

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

LEGAL REGIME OF PUBLIC PROPERTY

Карабін Т.О.,

*доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті досліджено зміст категорії «правовий режим», визначено багатоаспектність її тлумачення. Установлено, що центральним елементом у структурі правового режиму публічного майна є сукупність правил поведінки учасників адміністративно-правових відносин щодо такого майна. Доведено, що виникнення правових режимів публічного майна пов'язується з окремими підставами: 1) утворення такого майна вперше (видання правових актів, що засвідчують утворення майна); 2) перехід майна у публічну власність із приватної власності (придбання майна, залучення до об'єктів комунальної власності майна, викуп та примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб, визнання спадщини відумерлою тощо).

Ключові слова: правовий режим, публічне майно, елементи правового режиму, утворення публічного майна вперше, перехід майна у публічну власність із приватної власності.

В статье исследовано содержание категории «правовой режим», определены многоаспектность ее толкования. Установлено, что центральным элементом в структуре правового режима публичного имущества является совокупность правил поведения участников административно-правовых отношений в отношении такого имущества. Доказано, что возникновение правовых режимов публичного имущества связывается с отдельными основаниями: 1) образование такого имущества впервые (издание правовых актов, удостоверяющих образование имущества); 2) переход имущества в публичную собственность с частной собственности (приобретение имущества, включение к объектам коммунальной собственности имущества; выкуп и принудительное отчуждение земельных участков, других объектов недвижимого имущества для общественных нужд; признании наследства выморочным и т.д.).

Ключевые слова: правовой режим, публичное имущество, элементы правового режима, создания публичного имущества впервые, переход имущества в публичную собственность с частной собственности.

The content of the category "legal regime" is investigated in the article; multidimensionality of its interpretation is defined. It was established that the central element in the structure of the legal regime of public property is a set of rules of conduct of the participants in administrative and legal relations regarding such property. It is proved that the emergence of legal regimes of public property is associated with separate grounds: 1) the creation of such property for the first time (the publication of legal acts that certify the formation of property); 2) the transfer of property to public ownership of private property (acquisition of property; inclusion in the objects of communal property of the property; redemption and compulsory alienation of land plots and other objects of real estate for public needs; etc.).

Key words: legal regime, public property, elements of the legal regime, formation of public property for the first time, transfer of property into public ownership of private property.

Специфіка змісту правового режиму в загально-теоретичному розумінні не є чітко визначеною та обґрунтованою доктринально, хоча в галузевому законодавстві «режим військового стану», «режим найбільшого сприяння», «пододагковий режим», «валютний режим», «митний режим», «санітарний режим», «режимний об'єкт», «режим роботи», а також «правовий режим майна» вживається, використовується та застосовується. Проблеми правового режиму приділяли увагу переважно вчені-теоретики, зокрема А.М. Колодій, О.Д. Крупчан, С.П. Погребняк, П.М. Рабинович, І.О. Соколової, Є.О. Харитонов. Хоча окремі аспекти проблематики правового режиму були досліджені в працях представників галузевих наук: О.О. Крестьянінова, С.О. Кузниченка, В.Я. Настюка, Ю.С. Шемшученка тощо.

Поява цієї категорії у правовій науці радянського періоду була зумовлена тогочасною необхідністю більш глибокого дослідження та пізнання специфіки владного юридичного впливу на відповідні суспільні відносини з боку держави. Тому вивчення і розроблення цього питання тісно пов'язане з удосконаленням адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у колишніх соціально-економічних і політичних умовах.

Сьогодні з терміном «режим» ми досить часто зустрічаємося у повсякденному житті, побуті, у технічних та економічних науках. Сучасна юридична наука поняття «режим» частіше тлумачить як одну з найважливіших категорій юрисдикції.

Цей термін застосовується й у галузевих юридичних науках, зокрема цивільному, кримінально-виконавчому, трудовому, земельному, митному, адміністративному та інших галузях. Однак помітне більш чітке виокремлення конкретного правового режиму та режимних правил має місце у галузях публічного права. Режимні правила

об'єднані, як правило, імперативним методом правового регулювання суспільних відносин, що становлять предмет відповідної галузі.

