

*Сукманова О. В.,
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права*

ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті визначено форми публічного адміністрування як зовнішній прояв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг із метою здійснення публічного адміністрування в певних сферах суспільства. До форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні віднесено: видання адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій (у тому числі реєстраційних, які відіграють велику роль у сфері права власності).

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, право власності, правовідносини, принципи права, публічне адміністрування, форми адміністративної діяльності.

Постановка проблеми. Установлення норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які б ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів публічного адміністрування. Практично можна говорити, що як для теслі – рубанок (теслярський інструмент), так для суб'єкта публічної адміністрації – адміністративний акт (інструмент публічного адміністрування) є професійними знаряддями праці. Саме використовуючи їх, суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини і досягають бажаного для публічного адміністрування якнайповнішого забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом [3, с. 143].

Суб'єктами публічної адміністрації під час виконання покладених на них обов'язків приймаються різноманітні рішення, які викликають певні юридичні наслідки. Такі рішення в теорії адміністративного права прийнято називати формами державного управління, які (форми), у свою чергу, утворюють відповідний адміністративно-правовий інститут [9, с. 283].

Більшість учених до інструментів публічного адміністрування відносять форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації [3, с. 143]. Враховуючи цю тезу, бачимо необхідність у дослідженні поняття «форми публічного адміністрування», які складають основу інструментів публічного адміністрування.

Огляд останніх досліджень. У науці завжди спостерігався значний інтерес до вивчення проблематики форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні, які неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Зокрема, істотний вклад у наповнення цієї проблематики здійснили такі

знані правознавці, як В. Авер'янов, С. Алексеев, А. Березянська, Ю. Битяк, Ю. Ведерников, В. Вишковська, В. Галуцько, І. Дашко, В. Дзюндзюк, П. Діхтєвський, М. Кельман, В. Коваленко, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Курило, Ю. Легеза, І. Личенко, О. Машков, Р. Мельник, О. Мурашин, Н. Нижник, Н. Павлюк, Л. Приходченко, С. Стеценко, О. Федорчак, С. Чернов та ін.

Однак форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні постійно набувають нових рис та особливостей, що зумовлює потребу в їх ґрунтовному дослідженні.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок із цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства розкрити форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для початку дослідження форм адміністративної діяльності варто розкрити поняття таких форм. Ю. Старилів під формами управління розуміє зовнішньо виражені і юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються в межах його компетенції і тягнуть юридично визначені правові наслідки. Автор наділяє форми державного управління такими ознаками: вони встановлені в нормативному акті; несуть у собі державно-владну природу; мають підзаконний характер, викликаний підзаконним характером повноважень органів управління та їх посадових осіб; у формах державного управління проявляється виконавчо-розпорядча діяльність. Форми державного управління, на думку автора, застосовуються органами виконавчої влади, які він називає органами управління публічної влади. Що ж стосується конкретних видів форм державного управління, то до них зараховуються: видання нормативних правових актів, видання ненормативних (індивідуальних) правових актів, укладення договорів, здійснення інших юридично значущих дій юридичного характеру на підставі закону або на підставі виданого правового акту управління, здійснення організаційних дій, виконання матеріально-технічних дій [10, с. 212, 216, 219].

Професор Ю.П. Битяк формою управління називає зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань. Завдяки формам державного управління органи виконавчої влади здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність та на підставі діючого законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, які віднесені до їх компетенції. До найбільш розповсюджених форм державного управління автор зараховує видання нормативних актів управління, видання індивідуальних актів управління, проведення організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних операцій [2, с. 136–139].

О. Єшук визначила, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової

охорони є класичним виразом їх адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг із метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, а саме видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій [5, с. 212].

Цікавою є позиція Ю. Легези, яка визначає форми публічного управління у сфері використання природних ресурсів як взаємопов'язаної системи зовнішнього та внутрішнього проявів правозастовчої діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості, юридичних осіб, спрямованої на забезпечення раціонального використання природних ресурсів із метою задоволення публічних та приватних інтересів [7, с. 5].

Таким чином, форми публічного адміністрування – це зовнішній прояв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг із метою здійснення публічного адміністрування в певних сферах суспільства.

Більшість учених вважають, що форми публічного адміністрування поділяються на: видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних угод; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [3, с. 143].

