

УДК 342.922:351.71

Н. Ю. Задирака

**БАГАТОАСПЕКТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ
«ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА»**

Постановка проблеми. Категорія правового режиму характеризується багатоаспектністю в політичному, економічному, соціальному та правовому вимірах, зокрема, охоплює різні прошарки правової матерії. Правовий режим публічного майна має публічне (адміністративно-правове) забарвлення, що зумовлюється особливостями цього правового інституту, а також суміжних інститутів інших галузей – права власності, підприємницького права і таке інше. Це встановлює основоположний характер правового режиму публічного майна для формування належної практики реалізації відповідного інституту адміністративного права. Водночас на доктринальному рівні не достатньо розроблено сутнісні характеристики зазначеного явища як юридичної категорії, у тому числі в об'єктному вимірі.

Метою статті є дослідження сутності та змісту категорії «правовий режим публічного майна».

Виклад основного матеріалу. За етимологією термін «режим» у перекладі з латинської означає управління, командування, керівництво, керування. Онтологічним описом терміна «режим» є: державний лад, поєднання засобів і методів здійснення влади; чітко встановлений порядок життя (праці, відпочинку, лікування, сну тощо); система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якої діяльності; стан, положення, статус кого-небудь чи чого-небудь [1, с. 124]. У цьому сенсі правовий режим публічного майна на доктринальному рівні найчастіше тлумачиться за двома напрямками: загальнотеоретичний підхід (С.С. Алексєєв, В.М. Баранов, Д.Д. Коссе, М.І. Матузов, В.Д. Перевалов, А.С. Спаській, Е.М. Шамсумова та інші); спеціальногалузевий рівень (Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Д.С. Денисюк, С.Ф. Константинов, В.К. Колпаков, Ю.О. Тихомиров та інші).

На переконання М.А. Баламуш, саме суспільні відносини встановлюють специфіку адміністративно-правового регулювання в межах правового режиму як штучно створеного державою реального правового засобу, зміст якого визначається через об'єкт і предмет відповідного режиму [2, с. 16]. Як вказує Л.О. Головка, у цьому сенсі йдеться про підтримання

відповідного суспільного становища й економічного зростання, підвищення якості життя, соціальної активності, ступеня незалежності людини та довіри до владних інституцій, забезпечення належного рівня добробуту, свободи, поваги, економічної ініціативи та іншого [3, с. 13]. Власне, у частині використання та правової охорони публічного майна об'єктом правового режиму будуть виступати суспільні відносини, спрямовані на задоволення національних інтересів держави щодо раціонального й ефективного використання відповідного капіталу, а також публічних інтересів суб'єктів приватного права в частині підтримання правопорядку та безперешкодного використання майна загального користування. Предметом же вказаного режиму має виступати нормативно регламентована модель поведінки публічної адміністрації та згаданих суб'єктів приватного права задля мінімізації негативних діянь і подій в цій сфері.

До того ж, важливо додатково зробити акцент на тому, що категорія «правовий режим» має легістське забарвлення. Так, цей термін згадується, хоча не завжди визначається в Конституції України, Митному Кодексі України, законах та підзаконних нормативно-правових актах, а також у актах органів судової влади. За таких умов під час здійснення правової охорони публічного майна правовий режим суттєво та контекстуально охоплює предмет, специфічну взаємодію правових способів і засобів, інструментів діяльності публічної адміністрації або ж реалізацію правових процедур у цілому, а також мету правового регулювання.

Такий динамічний комплекс є систематизованим, відкритим, багатоплановим і має змінну внутрішню побудову. У цьому сенсі для функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації правових режимів публічного майна адміністративно-правові норми, як правило, мають компліментарну структуру, тобто поєднуються з нормами інших галузей публічного чи приватного права. Нерідко викладений ракурс нормативної спрямованості правового режиму публічного майна зумовлює під час регламентації відповідного виду суспільних відносин застосування специфічних для інших галузей права правових методів.

