

# АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК: 342.922:351.71

## ПЕРСПЕКТИВИ ВПЛИВУ ОСОБЛИВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

*Н. Задирака*

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,  
вул. Володимирська, 60, Київ, Україна, 01033,  
e-mail: zadyraka@ukr.net*

Розглянуто дискусійні аспекти щодо визначення місця інституту публічного майна в системі адміністративного права. Досліджено взаємозв'язок між інститутом публічного майна та фундаментальними складовими Особливого адміністративного права, що враховує публічний інтерес, права та інтереси широких верств населення. Деталізовано уніфікований вимір найістотніших меж практичного впровадження інституту публічного майна та децентралізацію під час реалізації правового режиму публічного майна у разі його використання в межах функціонування правових інститутів.

Висвітлено глобалізаційні тенденції розвитку адміністративного права, які вказують на можливість вдосконалення державної політики у сфері використання публічного майна, у тому числі спираючись на інституційні характеристики Особливого адміністративного права. Розкрито специфіку впливу Особливого адміністративного права на інститут публічного майна через концепцію сталого розвитку. З урахуванням інституціоналізації місця інституту публічного майна в системі адміністративного права сутнісний вимір правового режиму використання такого майна запропоновано розглядати як право громадянського суспільства безпосередньо або через публічну адміністрацію реалізовувати компетенцію щодо майна, яке є загальнодоступним, невиключним і несуперечливим, а також забезпечувати правову охорону та захист цього майна, своїх інтересів, суспільних благ тощо.

*Ключові слова:* правовий інститут, система права, глобалізація, сталий розвиток.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2019.68.151>

**Постановка проблеми.** У контексті визначення місця інституту публічного майна в системі адміністративного права потрібно уточнити, що цей інститут за своїми сутнісними характеристиками переважно пов'язаний із фундаментальними статичними адміністративно-правовими категоріями. Фактично постулати Загального адміністративного права встановлюють межі правової охорони публічного майна та здійснення управління в цій сфері. При цьому наявна ситуація, за якої для належної реалізації своїх повноважень суб'єктами публічного та приватного права, які є учасниками адміністративних правовідносин, потрібен базис для такої діяльності, яким і постає публічне майно. Цей нерозривний зв'язок інституціональних і матеріально-фінансових категорій адміністративного права дає змогу максимально ефективно здійснювати публічне управління як явище правової дійсності, використовуючи весь можливий спектр інструментів діяльності публічної адміністрації.

При цьому існує суттєвий вплив Особливого адміністративного права на інститут публічного майна, оскільки для впровадження відповідних умов правової охорони задіюють специфічні режимні характеристики майна залежно від сфери його використання. По суті, публічне майно, як правило, постає засадничим елементом функціонування переважної більшості інститутів Особливого адміністративного права, обумовлюючи особливості правових режимів відповідних видів згаданого майна. Наведений стан справ пов'язаний із тим, що здійснення публічного управління в будь-якій сфері суспільного життя ґрунтується на матеріально-фінансовому базисі, який повинен задовольняти потреби та інтереси, з одного боку, суб'єктів публічної адміністрації, а з іншого боку, – споживачів адміністративних послуг і користувачів публічного майна.

**Актуальність теми дослідження** зумовлена тим, що в результаті формування нових теоретичних конструкцій у частині реалізації правового режиму публічного майна почали з'являтися альтернативи публічного майна у вигляді потужних транснаціональних корпорацій і т. п. З метою забезпечення рівнозначно плюралістичної та систематичної трансформації управління публічним майном має бути забезпечений взаємозв'язок між інститутом публічного майна та фундаментальними складовими Особливого адміністративного права, що враховує публічний інтерес, права та інтереси широких верств населення. Як наслідок, правовий режим публічного майна може бути реструктурований з урахуванням таких характеристик, як спільна участь, плюралізм, прозорість і сталість.

