



ЧУЖОЙ ПУБЛИЧНЫЙ ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ИНТЕРЕС КАК ПРЕДЕЛ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ОВД УКРАИНЫ

Наталья ШИШКА,

адъюнкт Харьковского национального университета внутренних дел Украины

Summary

The article analyzes the doctrinal approaches to understanding the property interest involving ATS Ukraine. According to investigation the scientific approach, author concludes the public interest that involves ATS Ukraine as a state's interest - for a pluralistic model of government involvement in civil relations and public interest - for a monistic model of state involvement in civil relations through ATS Ukraine. Thus there where ATS Ukraine is a party to civil relations interest state acquires private of character. If the ATS Ukraine as Authority of the State exercise competence within legally established then interest state acquires public law nature, however is secured private law properties state of Ukraine as a participant of civil relations.

Key words: interest; the property interest; participants of civil law relations; juridic person of public law; property relations; the Internal Affairs Agencies of Ukraine.

Аннотация

В статье проводится анализ доктринальных подходов к пониманию имущественного интереса с участием ОВД Украины. Исследуя научные подходы, автор делает вывод, что публичным интересом с участием ОВД Украины является интерес государства Украина – по плюралистической модели участия государства в гражданских отношениях, и общественный интерес – по монистической модели участия государства в гражданских отношениях через ОВД Украины. При этом там, где ОВД Украины является участником гражданских отношений, интерес государства имеет частноправовой характер. Если ОВД Украины, как орган государства, осуществляет свою компетенцию в пределах, установленных законом, то интерес государства Украина имеет публично-правовой характер, однако обеспечен частноправовыми качествами государства Украина как участника гражданских отношений.

Ключевые слова: интерес; имущественный интерес; участники гражданских отношений; юридическое лицо публичного права; имущественные отношения; органы внутренних дел Украины.

Постановка проблемы. Для того, чтобы быть активным участником гражданских отношений, в общем плане, и участником имущественных – в конкретном, юридические лица публичного права должны иметь определенное имущество. Но ОВД Украины, в отличие от юридических лиц частного права, наделяются имуществом, которое принадлежит государству, и пользуются им на ограниченном вещном праве. Потому что само государство не может напрямую владеть всей массой своего имущества и использовать его для народа. Государство как единственный собственник своего имущества реализует свое право на него через свои органы, то есть через созданные им юридические лица публичного права, имущество которым передается на основе соответствующего ограниченного вещного права (в оперативное управление, хозяйственное ведение или право постоянного пользования (относительно земельных участков)).

Наряду с этим, ОВД Украины, осуществляя право государственной собственности, в соответствии с ч. 2 ст. 326 ГК Украины, должны действовать в интересах государства Украина. Вопрос в том, что на законодательном уровне

отсутствует понимание категории «интерес государства Украина», как и отсутствует понимание «имущественный интерес», вообще. Нет и четкого понимания, в положениях ГК Украины, когда ОВД Украины как органы государственной власти должны действовать в интересах государства Украина, а когда – в интересах общества – учитывая положения ч. 7 ст. 41 Конституции Украины. Неопределенность в этом приводит к тому, что ОВД Украины осуществляют право государственной собственности недобросовестно и/или неразумно. Однако последние или применяют презумпцию, которая закреплена ч. 5 ст. 12 ГК Украины – добросовестного и разумного осуществления, или действия отдельных работников ОВД Украины признаются судом как незаконные и противоправные. Следует сказать, что не всегда к последним МВД Украины либо соответствующие ОВД Украины как юридические лица публичного права обращаются с иском о присуждении, имеющим имущественный характер. Как результат, Украинский народ – вообще, а государство Украина – в частности, несут убытки имущественного характера, а следовательно, это приводит к уменьшению имущественного потенциала страны и имущественной

составляющей государства. Соответственно, нарушается национальный интерес, поскольку МВД Украины и ОВД Украины как юридические лица публичного права должны действовать в имущественных интересах государства и общества.

