Задирака Наталія Юріївна, доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Назва дисертації: &laquo;Інститут публічного майна в системі адміністративного права України: теорія формування та практика реалізації&raquo;. Шифр та назва спеціальності 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Спецрада Д26.001.04 Київського національного університету імені Тараса Шевченка МОНУкраїни

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Міністерство освіти і науки України

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

ЗАДИРАКА НАТАЛІЯ ЮРІЇВНА

Прим. №\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

УДК 342.922:351.71

ДИСЕРТАЦІЯ

ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА В СИСТЕМІ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ:

ТЕОРІЯ ФОРМУВАННЯ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних

досліджень. Використання ідей, результатів

і текстів інших авторів мають посилання на

відповідне джерело.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Н. Ю. Задирака

Науковий консультант –

БЕВЗЕНКО Володимир Михайлович

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2019

ЗМІСТ

ВСТУП ............................................................................................................ 21

Розділ 1 ВИНИКНЕННЯ, РОЗВИТОК І ЗМІСТ ВЧЕННЯ ПРО

ПУБЛІЧНЕ МАЙНО .................................................................................... 35

1.1 Поняття, ознаки, сутність і види публічного майна .............................. 35

1.2 Генеза вчення про публічне майно .......................................................... 52

1.3 Інститут публічного майна в сучасній системі адміністративного

права ................................................................................................................. 84

1.3.1 Критерії формування інституту публічного майна в системі

Загального адміністративного права ............................................................. 85

1.3.2 Місце та призначення інституту публічного майна в системі

Загального адміністративного права ............................................................. 90

1.3.3 Взаємозв’язок Особливого адміністративного права з

інститутом публічного майна ........................................................................ 98

Висновки до 1 Розділу ................................................................................. 104

Розділ 2 ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ВІДНОСИНАХ ЩОДО

ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ......................................... 108

2.1 Публічний інтерес як основа відносин щодо використання

публічного майна .......................................................................................... 108

2.2 Методологічні засади реалізації публічного інтересу щодо

використання публічного майна .................................................................. 132

2.3 Особливості реалізації «триступеневого тесту» при

використанні публічного майна .................................................................. 151

Висновки до 2 Розділу ................................................................................ 173

Розділ 3 ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ..................... 177

19

3.1 Поняття, сутність та особливості правового режиму публічного

майна ............................................................................................................... 177

3.2 Підстави виникнення та припинення правового режиму

публічного майна .......................................................................................... 204

3.3 Специфіка правових режимів окремих видів публічного майна ........ 238

3.3.1 Правовий режим публічного майна загального користування ........ 243

3.3.2 Правовий режим природних ресурсів як публічного майна ............ 250

3.3.3 Правовий режим майна, яке забезпечує функціонування

суб’єктів публічної адміністрації ................................................................ 256

3.3.4 Правовий режим майна державних і комунальних

підприємств, установ, організацій ............................................................... 263

3.3.5 Правовий режим корпоративних прав, що належать державі в

статутних капіталах господарських організацій ........................................ 270

3.3.6 Правовий режим публічних грошових коштів .................................. 276

Висновки до 3 Розділу ................................................................................. 283

Розділ 4 ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ’ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ

АДМІНІСТРАЦІЇ У ВІДНОСИНАХ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ

ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ............................................................................. 286

4.1 Зміст відповідальності суб’єктів публічної адміністрації у

відносинах щодо використання публічного майна .................................... 286

4.2 Механізм відповідальності суб’єктів публічної адміністрації за

делікти у сфері використання публічного майна ....................................... 298

4.3 Перспективи розвитку інституту відповідальності суб’єктів

публічної адміністрації у відносинах щодо використання

публічного майна .......................................................................................... 334

Висновки до 4 Розділу ................................................................................. 359

ВИСНОВКИ .................................................................................................. 362

20

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .................................................. 372