Загалом, правовий режим є поняттям із досить широким юридичним змістом. У найширшому розумінні поняття правового режиму майже збігається з поняттям системи права, якщо воно розглядається в сенсі відносин громадян, організацій у зв'язку з певними об'єктами (режим власності, режим природних об'єктів, режим державної служби, прикордонний режим, митний режим та багато інших його видів) [1, с. 410].

Водночас вужчі трактування під режимом розуміються законність, порядок, соціальний режим певного об'єкта або виду діяльності, закріплені правовими нормами і забезпечені сукупністю юридичних засобів [2, с. 18].

У поняття «режим» представниками галузевих юридичних наук вкладається різний зміст. Так, науковці у сфері авторського права, говорячи про правовий режим винаходів, визначають його як порядок використання винаходів, право на одержання вигоди від використання особами і порядок стимулювання [3, с. 412].

Правовий режим у окремих дослідженнях також набуває динамічних характеристик, зокрема тоді, коли його визначають як правову форму динаміки правових відносин у часі і просторі, що має визначену мету регулювання та забезпечена комплексом правових засобів [4, с. 73].

Окремі автори зміст поняття «правовий режим» розкривають у структурно-функціональному сенсі, визначаючи те, що це [2, с. 18]:

- а) закріплена у законодавстві цільова сукупність прав, обов'язків та відповідальності;
- б) система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей режимної спрямованості;

в) система правових заходів, яка полягає у специфіці методів (приймів) регулювання його механізму.

В окремих випадках тлумачення правового режиму здійснюється таким чином, що ставить його на один щабель із методом і механізмом правового регулювання, зокрема тоді, коли під правовим режимом розуміється сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень активності [5, с. 7].

Однак, незважаючи на авторитетність науковців, що досліджували зміст категорії «правовий режим» і надавали їй характеристик та ознак, для цілей цього дослідження правовий режим не слід зводити до типів правового регулювання, оскільки стирається межа між такими категоріями, призводить до змішування та веде до непридатності використання. Водночас варто підтримати позицію, що сам режим виражає лише ступінь жорсткості відповідного типу (способу) правового регулювання: імперативного чи диспозитивного, тобто у бік «обмеження» чи у «бік сприяння» [6, с. 200].

Такий підхід має сенс у тому розумінні, що тип (метод) правового регулювання (імперативний чи диспозитивний) становить сукупність способів правового впливу. Ці способи є спільними як для імперативного, так і диспозитивного типу. Це встановлення дозволів, заборон і приписів, визначення прав та обов'язків. Однак залежно від того, які способи переважають та становлять ядро того чи іншого типу, формується або імперативний метод (де переважають заборони і приписи), або диспозитивний (де переважає встановлення дозволів та визначення прав).

Виходячи з цієї позиції, правовий режим є конкретизацією методу правового впливу на конкретну сферу суспільних відносин, яка є вужчою, ніж загальний предмет регулювання. Саме правовий режим визначає особливості поєднання способів впливу в рамках методу.

Цінність саме такого підходу є очевидною для характеристики правового режиму публічного майна. Тут варто звернути увагу на те, що приватним правом урегульований правовий режим майна різних видів: подружнього, спадкового, боржника тощо. Але диспозитивність окремих норм приватного права обмежена, а правовий режим спрямовується у напрямі підсилення жорсткості загальної диспозитивності приватноправового регулювання. Так, у питаннях, що стосуються розподілу часток майна подружжя, встановлення обов'язкової частки у спадщині, встановленні черг під час звернення стягнення на майно боржника тощо.

Водночас правовий режим публічного майна має протилежні ознаки. Якщо імперативному регулюванню притаманні способи, що виражаються у встановленні обов'язків, заборон та приписів, то правовий режим публічного майна передбачає поєднання також дозволів та встановлення прав. Так, публічне майно може бути предметом цивільно-правових угод, на які розповсюджується приватноправове регулювання та оскарження у порядку, визначеному Цивільно-процесуальним кодексом. Тобто щодо майна такі методи відходять у бік «сприяння».

