

УДК 342.922:351.71

Наталія Задирака,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МІСЦЕ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА В СИСТЕМІ ЗАГАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Стаття присвячена обґрунтуванню критеріїв формування та призначення інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права. Це правове утворення через комбінацію однорідних адміністративно-правових норм виступає частиною вказаної галузі права. Віднесення інституту публічного майна до системи Загального адміністративного права зумовлено також тим, що порядок реалізації механізму адміністративно-правового забезпечення, використання, передачі такого майна має чітко виражену адміністративно-правову природу.

Ключові слова: правовий режим майна, публічне майно, інститут публічного майна, публічна адміністрація, Загальне адміністративне право, адміністративні правовідносини.

Постановка проблеми. У контексті детермінації місця інституту публічного майна в системі адміністративного права зауважимо, що цей інститут за своїми сутнісними характеристиками переважно пов'язаний із фундаментальними статичними адміністративно-правовими категоріями.

У контексті висвітлення місця інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права точаться дискусії щодо можливості орієнтації на регулятивний аспект правових режимів вказаного майна на основі узагальненого уявлення про взаємодію складових елементів адміністративного права.

Дослідженню інституту публічного майна в системі адміністративного права та процесу приділяли увагу такі провідні вчені-адміністративісти, як В. М. Бевзенко, В. В. Джарти, А. Т. Комзюк, О. О. Кравчук, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, але без орієнтації на регулятивний аспект правових режимів вказаного майна.

Мета статті – за допомогою аналізу еволюції систематики адміністративного права з'ясувати місце та призначення інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спираючись на зміст правових норм, які регламентують діяльність щодо використання публічного майна, можна встановити їхню публічно-правову (адміністративно-правову) природу. Це дозволить встановити критерії співвідношення складових елементів адміністративного права з окремим юридичним утворенням у вигляді інституту публічного майна.

Зважаючи на викладені положення про інституціоналізацію масиву правових норм, що встановлюють правовий режим публічного майна, можна погодитися з К. С. Бельським у тому, що еволюція суспільних відносин, які входять до предмету правового регулювання адмі-

ністративного права, базується на динамічних системно-структурних зв'язках. Одночасно має місце швидке реагування на оновлення умов навколишнього середовища, соціальні потреби тощо, що зумовлює настання змін у відповідній системі [1, с. 18-26]. У ракурсі викладених положень про еволюцію систематики адміністративного права потрібно вказати на покращення самостійного та цілісного характеру системи Загального адміністративного права шляхом включення до неї ще й інституту публічного майна. Це забезпечуватиметься стійкістю норм адміністративного права, які регламентують правовий режим публічного майна, та динамічною спрямованістю відповідного правового інституту в мобільній системі Загального адміністративного права.

Загалом, потрібно виходити з того, що теоретичні положення і загальнорегулятивні та загальноохоронні правові норми, об'єднані в системі Загального адміністративного права, характеризуються універсальністю, регулятивною типовістю, публічно-управлінською організаційно-функціональною узагальненістю. Наведені їх ознаки застосовуються у висвітленні понятійних характеристик адміністративного права, змістових проявів його норм і відносин, регламентації функцій публічної адміністрації. Зазначені правові регулятори встановлюють узагальнену парадигму реалізації адміністративно-правового статусу відповідних учасників адміністративних правовідносин, форми та методи публічного управління з урахуванням вимог законності такої діяльності у тому числі в частині застосування адміністративного розсуду й адміністративного примусу. Насамперед реалізація зазначених положень здійснюється через імплементацію конституційно-правових норм у впорядкованій системі адміністративного права [2, с. 54]. По суті, теоретичні положення й адміністративно-правові норми щодо встановлення правових режимів різних видів

публічного майна в частині взаємодії органів публічної адміністрації як між собою, так й із суб'єктами приватного права мають ґрунтуватися на основі дотримання принципів верховенства права та законності, рівності, правомірності й ефективності.

