

ЗМІСТ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

CONTENT AND PURPOSE OF PUBLIC PROPERTY

Карабін Т.О.,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету*

У статті розглядаються питання обґрунтування сутності та змісту категорії «публічне майно», а також його сутнісних характеристик. Установлено, що основною ознакою публічного майна є реалізація публічного інтересу, тому майно є засобом установлення структури оброблення публічного інтересу. Крім того, іншою ознакою публічного майна є наявність повноважень у суб'єктів публічної адміністрації щодо користування та розпорядження відповідним майном. Для подальшого дослідження та використання поняття зроблено спроби узагальнити окремі напрацювання та окреслити нові тенденції.

Ключові слова: публічне майно, публічний інтерес, адміністративні правовідносини, управління публічним майном.

В статье рассматриваются вопросы обоснования сущности и содержания категории «публичное имущество», а также его сущностных характеристик. Установлено, что основным признаком публичного имущества является реализация публичного интереса, поэтому имущество является средством установления структуры обработки публичного интереса. Кроме того, другим признаком публичного имущества является наличие полномочий у субъектов публичной администрации по пользованию и распоряжению соответствующим имуществом. Для дальнейшего исследования и использования понятия предприняты попытки обобщить отдельные уже существующие наработки и очертить новые тенденции.

Ключевые слова: публичное имущество, публичный интерес, административные правоотношения, управления публичным имуществом.

The article deals with the issues of substantiation of the essence and content of the category "public property", as well as its essential characteristics. It is established that the main feature of public property is the realization of public interest and in this sense, property is a means of establishing a structure of public interest processing. In addition, another feature of public property is the existence of powers of the public administration entities regarding the use and disposal of the property concerned. For further research and use of the concept, attempts have been made to generalize some existing workings and outline new trends.

Key words: public property, public interest, administrative legal relations, management of public property.

Одним із нових понять, яке почало використовуватися останніми роками у вітчизняній науці адміністративного права, є поняття «публічне майно». Хоча ця категорія і використовується для позначення окремої сукупності правовідносин, однак вона поки що не отримала загальноприйнятого наукового визначення, обґрунтування та узагальнення. Натепер правові дослідження сконцентровані навколо дефінітивного визначення, пояснення ознак, підстав виникнення, видів тощо, тобто базових змістовних характеристик.

Важливість теоретичного обґрунтування та дослідження цієї категорії має велике значення для практики, зокрема для відмежування судової юрисдикції адміністративних судів від інших видів судочинства. Не дивлячись на те, що в розумінні п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України справою адміністративної юрисдикції є переданий на вирішення адміністративного суду, публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [1], участь суб'єкта владних повноважень не є достатньою характеристикою, для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий.

Останні рішення Верховного Суду в адміністративних справах відображають позицію суду, що неправильним є поширення юрисдикції адміністративних судів на той чи інший спір тільки тому, що відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, а предметом перегляду – акт індивідуальної дії. Як впливає зі змісту постанов найвищого судового органу [2; 3; 4], визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. У судових рішеннях також указується на те, що приватноправові відносини вирізняються наявністю майно-

вого чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він зумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень.

Так, у такому підході суду до визначення адміністративної юрисдикції, стає все більш актуальним відмежування майнових спорів, які за своєю суттю є публічно-правовими від тих, які належать до приватноправових. У цьому сенсі важливим, як видається, є обґрунтування та відмежування поняття «публічне майно» від подібних та суміжних, окреслення його призначення, ознак, які є важливими для правореалізації.

Про нормативне врегулювання категорії «публічне майно» поки що не йдеться, хоча процедура набуття окремих видів публічного майна та його використання як суб'єктами публічного, так і приватного права, звичайно, міститься в розрізних правових актах.

Наукового дослідження питань, що стосуються державної та комунальної власності, правового режиму рухомих та нерухомих речей, які перебувають у власності суб'єктів публічного права, певною мірою торкалися праці немалої кількості представників науки адміністративного права. Однак спроби узагальнити та обґрунтувати саме категорію «публічне майно» та провести дослідження з використанням таких узагальнень були зроблені в працях В. Бевзенка, Р. Мельника, Н. Задираки, І. Паламарчука

Водночас обґрунтування саме сутності та змісту категорії «публічне майно», його сутнісних характеристик повного відображення в дослідженнях не було здійснено. Тому для подальшого його дослідження та використання, зокрема в правозастосовній діяльності суду, в цій статті зроблені спроби узагальнити окремі наявні напрацювання з відповідного питання та окреслити нові тенденції. Саме

це визначило і стало метою статті. Ця публікація містить результати досліджень, проведених за грантової підтримки Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф83/48761.