Зміст кожного правового режиму розкривається у низці його елементів. Загальноприйнятою позицією є те, що до елементів адміністративно-правового режиму належить мета встановлення відповідного режиму, метод правового регулювання, що виражається в сукупності способів правового впливу, сукупність правил поведінки суб'єктів у відповідних відносинах, спеціальні державні органи, відповідальність за порушення «режимних» норм та просторово-часові рамки дії адміністративно-правового режиму [7, с. 107].

Першочерговим елементом встановлення будь-якого режиму є його мета, якій мають відповідати такі еле-

менти: від прав та обов'язків суб'єктів до часових рамок встановлення. Загальною метою і головним призначенням правових режимів є забезпечення загального правопорядку в державі. Для правового режиму публічного майна мета виражається в регулюванні порядку користування та розпорядження публічним майном.

Метод правового регулювання також можна віднести до елементів правових режимів. Метод, що застосовується у процесі правового регулювання публічного майна, ґрунтується на імперативному (зобов'язальному) типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин. Водночас ще не достатньо, на нашу думку, сказати, що це метод «владного підпорядкування», оскільки зміст аналізованих правовідносин є більш різноманітним та не обмежується субординаційними ознаками. Так, відповідно до положень Закону України «Про оренду державного та комунального майна», ініціатива щодо оренди майна може виходити від фізичних та юридичних осіб, які можуть бути орендарями, проект договору оренди формується приватними особами, які бажають укласти договір, закон визначає істотні умови відповідного договору оренди (об'єкт оренди, термін, орендна плата з урахуванням її індексації, порядок використання амортизаційних відрахувань, відновлення орендованого майна та умови його повернення, забезпечення виконання зобов'язань, порядок здійснення орендодавцем контролю за станом об'єкта оренди, відповідальність сторін, страхування), але також визначає, що за згодою сторін у договорі оренди можуть бути передбачені й інші умови. Це дає підстави для висновку про диспозитивність у правовому регулюванні публічного майна.

Так, стосовно методу правового регулювання, то варто зазначити, що він є сукупністю способів правового впливу, які характеризують як імперативність, так і диспозитивність такого впливу.

Елементом, що становить ядро будь-якого правового режиму, є встановлена у законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях (умовах), тобто «режимні» правила.

Стосовно публічного майна, то, як визначається у дослідженнях, із його виникненням (майна) з'являється об'єктивна потреба визначити те, яких саме правил поведінки слід дотримуватися учасникам таких відносин щодо цього майна, які є завдання створення публічного майна [8, с. 479]. Про важливість саме цього елемента в структурі правового режиму свідчить також той факт, що цитовані автори визначають, що сукупність правил поведінки учасників адміністративно-правових відносин щодо публічного майна та його функції – не що інше, як юридичний режим публічного майна [8, с. 481].

До наступного елемента можна віднести спеціальні суб'єкти публічної адміністрації, на які покладено завдання здійснення мети того чи іншого правового режиму. Органом, який безпосередньо реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності, є Фонд державного майна України у статусі центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом [9].

Іншими органами є представницькі органи місцевого самоврядування, які здійснюють прийняття рішень щодо затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності, про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства, про визначення кола питань,

що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства тощо. Ці органи також наділені відповідними повноваженнями, зумовленими правом здійснювати контроль за додержанням «режимних» правил у відповідній сфері. Наприклад, Фонд державного майна України здійснює контроль за надходженням до Державного бюджету України плати за оренду державного майна, здійснює контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу державного майна.

Як окремий складник аналізованого елемента правових режимів, що одночасно є засобом забезпечення додержання відповідного правового режиму, слід виокремити відповідальність за порушення «режимних» норм. Залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки цих порушень відповідальність за них передбачається в кримінальному, адміністративному, цивільному чи дисциплінарному порядку.

Також одним з елементів правового режиму є визначення просторово-часових рамок його дії та терміну, протягом якого він діятиме. Однак стосовно правового режиму публічної власності цей елемент не є визначальним, оскільки відмінності «режимних» правил можуть бути зумовлені видом майна, його призначенням тощо, а не територією чи часовим відрізком. А за терміном дії він є постійним.

