



## ФОРМИ ТА МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ МАЙНОМ: АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІ АСПЕКТИ

**Віталій Пількевич,**  
*директор Департаменту Фонду державного майна  
України*

Серед категорій, які мають безпосереднє відношення для з'ясування природи управління державним майном, є поняття форм та методів управління. Вони є важливими компонентами будь-якого управління, в тому числі у сфері управління державним майном. Необхідність розгляду цих питань зумовлена тим, що в спеціальній літературі форми і методи управління державним майном іноді ототожнюються із цілями, завданнями та функціями відповідного управління [1, с. 189-190].

Своєрідну першооснову для аналізу форм і методів управління державним майном становлять відповідні положення теорії державного управління та науки адміністративного права. У сучасних умовах форми державного управління визначають здебільшого як зовнішнє вираження конкретних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб, які здійснюються ними в межах їх компетенції з метою реалізації завдань і функцій державного управління (виконавчої влади) [2, с. 108; 3, с. 79; 4, с. 256; 5, с. 138; 6, с. 137; 7, с. 277; 8, с. 133]. При цьому маються на увазі такого роду дії, які є типовими у своїх проявах незалежно від організаційно-правового статусу органу виконавчої влади.

За своїм призначенням, характером та наслідками дії органів державного управління можуть бути різноманітними, що, з одного боку, зумовлює багатоманітність варіантів їх зовнішнього вираження, а з іншого — потребу в їх класифікації, яка може здійснюватися за різними ознаками (критеріями). У сучасних умовах найбільш поширеною є класифікація форм державного управління за характером юридичних наслідків, які тягнуть відповідні дії органів державного управління. За цим критерієм форми державного управління спочатку поділяються на два блоки: правові і неправові [7, с. 278]. До перших, як правило, відносяться ті дії органів виконавчої влади та їх посадових осіб, які тягнуть відповідні юридичні наслідки, а до других — дії, які хоч і здійснюються в межах компетенції відповідного органу виконавчої влади, проте безпосередньо не тягнуть настання юридичних наслідків.

У такому контексті до основних правових форм державного управління відносяться: видання правових актів управління, укладення адміністративних договорів; здійснення інших юридично значимих дій, а до неправових — різноманітні дії органів виконавчої влади та їх



посадових осіб, які безпосередньо не тягнуть відповідних юридичних наслідків, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше до неправових форм відносяться організаційні дії та матеріально-технічні операції, які супроводжують будь-які процеси управління.

Відповідні форми управлінської діяльності притаманні й органам, які здійснюють управління державним майном. У цих формах відображається зміст їх діяльності зі здійснення насамперед функцій управління державним майном. При цьому останні уповноважуються на вчинення таких самих дій, що характерні для інших органів виконавчої влади. Саме тому цим формам управління державним майном притаманні такі ж самі риси, що й формам діяльності в інших сферах управління. До таких спільних ознак треба віднести насамперед те, що зазначеним формам притаманний державно-владний, підзаконний характер характер. Проте їх характерною особливістю є те, що вони спрямовані на реалізацію завдань і функцій держави у сфері використання і розпорядження державним майном.

Органам виконавчої влади, що здійснюють управління державним майном, притаманні правові і неправові форми діяльності. До перших відноситься насамперед видання ними правових актів (які можуть бути як нормативного, так і ненормативного характеру), укладення адміністративно-правових договорів, а також вчинення інших юридично значущих дій. При цьому провідною формою управління державним майном (як, зрештою, й в інших сферах) є насамперед видання правових

актів управління. Ця форма органічно пов'язується з такими формами здійснення функцій держави як правотворча, правозастосовча та правоохоронна, які притаманні для всіх органів державної влади.

За юридичними властивостями правові акти органів, що здійснюють управління державним майном, також поділяються на нормативно-правові та індивідуальні акти. Їм належить ключова роль у вирішенні різноманітних питань управління державним майном. Зокрема, у формі підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України визначаються правовий статус органів, уповноважених здійснювати управління державним майном [9; 10; 11], порядок корпоратизації підприємств [12] та інвентаризації майна державних підприємств, що приватизуються, а також майна державних підприємств та організацій, яке передається в оренду [13], порядок реєстрації об'єктів державної власності, які використовуються у сфері господарської діяльності [14], методика оцінки вартості об'єктів оренди [15] та державних корпоративних прав [16] тощо.

