

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 332.025.12:332.77

Бінько Ігор Ігорович

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Бинько Игорь Игоревич

соискатель

Научно-исследовательского института публичного права

Binko Ihor

Degree Seeker of

Scientific Institute of Public Law

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-
ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ОХОРОНИ МАЙНОВИХ ПРАВ
ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ КАК
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО ОХРАНЫ
ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ
PUBLIC ADMINISTRATION AS AN ORGANIZATIONAL AND LEGAL
MEANS OF PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS**

Анотація. У статті досліджується ідея про те, що публічне адміністрування може виступати самостійним засобом охорони цивільних прав, доповнюючи такі інструменти як цивільно правові види захисту права, що полягають в доведенні правомірності володіння самим майном. Охорона майнових прав вважається традиційно цариною приватного права, побудованого на принципах поваги до приватної власності, рівності сторін у відносинах, незалежності суду і справедливого вирішення юридичних суперечок.

Констатується, що на відміну від цивільно-правових способів захисту прав, публічне адміністрування як спосіб захисту прав спрямоване не на

захист питання правомірності володіння а на захист реєстраційного запису від неправомірного спотворення. Значний масив норм щодо охорони приватної власності має публічно-правовий характер і пов'язаний з адмініструванням відповідних записів.

Стверджується, що з точки зору охорони майнових прав, зокрема прав власності на нерухоме майно та їх похідних – прав заставодержателя, прав вимоги, на забезпечення яких накладається нотаріальна заборона відчуження, тощо, діяльність державних органів є організаційно-правовим засобом охорони таких прав у формі публічного адміністрування. Публічність полягає в тому, що будь-які рішення щодо змін у зареєстрованих правах приймаються публічно і за дотримання передбачених законодавством процедур стають надбанням громадськості, в тому числі зацікавлених сторін і невизначеного кола суб'єктів.

Визначено, що сутність адміністрування полягає в тому, що права захищаються на процесуальній основі і необхідність визначених правових передумов для прийняття управлінського рішення про зміни у зареєстрованих правах не може підмінятись іншими правовими передумовами, або рішення не може бути прийнято без достатніх правових підстав.

Ключові слова: публічне адміністрування, майнові права, охорона майнових прав.

Анотація. В статъе исследуется идея о том, что публичное администрирование может выступать самостоятельным средством охраны гражданских прав, дополняя такие инструменты как гражданско правовые виды защиты права, заключаются в доведении правомерности владения самым имуществом. Охрана имущественных прав считается традиционно областью частного права, построенного на принципах

уважения к частной собственности, равенства сторон в отношениях, независимости суда и справедливого решения юридических споров.

Констатируется, что в отличие от гражданско-правовых способов защиты прав, публичное администрирование как способ защиты прав направлено не на защиту вопроса правомерности владения а на защиту учетной записи от неправомерного искажения. Значительный массив норм по охране частной собственности имеет публично-правовой характер и связан с администрированием соответствующих записей.

Утверждается, что с точки зрения охраны имущественных прав, в частности прав собственности на недвижимое имущество и их производных - прав залогодержателя, прав требования, на обеспечение которых накладывается нотариальная запрет отчуждения и т.д., деятельность государственных органов является организационно-правовым средством охраны таких прав в форме публичного администрирования. Публичность заключается в том, что любые решения относительно изменений в зарегистрированных правах принимаются публично и при соблюдении предусмотренных законодательством процедур становятся достоянием общественности, в том числе заинтересованных сторон и неопределенного круга субъектов.

Определено, что сущность администрирования заключается в том, что права защищаются на процессуальной основе и необходимость определенных правовых предпосылок для принятия управленческого решения об изменениях в зарегистрированных правах не может подменяться другими правовыми предпосылками, или решение не может быть принято без достаточных правовых оснований.

Ключевые слова: *публичное администрирование, имущественные права, охрана имущественных прав.*

Summary. *The article explores the idea that public administration can act as an independent means of protection of civil rights, complementing such tools*

as civil law types of protection of rights, which consist in proving the legality of possession of the property itself. Protection of property rights is traditionally considered a field of private law, built on the principles of respect for private property, equality of arms, independence of the court and a fair settlement of legal disputes.

It is stated that, unlike civil law methods of protection of rights, public administration as a method of protection of rights is aimed not at protecting the issue of legality of possession but at protecting the registration record from wrongful distortion. A large array of rules on the protection of private property is of a public law nature and is associated with the administration of relevant records.

It is argued that from the point of view of protection of property rights, in particular property rights to real estate and their derivatives - the rights of the mortgagee, rights of claim, which are notarized, etc., the activities of state bodies are an organizational means of protecting such rights in the form of public administration. Publicity means that any decisions regarding changes in registered rights are made in public and, in accordance with the procedures provided by law, become public property, including stakeholders and an indefinite number of entities.

It is determined that the essence of administration is that rights are protected on a procedural basis and the need for certain legal preconditions for making a management decision on changes in registered rights cannot be replaced by other legal preconditions, or a decision cannot be made without sufficient legal grounds.

Key words: *public administration, property rights; protection of property rights.*

Постановка проблеми. Охорона майнових прав вважається традиційно цариною приватного права, побудованого на принципах поваги

до приватної власності, рівності сторін у відносинах, незалежності суду і справедливого вирішення юридичних суперечок. Проте значний масив норм щодо охорони приватної власності має публічно-правовий характер і пов'язаний з адмініструванням відповідних записів, оскільки атакам з боку правопорушників піддається не абсолютне право власника шляхом фіктивного доведення його відсутності, а сам реєстраційний запис з метою його спотворення. Отже проблема належного публічного адміністрування має бути досліджена в розрізі охорони прав власника адміністративно-правовими публічними засобами.