Зокрема, при визначенні поняття правового режиму публічного майна та встановлення його специфіки для окремих видів публічного майна потрібно спиратися на легістський, інструментальний, впорядковувачий, інтерактивний, функціонально-соціальний та аксіологічний підходи. Так, легістський вимір розуміння зазначеного правового режиму зорієнтований на інтегративний (як на національний, так і наднаціональний) формат відносин у сфері використання та здійснення правової охорони публічного майна. По суті, йдеться про зв'язаність держави правом під час встановлення методів, типів і способів для забезпечення належного порядку правового регулювання [4, с. 64-65; 5, с. 285]. Починаючи з XIX ст., наведений підхід можна вважати передумовою для формування наукової думки про поняття правового режиму, зокрема, публічного майна. Тим не менше, істотним недоліком запропонованих процедурних характеристик описуваного режиму є значна залежність від центру прийняття рішень у рамках

публічного управління при використанні та здійсненні правової охорони публічного майна. Як наслідок, в умовах політичних та соціально-економічних криз і перетворень може виникати стан правової невизначеності щодо ключових та/або виключних суб'єктів публічної адміністрації, а також їхньої компетенції у сфері реалізації правових режимів окремих видів публічного майна.

По суті, для належної реалізації адміністративних процедур, що стосуються правових режимів окремих видів публічного майна, більш раціональним вбачається інструментальний підхід щодо їх розуміння. У цьому плані мається на увазі сприйняття відповідної юридичної категорії як проміжної ланки між нормативним актом і практикою правозастосування [6, с. 3–4]. Однак, незважаючи на загальну праксеологічну зорієнтованість цього підходу, у наведених позиціях не приділено достатньої уваги комунікативним і результативним характеристикам правового режиму публічного майна. Відповідно, досліджуваний інструментальний підхід не повною мірою враховує публічні інтереси суб'єктів публічного та приватного права щодо належного й ефективного використання публічного майна. Такий ступінь несприятливості або сприятливості у задоволенні вказаних публічних інтересів істотним чином також впливає на неможливість повноцінного становлення та розвитку новітньої парадигми «економіки знань», зокрема, при реалізації українських моделей публічного управління в межах правових режимів окремих видів публічного майна.

Звідси адекватною відповіддю на поставлену проблематику визначення та здійснення правового режиму публічного майна вбачаються впорядковувачий та інтерактивний підходи стосовно тлумачення вказаної дефініції. Зокрема, впорядковувачий вимір розуміння правового режиму публічного майна пов'язаний з його комплексними, у тому числі міжгалузевими регулятивними властивостями, які забезпечені державним примусом і виявляються на рівні правових норм в аспекті процесу та результату правового впливу [7, с. 26–27]. Як вказує В.М. Бевзенко, досліджувана юридична категорія постає як інституціоналізовані в конкретній сфері людської життєдіяльності правила гри задля забезпечення реалізації мотивації вчинків особи й досягнення очікуваних результатів [8, с. 25]. Натомість інтерактивний підхід, незважаючи на свій також комплексний формат, більшою мірою спрямований на соціальне регулятивне середовище вказаної юридичної категорії, у межах змісту якого втілюється взаємозв'язок між об'єктами як носіями режиму (конкретним інститутом, явищами, процесами) для досягнення визначених цілей [9, с. 23].

Відтак, варто наголосити, що для належного розуміння правового режиму публічного майна необхідно зважати не лише на формальний, але й на змістовний його виміри. На переконання З.Ю. Соколюка, викладений ракурс розуміння, у першу чергу, вказує на принципову необхідність врахування «власного кола» діяльності публічної адміністрації під час здійснення правової охорони публічної безпеки та публічного порядку [10, с. 104]. У цьому плані мається на увазі потреба в системному врахуванні та поєднанні кау-

зальних, телеологічних, часових, просторових, процедурно-організаційних, суб'єктно-компетенційних і забезпечувальних властивостей правового режиму публічного майна. Тобто вектор практичного втілення цього правового режиму має брати до уваги порядок взаємовідносин у сфері використання публічного майна, а також власне тріаду права власності та суміжних правових титулів, обмежень та обтяжень стосовно публічного майна.

З іншого боку, розкриті підходи щодо розуміння правового режиму публічного майна не позбавлені окремих недоліків. У вказаному контексті насамперед йдеться про недостатньо чітко окреслення матеріальних і формальних ознак правового режиму публічного майна як правової дефініції. Так, ступінь можливості або неможливості задоволення публічних інтересів учасників відносин у сфері використання публічного майна майже повністю проігноровано за цими підходами. Як наслідок, стає неперсоніфікованою направленість регламентації правових режимів за окремими видами публічного майна. До того ж, досліджувані підходи не повністю розкривають інструментальний вимір і нормативність, передумови та вимоги до соціальних процесів у частині практики реалізації правових режимів окремих видів публічного майна.