Состояние исследования. Категорию «интерес» – вообще, в своих работах затрагивали такие ученые, как: Р. Иеринг, Ю.С. Гамбаров, Д.И. Мейер, Е.В. Пассек, В.К. Попов, Р.Е. Гукасян, Н.С. Малейн, Д.М. Чечот, С.В. Михайлов, И.В. Венедиктова, О.М. Винник, А.Н. Гужва, Р.А. Майданик, В.В. Луць, З.В. Ромовская, Ю.И. Чальый, С.А. Слипченко, Н.А. Самбор, О.И. Чепис, Ю.М. Жорнокуй, Р.Б. Шишка и другие. Отдельными аспектами публичного интереса занимались такие ученые, как: О.М. Винник, Д.Н. Горшунов, Н.И. Новокрещенова, А.В. Костин, Е.Б. Крылова, В.В. Груздев, В. Валух, В.Ф. Сиренко, В.В. Степанян, В.В. Полянский и другие. Однако, в частности, публичным имущественным интересом практически (например, К.Е. Торган) никто не занимался, чем и обусловлен интерес к такому исследованию.

Целью и задачей статьи – определение доктринальных подходов к категории «интерес» – вообще и публичный



имущественный – в частности, с участием ОВД Украины при осуществлении ими права государственной собственности.

Изложение основного материала. Государство Украина действует в гражданских отношениях непосредственно и опосредованно, где модель такого участия зависит от процесса волеобразования. В то же время от такого участия зависимы и органы государственной власти (в частности, ОВД Украины), которые либо являются частью одного целого – государства Украина, в качестве ее органа, или юридическим лицом публичного права. Законодательно это установлено (ст. 170 ГК Украины) на уровне их компетенции. Поэтому, если деятельность органов государственной власти (в частности, ОВД Украины) подпадает, согласно закону, под их компетенцию, то участие государства Украина является непосредственным, а органов государственной власти как органов государства Украина. Соответственно, если их деятельность не подпадает под их компетенцию, но осуществляется в пределах их полномочий, то участие государства Украина является опосредованным, а следовательно, они действуют как участники гражданских отношений, в частности, как юридические лица публичного права, через свои органы. Последние – только в пределах своих полномочий, поскольку не каждый орган юридического лица (в том числе, и те, которые являются ОВД Украины как обособленные подразделения юридического лица) имеет волеизъявляющие действия, как и волеформирующие.

Непосредственное участие государства Украина в имущественных отношениях в лице ОВД Украины имеет определенные особенности. Так, осуществление права государственной собственности предусматривает, что при их осуществлении государство Украина в лице ОВД Украины как государственных органов обязано соблюдать национальный интерес, в частности – интересы человека и гражданина, общества и государства. Об этом идет речь в Законах Украины «Об основах национальной безопасности Украины» и «Об основах внутренней и внешней политики». Имущество при таких обстоятельствах имеет исключительно целевое использование.

При таких обстоятельствах следует предположить, что речь идет о целевой правоспособность государства Украина, а не об общей (сторонниками такой позиции являются М.И. Брагинский, В.В. Витрянский и В.В. Залесский) либо универсальной (В.А. Плетнев), а о правоспособности органов, даже если по дуалистической своей сути они являются еще и юридическими лицами, совсем неуместно говорить. Целевая правоспособность заключается в том, что ОВД Украины как юридические лица публичного права могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют цели их деятельности и публичным интересам. Как отмечает С.А. Слипченко, именно функции обуславливают возникновение и существование подобных участников гражданских отношений [1, с.322]. Концепцию целевой правоспособности государства поддерживают профессора Ю.К. Толстой, А.А. Иванов, А.И. Масляев, А.С. Довгерт и другие.

Опосредованная форма участия государства имеет место тогда, когда ОВД Украины не действуют в пределах их публичной компетенции, а их действия осуществляются в пределах полномочий соответствующего участника гражданских правоотношений, в частности юридического лица публичного права, в организационно-правовой форме – учреждения, с учетом особенностей и пределов их участия в гражданских отношениях. Соответственно, такая форма участия тоже определяет пределы осуществления права государственной собственности, которые определены ч. 2 ст. 236 ГК Украины, а именно: органы государственной власти осуществляют право собственности от имени и в интересах государства Украина.

