

*Пицида В. М.,**кандидат юридичних наук,**докторант кафедри адміністративного права,**процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКОРИСТАННЯМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Анотація. У статті з'ясовано особливості та закономірності правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном у зарубіжних країнах та запропоновано окремі напрями його використання у національній правовій доктрині.

Встановлено, що досвід правового регулювання відносин використання публічного майна в зарубіжних країнах свідчить про те, що по-перше, на конституційному рівні здійснюється градація публічного майна на загальнодержавне та муніципальне, по-друге, на рівні окремих законів, які найчастіше носять кодифікований характер урегульовано статус державного майна та майна територіальних громад, а також порядок розпорядження ним відповідними суб'єктами публічної адміністрації (передача в концесію), а також питання залучення приватного майна до тимчасової публічної власності для задоволення потреб суспільного інтересу. Для України подібний досвід міг би стати передумовою для вдосконалення правових засад використання та розпорядження публічним майном.

Запропоновано шляхи впровадження зарубіжного досвіду правового регулювання суспільних відносин щодо використання та розпорядження публічним майном шляхом запровадження двох альтернативних шляхів удосконалення нормотворчості: перший – прийняття комплексного Закону України «Про публічну власність», в якому має бути визначено поняття публічної власності та майна, їх ознак та видів такої власності та майна, порядку його використання та розпорядження; контролю за використанням публічного майна та його охорони; другий – визначення точних ознак, видів публічного майна за його форм та засобів охорони в Законі «Про управління об'єктами державної власності» та Законі «Про місцеве самоврядування».

Ключові слова: публічне майно, розпорядження та використання публічного майна, правове регулювання, закордонний досвід правового регулювання, шляхи вдосконалення.

Постановка проблеми. Публічно-правові відносини виникають не тільки з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами публічної адміністрації їх прав, дотримання ними юридичних обов'язків – вони утворюються також щодо об'єктів матеріального світу, яке суспільство чи суб'єкти публічної адміністрації одночасно спільно та публічно можуть використати для досягнення громадських інтересів. Такі об'єкти матеріального світу відносяться до майна. Питання правового статусу публічного майна останнім часом привертають увагу вчених та фахівців правозастосовчої сфери. Слід зауважити, що відносини з приводу використання

та розпорядження публічним майном, як публічною власністю, все більше стають предметом дослідження представників як приватно-правової науки так і публічно-правової науки, що викликає певну дискусію щодо правової природи цих відносин. Останнім часом більшість вчених і практиків єдині на думці, що використання та розпорядження є процедурними формами реалізації права власності, як домінуючою приватно-правовою категорією, проте оскільки об'єктом цієї процедурної діяльності є публічне майно (насамперед державне майно та майно, що належить громаді), то реалізації права власності на нього є предметом правового регулювання публічно-правових галузей права (насамперед адміністративного права).

Визначення правової природи цих відносин має важливе значення для правозастосовчої діяльності, у тому числі коли виникає суперечка про законність реалізації права власності на публічне майно, що вирішується в судах різної юрисдикції: суперечки з приводу використання та розпорядження публічним майном, що виникають між юридичними особами приватного права вирішуються у господарських судах; спори щодо використання та розпорядження публічним майном, що виникають між юридичною особою приватного права та суб'єктом публічної адміністрації – у судах загальної юрисдикції чи окружних адміністративних судах у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС) [1].

Стан дослідження. В цілому проблематика правової природи публічного майна як об'єкту адміністративно-правового регулювання в різній мірі була предметом дослідження в роботах: В. Авер'янова, О. Агєєва, А. Альохіна, О. Бачерікова, В. Бевзенка, Е. Демського, О. Джафарової, А. Кармолицького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, Р. Куйбиди, О. Луніної, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. МIRONЮКА, О. Пасенюка, В. Перепелюка, М. Руденка, Я. Рябенко, І. Сіліча, С. Стеценка, В. Тимошука, Н. Хлібороб, М. Цуркана, А. Школика, Є. Яковенко та ін. В той же час на монографічному рівні питання адміністративно-правового урегулювання публічного майна є мало дослідженими, що створює перспективи для його проведення.

