

Н. В. Коваленкодоктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

Розглянуто поняття власності в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. З'ясовано поняття «майно», яке закріплене як у міжнародних документах, так і у вітчизняному законодавстві. Встановлені підстави виникнення майнових прав і зобов'язань суб'єктів господарської діяльності. Досліджено особливості адміністративно-правового режиму майна комунальних унітарних підприємств; окрему увагу звернуто на особливі риси правових режимів комунального комерційного й комунального некомерційного підприємств як окремих різновидів комунальних унітарних підприємств. Наголошено на недостатності комплексного правового аналізу об'єднання категорій засобу й методу юридичного регулювання правовідносин, що виникають щодо володіння, користування й розпоряджання відповідними благами. Визначено, що власність в об'єктивному та суб'єктивному значеннях становить матеріальну основу громадянського суспільства, визначає ступінь свободи особи в державі. Саме економічна свобода людини є фундаментом для свободи особи в межах інших сфер, тобто вона постає гарантом свободи економічного характеру. Визначено, що право власності є суспільним відношенням, що складається у зв'язку з переробкою предметів навколишньою середовища людини й одержанням певних сприятливих результатів, які є власністю суб'єкта, що здійснив таке перетворення, незалежно від того, чи визнається таке відношення державою як правове. Зроблено висновок, що в умовах демократизації державного управління і розвитку ринкових відносин адміністративно-правові режими можуть охоплювати окремі управлінські процедури, пов'язані з отриманням дозволів на заняття певними видами діяльності, такими як процедури ліцензування, атестації, акредитації, сертифікації та їм подібні. При цьому зазначені процедури можуть передбачати необхідність дотримання об'єктами державного управління, що їм підлягають, інших адміністративно-правових режимів. Так, мають місце ситуації, коли вимоги одного адміністративно-правового режиму включають у себе вимоги іншого, а це призводить до складних взаємозв'язків між різними адміністративно-правовими режимами, причому незалежно від конкретних суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, власність, правові режими об'єктів, публічне майно.

Постановка проблеми. Наукові дослідження, пов'язані з власністю, завжди були й будуть актуальними. Так, Л. Щенникова зазначає: «Дивною властивістю володіє ця категорія – «власність». Стара як світ, вивчена й описана, водночас завжди знеацька нова й непередбачувана, вона бажана й плідна для все нових і нових досліджень» [1, с. 20]. Незважаючи на те, що власність являє собою одну з найбільш досліджених категорій юридичної науки, цей підпункт зумовлений теоретичною та практичною значущістю широкого кола питань, які стосуються формування й функціонування дієвої системи гарантування права власності.

Необхідно зазначити майже повну відсутність досліджень правового режиму врегулювання правовідносин щодо власності. Бракує комплексного правового аналізу об'єднання категорії засобу й методу юридичного регулювання правовідносин, що виникають щодо володіння, користування та розпоряджання відповідними благами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику особливих режимів розглядали у своїй працях такі вчені, як В.Б. Авер'янов, С.В. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, Д.В. Васильовська, Ю.А. Дмитрієв, Р.А. Калюжний, Є.В. Курінний, П.С. Лютіков, О.В. Малько, В.Ф. Опришко, М. М. Тищенко, Ю.С. Шемшученко та ін.

Метою статті є дослідження правового режиму врегулювання правовідносин щодо власності.

Виклад основного матеріалу. Під час дослідження власності як об'єкта правового регулювання варто мати на увазі положення, згідно з якими інститут власності становить матеріальну базу, що визначає особливості всіх юридично значущих взаємних дій у рамках системи права [2, с. 26]. Досить доречно вважаємо думку Є. Суханова, який зазначає, що право з'являється через необхідність охороняти правовідносини з приводу власності. Цей процес охорони являє собою загальний зміст урегулювання економіко-правових відносин, а право власності є серцевиною всієї системи права [3, с. 13]. При цьому категорія «право власності» розкривається у двох значеннях, зумовлених дуалістичною природою права як соціального феномена, тобто в об'єктивному та суб'єктивному значеннях.