Так, на думку В.Б. Авер'янова, до правових форм державного управління належать ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. У даному випадку мова йде про видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, які виступають юридичними фактами і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративні правовідносини. Доволі часто до категорії правових форм управління зараховують також і укладання адміністративних договорів [1, с. 279; 10, с. 212]. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше неправовими формами визнаються різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень. Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розроблення проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і т. ін. Дані форми можуть як безпосередньо «супроводжувати» правові форми, так і мати певне самостійне значення [1, с. 279].

В. Колпаков наголосив, що адміністративно-правова наука відповідно до потреб практики функціонування розгалуженої системи публічної адміністрації створила класифікаційні групи цих форм на підставі двох критеріїв. Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: а) правові форми і б) неправові форми. До правових

належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних і індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, нарада, консультація тощо. Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: 1) прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративну правотворчість; 2) прийняття ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво; 3) укладання адміністративних договорів; 4) учинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій [6, с. 102].

В. Галушко переконаний, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: 1) видання адміністративних актів: - видання підзаконних нормативно-правових актів; - видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 132].

Таким чином, до форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні відносяться: 1) видання адміністративних актів: підзаконних – щодо регулювання охорони права власності, індивідуальних – щодо виникнення, зміни та припинення права власності окремих осіб або створення персональних заходів охорони права власності; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій (у тому числі реєстраційних, які відіграють велику роль у сфері права власності).

Розкриємо особливості кожної з форм публічного адміністрування. Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру [4, с. 132].

Таким чином, видання підзаконних нормативно-правових актів як форма адміністративної діяльності проявляється на правотворчому рівні здійснення публічного адміністрування, полягає у створенні загальних норм права або зміни правового регулювання, тобто визначається як розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

Видання індивідуальних адміністративних актів є найбільш поширеним способом реалізації адміністративних повноважень органів публічної адміністрації; без їх видання не може бути вирішено жодної більш-менш важливої справи в цій сфері. Видання індивідуальних адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин, а їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування [4, с. 135].

Таким чином, видання індивідуальних адміністративних актів є поширеною формою публічного адміністрування охорони права власності в Україні, оскільки полягає у створенні, зміні та припиненні індивідуальних адміністративних актів, тобто таких, що носять персоніфікований характер та звернені до конкретних суб'єктів публічного адміністрування.

Щодо адміністративних договорів, то під адміністративним договором слід розуміти публічну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом публічної адміністрації. Ознаками адміністративного договору є: 1) суб'єктивна – в ньому обов'язково бере участь суб'єкт публічної адміністрації; 2) предметна – його змістом є права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта публічної адміністрації [4, с. 137].

Ю. Легеза в межах свого дослідження зазначає, що адміністративні договори у сфері використання природних ресурсів є тією унікальною формою публічного управління, що здатна вирішити такі проблеми, як: 1) дублювання повноважень суб'єктів публічного управління загальнонаціонального та регіонального рівнів; 2) підвищення ефективності надання публічних послуг [7, с. 13].

Прикладом укладення адміністративного договору є Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Відомством із промислової власності Словацької Республіки від 26 вересня 2018 року, метою якого є створення механізмів співробітництва для сприяння здійсненню заходів щодо правової охорони інтелектуальної власності на основі взаємної вигоди, рівності і поваги до міжнародних договорів, учасниками яких є держави обох Сторін. Меморандум включає такі напрямки співробітництва у сфері охорони прав інтелектуальної власності: а) обмін інформацією про законодавство у сфері інтелектуальної власності, його практичне застосування, тенденції його розвитку та зміни законодавства в цій сфері; б) обмін інформацією і досвідом щодо процедур надання правової охорони об'єктам права інтелектуальної власності, зокрема у сфері патентного пошуку і практики проведення експертизи; в) обмін патентною інформацією, документами та публікаціями у сфері охорони інтелектуальної власності; г) обмін досвідом та знаннями з різних аспектів управління структурами, що займаються інтелектуальною власністю, зокрема стосовно підготовки та розстановки кадрів, видання публікацій; д) обмін досвідом в управлінні процесом експертизи та організації автоматизованого пошуку; е) підготовка кадрів і підвищення кваліфікації фахівців шляхом проведення стажувань та навчальних практик; ж) обмін досвідом і знаннями щодо підвищення рівня громадської обізнаності в даній сфері; з) проведення спільних конференцій, семінарів і форумів із метою підвищення рівня інформованості зацікавлених кіл; и) діяльність у сфері інформаційних послуг; й) сприяння винахідницькій та інноваційній діяльності; к) сприяння малим і середнім підприємствам у сфері охорони інтелектуальної власності; л) спільне видання матеріалів з інформацією і результатами досліджень; м) інші види співробітництва, узгоджені Сторонами [8].