Поняття «майно» не є новим для юридичної науки, воно активно використовується у сфері приватного права. Стаття 190 Цивільного кодексу визначає, що майном (як особливим об'єктом) є окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [5]. Річчю цивільний кодекс визначає предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки. Якщо характерною ознакою речі є можливість виникнення щодо неї цивільних прав та обов'язків, то (відповідно до положень кодексу) майно характеризується тим, що воно є особливим об'єктом таких цивільних прав.

Загалом, цивільний кодекс уживає поняття «майно», виокремлюючи певну сукупність об'єктів цивільних прав на основі певного критерію. Наприклад, у деяких випадках виокремлення відбувається за видовими ознаками об'єкта цивільного права: рухоме майно, нерухоме майно, майно, що підлягає вчиненню якихось дій тощо. Найчастіше цим критерієм є саме суб'єкт такого права, зокрема майно фізичної особи, яка оголошена померлою, майно фізичної особи-підприємця, майно особи, над якою встановлено опіку, майно юридичної особи, товариства, майно держави, майно територіальної громади, спільне майно, чуже майно. Аргументом на користь того, що майно пов'язує об'єкти на підставі їх закріплення за одним суб'єктом права також можуть бути положення ст. 317 ЦК, що «власники належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном», а не речами.

Серед усієї сукупності майна, що існує, виділяється також і майно, що забезпечує публічний інтерес. Його власниками є юридичні особи публічного права. Цивільне законодавство досить обмежено врегульовує питання набуття права власності юридичною особою публічного права. Таке регулювання обмежується ст. 329 Цивільного Кодексу, де визначено, що юридична особа публічного права набуває права власності на майно, передане їй у власність, та на майно, набуте нею на підставах, не заборонених законом [5]. І це не дивно, адже, правовий режим публічного майна врегульовується переважно нормами публічного, а не приватного права.

Відповідно, якщо давати характеристику категорії «публічне майно» за допомогою понять цивільного права, то ним (майном) буде окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки, що перебувають у державній чи комунальній власності.

Оскільки ж сама категорія «публічне майно» є адміністративно-правовою, то для її характеристик є більш придатними поняття публічного права. Визначаючи її зміст, слід виходити з призначення того чи іншого публічного майна, а також повноважень органів стосовно управління ним.

Загальне призначення публічного майна можна виводити з поняття публічний інтерес. Загалом, поняття інтересу (чи то приватного, чи публічного) є одним із ключових понять юридичної науки, оскільки право захищає та регулює інтереси.

Публічний інтерес розуміється як квінтесенція, поєднання спільних, однаково важливих інтересів членів суспільства [6, с. 36]. Публічні та приватні інтереси відрізняються одні від одних цільовим спрямуванням: публічні інтереси становлять собою такі інтереси, які спрямовані на безпосереднє сприяння загальному інтересу спільноти. Однак часом складно (а то і неможливо) розмежувати приватний і публічний інтерес, адже інтерес може бути наділений водночас двома ознаками. Як зазначається у дослідженнях, інтереси рухаються паралельно на незначній відстані, взаємно підтримують одне одного або ж перехрещуються між собою. Відповідно, такий взаємозв'язок

та поєднання особливих приватних та публічних інтересів зумовлює виникнення загального інтересу (загального блага, блага спільноти) [7, с. 175]. Благо спільноти – це категорія вищого рівня узагальнення, його конкретизація становить собою питання зваженого обґрунтування, передбачає розуміння спільноти не як сукупності громадян, а узагальненої, інтегральної спільноти, а відповідальність за загальне благо не обмежується лише рамками органів публічної адміністрації. Водночас першочергово важливим та практично корисним для обґрунтування публічного майна є саме публічний інтерес, реалізація якого здійснюється через управління, використання, розпорядження цим публічним майном.

Суб'єкти владних повноважень виступають головним і найважливішим носієм публічного інтересу. Саме владним суб'єктам належить право формулювати публічні інтереси. Проте ці суб'єкти не володіють монополією на відтворення та реалізацію публічних інтересів [7, с. 175].

Стосовно питання майна, то воно є одним із засобів суб'єкта публічної адміністрації забезпечення реалізації публічного інтересу. Водночас слід брати до уваги те, що суб'єкт публічної адміністрації є власником публічного майна, але в різних видах такого майна по-різному відображається і реалізується публічний інтерес.

Існує майно загального користування (вулиці, мости, парки тощо). Тут проявляється публічний інтерес у досить чистому вигляді, коли таке майно сприяє задоволенню колективної потреби невизначеною кількістю осіб, наприклад, потреби у належній міській інфраструктурі. Тому, не дивлячись на те, що власниками такого майна є юридичні особи публічного права, воно забезпечує суб'єктивно-публічний інтерес громадян. І правовідносини, які виникають у процесі реалізації права громадян користування цим майном, є публічно-правовими, врегульовуються нормами публічного права, тому спори розглядаються адміністративними судами. Спори щодо нечинності рішень, визнання незаконною бездіяльність, якими порушуються права громадян, не враховуються публічні інтереси та потреби мешканців стосовно користування міською інфраструктурою, розглядаються в порядку адміністративного судочинства [8].

