

- особенные цели существования и направления использования публичной собственности, которые вытекают из функций государства и муниципальных образований;

- требования к составу публичного имущества, в том числе категории объектов исключительной государственной собственности;

- компетенция субъектов управления публичной собственностью;

- права частных лиц на приобретение и использование объектов публичной собственности, а также связанные с этим обязательства;

- юридические средства при помощи которых реализуются полномочия публичного собственника (административный акт, договор, их сочетание);

- процедуры реализации органами власти полномочий собственника от имени публично-

правового образования;

- планирование и контроль в сфере управления публичной собственностью;

- ограничение разрешённого поведения публичного собственника чётко установленными основаниями, вариантами и целями реализации его полномочий;

- определённые способы реализации права публичной собственности при наличии установленных юридических фактов;

- запрещённые способы реализации права публичной собственности¹⁸.

На основании изложенного, А. В. Винницкий, как следствие, делает вывод о том, что нормы административного права, которые определяют порядок управления государственным имуществом, должны быть объединены в пределах отдельного юридического

¹⁸ Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования / А.В.Винницкий // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 82–91.

образования – административно-имущественного права¹⁹.

Соглашаясь в целом с изложенным, отметим, что проведённую вышеназванными авторами работу ещё нельзя считать завершённой, поскольку без чёткого ответа остался вопрос о месте административно-имущественного права в системе административного права. Учитывая это, мы считаем, с одной стороны, возможным, а с другой, – необходимым предложить собственный вариант решения сформулированной проблемы.

Возвращаясь к вышеизложенной информации, отметим, что, на наш взгляд, нормы права, которые определяют правовой статус публичного имущества вообще и государственной собственности в частности, должны быть как в пределах Общего административного права, так и в

пределах Особого административного права.

Общее административное право, складываясь из норм административного права, которые в равной степени действуют по отношению к любой сфере публичного управления, по отношению к любому субъекту публичной администрации при выполнении ним публичных функций, могут, между прочим, определять и правовой статус публичного имущества. В частности, в нормах Общего административного права должны быть закреплены виды публичного имущества, принципы распоряжения этим имуществом публичной администрацией, условия доступа частных лиц к публичному имуществу. Эти нормы целесообразно объединить в границах соответствующего института Общего административного права.

Что касается Особого административного права, задание

¹⁹ Винницкий А. В. Развитие законодательства и формирование административно-имущественного права / А. В. Винницкий [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=770.

которого, напоминаем, регулировать порядок реализации публичной администрацией отдельных функций, то в его рамках должны быть сосредоточены остальные нормы административного права, призванные определять процедуру управления публичным имуществом вообще и объектами государственной собственности в частности. Эти нормы административного права должны создать подотрасль административно-хозяйственного права – административно-имущественное право. В пределах административно-имущественного права необходимо выделить отдельные институты, которые, в свою очередь, должны определять особенности управления как отдельными видами публичного имущества, так и способы реализации публичной администрацией управленческой компетенции.

Подобная перестройка

системы административного права является основой для дальнейшей работы по систематизации юридических норм, которые, в нашем случае, определяют порядок управления объектами государственной собственности. Однако, как мы уже отмечали выше, открытым остаётся также и вопрос об объёме систематизации упомянутых выше норм административного права. В данном случае речь идёт о том, что сейчас преобладающее большинство авторов, которые изучают на общетеоретическом и отраслевых уровнях вопросы систематизации украинского права, ведут речь о необходимости систематизации только тех норм, которые сосредоточены в законодательстве²⁰. Однако, с такой позицией мы категорически не можем

²⁰ Астахов Д.С. Об'єкт кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України / Д.С.Астахов // Вісник Запорізького національного університету. Серія Юридичні науки. – 2011. – № 1. – С. 175–180; Пухтецька А. А. Адміністративна процедура: питання кодифікації вітчизняного законодавства / А.А.Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 97–103.

согласиться, потому, что выше уже было доказано, что, на сегодняшний момент, нормативное регулирование гражданских отношений вообще и в сфере управления государственной собственностью в частности, осуществляется не только с помощью нормативных актов, но и через общие принципы права, юридическую доктрину и судебные решения. Учитывая это, во время систематизации должны прорабатываться абсолютно все виды нормативных регуляторов общественных отношений, что складываются в сфере управления объектами государственной собственности.

Таким образом, делая общий вывод, отметим, что, на сегодня, в Украине наработано огромное количество нормативных регуляторов общественных отношений, которые складываются в сфере управления объектами государственной собственности. Однако, весь этот массив норм административного права остаётся

должным образом неизученным и несистематизированным. Одной из причин такого состояния дел, на наш взгляд, является тот факт, что до сих пор в отечественной правовой науке всё ещё не признаётся, а иногда и активно отрицается факт существования (необходимости существования) отдельной отрасли права, которая могла бы «вобрать» в себя этот юридический массив. До того времени, пока в юридической науке не будет согласован (признан) факт существования административно-имущественного права, изучение названных выше нормативных актов, проведение работы по их усовершенствованию, наработке практики решения соответствующих споров и т. д., – всё это будет осуществляться поверхностно и непоследовательно, что, понятно, исключительно негативно отразится на уровне сохранения и приумножения объектов государственной собственности, которые, как уже неоднократно отмечалось,

составляют основу экономической безопасности Украины.