**Стан дослідження.** Проблематику взаємозв'язку Особливого адміністративного права та інституту публічного майна досліджували А. Аман, П. Брендон, В. Гессен, А. Єлістратов, Р. Кейген, С. Князев, П. Ломбарді, Р. Мельник, С. Роус-Акермен, М. Тарасов та інші. Водночас досі на фундаментальному рівні не було проведено комплексного дослідження щодо впливу Особливого адміністративного права на інститут публічного майна.

**Метою статті** є розкриття засадничих положень і сутнісних характеристик впливу Особливого адміністративного права на інститут публічного майна.

**Методологія.** У статті використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання: формально-логічний та діалектичний методи стосовно глобалізаційних тенденцій розвитку адміністративного права та їх впливу на інституціоналізацію правового режиму публічного майна; формально-догматичний (юридично-технічний), аналізу та синтезу щодо встановлення взаємозв'язку Особливого адміністративного права та інституту публічного майна.

**Виклад основного змісту.** Адміністративно-правовий вимір публічного управління сприяє глобалізації та денаціоналізації адміністративних повноважень у Європі [15, с. 446–447]. Європеїзоване адміністративне право спрямоване на імплементацію «змагальної» законності [14], що у сфері використання публічного майна демонструє врахування розроблених на центральному (національному) рівні правових регуляторів і фрагментарність при виконанні вказаних положень. Фактично йдеться про уніфікований вимір найістотніших меж практичного впровадження інституту публічного майна та децентралізацію під час реалізації правового режиму публічного майна при його використанні в межах функціонування правових інститутів Особливого адміністративного права. Описану розпорошеність системи адміністративного права водночас компенсує зорієнтованість правових його інститутів на охорону та захист прав, свобод і законних інтересів людини як центрального суб'єкта адміністративного права й учасника адміністративних правовідносин.

Вказані новітні глобалізаційні тенденції розвитку адміністративного права означають поступове зникнення меж між правовим статусом суб'єктів публічного та приватного права в адміністративних правовідносинах. Це призводить до кардинальної зміни системно-структурних характеристик як Загального, так і Особливого адміністративного права. Така тенденція посилюється ще й за рахунок збільшення компаративістської зорієнтованості Особливого адміністративного права, зумовленої невіддільними транскордонними процесами узгодження стандартів адміністративно-правової діяльності та покращення якості й ефективності публічного управління, зокрема, у сфері публічного майна. Не менш важливо усвідомлювати, що категорія пропорційності може встановити межі усунення кордонів між публічним і приватним при встановленні режимних аспектів використання публічного майна. При цьому зменшується значення традиційно ключових для європейського адміністративного права бюрократичних процедур у бік «сервісності» публічного управління.

Описані глобалізаційні тенденції розвитку адміністративного права однозначно вказують на можливість вдосконалення державної політики у сфері використання публічного майна, у тому числі спираючись на інституційні характеристики Особливого адміністративного права. Як пояснив А. Адам, глобальне адміністративне право може зробити свій внесок у формування «політичного» суспільства, створюючи простір для демократичних обговорень [12, с. 138]. Для функціонування правового інституту публічного майна вказане означає, що єдність державної політики сприятиме громадській інклюзивності. Це призведе до посилення свободи реалізації повноважень при використанні публічного майна, а також до повноцінного процесу залучення суб'єктів приватного права до змін такої політики в разі виникнення необхідності. Зазначена політика повинна набути процедурних якостей, зважаючи на публічний інтерес, потребу в забезпеченні плюралізму та субсидіарності при реалізації правового режиму публічного майна.

Відтак, зважаючи на постійний розвиток державної політики щодо публічного майна та оновлюваних економіко-політичних і правових реалій його використання, можна запропонувати невичерпний перелік галузей, у яких діє симбіоз правових норм інститутів Загального та Особливого адміністративного права. У глобальному вимірі через правові норми, що входять до системно-структурних утворень Особливого адміністративного права, відбувається вплив на загальноорієнтовані правові норми інституту публічного майна у таких сферах:

- адміністративно-політичній (міжнародних відносин, внутрішніх справ, юстиції тощо) [1, с. 127, 128; 2, с. 45; 4, с. 29–30; 11, с. 479–712];
- публічно-управлінській щодо митної справи, природних ресурсів [3, с. 64–99], гарантування безпеки, інформаційного забезпечення, державного контролю [11, с. 479–712];
- господарській [7, с. 32, 33], економічній, зокрема агро-, промисловій [1, с. 127, 128; 2, с. 45; 4, с. 29–30];
- соціальній [11, с. 479–712], соціально-культурній (освітній, науковій, мистецькій, спортивній, туристичній тощо) [1, с. 127, 128; 2, с. 45; 3; 4, с. 29–30; 6, с. 64–99; 7, с. 32, 33];
- міжгалузевій, у тім числі управління окремими галузями (безпекою, обороною, транспортом, охороною здоров'я, освітою тощо) та управління міжгалузевими сферами (ціноутворенням, обліком та статистикою, стандартизацією, метрологією тощо) [1, с. 127, 128; 2, с. 45; 4, с. 29–30; 7, с. 32, 33] та ін.

Новітній етап систематизації адміністративного права передусім має на меті не встановити процедури та порядок ведення публічно-управлінської діяльності

[5, с. 1, 7], а регламентувати відповідні адміністративні правовідносини. Критерієм розмежування цих двох підходів може бути «глибина правового регулювання» [10, с. 23–27]. Для належної та легітимної імплементації положень інституту публічного майна потрібно зважати на його динамічну природу щодо суб'єктних, об'єктних і змістовних характеристик відповідних адміністративних правовідносин. Статика відносин щодо публічного майна має відображати сутність і види правових регуляторів відносин щодо публічного майна, а також практику їх застосування адміністративними судами. Не менш важливо при використанні публічного майна впорядкувати юридичні гарантії належної практики адміністративних правовідносин між людьми як головними суб'єктами адміністративного права, між суб'єктами приватного права та публічною адміністрацією. Така тенденція є типовою для європейського адміністративного права та з урахуванням євроінтеграційних процесів є вкрай актуальною для України.

У цьому плані публічне майно як об'єкт публічної власності може сприйматися в якості ресурсного базису для встановлення ефективних шляхів суспільного розвитку з використанням загальнодоступних для врахування спільного блага об'єктів [8, с. 49]. При цьому з урахуванням інституціоналізації місця інституту публічного майна в системі Особливого адміністративного права сутнісний вимір правового режиму використання такого майна потрібно розглядати як право громадянського суспільства безпосередньо або через публічну адміністрацію реалізовувати компетенцію щодо майна, яке є загальнодоступним, невиключним і несуперечливим, а також забезпечувати правову охорону та захист цього майна, своїх інтересів, суспільних благ тощо. Зазначені відносини формуються під час публічного управління конкретними об'єктами для безпосереднього чи опосередкованого практичного втілення публічних інтересів із боку суб'єктів публічного та приватного права, як правило, використовуючи інфраструктурні об'єкти та публічні ресурси [13, с. 49]. Категорія публічності має вплив на телеологічні характеристики публічного майна, що відповідно означає й задіяння публічно-владних інструментів реалізації компетенції щодо публічного майна. Остання ж враховує правові режими публічного майна за змістовним критерієм, характеризується аксіологічним спрямуванням за напрямом задоволення інтересів і потреб усіх членів суспільства.

У контексті викладених положень про вплив системно-структурних утворень Особливого адміністративного права на інститут публічного майна потрібно також уточнити, що всі ці сфери життєдіяльності суспільства дають змогу належно упорядкувати адміністративні правовідносини щодо використання публічного майна. Очевидно, що це суто публічно-управлінські відносини, а цілий спектр субстанціональних і процедурних відносин між органами публічної адміністрації та суб'єктами приватного права стосовно реалізації правового режиму публічного майна. У цьому сенсі можна частково погодитися з Р. Мельником у тому, що через положення Особливого адміністративного права досягається диференціація між відповідними групами адміністративно-правових норм [14, с. 326]. Водночас новітні глобалізаційні тенденції формування системи адміністративного права, зокрема щодо інституціоналізації правових регуляторів публічного майна, не дозволяють повністю підтримати тезу про виняткову диференціацію відповідних адміністративних правовідносин. Потрібно досягти оптимального балансу між універсальними положеннями щодо функціонування правового режиму публічного майна та особливостями окремих видів адміністративних правовідносин у системі Особливого адміністративного права.