Таким чином для визначення правової природи відносин, що виникають з приводу використання та розпорядження публічним майном, що має значення для правозастосовчої в тому числі судової практики, доцільним є встановлення особливостей та закономірностей правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічного майна в зарубіжних країнах, що і визначає цілі та завдання дослідження в межах цієї статті.

Метою статті є з'ясування особливостей та закономірностей правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічного майна в зарубіжних країнах, виокремлення переваг їх правового регулювання в зарубіжних країнах з огляду на можливість удосконалення правотворчості та правозастосування в цій сфері в Україні.

Виклад основного матеріалу. Публічне майно – одна з головних категорій у нашому житті, адже саме ним усі ми користуємося щодня незалежно від нашого бажання. Об'єктами публічного майна є площі, вулиці, проїзди, дороги, парки, сквери, споруди, автодороги, ринки, тобто всі об'єкти матеріального світу, якими володіє держава та суспільство. Якщо говорити про повноцінне нормативно-правове забезпечення відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, то воно у правових реаліях нашої держави майже відсутнє. І взагалі більше нормативно застосовується категорія «публічна власність». Для досягнення мети та завдань дослідження в рамках цієї статті доцільно визначити нормативно-правове регулювання відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічного майна у національній правовій доктрині та правовому полі зарубіжних країн.

Так, відповідно до ст. 190 ЦК України майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [2]. Стаття 136 ЦК України визначає майно як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються або використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються у їхньому балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів [3]. У Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності під поняттям «майно» розуміють будь-які активи, матеріальні чи нематеріальні, рухомі чи нерухомі, виражені в речах чи правах, а також юридичні документи чи акти, що підтверджують право на такі активи чи інтерес у них [4]. Що ж до поняття «публічна власність», воно на жаль теж знайшло належного нормативного визначення. Як зазначає А.Н. Тадеєва, у національній правовій доктрині були спроби нормативно врегулювати поняття «публічної власності», зокрема у Проекті Конституції України 1992 року, в якому здійснювалася градація власності в Україні на державну, комунальну та приватну, а у статті 66 було закріплено, що земля, вода, повітряне простір, надра, ліси, узбережжя, тваринний світ, природні ресурси континентального шельфу та виняткової морської (економічної) зони України є публічною власністю, а відповідно інші речі матеріального світу, у тому числі і земля можуть бути у приватній та комунальній власності [5, с. 180]. У нормах чинної Конституції така градація чітко не простежується, проте виділяється власність українського народу (ст. 13), державна власність (ст.ст. 13,41), комунальна власність (ст.ст. 41, 142, 143), приватна власність (ст. 41) [6]. Кожна з форм публічної власності має певне нормативне закріплення. Так, у статті 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [6]. Закон України «Про управ-

ління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V [7] визначає перелік об'єктів державної власності та покладає обов'язок на здійснення управління ними від імені держави на Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) та інші органи виконавчої влади (далі – ОІВ). Зокрема, у статті 3 цього закону визначено перелік такого майна, до якого віднесено: майно, передане казенним підприємствам до оперативного управління; майно, передане державним комерційним підприємствам (далі – державні підприємства), установам та організаціям; майно, передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій (далі – корпоративні права держави); державне майно, яке забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; державне майно, передане у найм, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій та не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане у безстрокове безоплатне користування Національної академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Об'єкти власності територіальних громад частково визначені у статті 142 Конституції України, до них віднесено – рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти власності їх спільну власність, які перебувають в управлінні районних та обласних рад. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [8], у статті 16 фактично продубльовано зміст норми статті 142 Конституції України, без зазначення чіткого переліку видів майна територіальних громад. Таким чином, слід констатувати, що в національному законодавстві неврегульованим залишається поняття, ознаки публічного майна, перелік публічного майна та публічної власності.