В об'єктивному значенні право власності є суспільним відношенням, що складається у зв'язку з переробкою предметів навколишньою середовищем людини й одержанням певних сприятливих результатів, які є власністю суб'єкта, що здійснив таке перетворення, незалежно від того, чи визнається таке відношення державою як правове. Право власності в об'єктивному розумінні передбачає наявність можливостей суб'єкта щодо певного присвоєного ним блага та відповідної цим можливостям належної суб'єктивної поведінки. Отже, юридична формалізація цих взаємодій передбачає наявність суб'єктивних прав та обов'язків, пов'язаних із присвоєнням і відчуженням певних благ.

У суб'єктивному значенні право власності є сукупністю закріплених нормами позитивного права ймовірностей, які з'являються в суб'єкта через його вступ до відносин, де особа володіє, користується, розпоряджається предметами матеріального й нематеріального характеру, що застосовуються та використовуються в межах майнового обігу.

Власність в об'єктивному та суб'єктивному значеннях становить матеріальну основу громадянського суспільства, визначає ступінь свободи особи в державі. «Якщо існує приватна власність <...> існує й економічна свобода людини. Саме економічна свобода людини є фундаментом для свободи особи в межах інших сфер, тобто вона є гарантом свободи економічного характеру. За браком приватної власності не може бути й економічної свободи

осіб. Лише вона робить особу насправді незалежною. Незалежна особа являє собою основу громадянського суспільства, поза яким об'єктивно неможлива побудова правової держави. Так, приватна власність являє собою один із найважливіших основоположних елементів формування демократії. Лише економічно вільні індивіди здатні об'єднатися у вільне суспільство» [4, с. 56–57]. Отже, в умовах побудови правової держави та розвитку громадянського суспільства істотної уваги потребують питання регулювання правовідносин із приводу власності. Зокрема, актуальності набирають проблеми реалізації й захисту права приватної власності.

Правове регулювання відносин приватної власності є цілеспрямованим впливом на поведінку учасників цих відносин за допомогою правових засобів і методів. Як основні правові засоби регулювання відносин приватної власності доцільно розглядати правовідносини, правозастосовні акти, правосвідомість і правову культуру. При цьому основним структурним елементом системи регулювання правовідносин із приводу власності є правові норми, які регламентують процедуру присвоєння матеріальних благ.

Можливості юридичного врегулювання, які гарантуються загальними правовими методами різних галузей соціального життя, неоднакові. Країна має право здійснювати різний регулятивний вплив щодо певних видів відносин суспільства. У такому процесі найважливіша роль відведена засобу юридичного регулювання, під яким правова наука розуміє «зумовлений предметом регулювання спосіб впливу права на суспільні відносини» [5, с. 168]. З огляду на те, що право є системою людських правил поведінки, воно впливає, передусім, на дії людей, чим впливає й на відносини суспільства загалом. Отже, засобом юридичного регулювання є шлях впливу права на дії фізичної особи – суб'єкта відносин суспільства.

Юридичному регулюванню правовідносин щодо власності притаманне специфічне соціальне значення, особливо за обставин економічної кризи, як і під час державних перетворень економічної структури. Деяко однобічним є підхід, за яким правове регулювання відносин власності передбачає лише безпосередню участь держави, що зумовлена, насамперед, імперативним методом правовою регулювання. В умовах ринкової економіки важливим є звернення до приватноправових засад у процесі правового регулювання.

Аналіз засобів і методів юридичного регулювання правовідносин щодо власності дає достатні підстави для підтримки наявного в теорії права погляду, за яким інститут власності має міжгалузевий, комплексний характер.

Відносини власності мають дуже різноманітний характер, їх вияви регулюються великою кількістю галузей права.

Право є регулятором суспільних відносин, без якого не зможуть існувати сучасне суспільство та держава. Отже, правове регулювання в сучасному суспільстві є важливою передумовою створення правового порядку, охорони та захисту від порушень прав, свобод і законних інтересів осіб.

Одним з особливих засобів юридичного регулювання є створення правових режимів. Дефініцію терміна «правовий режим» часто застосовують в юридичній літературі [6]. Легальна дефініція поняття «правовий режим» фактично відсутня. Сутність цієї категорії досі залишається досконально не визначеною. Як зазначалося в першому розділі наукової роботи, науковці все ще ведуть дискусії щодо формулювання дефініції терміна «правовий режим».

Ю. Пацурківський запропонував таке поняття правового режиму: правовий режим – особлива система юридичного регулювання, яка складається з поєднання правових способів (дозволу, заборони, позитивного припису тощо), що утворює й гарантує визначений ступінь сприятливості або несприятливості, щоб задовольнити інтереси суб'єкта права [7, с. 7].