Виділяючи об'єкт правового регулювання як окремий елемент правового режиму, у літературі зазначається, що він не збігається з предметом його правового регулювання. До останнього належать суспільні відносини, зокрема такі, що схильні до галузевої правової регламентації та об'єктивно потребують її, а також ті, що встановлюють виключні повноваження компетентних органів виконавчої влади [2, с. 16]. До об'єкта режиму входять тільки ті відносини, які потрапили під дію адміністративно-правових норм, оскільки режим – це завжди результат дії, стан упорядкованості і захищеності соціальних зв'язків у суспільстві.

Під час розгляду питання адміністративно-правових режимів у окремій спеціальній літературі визначають питання принципів і зазначається, що для адміністративно-правових режимів характерні загальногалузеві принципи державного управління, які є внутрішнім стрижнем, що спрямовує початок організації адміністративно-правових відносин [2, с. 34]. Водночас слід звернути увагу на те, що принципи адміністративного права (а тим більше правових режимів) не слід ототожнювати з принципами державного управління. Принципи є орієнтирами для юридично значущих варіантів поведінки. А у разі правового режиму, зокрема адміністративно-правового, це є базисом регулятивного впливу на окрему сферу чи об'єкт. Вони мають універсальний характер.

У зарубіжній юридичній літературі адміністративний режим визначається як режим загального права публічної влади, що містить чотири принципи.

Перший принцип – розділення адміністративних і судових гілок влади, що визначає коло питань, які не входять до юрисдикції загального суду, межі юрисдикції адміністративного суду і сферу застосування адміністративного права із застереженням про існування прогалин у юрисдикції.

Другий принцип стосується особливого режиму адміністративно-правових актів. З одного боку, адміністрація володіє правом ухвалення виконавчих рішень, тобто правом видання в односторонньому порядку нормативних актів, що породжують правові наслідки без згоди приватних осіб, на яких вони покладають обов'язки. З іншого боку, адміністрація має у своєму розпорядженні особливі прерогативи під час підписання контрактів, підпорядкованих впливу адміністративного режиму.

Ці принципи можна віднести до повноважень адміністрації, два інших – до її обов'язків, зокрема принцип законності, який зобов'язує адміністрацію поважати до-

держання правових приписів, а також принцип, котрий полягає у відповідальності публічної влади, суб'єкти якої мають відшкодувати збитки, заподіяні з їх вини або через інші причини [10, с. 65].

Безумовно, правовий режим публічного майна (залежно від виду майна) відрізняється за змістом. Коло суб'єктів у відносинах різне, повноваження, права та обов'язки також різняться.

Важливим є питання про виникнення правових режимів публічного майна. Із чим пов'язується створення правових режимів та які юридичні підстави існують для виникнення таких режимів?

Першою підставою є утворення такого майна вперше. Так, це стосується будівництва споруд, прокладення шляхів, затвердження бюджету тощо. Тут слід звернути увагу, що для утворення публічного майна (як юридичної категорії та встановлення відповідного правового режиму такого майна) є недостатнім виникнення такого майна в натурі. Виникнення правового режиму пов'язується з виданням правових актів, що засвідчують утворення майна. Так, до повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема сільських, селищних, міських рад, належить повноваження щодо затвердження місцевого бюджету (п. 23 ч. 1 ст. 26), утворення цільових фондів (п. 25 ч. 1 ст. 26) [11]. Саме з прийняттям рішення про утворення пов'язується виникнення режиму публічного майна муніципальних грошових коштів та повноваження відповідних органів (Державної казначейської служби, Державної служби фінансового моніторингу, розпорядників та отримувачів бюджетних коштів) щодо виконання фінансового плану.

Другою підставою є перехід майна у публічну власність із приватної власності. Так, у питанні, що стосується органів місцевого самоврядування, Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [12] визначає право викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для таких суспільних потреб. Сільські, селищні, міські ради в межах території здійснення повноважень приймають рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені для таких суспільних потреб: будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної й енергетичної інфраструктури, пов'язаних з обслуговуванням територіальної громади села, селища, міста (доріг, мостів, естакад, газо- та водопроводів, ліній електропередачі, зв'язку, аеропортів, нафтових та газових терміналів, електростанцій), а також об'єктів, необхідних для експлуатації, розташування об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ.