Фонд державного майна України та інші центральні органи виконавчої влади видають нормативно-правові акти у формі наказів. Зокрема, такий характер мають, наприклад, його накази, в яких визначається порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю [17, 18, 19]. Сюди відносяться також спільні накази Фонду державного майна України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України. У цьому відношенні за приклад може слугувати наказ "Про затвердження Типового дого-



## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

вору доручення на здійснення уповноваженою особою функцій з управління акціями, паями, частками господарських товариств, які перебувають у загальнодержавній власності" від 21 лютого 1996 р.

Крім того, у формі нормативно-правових актів затверджуються типові договори купівлі-продажу цілісних майнових комплексів, будівель (споруд, приміщень), що знаходяться у державній власності. У цьому відношенні прикладом може бути наказ Фонду державного майна "Про затвердження Примірного договору купівлі-продажу цілісного майнового комплексу за конкурсом" від 30 червня 2004 р. [20]. У сукупності зазначені вище нормативно-правові акти утворюють відповідну підсистему підзаконного нормативного регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері управління державним майном.

Проявом участі органів управління державним майном у застосуванні норм права є видання в межах повноважень, визначених законами, індивідуальних правових актів управління, характерна особливість яких та, що вони є підставою виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин з приводу управління державним майном. При цьому вони можуть бути як позитивного, так і негативного (юрисдикційного) характеру.

До перших відносяться правові акти, які спрямовані на вирішення конкретних питань управління державним майном, віднесених до повноважень відповідних органів виконавчої влади. Зокрема, за змістом законодавства України шляхом видання таких актів опосередковується вирішення питань, що стосуються створення державних під-

приємств, установ та організацій та наділення їх відповідним державним майном, укладення договорів оренди державного майна, а також інші питання зберігання (обліку), використання та розпорядження державним майном.

До других відносяться юрисдикційні акти органів, уповноважених управляти державним майном, які передбачають відповідні санкції за порушення законодавства, що визначає порядок зберігання, обліку, використання та розпорядження державним майном. У них особливо виразно проявляється державно-владна природа актів органів управління державним майном. Зокрема, такі акти видаються за результатами відповідних перевірок ефективного використання державного майна.

З урахуванням здобутків науки адміністративного права правовий акт управління державним майном — можна визначити як засновану на законі односторонню юридично-владну дію компетентного органу виконавчої влади, яка спрямована на встановлення, зміну чи скасування правових норм або на виникнення, зміну або припинення правових відносин з метою реалізації завдань і функцій управління державним майном.

Не менш поширеною формою управління державним майном є адміністративний договір. Ця форма опосередковує відносини з приводу виконання функцій управління пакетом акцій, що належить державі, поточного управління (керівництва) державним підприємством на умовах контракту. Поряд із названими діями, до цієї форми можна також віднести укладання цивільно-правових договорів оренди державного майна, купівлі-продажу цілісних



майнових комплексів, будівель (споруд, приміщень), в яких можуть визначатися додаткові умови використання відповідного державного майна.

Органи управління державним майном використовують також і неправові форми управлінської діяльності, до яких відносяться такі дії, які хоча безпосередньо і не тягнуть юридичних наслідків, проте, здійснюються в межах, визначених нормами права.

Таким чином, завершуючи аналіз основних форми управлінської діяльності у сфері управління державним майном, треба відзначити, що в процесі управління державним майном використовується весь арсенал форм управлінської діяльності, які властиві органам виконавчої влади. При цьому основною формою управління державним майном, а, отже, здійснення повноважень держави-власника щодо володіння, використання та розпорядження державним майном є правові акти. Це заперечує тезу про віднесеність інституту права державної власності виключно до цивільного права.

У зв'язку з незавершеністю ринкових реформ, а також, враховуючи значну частку майна, що перебуває в державній власності, завжди буде існувати необхідність удосконалення форм управління державним майном. При цьому найбільшу увагу необхідно звернути на правову та організаційну форми управління державним майном. Саме в цих формах закладені основи щодо ефективного, раціонального управління державним майном.

Важливими елементами змісту управління, завдяки яким досягаються цілі, завдання та реалізуються функції управління, є методи уп-

равління. Відповідні методи використовуються і в процесі управління державним майном, що зумовлює постановку проблеми їх використання в цій сфері державного управління.