У зв'язку з викладеними зауваженнями щодо впорядковуючого та інтерактивного підходів потрібно додатково орієнтуватися на той факт, що в українських реаліях реформа публічної адміністрації, у тому числі в контексті децентралізації зумовила виникнення ще й функціонально-соціального й аксіологічного підходів стосовно розуміння правового режиму публічного майна. Зокрема, функціонально-соціальний підхід базується на тлумаченні відповідного режиму як ефективного використання юридичного інструментарію в межах широких загальнозначущих соціальних процесів (або станів) для оптимальної нормативної регламентації поведінки груп суспільних відносин визначеної ділянки соціального життя з метою задоволення їх публічних інтересів і створення бажаного соціального ефекту, стану [11, с. 243; 12, с. 32; 7, с. 27; 13, с. 66]. За таких обставин важливим аспектом вказаного підходу є чітко встановлений «рівень» застосування правового режиму публічного майна. Йдеться про практику імплементації цього режиму не в окремих соціальних ситуаціях, а в комплексному визначенні механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації правових режимів публічного майна як об'єктів соціального середовища. Важливо також усвідомлювати, що функціонально-соціальний підхід максимально повно ілюструє динаміку відносин щодо публічного майна. Можна стверджувати, що в цьому підході втілена можливість активно впливати на об'єктний вимір правового режиму публічного майна з метою встановлення, зміни та припинення правил реалізації відповідних соціальних процесів.

Разом з тим, саме аксіологічний аспект поняття правового режиму публічного майна посилює описаний вище функціонально-соціальний підхід. У цьому сенсі ми маємо на увазі тлумачення зазначеного правового режиму через призму правових цінностей у зв'язках «держава – право» і

«держава – суспільство» за напрямком розвитку правової системи в якості концептуального базису нормотворення, правозастосування та право тлумачної діяльності [14, с. 137; 15, с. 116]. Як правило, у наведеному аксіологічному ракурсі особлива увага приділяється забезпеченню людино- та соціоцентризму, імплементації принципу верховенства права, встановленню та забезпеченню реалізації правопорядку та правового ладу, формуванню адекватної практики правозастосування та ін.

В сутнісному плані правовий режим публічного майна можна представити як невід’ємну складову частину функцій держави, що пов’язана з управлінням. Він базується на загальних засадах, методах та формах публічного управління в частині діяльності компетентних суб’єктів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб при взаємодії з суб’єктами приватного права, а також між собою при реалізації ними своїх посадових обов’язків, регулюванні різноманітних об’єктів і процесів [16, с. 482]. Відповідно, особливості правового режиму публічного майна зумовлюються змістом завдань, які стоять перед державою та місцевим самоврядуванням, особливостями діяльності публічної адміністрації в межах своєї компетенції та ін. Ж. Вендель розглядає ці властивості через призму режиму загального права публічної влади, що включає в себе чотири основні постулати: зв’язаність публічної адміністрації правом; особливий порядок створення та імплементації інструментів діяльності публічної адміністрації; адміністративну юстицію як форму вирішення спорів і конфліктів; відповідальність публічної адміністрації за завдані збитки чи інші винні дії [17, с. 65].

Водночас, як зазначає Д. Бахрах, під таким режимом необхідно розуміти велику кількість інструментів діяльності публічної адміністрації, обумовлену централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, який виражається в тому, що суб’єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції [16]. Дійсно, правовий режим публічного майна базується на імперативних началах, зокрема, щодо забезпечення суворої підзвітності в діяльності публічної адміністрації. У цьому сенсі, на думку С.В. Ківалова, Л.Р. Білої, таке поєднання правових регуляторів проявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб’єктів правовідносин [18, с. 38]. Враховуючи зазначене, адміністративно-правова природа правового режиму публічного майна постає як взаємодія правових рамок і належних інституційно-функціональних інструментів, що гарантували б можливість здійснення окремими особами своїх прав і обов’язків щодо публічного майна, а також специфіку функціонування публічної адміністрації в указаній сфері, яка відображала б аксіологічні характеристики під час правової охорони публічного майна. При цьому адміністративно-правові характеристики вказаного режиму можна розглядати через організаційно-управлінські процедури, базове завдання яких стосується гарантування національної безпеки та правопорядку.