Звідси можна стверджувати, що інститут публічного майна входить до системи Загального адміністративного права насамперед у зв'язку з взаємопов'язаністю з його засадними елементами через спорідненість теоретичних положень та адміністративно-правових норм. Внутрішній зміст Загального адміністративного права дозволяє встановити межі для змістових, інституціональних, функціональних і методологічних проявів практичної реалізації правових режимів публічного майна, зокрема, з урахуванням звичаїв, традицій та неписаних правил поведінки під час використання останнього. Натомість ієрархічна структура цих правових регуляторів дозволяє уніфікувати субстантивні та процедурні аспекти відповідних адміністративних правовідносин з урахуванням національних інтересів України та публічного інтересу учасників цих відносин.

У розрізі викладених постулатів про місце інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права можна погодитися з тими науковцями, які підтримують таку інституційну приналежність [3, с. 53-55; 4, с. 147-153]. Такий висновок ґрунтується на положеннях ст. 142, 143 Основного Закону України щодо природних ресурсів як публічного майна, а також нерухомості як майна, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації [5]. У матеріально-фінансовому вимірі вказане публічне майно повинно використовуватися суб'єктами публічної адміністрації для виконання наданих їм законом функцій та встановлення умов його використання суб'єктами приватного права для задоволення публічного інтересу. Ці постулати первинно закріплені в конституційних нормах, а деталізуються в адміністративно-правових нормах щодо регламентації суспільних відносин із практичного втілення правового режиму публічного майна. Субсидіарно можуть застосовуватися також норми приватного (цивільного) права для встановлення окремих інституціонально-функціональних аспектів використання публічного майна суб'єктами приватного права.

Зауважимо, що додатковим аргументом на користь віднесення інституту публічного майна до системи Загального адміністративного права є, наприклад, німецька практика адміністративно-правового регулювання у сфері використання «майна публічної адміністрації», «публічного фінансового майна», «публічного майна, яке перебуває у загальному користуванні» [6, с. 207-226]. При цьому адміністративно-праві норми, які регламентують порядок використання публічного майна в Німеччині, визначають шляхи використання як рухомого майна, так і нерухомості задля забезпечення реалізації функцій органів публічної адміністрації. У викладеному ракурсі має враховуватися утилітарне призначення такого майна,

що включає використання природних ресурсів, споруд, амуніції, документації, фінансів, публічних часток (паїв) у господарських товариствах і т. п. Отже, регуляторний вимір інституту публічного майна базується на акумулюванні капіталу, потрібного для виконання мети та завдань публічної адміністрації, а також суб'єктів приватного права, задіяних в адміністративних правовідносинах щодо використання публічного майна. Безумовно, таке публічне майно повинно прямо або опосередковано сприяти реалізації публічного інтересу. Віднесення інституту публічного майна до системи Загального адміністративного права зумовлено ще й тим фактом, що порядок реалізації механізму адміністративно-правового забезпечення, використання, передачі такого майна, зокрема, при публічному правонаступництві мають чітко виражену адміністративно-правову природу. Разом із тим в Україні на законодавчому рівні аналогічні процедурні аспекти відносин із реалізації правового режиму публічного майна неповною мірою врегульовані.

Наприклад, праві регулятори процедури звернення стягнення державним виконавцем на майно комунальних підприємств встановлено лише в листі Міністерства юстиції України [7], який за своєю природою взагалі не можна сприймати як джерело адміністративного права. По суті, в українських реаліях правовий статус публічного майна неповною мірою визначено, що не сприяє сталості реалізації режимних характеристик і розуміння місця та призначення публічного майна в системі права, зокрема адміністративного. Ця ж ситуація призводить до зловживань і конфліктів у процесі використання публічного майна. Так, за даними, представленими в засобах масової інформації, в Україні мають місце різноманітні «схеми» привласнення публічного майна шляхом рейдерських захоплень, оренди з подальшою приватизацією чи одразу незаконної приватизації такого майна [8]. Щодо цього потрібно усвідомлювати, що головною проблемою є недостатня база регуляторів адміністративного права для імплементації конституційних положень про публічне майно та публічне управління у сферу його використання. Фактично законодавчо не встановлено навіть визначення юридичної категорії публічного майна, не деталізовано процедуру його використання суб'єктами публічного та приватного права. Як правило, фрагментарно встановлюються лише окремі прояви правового режиму деяких видів публічного майна. У зв'язку з цим продовжують панувати недостатньо ефективні радянські традиції публічного управління таким майном. Такий стан справ позбавляє суб'єктів приватного права як представників волі народу України права на реальне використання публічного майна, зокрема природних ресурсів, інфраструктурних об'єктів тощо.