У загальному вигляді термін "метод" є родовим поняттям, яке може вживатися у різних значеннях. Зокрема, цим терміном позначаються: спосіб пізнання чи теоретичного дослідження відповідних явищ об'єктивної реальності, спосіб практичного вирішення конкретних завдань, прийом або система таких прийомів здійснення певної діяльності, спосіб досягнення цілей тощо [21, с. 516].

Саме тому у літературі існує чимало різних визначень методів, в тому числі у сфері державного управління [2, с. 123; 3, с. 107; 8, с. 159; 22, с. 174]. З урахуванням здобутків теорії державного управління та адміністративного права методи державного управління можна визначити як способи (прийоми, засоби) практичної реалізації управлінських функцій шляхом владного, організуючого впливу суб'єкта управління на поведінку керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей в установленому порядку та в межах його компетенції. Це означає, що за допомогою методів державного управління реалізуються функції державного управління та досягаються цілі, які ставить перед собою суб'єкт державного управління. Правильний вибір методів державного управління дозволяє зробити процес управління гнучким, динамічним, ефективним.

Різноманітність цілей та завдань державного управління зумовлює необхідність застосування різних



## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

методів державного управління. У зв'язку з цим у літературі з державного управління існують різні підходи до класифікації методів державного управління [2, с. 123; 3, с. 114; 5, с. 187; 23, с. 138-139; 24, с. 112; 25, с. 421-423] При цьому, як засвідчує відповідний аналіз, методи управління інколи змішуються з іншими елементами змісту управління — цілями, завданнями та функціями державного управління.

Тому, розглядаючи методи державного управління як способи досягнення цілей державного управління, треба насамперед відзначити, що в сучасній адміністративно-правовій літературі найбільш продуктивною є класифікація методів управління за характером впливу суб'єктів (органів) управління на керовані об'єкти управління. Так, за характером впливу органів державного управління на поведінку керованих об'єктів методи державного управління традиційно поділяються на: методи переконання і примусу; методи прямого і непрямого (опосередкованого впливу) [7, с. 299]. При цьому відзначимо, що останні часто характеризують відповідно як адміністративні та економічні методи, хоча майже всі методи, які використовують у своїй діяльності органи державного управління, за своєю природою є адміністративно-правовими, тобто такими, що застосовуються ними в межах їх компетенції та на підставі норм права. Зазначені види методів державного управління є універсальними, тобто такими, які пронизують усі сфери державного управління. Сказане, звичайно, не виключає поділу методів державного управління на певні види за сферами суспільного життя (економічна, політична, соціально-куль-

турна), за суб'єктами їх застосування тощо. Проте такий підхід не дає уявлення як саме реалізується управлінський вплив на об'єкти управління.

Центральне місце серед видів методів управління посідають методи переконання і примусу, які одностайно визнавалися (і визнаються) всеохоплюючими, всепроникаючими методами впливу на поведінку людей [7, с. 299; 26, с. 325; 27, с. 29]. При цьому переконання вважається основним, притаманним всім аспектам організаційної діяльності органів управління.

Зазначені вище види методів державного управління використовуються і в сфері управління державним майном. Так за допомогою методів переконання стимулюється належна поведінка учасників управлінських відносин у сфері управління державним майном, забезпечується його ефективне використання та дбайливе ставлення до загальнонародного надбання. Методи переконання у цій сфері управління (як, зрештою, й в інших сферах) реалізуються у різних формах, до яких відносяться проведення різноманітних виховних (включаючи правове виховання), роз'яснювальних, рекомендаційних, заохочувальних та інших заходів як морального, так і матеріального характеру. При цьому зазначені заходи можуть бути комплексного характеру.

У сфері державного управління майном це відображається у застосуванні матеріального заохочення шляхом преміювання та встановлення надбавок до заробітної плати представникам, які виконують функції з управління пакетом акцій, що належить державі за договором доручення. Таке ж заохочення засто-



совується за результатами діяльності представника, його впливу на фінансово-господарську діяльність відповідного товариства, повноти відстоювання державних інтересів. Крім того, за зразкове виконання обов'язків представник може бути представлений до іншого заохочення, визначеного законодавством [28].

На таких самих умовах здійснюється матеріальне стимулювання і керівників підприємств, що є у державній власності. Так, за виконання обов'язків, передбачених відповідним контрактом, їм нараховується заробітна плата, премії з урахуванням розміру доходу, одержаного підприємством у результаті його господарської діяльності, виходячи з установлених керівникові посадового окладу і фактично відпрацьованого часу [29].