Науковці зауважують, що існують правові режими об'єктів:

- режим нерухомості;
- режим майна установ;
- режим майна комунальних унітарних підприємств;
- режим майна суб'єктів господарської діяльності;
- режим майна подружжя;
- режим військового майна в Україні тощо.

До об'єкта наукового дослідження ввійдуть деякі із цих режимів юридичного регулювання відносин із приводу власності.

Так, пропонується розпочати з адміністративно-правового режиму майна суб'єктів господарювання.

Передусім з'ясуємо поняття «майно», що являє собою одне з основних інститутів науки цивільного права. Цей термін закріплюється в міжнародних документах. Так, пунктом d) ст. 2 Конвенції ООН «Проти транснаціональної

організованої злочинності» 2000 р. встановлено, що майно – це активи матеріального чи нематеріального характеру, рухомі або нерухомі, ті, що виражаються в речах чи правах, а також юридичних документах тощо [8].

Що ж до українського законодавства, то таке визначення знаходимо в нормах ст. 190 Цивільного кодексу України, яка визначає майно як предмети матеріального світу, що знаходяться у власності суб'єкта права, у тому числі певну річ, сукупність речей, майнові права й обов'язки, гроші та цінні папери, а також майнові права на них [9].

Базу правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій засновується їх власна підприємницька діяльність, становлять право власності й інші речові права:

- право господарського ведення;
- право оперативного управління;
- право оперативного використання майна.

Не виключене здійснення господарської діяльності й на основі інших речових прав (наприклад, права володіння, користування), що передбачаються Цивільним кодексом України.

Що стосується майнових прав і зобов'язань суб'єктів господарської діяльності, то вони виникають:

- у зв'язку з укладанням передбачених і непередбачених законом угод, проте їх норми не можуть суперечити чинному законодавству України, адже тоді договір визначається не дійсним, як і всі правовідносини, що були побудовані на його основі;

- внаслідок прийняття підзаконних нормативно-правових актів органів як державної влади, так і місцевого самоврядування, їхніх уповноважених осіб у чітко передбачених законом випадках;

- у процесі утворення (побудови, винайдення тощо) чи придбання (купівлі) майна з дотриманням умов, що не було заборонені чинним на той момент законодавством України;

- внаслідок заподіяння шкоди будь-якій іншій особі;

- внаслідок придбання чи зберігання майна коштом іншої особи за браком достатніх підстав;

- внаслідок вчинення делікту (порушення правових положень законодавства) під час здійснення господарської (підприємницької) діяльності;

- з інших обставин, із наявністю яких законодавець пов'язує зародження майнових прав

і зобов'язань суб'єктів господарської діяльності [10, с. 99–101].

Згідно з правовими положеннями ч. 1 ст. 145 Господарського кодексу України, майновий стан суб'єкта господарювання визначається сукупністю майнових прав, що належать йому, і майнових зобов'язань, які відображаються в бухгалтерському обліку його господарської діяльності відповідно до вимог закону.

Ч. 2 вищезазначеної статті закріплює правове положення, згідно з яким зміна правового режиму майна суб'єкта господарювання здійснюється за рішенням власника (власників) майна способом, передбаченим цим Кодексом, і прийнятими відповідно до нього іншими законами, окрім випадків, коли така зміна забороняється законом.

Зміна правового режиму майна суб'єкта господарювання – це зміна вимог, які висувуються під час його придбання, використання в процесі господарської діяльності, вибуття, встановлення спеціальних правил майнового обліку тощо. Зміна правового режиму здійснюється власником майна за допомогою надання власного майна іншим учасникам правовідносин, щоб ті використовували його на праві власності, праві господарського ведення, праві оперативного управління, праві оперативного використання або ж на підставі решти форм правового режиму майна.

Ще одним адміністративно-правовим режимом майна, що буде розглянуто в межах наукового дослідження, є правовий режим військового майна України.

Цей режим упроваджено сукупністю нормативно-правових актів, серед яких особливе значення має саме адміністративне законодавство. З огляду на це, стає зрозумілим безпосередній вплив адміністративно-правового регулювання режиму військового майна на результативність і дієвість матеріально-технічного оснащення Збройних сил України, що відображує стан їх бойової готовності і реальність протистояння різноманітній небезпеці національному суверенітету нашої країни.