Как отмечает Е.А. Суханов, действия органа публичной власти, при опосредованной форме участия государства, следует рассматривать как собственные действия, где он принимает участие в гражданских правоотношениях от своего имени, как самостоятельное юридическое лицо – учреждение, распоряжаясь только имеющимся у него на ограниченном вещном праве имуществом, в том числе выделенными ему по смете денежными средствами [2, с.382]. В частности, такими

случаями является защита своих имущественных прав в суде, а именно по делам о выселении, о признании: права собственности, права оперативного управления на имущество, незаконным решением и т.п.

Это указывает на то, что ОВД Украины действуют в своих интересах, поскольку, например, признание права собственности за государством Украина предусматривает, что имущество, на основании решения суда, будет закреплено в порядке, установленном законом, по соответствующему ОВД Украины на ограниченном вещном праве, а следовательно, эти лица приобретают гражданские права и обязанности как для себя, так и для государства Украина. Но интерес органов государственной власти, в частности ОВД Украины, не является тем собственным (т.е., он как бы есть, но на самом деле его как бы нет – как правовая фикция), в том смысле, как у частных лиц, поскольку мы поддерживаем тех ученых, которые указывают, что у органов государственной власти не может быть собственного интереса, отличного от интереса государства или тесно связанного с ним. Соответственно, интерес ОВД Украины должен совпадать с интересом государства Украина, поскольку, в противном случае, его следует квалифицировать как деликт.

Следует обратить внимание на то, что интерес государства Украина как условие осуществления права государственной собственности органами государственной власти не имеет своего законодательного понимания. Не дает и четкого понимания Решение Конституционного Суда Украины от 08.04.99 по делу № 1-1/99 (дело о представлении прокуратурой Украины интересов государства в арбитражном суде), где затронут вопрос официального толкования понятия «интересы государства» [3]. Понимание смысла такой дефиниции лишь требует применения метода толкования, путем преобразования выводов и применения логических силлогизмов. Так, из анализа решения суда можно сделать вывод, что интерес государства – стремление государства к нуждам в осуществлении общегосударственных (политических, экономических, социальных и других) действий, программ, направленных на защиту суверенитета, территориальной



целостности, государственной границы Украины, гарантирования ее государственной, экономической, информационной, экологической безопасности, охраны земли как национального богатства, защиты прав всех субъектов права собственности и хозяйствования и другие имущественные и неимущественные интересы государства, которые закреплены как нормы Конституции Украины, так и нормы других правовых актов. При этом, как указано в этом решении, интересы государства являются оценочной категорией, наделяющей правом прокурора или его заместителя самостоятельно определять и обосновывать в исковом заявлении, в чем именно состоит нарушение интересов государства или в чем заключается угроза интересам государства.

При таких обстоятельствах, с учетом направления нашего исследования и научных взглядов к категории «интерес», предлагается авторское видение, относительно понимания имущественных интересов государства с участием ОВД Украины как стремление государства Украина в возможности создания условий, обеспечивающих выполнение возложенных Законом Украины «О милиции» задач (направление обеспечения внутренней безопасности Украины), за счет имущества, находящегося в государственной собственности или за счет иного блага, что имеет имущественную ценность через ОВД Украины при осуществлении последними полномочий участника гражданских отношений или выполнения публичной компетенции, которые выражены через их функции и задачи в пределах определенных законом. При этом, там, где ОВД Украины является участником гражданских отношений, интерес государства имеет частноправовой характер. Если ОВД Украины как орган государства осуществляет свою компетенцию в пределах, установленных законом, то интерес государства Украина имеет публично-правовой характер, однако обеспечен частноправовыми качествами государства Украина как участника гражданских отношений. Поэтому интерес государства заключается в том, чтобы, за счет имущества, которое должно использоваться в интересах общества в целом, достигались поставленные законом цели и задачи через соответствующие органы

государственной власти по соответствующим направлениям своей деятельности, а в случаях, установленных законом, – через другие государственные органы или другие субъекты права собственности.