На підставі викладених положень про місце публічного майна в системі Загального адміністративного права основною віхою вдосконалення системно-структурних характеристик зазначеного майна та розуміння призначення вказаного інституту повинен виступати ори-

ентир «вертикальної» спрямованості. Із цього приводу Е. Б. Стейсон зробив акцент на врахуванні описових, аналітичних та оцінювальних характеристик історичних реалій, організаційної структури та функцій, зокрема квазіюрідичних тощо [9, с. 105]. Описаний критерій дозволяє взяти до уваги матеріально-процедурний вимір інституту публічного майна під час встановлення засадничих аспектів функціонування правового режиму останнього. У матеріальному плані призначення цього інституту враховує теоретичні узагальнення в частині узгодженої компетенції публічної адміністрації та встановлення панівної державної політики щодо управління публічним майном. Такі стандарти повинні, зокрема, узгоджуватися з конституційними настановами та положеннями адміністративно-правових норм, у яких йдеться про чітке формулювання порядку здійснення державної політики, про умови та процедури діяльності публічної адміністрації, адміністративний розсуд та ін. Натомість процедурний аспект призначення інституту публічного майна базується на оновленні поточного та перспективного плану у тому числі з урахуванням інституціональних ознак публічного майна.

У зарубіжній доктрині панівним є доктринальний підхід, відповідно до якого призначення інституту публічного майна доречно розглядати через призму категорій ліквідності, управлінської залученості та прибутковості [10, с. 196]. Так, ліквідність може адекватно та повно проілюструвати вказані характеристики публічних фінансів у частині операцій із таким публічним майном, часовими параметрами здійснення платежів і механізмом залучення додаткових коштів. Натомість управлінська залученість є більш універсальною категорією та може розкрити призначення інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права стосовно потреб у часі та управлінських зусиль, необхідних для забезпечення належної правової охорони та захисту публічного майна. Головним при цьому є економічне забарвлення відповідних публічно-управлінських процесів з урахуванням прибутковості використання публічного майна суб'єктами публічного та приватного права. Деталізуючи категорію прибутковості, необхідно зауважити, що вона має перспективну та ретроспективну спрямованість, оскільки стосується врахування попередньої, чинної та майбутньої ситуації у процесі використання публічного майна. Як правило, особливо актуальним наведений критерій є при відображенні довготривалого призначення публічного майна, зокрема, пов'язаного з підвищенням його інвестиційної привабливості та імплементації прибуткових проектів, що базуються на використанні відповідного публічного майна.

Таким чином, можна стверджувати, що призначення інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права повинно спиратися не лише на інституціонально-процедурні аспекти функціонування публічної адміністрації. Повинна також братися до уваги роль публічного майна в діяльності суб'єктів приват-

ного права. Зауважимо, що панівним у європейській доктрині з цього приводу є підхід, згідно з яким йдеться про забезпечення ієрархічного виміру, професіоналізму у функціональному плані та неупередженості [11, с. 2246]. Це дозволяє забезпечити права учасників адміністративних правовідносин, які не є суб'єктами публічної адміністрації, у тому числі користувачів публічного майна, споживачів адміністративних послуг. По суті, інститут публічного майна повинен закладати фундамент для прозорого та інклюзивного процесу прийняття рішень під час визначення відповідної державної політики. Отже, призначення досліджуваного правового інституту зорієнтоване на матеріально-процедурні критерії «вертикального» виміру на базі ідеї людиноцентризму. Сформульовані критерії, у свою чергу, сприятимуть інституціоналізації організованої, мерітократичної та «зв'язаної» приписами закону системи органів публічної адміністрації, залучених до управління публічним майном, а також залученню зацікавлених суб'єктів приватного права, які виступають учасниками адміністративних правовідносин щодо використання публічного майна. Фактично такий стан справ гарантуватиме задоволення публічного інтересу щодо підвищення стабільності економічної ситуації та врахування потреб і законних інтересів учасників вказаних адміністративних правовідносин.