Законодавчу базу правового режиму військового майна в Україні становлять такі закони:

- 1) «Про Збройні сили України»;
- 2) «Про оборону України»;
- 3) «Про правовий режим майна у Збройних силах України»;
- 4) «Про організацію оборонного планування»;

5) «Про державне оборонне замовлення»;

6) «Про державну підтримку підприємств науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії» тощо.

Детальніше регламентування певних елементів структури режиму військового майна здійснюється підзаконними нормативно-правовими актами, передусім указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України й наказами Міністерства оборони України.

Цікавим у розрізі теми щодо адміністративно-правових режимів майна можна назвати затверджені у 2015–2016 рр. наказами Міністерства оборони України Порядок списання військового майна у Збройних силах України [11] та Інструкцію з організації охорони та захисту військового майна, яке знаходиться на території державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, силами Військової служби правопорядку у Збройних силах України [12].

Отже, чинне адміністративне законодавство, яке врегульовує правовий режим військового майна, представлене великою кількістю як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів, якими вельми чітко визначено всі загальні питання щодо обігу військового майна, оборонного планування й замовлення військової техніки, а також іншого майна. Також необхідно зазначити певне оновлення деяких підзаконних нормативно-правових актів, які було прийнято через необхідність урахування реалій сьогодення й ситуації, яка виникла у східній частині нашої держави [13, с. 112].

Варто звернути увагу також і на адміністративно-правовий режим майна комунальних унітарних підприємств.

Щоб здійснити правомочності власника й виконувати функції, зазначені Основним Законом України, територіальні громади села, селища, міста формують комунальні підприємства й інші господарські організації.

На окрему увагу заслуговують особливі риси правових режимів комунального комерційного й комунального некомерційного підприємств як окремих різновидів комунальних унітарних підприємств.

Передусім варто зазначити закріплення майна комунального комерційного підприємства за ним на праві господарського відання, а за комунальними комерційним підприємством – на праві оперативного управління (ч. 3 ст. 78 Господарського кодексу України) [14].

Згідно з правовими положеннями ч. 10 ст. 78 Господарського кодексу України, характерні риси господарської діяльності комунальних унітарних підприємств необхідно визначати, виходячи з вимог, що встановлюються господарським законодавством до функціонування державних комерційних чи казенних підприємств [15, с. 78].

Зазначимо, що В.Д. Жук вважає, що правовий режим майна має на меті юридичне регулювання становища перебування (знаходження) майна в соціальному середовищі [16, с. 128].

Режим правового регулювання відносин власності відокремлюється на підставі предмета правового регулювання. При цьому дефініцію «режим юридичного регулювання правовідносин із приводу власності» розуміємо як відповідне об'єднання категорії засобу й методу юридичного врегулювання відносин, що складаються, коли особа володіє, користується та розпоряджається матеріальними благами.

Серцевину (базу) ринкової економіки становить законодавчо запроваджене право осіб на володіння, користування та розпорядження матеріальними благами. Об'єднання таких категорій, як спосіб, метод юридичного регулювання правовідносин, що виникають із приводу присвоєння суб'єктами певного майна, можна назвати правовим режимом власності.

Такий режим передбачає необхідність урахування аспектів, що зумовлені специфічним характером юридичного регулювання. Суб'єкту права власності має бути надана змога здійснювати правомочність володіння, користування та розпорядження об'єктом власності, тобто він повинен мати шанс на реалізацію належного йому суб'єктивного права. Згадана можливість не буде реальною, якщо не буде захищеною з боку держави як гаранта прав і законних інтересів особи.

Висновки і пропозиції. У процесі дослідження адміністративно-правового режиму публічного майна наголошено на недостатності комплексного правового аналізу об'єднання категорій засобу й методу юридичного регулювання правовідносин, що виникають щодо володіння, користування й розпорядження відповідними благами. Визначено, що власність в об'єктивному та суб'єктивному значеннях становить матеріальну основу громадянського суспільства, визначає ступінь свободи особи в державі. Саме економічна свобода людини є фундаментом для свободи особи в межах інших сфер, тобто вона постає гарантом свободи економічного характеру.