Следует отметить, что интерес государства Украина не следует отождествлять с собственными интересами, поскольку мы поддерживаем позицию тех [4, с.100; 5, с.229; 6, с.94], кто указывает, что у государства не может быть собственного интереса, поскольку государство действует в интересах общества, нации, а следовательно, выражает их интересы, а не собственный, как презумпция такого интереса. То есть интерес государства является вторичным, относительно общественного интереса, поскольку все люди в той или иной степени являются носителями интересов частных и публичных (общественных). Последний достигается за счет применения юридической техники путем создания фиктивного субъекта – государства, с целью реализации и представления общественного интереса, а ее носители рассматриваются как личность, т.е. как участник гражданских отношений, в интересах которых и создается такое публично-правовое образование. Поэтому государство как политическая организация, обладающая суверенной властью, является не только представителем общества, но и истинным выразителем интересов народа. Государство является не аппаратом подавления и подчинения, стоящего над народом, а системой его органов (в том числе, таких, как МВД и ОВД Украины), которые выражают сформированную волю украинского народа и осуществляют управление в их интересах. Следует отметить, что общественный интерес имеет объективную и субъективную сторону. Первый закреплен как на уровне норм Конституции Украины, законов, так и норм других правовых актов, второй – субъективный общественный – интерес может быть выражен через референдум.

Соответственно, нарушением имущественных интересов государства ОВД Украины является деятельность последних, которая заключается в том, что их волеизъявление идет вразрез с волеформированным интересом государства Украина, который выражен в формировании и обеспечении ре-

ализации государственной политики в соответствующей сфере деятельности государства и закреплена законом, или следует из актов Президента Украины, постановлений Кабинета министров Украины, а такое стремление государства Украина не получило волеформированной цели, за счет имущества или иного блага, которое имеет имущественную ценность ее удовлетворения в интересах общества.

Как видим, интерес государства Украина связывает осуществление права государственной собственности целевыми пределами использования имущества, закрепляемого на ограниченном вещном праве за ОВД Украины. Наряду с этим, такой предел не единственный. На общетеоретическом уровне принято, что государственная собственность как общее достояние (франц. *domaine public*) имеет целевой признак, то есть признак, который связывает использование имущества для достижения государственных целей через соответствующие государственные органы, включая органы государственной власти. Наряду с этим, цель должна иметь источник, который связывает и определяет не только направление его использования, режим, но и титульного владельца (МВД, ОВД Украины и др.). В частности, таким источником, относительно направлений деятельности ОВД Украины, являются потребности общества в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, природной среды, интересов общества и государства от противоправных посягательств.

Поэтому не только имущество, но и сами ОВД Украины направлены на обеспечение интересов общества, совокупность которых (субъекта/кто и объекта/чем) предопределяет достижение поставленных целей. По сути, именно целевое назначение каждого имущественного объекта – другими словами, характер функций, выполняемых ОВД Украины в процессе осуществления своей деятельности – обуславливает подчиненность определенному правовому режиму, который предопределяет порядок управления данной частью фонда государственной собственности, в пределах компетенции и полномочий, установленных законом. При этом права, которыми наделяются ОВД Украины как юридические лица, явля-



ются правами на имущество, которое выделено из единого государственного фонда и закреплено за ними на соответствующем ограниченном вещном праве, т.е. подчиненное определенному правовому режиму. Но это закрепление происходит не с целью передачи функций по управлению, принадлежащих владельцу-государству, а с целью непосредственного получения пользы от имущества, путем его использования, с учетом пределов и ограничений, для достижения ОВД Украины целей и задач, определенных законом. Поэтому рациональное использование имущества, государственного кредита и т. п. – это права (обязанность) ОВД Украины как юридического лица или компетенция последних, как органов государства, данные государством с целью обеспечения выполнения государственной политики в соответствующей сфере, а не права «самого государства».