ДОДАТОК 1 ................................................................................................. 443

ДОДАТОК 2 ................................................................................................. 450

ДОДАТОК 3 ................................................................................................. 465

ДОДАТОК 4 ................................................................................................. 466

ДОДАТОК 5 ................................................................................................. 469

ДОДАТОК 6 ................................................................................................. 471

ВИСНОВКИ

Удисертаційномудослідженніздійсненотеоретичнеузагальнення

тавирішенонауковезавданнящодостановленнятарозвиткуінституту

публічногомайнавсистеміадміністративногоправаУкраїниВідповідно

допоставленоїметитасформульованихзавданьнаосновіпроведеного

дослідженнябулозробленотаківисновки

Удисертаційномудослідженніздійсненотеоретичнеузагальнення

тавирішенонауковупроблемущодостановленнятарозвиткуінституту

публічногомайнавсистеміадміністративногоправаУкраїни

сформульованорекомендаціїщодоперспективрозвиткуінституту

відповідальностіувідносинахщодовикористанняпублічногомайнаУ

результатіпроведеногодослідженняможназробититаківисновки

Поняттяпублічногомайнамаєпоказуватицільову

спрямованістьатакожадміністративнотериторіальнийпростір

Використаннятакогомайнаєможливимзурахуваннямкомпетентнісних

риссуб’єктівпублічноїадміністраціїчиделегованихповноваженьдо

віданняякихвіднесенопорядокпублічногоуправліннявційсфері

Основніознакипублічногомайнацільовіпараметри

територіальністьпросторовийфакторсуб’єктнийсклад

інституціональнийвимірпредметнаспецифікаоб’єктні

характеристикиорганічнакомунікаціязпублічноювладоюїї

представникаминаосновіналежногоінструментаріюатакож

функціональнийаспект

Ґенезавченняпропублічнемайнозумовленадоцільністю

встановленняісторичногофундаментуформуванняправовогорежиму

публічногомайна

Історіястановленнятарозвиткуправничоїдумкисягаєкоріннямв

часиСтародавньогосвітуутодішнічасиформувалисязасадничіаспекти



категоріїпублічногоікритеріїїїрозмежуваннязісферою

приватного

Закритеріямитериторіальногорозташуванняпублічногомайната

кореспондуючоїісторичноїепохипублічногоінтересуприунормуванні

діяльностіпублічноїадміністраціїможназапропонуватитаку

періодизаціюнауковоїдумкипропублічнемайнонаукраїнськихземляху

стнаміжнароднійаренівпродовжсту

томучислінатеренахукраїнськихземельВійськаЗапорозького–

дозвільнозатверджувальноїспрямованостіускладіРосійськоїімперії–

панівногоправовогорежимупублічногомайнаорієнтаціяна

суспільнеблаговконтекстісуб’єктивнихправособивХІХХХстза

виняткомукраїнськихземельускладіСРСРдеспостерігалася

конституціоналізаціяжорсткогопублічногодержавногоуправління

майноманадаліскасуванняправаприватноївласностінанього

обґрунтуваннядоцільностінаціоналізаціїнамомент–хроків

ХХст

Приділеноувагусучасномустанурозвиткуправничоїдумкипро

публічнемайноЗробленоакцентнаформуванніновихтеоретичних

конструкційщодоохоронипублічногомайнапорівнянозпопередніми

історичнимиперіодамиЗапропонованощобдержавазберігаладостатні

аленевиключніповноваженнязприводууправлінняпублічниммайном

репрезентуючипублічніінтересинароду

Сформульованоавторськупозиціющодомісцяінституту

публічногомайнавсистеміадміністративногоправаУстановленощо

внутрішнійзмістЗагальногоадміністративногоправадозволяє

встановитимежідлязмістовнихінституціональнихфункціональнихі

методологічнихпроявівпрактичноїреалізаціїправовихрежимів

публічногомайназокремазурахуваннямзвичаївтрадиційтанеписаних

правилповедінкипривикористанніостаннього



ІснуєсуттєвийвпливОсобливогоадміністративногоправана

інститутпублічногомайнаоскількидлявпровадженнявідповіднихумов

правовоїохоронизалучаютьсяспецифічнірежимніхарактеристикимайна