Окрім того, Особливе адміністративне право має впливати на інститут публічного майна насамперед через концепцію сталого розвитку. Це пов'язано з тим, що в розвинених країнах і країнах, які розвиваються, міські та сільські місцевості зазнають швидкої урбанізації. Це є результатом природних, соціокультурних та економічних змін, зростання кількості населення в загальносвітовому ракурсі, споживання та вичерпання природних ресурсів, посилення рівня засмічення довкілля. Нерідко такі зміни наявні у зв'язу з використанням публічного майна. У зарубіжній доктрині з цього приводу зазначають, що сталий розвиток повинен забезпечити фізичне, соціальне та психологічне навколишнє середовище. У цьому плані поведінка людини гармонійно пристосована до інтеграції, залежності від природного чинника для вдосконалення та недопущення несприятливих наслідків для теперішніх і майбутніх поколінь [15, с. 21]. При встановленні впливу складових елементів Особливого адміністративного права на інститут публічного майна необхідно орієнтуватися на той факт, що врахування концепції сталого розвитку допомагає підвищити якість життя та врахувати публічний інтерес. У цьому розрізі йдеться про мотиви та законні інтереси органів публічної адміністрації, які управляють таким майном, і суб'єктів приватного права як користувачів публічного майна та споживачів відповідних адміністративних послуг, а також наступних поколінь, що будуть використовувати вказане майно. Це може контекстно та каузально проявлятися в політичному, економічному, соціальному, культурному та інших ракурсах природно орієнтованої діяльній (публічно-управлінській) спрямованості для гарантування довготривалого розвитку громадянського суспільства з урахуванням національних інтересів. Шляхами досягнення запропонованої ситуації можуть бути заходи з підвищення громадської інклюзивності та залучення суб'єктів приватного права до формування державної політики у сфері встановлення правового режиму публічного майна, зокрема форуми.

**Висновки.** Отже, Особливе адміністративне право формує простір для реалізації процедурної складової правового режиму публічного майна. Через концепцію сталого розвитку можна визначити фундаментальні сутнісні характеристики цього майна з урахуванням не лише національного публічного інтересу, але ще й тенденцій глобального наднаціонального адміністративного права. Правові норми, охоплені системою Особливого адміністративного права, встановлюють динаміку відносин щодо публічного майна, що, зокрема, впливає на змістовне наповнення юридичної категорії відповідальності суб'єктів публічної адміністрації в зазначених адміністративних правовідносинах.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 584 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2008. – 219 с.
3. Административное право: учеб. пособие / Л. М. Рябцев и др.; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2009. – 432 с.
4. Административное право Украины : учеб. для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др. ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
5. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – 2-е изд. – Москва : Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917. – 294 с.

6. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 2-ге вид, перероб. і доп. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2002. – 312 с.
7. Коренев А. П. Административное право России : учебник: в 3-х ч. Ч. I. / А. П. Коренев. – Москва : МЮИ МВД России ; Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.
8. Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В. Д. Мазаев. – Москва : ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 384 с.
9. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис.... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Харків, 2010. – 417 с.
10. Мельник Р. С. Система особливої частини адміністративного права України: якій їй бути сьогодні? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2008. – № 2. – С. 23–27.
11. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомирова. – Москва : Юринформцентр, 1998. – 795 с.
12. Aman A. C. The Democracy Deficit. Taming Globalization Through Law Reform / A. C. Aman. – NY : NYU Press, 2004. – 253 p.
13. Brandon P. S. Evaluating Sustainable Development in the Built Environment / P. S. Brandon., Lombardi P. – NY : Wiley-Blackwell, 2011. – 280 p.
14. Kagan R. A. Adversarial Legalism. The American Way of Law / R. A. Kagan. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 2003. – 352 p.
15. Rose-Ackerman S. Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study / S. Rose-Ackerman // Windsor Yearbook of Access to Justice. – 2010. – Vol. 28. – No. 2. – P. 435–449.

