

*Пицида В. М.,**аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПУБЛІЧНЕ МАЙНО ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Анотація. У статті визначено сутність публічного майна як адміністративно-правової категорії, що зумовлює необхідність вирішення в судовому порядку спорів щодо його використання та розпорядження. З'ясовано законодавчі підстави зарахування такої категорії спорів до юрисдикції адміністративних судів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, публічне майно, суб'єкти владних повноважень, розпорядження та використання публічного майна.

Постановка проблеми. Публічно-правові відносини виникають не лише з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами публічної адміністрації їхніх прав, дотримання ними юридичних обов'язків, вони утворюються також щодо об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати задля досягнення публічних інтересів. Такі об'єкти матеріального світу належать до публічного майна. Публічне адміністрування у сфері використання та розпорядження публічним майном здійснюють органи публічної влади або суб'єкти публічної адміністрації, й очевидно, що вони стають відповідачами в адміністративному суді у випадку прийняття незаконного рішення, дії чи бездіяльності, пов'язаної з використанням публічного майна. Статистичні дані діяльності адміністративних судів за 2010–2014 роки вказують на те, що кількість адміністративних позовів, предметом яких є рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання й розпорядження публічним майном, збільшилось із 2010 року з 2 тис. 456 до 3 тис. 150 у 2014 році, тобто майже на 23% [1].

Водночас узагальнення судової практики діяльності адміністративних судів в Україні за 2013 рік, що ведеться Вищим адміністративним судом України, свідчать про наявність низки складностей, пов'язаних із розглядом такої категорії адміністративних справ, основною з яких є норми матеріального права, що визначають правовий статус розпорядника публічного майна, та процесуальні норми, які регламентують особливості розгляду такої категорії справ, що не відображена в нормах Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2].

Отже, часткове вирішення проблем, які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів із приводу використання й розпорядження публічним майном, можливе шляхом з'ясування правової природи поняття «публічне майно» та характеристики його як об'єкта публічно-правового спору в адміністративних судах.

Стаття виконана згідно з Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленою Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006.

Загалом проблема вирішення різних категорій адміністративних справ в адміністративних судах була предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених-адміністративістів, зокрема В. Авер'янова, О. Агеєва, А. Альохіна, В. Бевзенка, Е. Демського, А. Кармолицького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, Р. Куйбіди, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, О. Пасенюка, В. Перепелюка, М. Руденка, Я. Рябченко, І. Сіліча, С. Стеценка, В. Тимошука, А. Школика та ін. Водночас, попри багатоманітність наукових джерел, у яких досліджувались особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, до цього часу жодного комплексного дослідження публічного майна як об'єкта публічно-правового спору в адміністративному судочинстві не проводилось, що й зумовлює актуальність теми статті.

Отже, метою статті є дослідження сутності публічного майна як адміністративно-правової категорії, що зумовлює необхідність вирішення в судовому порядку спорів щодо його використання та розпорядження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для дослідження публічного майна як об'єкта публічно-правового спору, який вирішується в адміністративних судах, доцільним є з'ясування поняття «публічне майно», виокремлення його ознак, визначення правової природи спорів щодо використання й розпорядження публічним майном.

Публічне майно – одна з найголовніших категорій у нашому житті, адже саме ним усі ми користуємося кожного дня незалежно від нашого бажання. І взагалі рівень життєдіяльності і благоустрою населення в кожній державі першочергово залежить від того, наскільки вона забезпечує своїх громадян речами загального користування, тобто тими, якими може користуватися кожна людина незалежно від статусу, віку, статті, віросповідання та будь-яких інших ознак. Об'єктами публічного майна є майдани, вулиці, проїзди, шляхи, парки, сквери, споруди, автошляхи, ринки, тобто всі об'єкти матеріального світу, якими володіє держава й суспільство.

Щодо правової природи публічно-правових спорів, пов'язаних із використанням і розпорядженням публічним майном, зазначимо таке. Сутність публічно-правової природи спорів, які вирішуються в межах адміністративного судочинства, визначена в КАСУ [3]. Так, відповідно до ч. 2 ст. 4 КАСУ, вирішення публічно-правових спорів зараховано до компетенції адміністративних судів. Аналіз ст. 3 КАСУ надає можливість визначити, що публічно-правовий спір, який розглядається адміністративними судами, – це спір про право, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Попри те, що категорія «публічно-правовий спір» не знайшла чіткого визначення в законодавстві, існують аутентич-

ні тлумачення цього поняття, вироблені наукою адміністративного права.