У цьому контексті також слід проаналізувати також примусове відчуження земельної ділянки приватної власності, яке так само веде до виникнення режиму публічного майна та відрізняється від попереднього способу. Так, примусове відчуження здійснюється за рішенням адміністративного суду за таких умов, коли земельна ділянка відчужується лише для об'єктів національної безпеки й оборони; лінійних об'єктів та об'єктів транспортної й енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації, об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення, об'єктів природно-заповідного фонду, кладовищ [12]. Натомість викуп має здійснюватися лише у добровільному порядку на підставі договору купівлі-продажу чи міни.

Перехід майна з приватної у публічну власність територіальної громади відбувається також у разі придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, а також залучення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним. Підстави для залучення такого майна до об'єктів комунальної власності передбачено п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Виникнення правового режиму публічного майна територіальної громади також відбувається внаслідок участі територіальної громади у спадкових правовідносинах та визнання майна померлого члена територіальної громади відумерлою спадщиною (ч. 1. ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування») [11]. Таке майно в судовому порядку визнається відумерлим за заявою відповідного органу місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини, де правовими підставами визнання спадщини відумерлою може бути фізична відсутність спадкоємців за заповітом та за законом, позбавлення спадкоємців за заповітом та за законом права на спадкування, усунення спадкоємців за заповітом та за законом від права на спадкування, відмова від прийняття спадщини спадкоємцями за заповітом та за законом, неприйняття спадщини спадкоємцями за заповітом та за законом [13]. Установлений порядок не означає, що громада може ставати спадкоємцем відумерлої спадщини, а має на меті усунення беззахайності спадкового майна, викликані відсутністю спадкоємців, місце яких займає відповідна громада.

Також правовий режим публічного майна може змінюватися у зв'язку зі зміною власника – публічного суб'єкта. Наприклад, перехід майна із публічної власності держави у публічну власність територіальної громади, або зумов-

лює зміну правового режиму такого майна у зв'язку зі зміною власників та повноважень, пов'язаних із користуванням та розпорядженням такого майна.

Таким чином, правовий режим є конкретизацією методу правового впливу на визначену сферу суспільних відносин, яка є вужчою, ніж загальний предмет регулювання, у цьому разі – публічне майно. Саме правовий режим визначає особливості поєднання способів впливу в рамках методу.

Зміст кожного правового режиму розкривається у низці таких його елементів, як мета встановлення відповідного режиму, сукупність правил поведінки суб'єктів у відповідних відносинах, спеціальні суб'єкти публічного адміністрування та повноваження, відповідальність за порушення норм та рамки дії правового режиму. Водночас центральним елементом у структурі правового режиму публічного майна є сукупність правил поведінки учасників адміністративно-правових відносин щодо такого майна.

Виникнення правових режимів публічного майна пов'язується з окремими підставами: 1) утворення такого майна вперше (видання правових актів, що засвідчують утворення майна); 2) перехід майна у публічну власність із приватної (придбання майна, залучення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, викуп та примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб, визнання спадщини відумерлою тощо).

Перехід майна з публічної власності держави у публічну власність територіальної громади часто зумовлює зміну правового режиму такого майна у зв'язку зі зміною власників та повноважень, пов'язаних із користуванням та розпорядженням такого майна.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва: Издательство НОРМА, 2000. 640 с.
2. Настюк В.Я. Административно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. Київ: НКЦ, 2008. 245 с.
3. Правове регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності: галузеві аспекти: *монографія* / кол. авторів: О.П. Орлюк, О.Д. Святоцький, Т.С. Демченко та ін. Київ: ПП «Авокадо», 2006. 412 с.
4. Кузніченко С.О., Спаський А.С. Категорія «адміністративно-правовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 70–75.
5. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди. *дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»*. Харків, 2011, 20 с.
6. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 196–201.
7. Крестьянінов О.О. Адміністративно-правові режими: їх призначення, зміст та види. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. Авер'янова В.Б., Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 667 с.
8. Загальне адміністративне право: підручник; за заг.ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
9. Про оренду державного та комунального майна. Закон України від 10.04.1992. № 2269-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>
10. Ведель Ж. Административное право Франции; пер.: Энтин Л.М. Москва: Прогресс, 1973. 512 с.
11. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
12. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009. № 1559-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>
13. Цивільний кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>