Щодо зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, то слід зазначити, що єдиного підходу у регулюванні відносин публічної власності (і зокрема використання публічного майна) не вироблено, хоча в кожній країні є свої особливості правового регулювання публічного майна. Наприклад, суттєвою особливістю правового регулювання відносин публічної власності (публічного майна) у Франції є той факт, що питання об'єктів публічної власності, а також їх експропріації розглядаються в рамках адміністративного майнового права (*droit administratif des biens*), тобто його спеціальної частини [9, с. 50]. У той же час деякі питання державної власності, і навіть громадських (публічних) робіт продовжують висвітлюватися у рамках загального адміністративного права Франції. Вказаним категоріям присвячено два великі розділи адміністративного права – майнове адміністративне право та публічне (адміністративне) економічне право (*droit public de l'économie*) [10, с. 110]. Як зазначає В.А. Устименко їх часто називають окремими правовими галузями, які поступово мають відокремитися від адміністративного права [11, с. 65], однак це його твердження слід піддати критиці, оскільки доказом є науковий стан, згідно з яким усі відносини, що виникають за участю суб'єктів владних повноважень, у яких вони реалі-

зують свої владні функції, є сферою правового регулювання адміністративного права. Слід зазначити, що законодавче забезпечення відносин публічної власності у Франції істотно відрізняється від інших країн ЄС наявністю кодифікованих актів, а саме – Кодексу державної власності Франції (1962 р.) та Кодексу експропріації для публічної користі (1967 р.) [12]. На рівні Конституції цієї країни в абзаці 9 преамбули Конституції від 27 жовтня 1946 р. визначено, що будь-яке майно, підприємство, експлуатація якого здійснюється публічною службою або є фактичною монополією, має бути власністю громади [13, с. 498].

Для більшості зарубіжних країн, у тому числі й країн-членів ЄС, насамперед характерне закріплення конституційних принципів відносин публічної власності, загалом, та правового режиму об'єктів публічної власності, зокрема. Так, Конституцією Болгарії 1991 р. у п. 2 ст. 17 встановлюються дві форми власності: приватна та публічна. Публічна власність представлена об'єктами, що є виключною власністю Республіки. Згідно з Конституцією Болгарії органам державної влади може бути надано майно для виконання своїх функцій, а також інше майно, призначене для постійного задоволення загальнонаціональних потреб. Воно може бути відчужено, обтяжене речовими правами і придбано за давністю володіння [14]. Законом Болгарії «Про державну власність» від 21.05.1996 р. у ст. 2 визначено об'єкти державної (публічної власності) до яких віднесено: об'єкти нерухомості, які набувають органи державної влади при виконанні ними своїх функцій; державне майно, яке належним чином закріплене як пам'ятки культури світового чи національного значення; будь-яке інше майно, призначене служити постійним суспільним потребам та має загальнонаціональне значення». У ст. 15 зазначено, що об'єкти нерухомості, що становлять публічну власність, повинні використовуватися державними органами для задоволення суспільних потреб та слугувати публічним інтересам суспільства [15, с. 84]. Як зазначає В.А. Устименко «привертає увагу той факт, що разом із положеннями, що визначають об'єкти публічної власності, у конституціях держав Європи містяться приписи, що обмежують право приватної власності або допускають можливість його обмеження» [11, с. 68]. Так, згідно зі ст. 132 Конституції Іспанії 1978 року, прибережна смуга, пляжі, природні ресурси економічної зони та континентальний шельф є лише державною власністю, допускаючи можливість встановлення законами статусу державної власності та на інші види об'єктів власності, у тому числі у процесі націоналізації [16, с. 33–34].

Відповідно до Конституції Португалії до публічної власності віднесено: територіальні води та дно під ними, континентальний шельф, а також озера, інші природні водоймища, проточні судноплавні та сплавні води та їх дно; шари атмосфери над територією, що знаходяться вище за рівень, до якого повітряний стовп визнається за власником або відноситься до поверхні ділянки; поклади з корисними копалинами, джерела мінеральних лікувальних вод, природні порожнини землі, існуючі під поверхнею; виняток становлять природний камінь та інші нерудні матеріали, які зазвичай використовуються в будівництві; дороги; національні залізниці; інше майно, віднесене до цієї категорії законом. А вже на рівні окремих законів визначено види публічного майна, яке перебуває у володінні держави, автономних областей та місцевих органів влади, а також його режим та умови використання [16, с. 333–334].