Проблему правової природи публічно-правових спорів порушувала у своїх роботах низка вчених: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Банчук, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, С. Головатий, Р. Каложний, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, М. Лошицький, Д. Лук'янець, Р. Мельник, О. Пасенок, Ю. Педько, В. Перепелюк, Г. Пономаренко, А. Руденко, А. Селіванов, М. Смокович, Г. Ткач, М. Цуркан, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шишкін, А. Школик, Н. Янюк та ін. Деякі вчені на монографічному рівні здійснили аналіз наукової позиції щодо тлумачення цієї правової категорії й, консолідуючи їх, запропонували законодавчо закріпити цю правову категорію. Так, Н. Хлібороб під публічно-правовими спорами пропонує визначити юридичні конфлікти, що виникають у сфері реалізації публічної влади, одним і учасником яких є суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями. Ознаки публічно-правового спору, що характеризують його як вид правового спору: правовою основою є гарантована законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи; виникає лише з юридично значущих дій його суб'єктів; спрямований на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; законодавчо встановлено способи його вирішення, проте вони не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних способів [4, с. 15]. К. Тимошенко пропонує визначити публічно-правовий спір як суперечність (юридичний конфлікт) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень [5, с. 6]. Не вдаючись до детального аналізу цього поняття, зазначимо, що всі автори доходять консолідованої позиції щодо розуміння публічно-правового спору як оснований на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень).

Про те, що саме публічне майно є об'єктом досліджуваної нами категорії публічно-правових спорів, вирішення яких здійснюється в адміністративних судах на підставі та в порядку, визначеному КАСУ, указують ознаки публічного майна, до яких можна зарахувати такі: 1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності й власності територіальних громад; 2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість разів необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання; 3) воно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їхніх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їхніх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспільних потреб та інтересів; 4) його охорона забезпечується нормами публічного й приватного права; 5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України; 6) загальний порядок учинення правочинів із цим майном регулюється галузями приватного права, зокрема цивільного права; 7) особливий порядок (режим) володіння,

користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права; 8) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління й процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом; 9) рішення про відчуження такого майна приймається виключно суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта; 10) подібно до відчуження, утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень; 11) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження цим майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі й у порядку, визначеному законами України; 12) суб'єкти владних повноважень за порушення порядку володіння, використання та розпорядження цим майном несуть відповідальність приймають; 13) рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження цим майном можуть бути оскаржені в судовому й позасудовому порядку.

Отже, визначення сутності публічного майна як адміністративно-правової категорії вказує на необхідність вирішення в порядку адміністративного судочинства спорів щодо його використання та розпорядження.

Наступним етапом дослідження в межах і на досягнення мети статті є визначення законодавчих підстав зарахування такої категорії спорів до юрисдикції адміністративних судів. Так, ст. 17 КАСУ визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [3]. Тобто, публічно-правовий спір є предметом вирішення в адміністративному суді. Предметом же самого публічно-правового спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів публічно-правових відносин.

Про те, що ці рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть стосуватись використання й розпорядження публічним майном, указують норми різних за юридичною силою нормативно-правових актів. Базовим серед них, у якому зазначаються повноваження суб'єктів владних повноважень щодо прийняття рішення, учинення дій, пов'язаних із використанням і розпорядженням публічним майном, є Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V [6]. У ньому вперше визначено поняття «управління об'єктами державної власності» як реалізація повноважень Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та інших органів виконавчої влади (далі – ОВВ) щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством України та з метою задоволення державних і суспільних потреб. Отже, через визначення поняття «управління об'єктами державної власності» на законодавчому рівні закріплено право приймати рішення, учиняти дії щодо володіння, користування та розпорядження державним майном, що знаходиться в користуванні цього органа, зокрема ст. 3 цього Закону визначено перелік такого майна, до якого зараховано майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам (далі – державні підприємства), установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі в статутних

капіталах господарських організацій (далі – корпоративні права держави); державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та КМУ; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їхніх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне й конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду. Однак у Законі хоча й загалом, але все ж зазначається, що таке право не поширюється на майно, що становить об'єкти власності Українського народу, визначені ч. 1 ст. 13 Конституції України, зокрема земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які 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 й органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [7].