Разом з тим, методи переконання, як зазначалося вище, не завжди можуть забезпечити належну поведінку об'єктів управління, яка відповідала б вимогам правових норм, що містяться у відповідних актах законодавства. У зв'язку з цим об'єктивно виникає необхідність у застосуванні відповідних заходів примусу, який зумовлений природою державного управління. Не може обійтися без відповідних методів примусу і сфера управління державним майном. У широкому значенні це відображається у застосуванні до порушників відповідних заходів кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної та цивільно-правової відповідальності та інших юридичних санкцій. Проте в літературі з адміністративного права традиційним є поділ методів адміністративного примусу на: заходи адміністративного припинення, адміністративного попередження та

адміністративної відповідальності. У застосуванні цих заходів у межах повноважень беруть участь і органи управління державним майном. Зокрема, за змістом ст. 10 Закону "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" застосовувати відповідні заходи адміністративно примусу, що спрямовані на попередження та припинення правопорушень у сфері використання державного майна, на відновлення майнових інтересів держави, мають право органи контрольно-ревізійної служби [30].

Як уже зазначалося, за змістом управлінського впливу на об'єкти управління методи державного управління поділяються на методи прямого і непрямого (опосередкованого) впливу. Суть перших зводиться до прямого чи позаекономічного впливу на об'єкти управління шляхом видання обов'язкових до виконання велінь (приписів, заборон), а других — до опосередкованого впливу на об'єкти управління через їх матеріальні інтереси. Саме тому досить часто зазначені методи називають адміністративними і економічними.

Відповідні методи управління використовуються й сфері управління державним майном. Зокрема, сутність прямих (адміністративних) методів у сфері управління державним майном відображається в таких діях відповідних органів державного управління, змістом яких є владне забезпечення належної поведінки учасників управлінських відносин, що виникають з приводу володіння, використання та розпорядження державним майном. Найтипівшими з них є: встановлення правил поведінки загального характеру та видання індивідуальних актів з питань зберігання, обліку, використання та



## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

розпорядження державним майном; затвердження конкретних завдань (планів, програм) щодо використання державного майна; призначення на посади та звільнення з посад осіб, уповноважених управляти державним майном; прийняття рішень про створення (реорганізацію) та ліквідацію державних підприємств; прийняття рішень про передачу цілісних майнових комплексів власності до сфери управління відповідних органів виконавчої влади; встановлення заборон на вчинення відповідних дій щодо об'єктів державної власності; списання з балансу не повністю амортизованих основних фондів тощо.

Суть непрямих (економічних) методів у сфері управління державним майном полягає в опосередкованому впливі на об'єкти державного управління у цій сфері. Головною характерною рисою цих методів є те, що за їх допомогою суб'єкти управління державним майном домагаються належної поведінки керівних об'єктів шляхом впливу на їх матеріальні інтереси, а не шляхом встановлення односторонніх директивних приписів. Типовими варіантами використання непрямих методів управління державним майном є: встановлення моральних і матеріальних стимулів за результатами управління об'єктами державної власності; встановлення матеріальних санкцій за результатами неефективного використання державного майна; формування державних замовлень; встановлення напрямів використання прибутку, що створюється в процесі господарського використання державного майна, встановлення різноманітних нормативів використання державного майна тощо.

Завершуючи аналіз методів управління державним майном, треба зазначити, що в процесі управління об'єктами державної власності використовується вся система методів державного управління, які притаманні всім сферам державно-управлінської діяльності, тобто методи переконання і примусу, прямого (адміністративного) і непрямого (економічного) впливу. Ці засоби управлінського впливу використовуються розгалуженою системою органів управління державним майном по відношенню до всіх об'єктів державної власності.

Характерною рисою цих методів є те, що вони використовуються в особливій сфері — сфері управління державним майном. Зазначені методи використовуються у сфері управління державним майном з метою забезпечення ефективного використання та розпорядження державним майном. Ефективність їх застосування визначається насамперед ефективністю використання державного майна в інтересах суспільства і держави.

Методи управління державним майном опосередковуються, як правило, у відповідних правових формах, якими виступають правові акти насамперед Кабінету Міністрів України, Фонду державного майна України, міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади (державного управління). У цьому відображається зв'язок між формами і методами державного управління.