Іншим видом майна, у використанні якого так само чітко проявляється публічний інтерес, є публічні грошові кошти, які спрямовуються на задоволення загальних інтересів держави, територіальної громади, спільних інтересів територіальних громад через виконання функцій та завдань держави і територіальних громад. Відсутність відповідних публічних коштів у використанні владних суб'єктів унеможливує реалізацію того чи іншого публічного інтересу.

Чіткий взаємозв'язок реалізації повноважень та наявності публічних грошових коштів відображається у правовому регулюванні делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям, а також державою органам місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації (за ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Передання місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується переданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Водночас відповідні районні та обласні ради, які за законом не мають виконавчих органів, затверджують районні та обласні бюджети, складання і виконання яких покладено на відповідні державні адміністрації.

Публічність відповідних грошових коштів також проявляється через закріплення державної та комунальної власності та наділення відповідних суб'єктів повноваженнями. Положеннями бюджетного кодексу визначається,

що управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності, забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів [9].

Правовідносини, які виникають у зв'язку з формуванням та використанням публічних грошових коштів, є публічно-правовими, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів незалежно від того, хто є учасником спору: владні суб'єкти (як, наприклад, рішення в адміністративній справі № 816/2232/18 [10]) чи владний суб'єкт і приватна особа (як, наприклад, справа за позовом Пенсійного фонду України про стягнення з приватної особи повної вартості навчання у вищі через те, що відповідач не виконав умови договору, умови Порядку працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням, та не відпрацював визначений термін у органах ПФУ [11]).

Наступним видом майна, що так само перебуває у державній або комунальній власності та реалізує публічні інтереси, є майно, яке забезпечує функціонування самих владних суб'єктів. Суспільний інтерес тут проявляється другого порядку (як інтерес опосередкований, інтерес суб'єктів, що реалізують публічні функції і повноваження, а не безпосередній інтерес суспільства, громади). Адже без приміщень, будівель, транспорту, інструментів діяльності тощо унеможлиблюється реалізація владними суб'єктами публічного, загального інтересу.

Крім того, таке майно передається на праві оперативного управління, користування чи оренди закладам, установам, організаціям чи державним або комунальним закладам. Вони в деяких випадках більш дієво реалізують публічний інтерес. Наприклад, приміщення та обладнання державного чи комунального медичного закладу, навчального закладу, закладу культури тощо.

Водночас користування та розпорядження таким майном може спричиняти виникнення як публічних, так і приватних правових відносин. Якщо правовідносини стосу-

ються права власності на майнові об'єкти (здача в оренду комунального майна), то, не дивлячись на те, що виникають у зв'язку з виданням адміністративного акту (рішення відповідної ради про оренду), є приватноправовими та підлягають захисту в порядку цивільного судочинства.

Таким чином, можна констатувати, що основною ознакою публічного майна є реалізація публічного інтересу. Це може бути безпосередній інтерес суспільства, громади, а також інтерес, який опосередковується суб'єктами, що реалізують публічні функції і повноваження, або такими юридичними особами публічного права, як медичні, навчальні заклади, заклади культури тощо. Тобто у цьому сенсі майно є засобом установами структури оброблення публічного інтересу.

Іншою ознакою публічного майна є наявність повноважень у суб'єктів публічної адміністрації щодо користування та розпорядження відповідним майном. Відповідні повноваження врегульовані різними законами, зокрема Господарським кодексом України, Законом України «Про управління об'єктами державної власності», такими статусними законами, як «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положеннями про окремі органи та іншими нормативними актами.

Держава, відповідно до положень Господарського кодексу України, реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Суб'єктом же права комунальної власності є відповідна територіальна громада села, селища, міста, від імені та в інтересах яких діють обласні, районні, сільські, селищні, міські ради відповідно.

Отже, підсумовуючи, можна вивести дефініцію категорії «публічне майно», яке є річчю, сукупністю речей, а також майновими правами та обов'язками, що забезпечують публічний інтерес та управління і розпорядження яким здійснюється суб'єктами публічної адміністрації на підставі повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2018 року. Справа № 815/6945/16 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75133501>
3. Постанова Великої Палати ВС від 14 березня 2018 року. Справа № 396/2550/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72850788>
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року. Справа № 805/4506/16-a URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
7. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. Ред.: О. Сироїд. 2-е вид., перероблене та доповнене. Київ: «К.І.С.», 2009. 524 с.
8. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а-7/1102 від 02 жовтня 2012 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34502766>
9. Бюджетний кодекс від 08.07.2010. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
10. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 12 вересня 2018 р. Справа № 816/2232/18 // <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76611497>
11. Постанова Вищого адміністративного суду України від 20 липня 2017 р. Справа К/800/37965/13. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67986375>