Відповідно до ст. 135 Конституції Румунії публічна власність належить державі або адміністративно-територіальним одиницям. До публічного майна віднесено багатства надр будь-якого характеру, шляхи сполучення, повітряний простір, води з можливим для освоєння енергетичним потенціалом та води, які можуть бути використані в публічних інтересах, пляжі, територіальне море, природні ресурси економічної зони та континентального шельфу, а також інші, встановлені законом блага. Публічне майно може передаватися в управління автономним державним монополіям або громадським установам, а також здаватися в концесію або в оренду [17, с. 44]. Тут слід зазначити, що сам договір концесії є публічно-правовим (адміністративним) договором. На відміну від законодавства країн ЄС, правове регулювання відносин публічної власності та використання публічного майна має свої особливості в країнах так званої «контрольованої (стриманої) демократії». Зокрема згідно із законодавством КНР правовий статус громадського майна закріплено у Конституції КНР 1982 р., а також Законі КНР «Про право власності» від 01.10.2007 р. [18 с. 264]. До публічного майна віднесено: загальнонародне майно – мінеральні ресурси, вода, землі, у яких будуються міста, сільськогосподарські землі та землі, що знаходяться на околицях міст, і навіть лісу, гори, незатребувані землі й морські берега; колективне майно – дороги в зоні житлової забудови, що перебувають у спільній власності власників будівель, за винятком доріг, що належать до міських громадських доріг.

У Канаді право публічної власності закріплено лише на рівні Конституційних актів, консолідованих у єдиний текст і прийнятими у період із 1867 по 1982 р. [19, с. 334]. Публічне майно ділиться на майно загальнодержавне та муніципальне (майно провінцій). Так, земля, надра, корисні копалини, які перебувають у муніципальній власності, відносяться та використовуються тими провінціями, де ці об'єкти безпосередньо розташовані (ст. 109). Провінції зберігають за собою належну їм публічну власність, за винятком випадків, коли держава має право приймати на себе управління публічною власністю, яка потрібна для зміцнення та захисту інтересів країни. Ще однією країною, у якій більшість публічного майна перебуває у руках місцевої влади є США. Питома вага останнього у загальній сукупності майна, що має публічний характер, ще 80-х роках становила 75% [20]. До публічного майна, що перебуває у власності держави, віднесені об'єкти, що знаходяться на землях державної власності та мають стратегічне значення (наприклад, національне агенство дослідження космічного простору – англ. National Aeronautics and Space Administration, скор. NASA), або мають оборонне значення (військові бази, аеродроми, військова техніка, морські порти), поштова служба, іригаційні споруди, дороги, порти, електростанції, наукові та дослідницькі центри. Вартість активів державного майна США зараз становить понад 30% національного багатства країни, федеральний уряд є найбільшим страховим агентом.

Серед країн пострадянського простору у контексті правового регулювання відносин використання публічного майна особливу цінність має досвід Молдови. Відповідно до ст. 9 Конституції держави усі багатства надр, повітряний простір, води та ліси, що використовуються в суспільних інтересах, природні ресурси економічних зон та континентального шельфу, шляхи сполучення, а також інші багатства, визначені законом, є об'єктами виключно публічної власності [16, с. 339–341]. Відпо-

відно до Закону Республіки Молдова від 4 травня 2007 р. «Про управління публічною власністю та її роздержавлення» [20] закріплено визначення публічного майна та інших ключових понять. Так, майно суспільної сфери держави представлено сукупністю рухомого та нерухомого майна, призначеного для задоволення громадських інтересів держави.