Правильний вибір форм та методів управлінського впливу має велике значення для вдосконалення державного управління в цілому, підвищує ефективність діяльності органів виконавчої влади, оперативність і



своєчасність управлінських рішень, гнучкість управління. При цьому реформування економіки України потребує здійснення переходу від адміністративних до економічних методів управління державним майном, які зорієнтовані на досягнення поставлених цілей за допомогою еко-

номічних стимулів, що впливають на матеріальні інтереси об'єктів управління. Однак, не слід применшувати значення прямих (адміністративних) методів, без яких будь-яке управління, в тому числі управління державним майном в принципі обійтися не може. ●

#### Література:

1. *Управление государственной собственностью: Учебник / Ред В.И. Кошкин, В.М. Шуперо. — М.: ИНФРА-М, — 1997. — 496 с.*
2. *Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. проф. Г.А. Туманова. — М.: Юристъ, — 1997. — 448 с.*
3. *Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юридичних вузів та факультетів. — К.: Вентури, 1998. — 208 с.*
4. *Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. — М.: Юристъ, 1999. — 728 с.*
5. *Колпаков В.К. Адміністративне право України. — К.: Юрінком Інтер, 1999.— 736 с.*
6. *Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть). — Харьков: "Одиссей", 2001. — 288 с.*
7. *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Вид-во "Юридична думка", 2004. — 584 с.*
8. *Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.*
9. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження положень про регіональне відділення та про представництво Фонду державного майна України у районі, місті" від 15 червня 1994 року №412 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
10. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження типових положень про управління майном області обласної, управління майном міста Київської та Севастопольської міської державної адміністрації та про відділ управління майном району районної і районної у місті Севастополі та управління майном району районної у місті Києві державної адміністрації" від 29 травня 1996 р. №580 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
11. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Статуту державного підприємства "Енергоринок" від 5 червня 2000 р. № 922 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
12. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок корпоратизації підприємств" від 5 липня 1993 р. № 508 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
13. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про інвентаризацію майна державних підприємств, що приватизуються, а також майна державних підприємств та організацій, яке передається в оренду" від 2 березня 1993 р. № 158 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*





## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

14. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Реєстр об'єктів державної власності, які використовуються у сфері господарської діяльності" від 14 квітня 2004 р. № 467 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
15. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики оцінки вартості об'єктів оренди, Порядку викупу орендарем оборотних матеріальних засобів та Порядку надання в кредит орендареві коштів та цінних паперів" від 10 серпня 1995 р. № 629 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
16. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики оцінки державних корпоративних прав" від 2 серпня 1999 р. № 1406*
17. *Наказ Фонду державного майна України "Про затвердження Положення про порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю" від 30 липня 1999 року № 1477 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
18. *Наказ Фонду державного майна України "Про затвердження Положення про порядок продажу на аукціоні, за конкурсом основних засобів, що є державною власністю" від 22 вересня 2000 року № 1976 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
19. *Наказ Фонду державного майна України "Про затвердження Положення про порядок відчуження від держави засобів виробництва, що є державною власністю і закріплені за державним підприємством" від 2 грудня 1992 р. № 530 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
20. *Наказ Фонду державного майна "Про затвердження Примірного договору купівлі-продажу цілісного майнового комплексу за конкурсом" від 30 червня 2004 року № 1293 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
21. *Тлумачний словник української мови / За ред. В.С. Калашника. — 2-ге вид., випр. і доп. — Х.; Прапор, 2004. — 992 с.*
22. *Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.*
23. *Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. — М.: Наука, 1974. — 247 с.*
24. *Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. — М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. — 302 с.*
25. *Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. — М.: "Статут", 2000. — 912 с.*
26. *Научные основы государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1968. — 440 с.*
27. *Онищук Н. В. Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений / Отв. ред. В. Б. Аверьянов. — К.: Наукова думка, 1990. — 96 с.*
28. *Наказ Фонду державного майна України "Про затвердження Типової форми договору доручення на виконання функцій з управління пакетом акцій, що належить державі" від 1 березня 2004 року № 383 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
29. *Постанова Кабінету Міністрів України "Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності" від 2 серпня 1995 // [www.rada.gov.ua/zakon](http://www.rada.gov.ua/zakon)*
30. *Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26 січня 1993 р. № 2339-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.*