залежновідсферийоговикористанняПублічнемайноякправило

виступаєякзасадничийелементфункціонуванняпереважноїбільшості

інститутівОсобливогоадміністративногоправаобумовлюючи

особливостіправовихрежиміввідповіднихвидівзгаданогомайна

Розкритоноваціїоновленнясистемиадміністративногоправа

зокремащодоінформатизаціїпроцедуруправлінняпублічниммайном

наданняелектроннихадміністративнихпослугприйоговикористанні

З’ясованодвовимірністьвідносинщодовикористанняпублічного

майназурахуваннямпрагматичнихякісниххарактеристикЗв’язокміж

елементамивідносинзабезпечуєтьсячерезузгодженістьізюридичними

фактамиПродемонстрованощоутакийспосібможнасформувати

індексирезультативностівикористанняпублічногомайна

уповноваженимисуб’єктами

Розкритонапрямокдосягненняпублічногоінтересузадоволення

суспільнихжиттєвихпотребураціональномутаефективному

використанніпублічногомайнаЗоглядунанімецькийдосвід

запропонованозабезпечитионовленняорганізаційногомеханізму

використанняпублічногомайнапостійнотасвоєчаснооновлювати

матеріальнотехнічнубазузастосовуватитехнологічніноухау

ДоцільнодетальнорегламентувативКодексіУкраїнипро

адміністративніправопорушеннятаЗаконіУкраїниПроуправління

об’єктамидержавноївласностіпроцедурупровадженняпритягнення

суб’єктівпублічноїадміністраціїдовідповідальностітастягненняза

шкодупротиправнідіїнедбалістьщодопублічногомайнаЗметою

гарантуванняправопорядкутапосиленняпревентивноговпливуна

правопорушниківзапропонованопідвищитирозмірцихштрафів



Позитивнудинамікувідносинщодовикористанняпублічного

майнаможнадосягтичерезнормативноправовезабезпеченнящо

узгоджуєтьсязпоточнимисоціальноекономічнимиреаліямиякі

впливаютьнавибірметодикиоцінкиекономічноїефективності

соціальнихінвестиційувідносинищодовикористанняпублічногомайна

атакожвідповіднихінструментівдіяльностіпублічноїадміністрації

зокремафінансовоправовоїорганізаційноекономічноїкадровоїта

інформаційноаналітичноїприроди

Сформульованокритеріїпритягненнядосоціальної

відповідальностіяксуб’єктівпублічноїадміністраціїтакі

уповноваженихсуб’єктівприватногоправаВизначальнимкритеріємдля

посиленнясанкціймаєбутиекономічнийстосовнооцінкистану

задоволенняпублічногоінтересудосягненнязапланованихчи

оптимальнихекономічнихрезультатів

Щодоконтролюзавиконаннямфункційзуправлінняпублічним

майномдоцільновстЗаконіУкраїниПроуправлінняоб’єктами

державноївласностізакріпитикритеріїефективностітараціонального

використанняпублічногомайназурахуваннямкількісноякісних

показниківприбуткувідвикористаннямайначирозмірунадходженьдо

державногочимісцевихбюджетівстанузадоволенняпублічного

інтересуувиглядіпідтриманнячипокращеннясоціальноекономічнихта

інфраструктурнихпоказниківрозвиткугромад

Виправданимєзапровадженняобов’язковогоадміністративного

порядкуоскарженнярішеньдійібездіяльностісуб’єктівпублічної

адміністраціїщодопублічногомайнапов’язанихзвідшкодуванням

шкодиЦілкомможливотакожнаділитиорганиадміністративноїюстиції

вУкраїнікомпетенцієюзконсультуванняКабінетуМіністрівУкраїнита

іншихцентральнихорганіввиконавчоївладистосовноприйняття

управлінськихрішеньщодопублічногомайна



Триступеневийтестдозволяєдосягтибалансуміжпублічним

інтересоміприватнимиінтересамиосібяківикористовуютьпублічне

майноЦьогоможнадосягнутизгіднозпринципамизаконності

легітимноїметивінтересахдемократичногосуспільствата

пропорційностіувідносинахщодопублічногомайнаЯкнаслідокстає

можливимпосиленнязаконностідіяльностіпублічноїадміністрації

підтриманняпублічногоефектувіднакладеннясанкційзурахуванням

пропорційногореагуваннянавчиненняфізичнимиособамиделікти

протиправнубездіяльністьтощо

ВисвітленоперевагумоделіадміністративноїюстиціїНімеччини

якаможебутипрактичнокорисноюдляУкраїнищодочіткого

визначенняпорядкуобов’язковогопозасудовоговирішенняпублічноправовогоспорузабезпеченняпревентивноготакаральноговпливу