Інші нормативні акти, дублюючи норми вищезазначеного Закону, надають право іншим суб'єктам владних повноважень приймати рішення або здійснювати дії, пов'язані з використанням і розпорядженням публічним майном. Зокрема, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII визначає, що в межах своїх повноважень КМУ здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям і відповідним суб'єктам господарювання, у тому числі забезпечує розроблення й виконання державних програм приватизації та подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації [8]; тобто має право приймати рішення щодо використання й розпорядження державним майном. Такими самими повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном наділені центральні органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, будучи юридичними особами публічного права, здійснюють управління об'єктами державної власності, у тому числі приймають у встановленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади [9]. Аналогічні повноваження центральних органів виконавчої влади продубльовано у відповідних Положеннях про них, які затверджені Постановами КМУ та регламентують порядок реалізації владних повноважень, у тому числі щодо використання й розпорядження державним майном. Особливими повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном, рішення, дії й бездіяльність якого можуть бути оскаржені до адміністративного суду, наділений Фонд державного майна України, діяльність якого регулюється відповідним Законом України від 09 грудня 2011 року № 4107-VI [10]. Адже, виходячи із мети й завдань його створення, Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності,

а також у сфері державного регулювання оцінювання майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності, наділяється правом приймати рішення про приватизацію державного майна, здійснює його продаж у процесі приватизації та приймає рішення (учиняє інші дії), пов'язані з розпорядженням і використанням державного майна.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586-XIV [11] визначено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень, здійснюючи виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізуючи повноваження, делеговані їй відповідною радою, приймає рішення щодо управління державним майном, передане їм у встановленому законом порядку, про його приватизацію. Більше того, ст. 19 цього Закону хоча й у декларативному порядку, але визначено повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі управління майном і приватизації.

Повноваження щодо прийняття рішень, учинення дій щодо розпорядження та використання майна місцевих громад надані сільським, селищним, міським і обласним радам як органам місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [12], зокрема щодо такого: прийняття рішень щодо передання коштів із відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку й умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання в концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію й перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу тощо.

Висновки. Отже, у межах статті визначено сутність публічного майна як адміністративно-правової категорії, виокремлено його ознаки, на підставі яких можна визначити, що воно є об'єктом публічно-правового спору в адміністративному суді. З'ясовано законодавчі підстави зарахування публічно-правових спорів із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном до юрисдикції адміністративних судів. Установлено, що рішення, дії чи бездіяльність стосовно використання та розпорядження публічним майном уповноважена приймати (здійснювати) велика кількість суб'єктів владних повноважень у межах законодавчо визначеної їхньої компетенції, доведено, що вони є предметом перевірки на предмет законності в межах розгляду й вирішення адміністративної справи в суді.

Література:

1. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 році (у таблицях) / Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. – К., 2015. – 26 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2014rik_tablici.
2. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2011 / за заг. ред. І.Х. Темкіжева. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 115 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № № 35–36, 37. – Ст. 446.
4. Хлібороб Н.С. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.С. Хлібороб. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2012. – 20 с.
5. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.О. Тимошенко ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 20 с.
6. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
9. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
10. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09 грудня 2011 року № 4107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 311.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Пищида В. М. Публичное имущество как объект публично-правового спора в административных судах

Аннотация. В статье определена сущность публично-го имущества как административно-правовой категории, выделены его признаки, на основании которых можно определить, что оно является объектом публично-правового спора в административном суде.

Ключевые слова: административное судопроизводство, публично-правовой спор, публичное имущество, субъекты властных полномочий, распоряжение и использование публичного имущества.

Pyschyda V. Public property as the object of a public law dispute in the administrative courts

Summary. In the article the essence of public property as administrative and legal category, singled out the signs on which we can determine that it is the subject of a public law dispute in the Administrative Court.

Key words: administrative proceedings, public and legal debate, public property, subject of authority, disposal and use of public property.