У цьому контексті правовий режим публічного майна являє собою заснований на нормах адміністративного права особливий порядок функці-

онування його суб'єктів, спрямований на подолання негативних явищ у відповідній сфері публічного управління [19]. Відтак, йдеться про динаміку аксіологічного прояву в частині оптимізації адміністративних процедур під час реалізації правових режимів окремих видів публічного майна. Як пояснює О.О. Крестьянінов, встановлені в централізованому порядку інструменти діяльності публічної адміністрації через імперативний метод юридичного впливу встановлюють порядок реалізації адміністративно-правових відносин, у яких традиційно присутній владний суб'єкт і підлегла особа в юридично нерівних позиціях [20, с. 91]. Фактично така позиція була панівною та прийнятною до моменту інституціоналізації сучасного стану розвитку правничої думки про публічне майно та виокремлення критеріїв формування інституту публічного майна в системі Загально-адміністративного права. Проте варто підтримати ті доктринальні погляди, в яких особлива увага приділяється специфіці порядку діяльності суб'єктів права в різних сферах державного та суспільного життя, який нормативно встановлюється та спрямований на їх суворо цільову та функціональну діяльність у тій царині, де необхідні додаткові засоби для підтримки державного ладу [21, с. 325]. Відповідна теза вказує на статичний підхід щодо правового режиму публічного майна, який стосується реалізації видового регулювання (за окремими видами публічного майна), поєднуючи інструменти діяльності публічної адміністрації, у тому числі організаційної спрямованості.

Разом з тим, із врахуванням новітніх тенденцій публічного правонаступництва, делегування повноважень, наразі не виключена можливість активного та масштабного залучення суб'єктів приватного права до вказаного виду відносин, у першу чергу, на місцевому рівні. Отже правовий режим публічного майна може становити ще й нормативно визначені правила поведінки суб'єктів приватного права, а також порядок реалізації ними своїх повноважень у конкретних умовах (ситуаціях) забезпечення та підтримки суверенітету та оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети органами публічної адміністрації [22, с. 85]. У цьому сенсі найбільш прийнятним можна вважати тлумачення статичності та динаміки правового режиму публічного майна через поєднання інструментів діяльності публічної адміністрації, зумовлених імперативно-диспозитивними методами правового регулювання з урахуванням національної специфіки та транскордонного характеру правового статусу суб'єктів цих правовідносин.

Для правового режиму публічного майна, окрім інституціонально-функціональних характеристик із публічно-правовим забарвленням, характерною рисою є його соціальна спрямованість. Тобто адміністративно-правовий аспект правового режиму публічного майна визначається через об'єктні характеристики такого майна, встановлені на нормативному рівні та реалізовані з використанням правового інструментарію. Саме наведені аспекти відповідного правового режиму обумовлюють наслідки від дії інструментів діяльності публічної адміністрації на суспільні відносини з

правової охорони публічного майна, що характерні для цього інституту адміністративного права та визначають його реалізацію.

У доктрині сформувався підхід, відповідно до якого правовий режим, зокрема, публічного майна розглядають як різновид соціального режиму [1, с. 126]. На думку І.М. Вороніної, за таких умов правові цінності виступають ядром аксіосфери права, перебувають у його основі та постають як інструменти інтерпретації правової реальності, відіграючи системоутворюючу роль під час здійснення структурованої, логічної, цілісної та ефективної моделі публічного управління [23, с. 6, 8]. Це пов'язано з тим, що під час реалізації правових режимів окремих видів публічного майна проявляється їхній зв'язок з масштабними соціальними процесами, що дає можливість ефективно виконувати поставлені перед публічною адміністрацією завдання під час здійснення публічного управління у сфері публічного майна. Додатково потрібно уточнити, що економіко-правові та соціальні характеристики правового режиму публічного майна в цьому плані є мінливими феноменами та перебувають у стані постійної взаємодії та розвитку. Як наслідок, задовольняються публічні інтереси та потреби учасників державного та суспільного життя під час використання публічного майна на індивідуальному, груповому та загальносоціальному рівнях через механізм адміністративно-правового забезпечення й адміністративні процедури.

Висновки. Соціальні цінності постають «лакмусовим папірцем» реального прояву функціонально оформленого правового режиму публічного майна через призму задекларованих юридичних норм і реальної практики правозастосування. У такий спосіб через стан задоволення публічних інтересів суб'єктів відносин у сфері використання публічного майна можна забезпечити: компетенційну автономію суб'єктів публічної адміністрації, що мають повноваження щодо публічного майна; цілеспрямоване використання останнього як ресурсу влади держави; створення умов для децентралізації та в разі необхідності деконцентрації влади; реальну можливість суб'єктів публічного права брати активну участь у цих соціальних процесах.