механізмуреалізаціївідповідальностісуб’єктівпублічноїадміністраціїу

відносинахщодовикористанняпублічногомайна

Продемонстрованобагатоаспектністьправовогорежимув

політичномуекономічномусоціальномутаправовомувимірахПравовий

режимпублічногомайнавцьомуконтекстімаєпублічну

адміністративноправовуприродущозумовлюєтьсяособливостями

цьогоправовогоінститутуатакожсуміжнихінститутівіншихгалузей

Цевстановлюєосновоположнийхарактерправовогорежимупублічного

майнадляформуванняналежноїпрактикиреалізаціївідповідного

інститутуадміністративногоправа

Охарактеризованотенденціїреалізаціїправовихрежимівокремих

видівпублічногомайнащодоюридичноївизначеностіта

передбачуваностідіяньірішеньпублічноїадміністраціїзурахуванням

очікуваньсуб’єктівприватногоправаякучасниківвідносинщодо

використанняпублічногомайнаВирішальнурольусистемі

запровадженихключовиххарактеристикправовогорежимупублічного

майнавідіграєможливістьгарантуванняйконтролюзаефективністю



здійсненняполітикиусферіпублічногомайнатавикористаннявказаних

ресурсівсуб’єктамипублічноїадміністрації

Дохарактеристикправовогорежимупублічногомайнавідносено

змістіцільовепризначенняатакожструктурупублічногомайнасферу

імплементаціїтавиддіяльностізокремапідставивиникненнята

припиненняправовогорежимуформувласностітаправовітитули

зокремамежіїхреалізаціїтретімиособамивидовіхарактеристики

суб’єктнийвимір

Запропонованорозмежовуватизагальнітаособливіпідстави

виникненняправовогорежимупублічногомайнаТакособливіпідстави

пов’язанізвиникненнямюридичнихфактівщодовинятковоїможливості

суб’єктівпублічноїадміністраціїнабутиправанапублічнемайно

Натомістьусііншіпідставимаютьзагальнийхарактер

Нерідкопідставинабуттяправнапублічнемайноякпідстави

виникненнявідповідногоправовогорежимуєпримусовимиДля

примусовихпідставвиникненняправовогорежимупублічногомайна

потрібнобратидоувагинасампередпринциписпівмірностідопустимості

тавинятковоїнеобхідностіпримусовоговиникненняправовогорежиму

публічногомайна

Добровільніпідставизаснованінадобровільнихпаритетних

началахасамедобровільнавідмовапопередньоговласникавідсвоїх

правнавказанемайнонакористьсуб’єктівпублічноїадміністрації

укладенняцивільноправовихугодабоадміністративнихдоговоріввикуп

длясуспільнихпотребделегуванняповноваженьабодобровільна

передачаправнапублічнемайновідкомунальноготадержавного

власникаповерненняпублічногомайназколективноїдодержавної

формивласностітощо

Необхіднозабезпечитидієвиймеханізмохоронитазахисту

законнихправтаінтересівнабувачівправнапублічнемайно



Висвітленоособливостіадміністративноправовихрежимів

окремихвидівпублічногомайнапублічногомайназагального

користуванняприроднихресурсівякпублічногомайнамайнаяке

забезпечуєфункціонуваннясуб’єктівпублічноїадміністраціїмайна

державнихікомунальнихпідприємствустановорганізацій

корпоративнихправщоналежатьдержавівстатутнихкапіталах

господарськихорганізаційпублічнихгрошовихкоштів