Тобто укладення адміністративних договорів є однією з форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні, що полягає в укладенні публічних договорів між певними суб'єктами, одним із яких обов'язково виступає суб'єкт публічного адміністрування. Відповідно, змістом такого дого-

вору є обов'язки та права сторін, що є предметом публічних правовідносин між учасниками публічного адміністрування.

Здійснення організаційних дій – це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалити роботу персоналу публічної адміністрації, підняти рівень організації праці і виконавчої дисципліни, втілити позитивний досвід і новітні технології. Водночас вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До таких дій можна віднести різні інструктування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розроблення заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо [6, с. 102].

Таким чином, здійснення організаційних дій є факультативною формою адміністративної діяльності суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні, що полягає в здійсненні організаційних дій для розповсюдження ефективного досвіду, створення нових заходів правового регулювання, інформування громадян та вивчення громадської позиції щодо публічного адміністрування охорони права власності, а також надання правової допомоги в цій сфері.

Виконання матеріально-технічних операцій у більшості випадків має допоміжний характер. Із їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовані на утворення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці [6, с. 102].

В. Галунько під здійсненням матеріально-технічних операцій має на увазі забезпечення публічної адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [4, с. 138]. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків, незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. Прикладом таких дій можуть бути реєстрація, документування, прийняття присяги, примусове виконання адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів (наприклад, як крайній захід – застосування вогнепальної зброї) [4, с. 138].

Висновки. Таким чином, матеріально-технічні операції у сфері публічного адміністрування охорони права власності відіграють провідну роль, адже за їх допомогою здійснюється легітимізація (реєстрація) права власності, тобто фактично створюються правовідносини в цій сфері, які потребують публічного адміністрування та адміністративно-правової охорони.

Отже, форми публічного адміністрування – це зовнішній прояв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності та на-

дання адміністративних послуг із метою здійснення публічного адміністрування в певних сферах суспільства.

До форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні відносяться: 1) видання адміністративних актів: підзаконних – щодо регулювання охорони права власності, індивідуальних – щодо виникнення, зміни та припинення права власності окремих осіб або створення персональних заходів охорони права власності; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій (у тому числі реєстраційних, які відіграють велику роль у сфері права власності).

Література:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах: том 1. Загальна частина. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с.
3. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон : ХМД, 2015. 272 с.
5. Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2017. 464 с.
6. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 89–103.
7. Лебеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : автореф. дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 34 с.
8. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Відомством з промислової власності Словачької Республіки від 26.09.2018 / Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2018. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_001-18/sp:max100.
9. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.

10. Старілов Ю.М. Курс общего административного права : учебник : в 2-х т. Москва, 2002. Т. 2 Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 422 с.

Сукманова Е. В. Формы публичного администрирования охраны права собственности в Украине

Аннотация. В статье определены формы публичного администрирования как внешнее проявление административной деятельности субъектов публичной администрации, которое осуществляется на всех уровнях публичного администрирования по реализации исполнительно-распорядительной деятельности и предоставления административных услуг в целях осуществления публичного администрирования в определенных сферах общества. К формам публичного администрирования охраны права собственности в Украине отнесены: издание административных актов; заключение административных договоров; совершение иных юридически значимых административных действий; осуществление материально-технических операций (в том числе регистрационных, которые играют важную роль в сфере права собственности).

Ключевые слова: административно-правовая охрана, право собственности, правоотношения, принципы права, публичное администрирование, формы административной деятельности.

Sukmanova O. Forms of public administration of protection of property rights in Ukraine

The article defines the forms of public administration as an external manifestation of the administrative activity of the subjects of public administration, which is carried out at all levels of public administration in the implementation of executive and administrative activities and the provision of administrative services for the purpose of public administration in certain spheres of society. The forms of public administration of property rights protection in Ukraine include: the publication of administrative acts; conclusion of administrative contracts; making other legally significant administrative actions; realization of material and technical operations (including registration, which play an important role in the field of property rights).

Key words: administrative law protection, property rights, legal relations, principles of law, public administration, forms of administrative activity.