На базі розкритих вище підходів щодо розуміння правового режиму публічного майна ми доходимо висновку, що під цим поняттям необхідно розуміти чітко визначений порядок правового впливу на суспільні відносини, який встановлюється стосовно публічних матеріальних чи нематеріальних активів, виражених у речах чи їхньому поєднанні, а також у майнових правах та обов'язках, та який відзначається нормативно-ціннісним регулятивним характером інституційно-функціональної природи, що обумовлений публічним інтересом, який втілюється в усіх елементах механізму його адміністративно-правового забезпечення. На базі запропонованого обсягу цього поняття додатково потрібно зважати на публічну (адміністративно-правову) природу вказаного правового режиму при регламентації компетенції публічної адміністрації та її взаємодії з суб'єктами приватного права.

Література

1. Мінка Т.П. Онтологічна характеристика правового режиму. Право і суспільство. 2012. № 3. С. 123–127.
2. Баламуш М.А. Міграційний режим в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 206 с.
3. Головка Л.О. Право корпоративної власності в процесах суспільної трансформації в Україні: монографія. К.: Видавничий центр НУБіП України, 2012. 224 с.
4. Дюги Л. Конституционное право: Общая теория государства М.: Издание Т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с.
5. Смелянец Г.Є. Правовий і державний режими: поняття і співвідношення. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 283–286.
6. Пацурківський Ю.П. Правовий режим власності: поняття та зміст. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2013. № 6. С. 3–9.
7. Коссе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України. Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 25–29.
8. Бевзенко В.М. Управління природно-заповідним фондом України. Організаційно-правові питання: монографія. Херсон : Айлант, 2005. 268 с.
9. Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового; науч. ред. С.С. Алексеев. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1980. 128 с.
10. Соколюк З.Ю. Теорія поліції / авт. передм., упоряд. О.І. Панченко. Гадяч: Видавництво «Гадяч», 2005. 207 с.
11. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
12. Завгородня В.М. Поняття «адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2012. № 1 (6). С. 31–35.
13. Матузов Н.И. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты / Н.И. Матузов, А.В. Малько. Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 64–69.
14. Семеніхін І.В. Правова доктрина: поняття та особливості. Державне будівництво та місце самоврядування. 2009. Вип. 18. С. 127–139.
15. Толстенко В.Л. Державно-правовий режим і його роль у визначенні форми держави. Наукові праці МАУП. 2014. Вип. 1. С. 115–121.
16. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для вузов 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2007. 816 с.
17. Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с франц. Л.М. Энтина. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
18. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб.; 2-е вид., перероб. і допов. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. Одеса: Юрид. літ., 2002. 312 с.
19. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
20. Крестьянинов А.А. Место таможенных режимов в системе административно-правовых режимов. Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999. Вип. 37. С. 90–96.
21. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Изд-е г-на Тихомирова М.Ю., 2001. 652 с.
22. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура. Государство и право. 1996. № 9. С. 84–91.
23. Вороніна І.М. Соціально-правові цінності в системі соціально-політичного управління суспільством. Jurnalul juridic național: teorie și practică. 2016. № 1. Ч. 1. С. 5–8.

А н о т а ц і я

Задирака Н. Ю. Багатоаспектність категорії «правовий режим публічного майна». – Стаття.

У статті розглядаються на доктринальному рівні сутнісні характеристики категорії «правовий режим публічного майна». Досліджуються суспільні відносини щодо використання та правової охорони публічного майна. Автор звертає увагу на те, що категорія «правовий режим публічного майна» має публічно-правове забарвлення та соціальну спрямованість.

Ключові слова: публічне майно, правова охорона публічного майна, правовий режим публічного майна, публічна адміністрація, децентралізація влади.

А н н о т а ц и я

Задирака Н. Ю. Многоаспектность категории «правовой режим публичного имущества». – Статья.

В статье рассматриваются на доктринальном уровне существенные характеристики категории «правовой режим публичного имущества». Исследуются общественные отношения в сфере использования и правовой охраны публичного имущества. Автор фокусирует внимание на публично-правовом аспекте и социальной направленности категории «правовой режим публичного имущества».

Ключевые слова: публичное имущество, правовая охрана публичного имущества, правовой режим публичного имущества, публичная администрация, децентрализация власти.

S u m m a r y

Zadyraka N. Yu. Multidimensionality of category «the legal regime of public property». – Article.

In the article on the doctrinal level the essential characteristics of Category «The Legal Regime of Public property» is devoted. Examines Public Relations on the use and Legal Protection of Public Property. The author emphasizes to the fact that the Category «The Legal Regime of Public property» has publicly-legal feature and social orientation.

Key words: Public Property, Public Property' Legal Protection, Legal Regime of Public Property, Public Administration, Decentralization of Power.