На підставі викладених положень про критерії формування та призначення інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права потрібно вказати, що це правове утворення через поєднання однорідних адміністративно-правових норм, спрямованих на встановлення порядку публічного управління в регульованих однорідних адміністративних правовідносинах, виступає саме частиною вказаної галузі права. Описаний окремий вид адміністративних правовідносин щодо використання публічного майна займає одну з ключових позицій для практичного втілення інших переважно теоретичної спрямованості інститутів Загального адміністративного права. Водночас він має відношення до реалізації всіх складових елементів адміністративного права. Така відносно відособлена група відповідних адміністративно-правових норм встановлює напрями функціонування загальних і спеціальних інститутів адміністративного права. Тобто йдеться про весь спектр адміністративних правовідносин і, зокрема, при імплементації правових режимів публічного майна.

Висновок

Можна стверджувати, що місце та призначення інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права зорієнтовані на інституціонально-процедурні аспекти функціонування публічної адміністрації та забезпечення ієрархічного виміру, професіоналізму у функціональному плані та неупередженості суб'єктів публічного права, які використовують публічне майно. Власне, Загальне адміністративне право поглинає інститут пу-

блічного майна у зв'язку із загальною спрямованістю правових норм цього утворення, у тому числі щодо взаємодії із суб'єктами приватного права у процесі використання публічного майна. Такі системно-структурні зв'язки дозволяють гарантувати ефективність діяльності публічної адміністрації під час реалізації своїх повноважень з урахуванням правового режиму публічного майна на основі уніфікованих стандартизованих норм і правил поведінки.

Список використаних джерел:

1. Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18-26.
2. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
3. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
4. Мельник Р. С. Інститут адміністративної відповідальності та сучасні проблеми систематики адміністративного права / Р.С. Мельник // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 1. – С. 147-153.
5. Конституція України : офіц. текст прийнятий на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із зм. і доп.). – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 72 с.
6. Hans P. Lehrbuch der Verwaltung / P. Hans. – Berlin-Göttingen-Heidelberg. Springer-Verlag, 1949. – 560 s.
7. Щодо порядку звернення стягнення на майно комунальних підприємств : лист Міністерства юстиції України від 27.12.2004 № 25-32-3644 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart56/idx56067.htm>.
8. Хміль О. ВР спростила привласнення держмайна / О. Хміль [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/49b7a00b9a76f>.
9. Stason E. B. Jr. Research in Administrative Law / E. B. Jr. Stason // Faculty Publications. – 1964. – Paper 1111. – Pp. 99-107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1111>.
10. Narula S., Singla M. Empirical Study on Non Performing Assets of Bank / S. Narula, M. Singla // International Journal of Advance Research in Computer Science and Management Studies. – 2014. – Vol. 2. – Issue 1. – Pp. 194-199.
11. Kagan E. Presidential Administration / E. Kagan // Harvard Law Review. – 2001. – No. 114. – Pp. 2245-2385.

Статья посвящена обоснованию критериев формирования и предназначения института публичного имущества в системе общего административного права. Это правовое образование из-за сочетания однородных административно-правовых норм выступает частью указанной отрасли права. Отнесение института публичного имущества к системе общего административного права обусловлено также тем, что порядок реализации механизма административно-правового обеспечения, использования, передачи такого имущества имеет четко выраженную административно-правовую природу.

Ключевые слова: правовой режим имущества, публичное имущество, институт публичного имущества, публичная администрация, Общее административное право, административные правоотношения.

The paper deals with analysis of formation and appointment criteria Public Property institution' in the system of the General Administrative Law. This legal formation, through a combination of homogeneous administrative norms, acts as part of the General Administrative Law. The assignment of the public property institution' to the system of General Administrative Law is also due to the fact that the procedure for implementing the mechanism of administrative and legal support, use, transfer of such property has a clearly expressed administrative and legal nature.

Key words: Legal Regime of Property, Public Property, Institution of Public Property, Public Administration, General Administrative Law, Administrative Legal Relations.