### References

1. Averianov, V. (ed.) (2004). *Administrative law of Ukraine. Academic course: textbook*. Vol. 1: General part. Kyiv: Yurydychna Dumka.
2. Kolomoiets, T. (2008). *Administrative law of Ukraine: textbook*. Kyiv: Istyna.
3. Ryabtsev, L. (ed.) (2009). *Administrative law: tutorial*. Minsk: Amalfeya.
4. Bytiak, Yu. (ed.) (2003). *Administrative law of Ukraine: high school textbook*. Kharkiv: Pravo.
5. Elistratov, A. (1917). *Basic principles of administrative law*. Moscow: G.A. Leman & S.I. Saharov.
6. Kivalov, S. & Bila, L. (2002). *Administrative law of Ukraine: tutorial*. Odesa: Yurydychna Literatura.
7. Korenev, A. (1999). *Administrative law of Russia. Part 1: textbook*. Moscow: Schit-M.
8. Mazaev V. (2004). *Public property in Russia: constitutional foundations*. Moscow: Publishing House «Gorodets».
9. Melnyk, R. (2010). *The system of administrative law of Ukraine* [online] Ph.D. Kharkiv National University of internal affairs.
10. Melnyk, R. (2008). System of a Special part of administrative law of Ukraine: What should it be today? *Legal Ukraine*, 2.
11. Tihomirov, Yu. (1998). *The course of administrative law and process: tutorial*. Moscow: Yurinformsentr.
12. Aman, A. (2004). *The Democracy Deficit. Taming Globalization Through Law Reform*. New York: NYU Press.
13. Brandon, P. & Lombardi, P. (2011). *Evaluating Sustainable Development in the Built Environment*. New York: Wiley-Blackwell.
14. Kagan, R. (2003). *Adversarial Legalism. The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
15. Rose-Ackerman, S. (2010). Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 28, no. 2.

## **PROSPECTS OF SPECIAL ADMINISTRATIVE LAW INFLUENCE ON THE INSTITUTE OF PUBLIC PROPERTY**

*N. Zadyraka*

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,  
60, Volodymyrska Str., Kyiv, Ukraine, 01033,  
e-mail: zadyraka@ukr.net*

In the paper, controversial issues of public property institute location in the system of administrative law are dealt with. Intercommunication between the institute of public property and fundamental constituents of Special administrative law is being researched, taking into account public interest, rights and interests of wide layers of population.

The unified dimension of the most significant limits for practical appliance of the public property institute and decentralization has been addressed regarding the implementation of the legal regime of public property during its use within the framework of legal institutes.

Globalization tendencies of developing administrative law have been highlighted, indicating the possibility of improving the state policy on the use of public property based on institutional characteristics of Special administrative law.

It has been proved that Special administrative law forms the space for implementing procedural component of the public property legal regime.

A specificity of Special administrative law influence on the institute of public property has been highlighted through a sustainable development conception.

The possibility of sustainable development concept to define fundamental essential characteristics of the public property has been specified on the basis of not only national public interest, but also tendencies of global supranational administrative law.

Taking into account the institutionalization of the public property institution in the system of administrative law, the substantive measurement of the legal regime for the use of such property has been proposed to be considered as the right of civil society directly or through the public administration to exercise competence in respect of property that is publicly available, non-exclusive and consistent, as well as to carry out legal protection of this property, interests, public goods, etc.

The author points out that legal regulations covered by the system of Special administrative law establish the dynamics of relations concerning public property, which, in particular, affects the content of the legal category of public administration responsibility in the aforementioned administrative relations.

It has been demonstrated that the category of publicity has an impact on teleological characteristics of the public property, which means, respectively, the use of publicly-owned instruments for exercising competence concerning public property. The latter also takes into account legal regimes of public property under a meaningful criterion, characterized by an axiological orientation in the direction of satisfying the interests and needs of all members of society.

*Keywords:* legal institute, legal institute, system of law, globalization, sustainable development.

*Стаття: надійшла до редакції 08.02.2019  
прийнята до друку 21.05.2019*