Конечно же, ОВД Украины, как правило, используют государственное имущество при выполнении последними компетенции, установленной законом. Для этого в системе даже создаются специальные органы (Департамент внутреннего аудита, Департамент внутренней безопасности МВД Украины) как механизм контроля целевого использования имущества. В частности, такие органы осуществляют выявление, предупреждение, пресечение и предотвращение нарушений относительно незаконного, неэффективного и нерезультативного использования бюджетных средств и другого государственного имущества в системе МВД Украины.

Наряду с этим, на позитивном уровне, в частности в ГК и ХК Украины, этот вопрос не имеет своего должного закрепления, лишь на уровне противоправных деяний, имеющих административный и уголовный характер. При таких обстоятельствах, опираясь на функции гражданского права, а именно регулятивную, охранительную и воспитательную, нами предлагается внести изменения в часть вторую статьи 326 ГК Украины и изложить ее следующего содержания:

«От имени и в интересах государства Украина право собственности осуществляют, соответственно, органы государственной власти в пределах их целей и задач, и данных законом полномочий.

От имени Украинского народа и в общественных интересах право собственности может осуществлять непосредственно государство через свои органы в пределах целей и задач последних, и данных законом компетенций».

Изменения имеют универсальный характер, поскольку ч. 2 ст. 326 ГК Украины, на законодательном уровне, имеет плюралистическую модель, то есть применяется лишь в случаях опосредованного участия государства Украина в имущественных отношениях. Однако, как уже определили, государство Украина действует в гражданских отношениях, в том числе и в имущественных, не только опосредованно, но и непосредственно – через свои органы, в том числе, – через органы государственной власти. Этому служат Конституция Украины, ГК Украины и другие акты гражданского законодательства, устанавливающие механизм непосредственного участия государства в гражданских отношениях. Поэтому абз. 2 ч. 2 ст. 326 ГК Украины предложенных изменений не только закрепляет четкость позитивной позиции, но и определяет границы осуществления права собственности государством Украина, чем делает ГК Украины более понятным и усиливает воспитательную и регулятивную функцию гражданского права.

Изменения имеют универсальный характер, поскольку ч. 2 ст. 326 ГК Украины, на законодательном уровне, имеют плюралистическую модель, то есть применяются лишь к случаям опосредованного участия государства Украина в имущественных отношениях. Поэтому абз. 2 ч. 2 ст. 326 ГК Украины вышеуказанных изменений не только закрепляет четкость позитивной позиции, но и определяет пределы осуществления права собственности государством Украина, чем делает ГК Украины более понятным и усиливает воспитательную и регулятивную функцию гражданского права.

Выводы. Таким образом, публичным интересом, с участием ОВД Украины, является интерес государства Украина – по плюралистической модели участия государства в гражданских отношениях, и общественный интерес – по монистической модели участия государства в гражданских отношениях.

Список использованной литературы:

1. Сліпченко С. О. Особисті немайнові правовідносини щодо об'єктів : монографія / Святослав Олександрович Сліпченко. – Х. : Діса плюс, 2013. – 552 с.
2. Гражданское право. В 4 т. Т. 1: Общая часть / [Ем В.С. и др.]; отв. ред. – Е.А. Суханов. – 3-е изд., перераб и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 720 с.
3. Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді. Рішення Конституційного Суду України № 1-1/99 від 08.04.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>
4. Старосольський В. Й. Теорія нації / Володимир Старосольський (Передм. І. О. Кресіної). – Нью-Йорк; Київ: Наук. Т-во ім. Т. Шевченка: Вища шк., 1998. – 157 с.
5. Jhering R. Der Zweck im Recht. Erster Band / Rudolph Jhering. – 4. Aufl., 1. Ausg. in volkstümlicher Gestalt. - Leipzig : Druck u. Verl. von Breitkopf u. Hartel, 1904. – 445 S.
6. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право: Наука, 1999, № 10. – С. 91-99.