Висновки. Таким чином, досвід правового регулювання відносин використання публічного майна в зарубіжних країнах свідчить про те, що по-перше, на конституційному рівні здійснюється градація публічного майна на загальнодержавне та муніципальне, по-друге, на рівні окремих законів, які найчастіше носять кодифікований характер урегульовано статус державного майна та майна територіальних громад, а також порядок розпорядження ним відповідними суб'єктами публічної адміністрації (передача в концесію), а також питання залучення приватного майна до тимчасової публічної власності для задоволення потреб суспільного інтересу. Для України подібний досвід міг би стати передумовою для вдосконалення правових засад використання та розпорядження публічним майном. На нашу думку, це можливо шляхом впровадження двох альтернативних шляхів удосконалення нормотворчості: першим – прийняття комплексного Закону України «Про публічну власність», в якому має бути визначено поняття публічної власності та майна, їх ознак та видів такої власності та майна, порядку його використання та розпорядження; другий – визначення точних ознак, видів публічного майна за його формами в Законі «Про управління об'єктами державної власності» та Законі «Про місцеве самоврядування».

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
3. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року. URL: [www.http://zakon2.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua).
5. Тадєєва О.М. Публічна власність як вид форми власності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки*. Випуск 2. Том 3. 2014. С. 178–182.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
9. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
10. Карабін Т.О. Зміст та призначення публічного майна. *Порівняльно-аналітичне право*. № 4. 2018. С. 108–110.
11. Публічна власність : проблеми теорії і практики : монографія / під заг. ред. В.А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Чернівці: Десна Поліграф, 2014. 308 с.
12. Valette Jean-Paul. Le service public à la française / Valette Jean-Paul. – Paris: Ellipses Edition Marketing S.A., 2000. P. 44.
13. Пишида В.М. Окремі питання визначення ознак та видів публічного майна як об'єкту адміністративно-правових відносин. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 2. 2024. С. 493–499.
14. State property act of Republic of Bulgaria // State Gazette. 1996. 21.05 (№ 44) URL: <http://www.promiseproject.net/wp/wp/project-library/doc/03-Bulgarian-Legislation/State%20Property%20Act.pdf>.
15. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: *навч. посібник* / В. М. Бєсчастний [та інш.] ; ред. В. М. Бєсчастний. К. : Знання, 2007. 467 с.
16. Конституційне право зарубіжних країн: *Навч. посібник* / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
17. Порівняльне правознавство: *підручник* / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Биля-Сабаша та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2012. 272 с.
18. В.А. Устименко, О.С. Кучер. Конституційне забезпечення державного регулювання економіки в Китайській Народній Республіці. *Право України*. 2011. № 2. С. 262–269.
19. Конституційне право зарубіжних країн : *підручник* / Н.В. Мішина, В.О. Міхальов, В.О. Куранін та ін.; за ред. Н.В. Мішиної, В.О. Міхальова. Херсон: ОЛДПІІЮС, 2019. 644 с.
20. Некіт К. Г. Право власності за цивільним законодавством України та Республіки Молдова: деякі порівняльні аспекти. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 4. С. 88–90.

Pyshchida V. Legal regulation of relations related to the use and disposal of public property in foreign countries

Summary. The article elucidates the peculiarities and regularities of legal regulation of relations related to the use and disposal of public property in foreign countries and offers separate directions for its use in the national legal doctrine.

It has been established that the experience of legal regulation of the use of public property in foreign countries shows that, firstly, at the constitutional level, the gradation of public property into national and municipal is carried out, and secondly, at the level of individual laws, which are most often of a codified nature, the status is regulated state property and property of territorial communities, as well as the procedure for disposing of it by the relevant subjects of public administration (concession transfer), as well as the issue of attracting private property to temporary public property to meet the needs of the public interest. For Ukraine, a similar experience could become a prerequisite for improving the legal basis for the use and disposal of public property.

Ways of implementing foreign experience in the legal regulation of public relations regarding the use and disposal of public property are proposed by introducing two alternative ways of improving rule-making: the first is the adoption of a comprehensive Law of Ukraine “On Public Property”, which should define the concept of public property and property, their features and types such property and property, the procedure for its use and disposal; control over the use of public property and its protection; the second is the definition of exact signs, types of public property according to its forms and means of protection in the Law “On the Management of State-Owned Objects” and the Law “On Local Self-Government”.

Key words: public property, disposal and use of public property, legal regulation, foreign experience of legal regulation, ways of improvement.