Аргументовано, що в умовах демократизації державного управління і розвитку ринкових відносин адміністративно-правові режими можуть охоплювати окремі управлінські процедури, пов'язані з отриманням дозволів на заняття певними видами діяльності. Це, наприклад, процедури ліцензування, атестації, акредитації, сертифікації та їм подібні. При цьому зазначені процедури можуть передбачати необхідність дотримання об'єктами державного управління, що їм підлягають, інших адміністративно-правових режимів. Таким чином, мають місце ситуації, коли вимоги одного адміністративно-правового режиму включають в себе вимоги іншого. Це призводить до складних взаємозв'язків між різними адміністративно-правовими режимами, причому незалежно від конкретних суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Щербина В.С. Поняття та зміст правового режиму майна суб'єктів господарювання. *Юридична Україна*. 2007. № 1. С. 69–74.
2. Старков О.В. Криминологія. Москва, 2004. 480 с.
3. Тараненко С.М. Адміністративне право України (у структурно-логічних схемах) : навч.-метод. посібник. Донецьк : ДонУЕП, 2003. 153 с.
4. Иванов В.А., Колесников В.В., Мищенко А.А. Свобода и независимость личности в демократическом обществе. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургская высшая школа МВД России. 1992. С. 56–57.
5. Административное право Украины : учебник / Ю.П. Битяк, В.В. Богущий, В.Н. Гаращук и др. / под ред. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.
6. Пашук Т.І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» ; Львівський національний університет ім. Івана Франка. Львів, 2006. 16 с.
7. Пацурківський Ю.П. Правовий режим майна суб'єктів підприємницької діяльності : монографія. Чернівці : Рута. 2001. 246 с.
8. Проценко Т.О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 386 с.
9. Черных А.П. Трактат Бартоло ди Сассоферато «О знаках и гербах». Средние века. Москва : Наука, 1989. Вып. 52. С. 242–249.
10. Беліков О. Правовий режим майна суб'єктів господарювання. *Юридичний журнал: аналі-*

- тичні матеріали. Коментарі. Судова практика.* 2011. № 7–8. С. 99–101.
11. Про захист рослин : Закон України від 14.10.1998 р. № 180-XIV. *Відомості Верховної Ради.* 1998. № 50–51. Ст. 310.
 12. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова від 09.01.2014 р. № 11 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF> (дата звернення: 04.02.2017)
 13. Лазур Я.В. Рецензія на монографію Коваленко Н.В. «Адміністративно-правові режими». *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 9. С. 187–191.
 14. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навч. посібник. Київ, 2004. 200 с.
 15. Апанасенко К. Особливості правового режиму майна комунальних унітарних підприємств. *Підприємництво, господарство і право.* 2006. № 4. С. 78–81.
 16. Жук В.Д. До питання визначення категорії «цивільно-правовий режим майна». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2015. Вип. 30 (1). С. 126–129.

Kovalenko N. V. Administrative-legal regime of public property

The concept of ownership in objective and subjective meanings is considered. The concept of “property” has been clarified, which is enshrined in both international documents and domestic law. Established grounds for the emergence of property rights and obligations of business entities. The peculiarities of the administrative and legal regime of property of communal unitary enterprises are investigated; special attention is paid to the specific features of the legal regimes of communal commercial and communal non-profit enterprises as separate varieties of communal unitary enterprises. Emphasis is placed on the lack of a comprehensive legal analysis of the combination of categories of means and method of legal regulation of legal relations arising from the possession, use and disposal of relevant goods. It is determined that property in the objective and subjective values is the material basis of civil society, determines the degree of freedom of the individual in the state. It is human economic freedom that is the foundation for individual freedom within other spheres, that is, it is a guarantor of economic freedom. It is determined that the right of ownership is a public relation, which is formed in connection with the processing of objects of the environment of the person and obtaining certain favorable results, which are the property of the subject who made such transformation, irrespective of whether or not such relation is recognized by the state as rights. It is concluded that in conditions of democratization of public administration and development of market relations, administrative and legal regimes may cover certain administrative procedures related to obtaining permits to engage in certain activities, such as licensing, certification, accreditation, certification, and the like. At the same time, these procedures may provide for the need to comply with the objects of public administration to which they are subject to other administrative and legal regimes. Yes, there are situations where the requirements of one administrative regime include the requirements of another, which leads to complex interrelationships between different administrative regimes, regardless of the specific subjects and objects of public administration.

Key words: *administrative-legal regime, property, legal modes of objects, public property.*