Основні наукові праці. Питання публічного адміністрування як предмета адміністративного права в широкому розумінні а також окремі аспекти закріплення його в правових нормах досліджувались у працях таких науковців, як М. Гурковський [1], С. Гусарев [2] В. Курило [3], О. Шатило [4], та багатьма іншими. В той же час спеціальні дослідження публічного адміністрування в розумінні організаційно-правового засобу охорони прав нам не зустрічались, отже ця тема представляє інтерес для вивчення.

Мета статті полягає у формулюванні наукового підходу, згідно з яким публічне адміністрування може розглядатись не тільки як діяльність а і як інституціональний засіб охорони майнових прав, що включає в себе відповідні органи і сукупність управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні: ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень; зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок; зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату; підвищення вимог до вирішення питань

ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління [4]. Організаційно-правові засоби - це передбачена законодавством організаційна діяльність державних органів та недержавних організацій по забезпеченню, охороні та захисту прав і свобод особи.

Головними організаційними гарантами прав і свобод людини та громадянина за Конституцією України [5] є Верховна Рада України [6], що закріплює в нормативно-правових актах України права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод, а також основні обов'язки; Президент України, який є гарантом додержання прав і свобод людини та громадянина; Кабінет Міністрів України [7], міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які вживають заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; місцеві державні адміністрації [8], що на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод людини та громадянина; суди [9], які захищають права та свободи людини і громадянина Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [10]; прокуратура, що здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, передбачених законом [11], і адвокатура [12], яка забезпечує право на захист в разі обвинувачення та надає правову допомогу.

Загалом, реалізація прав та охоронюваних законом інтересів розглядається з точки зору науковців як сукупність елементів, правових або юридичних засобів (факторів) або ж як діяльність, комплекс дій.

Форма інструментального підходу, з деякими відмінностями у судженнях науковців, визначає механізм реалізації прав та охоронюваних законом інтересів як блок регулятивних та охоронних правових засобів різного рівня, сукупність юридичних засобів, за допомогою яких втілюється об'єктивне і суб'єктивне право, реалізуючись у фактичній поведінці суб'єктів [12].

За цим підходом головна роль у механізмі реалізації прав та охоронюваних законом інтересів належить правовим засобам, які становлять його зміст. Від належного їх застосування залежить результат досягнення цілі правового регулювання, забезпеченість ефективності права загалом.

Правові засоби переважно становлять з наукової точки зору норми і принципи права, правозастосовні акти, юридичні факти, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, заборони, пільги, заходи заохочення і покарання. Інструменти, які допомагатимуть реалізації прав та охоронюваних законом інтересів можуть бути різними та залежать від обраної мети.

У наукових працях діяльнісний підхід може бути застосований до явищ такого класу, як механізм реалізації права, дія норми права тощо і дає змогу ставити та вирішувати складніші науково-пізнавальні завдання, що підтверджується розширенням його пізнавального інструментарію.

Тобто, можна зазначити, що такий підхід розглядає засоби реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів як взаємопов'язану систему видів правової діяльності та правові результати цієї діяльності.

Реалізація прав та охоронюваних законом інтересів неможлива без таких ключових елементів як: система гарантій прав і свобод; механізм охорони і захисту прав і свобод; правозастосування; правовий порядок реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів; юридична відповідальність; нормативне закріплення суб'єктивних прав та їх реалізація; відновлення порушених прав.

Публічне адміністрування слід розглядати як один з із різновидів засобів реалізації прав та охоронюваних законом інтересів, оскільки, саме створення правових гарантій для їх здійснення і досягнення відповідних цілей покладено на державу в особі її органів, іншими словами, на публічні адміністрації, до компетенції яких належить гарантування

фактичної реалізації прав і свобод, попередження їх порушень і сприяння їх поновленню.

Тобто, варто зазначити, що для реалізації певних прав та охоронюваних законом інтересів, потрібні також самостійні дії особи та правозастосовна діяльність спеціальних органів державної влади.

У таких випадках реалізація прав і свобод людини забезпечується шляхом використання спеціальних правозастосовних процедур.

Правозастосовна діяльність виконує найістотнішу функцію в механізмі реалізації прав і свобод - індивідуально-правове регулювання. У деяких випадках необхідним елементом забезпечення прав є спеціально виданий компетентним органом виконавчої влади акт застосування права [12; 14, с. 90].

Публічне адміністрування, за своєю природою, саме займається виданням цих приписів, тим самим сприяє та забезпечує реалізацію прав та охоронюваних законом інтересів зацікавлених суб'єктів правовідносин.

Наприклад, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно є адміністративною послугою в силу того, що є діяльністю органів виконавчої влади в процесі реалізації ними владних повноважень, яка здійснюється за заявою фізичної чи юридичної особи, з метою забезпечення її прав, свобод і законних інтересів та оформлюється у формі адміністративного акта.

Тобто, у свою чергу, до таких публічних послуг, які надає публічна адміністрація, можна віднести публічне адміністрування охорони прав власності на нерухоме майно, що здійснюється під час процедури його офіційної реєстрації і протягом всього часу існування реєстраційного запису, охорона незмінності якого, процедури верифікації і доступу до якого і є по суті, процесом публічного адміністрування і водночас, правової охорони прав власності. В даному разі ми чітко відрізняємо

охорону від захисту прав власності, який так само може здійснюватись публічною адміністрацією, на підставі ст. 17 Цивільного кодексу України.

Охорону прав і свобод виокремлюють як окрему стадію в системі забезпечення прав і свобод людини. Вона має свої цілі та завдання, котрі вирішуються владно-примусовими заходами.

Саме на цій стадії реалізації прав і свобод виноситься спеціальний акт правозастосування. Його виконання створює умови для подальшого процесу реалізації людиною прав і свобод. Акти правозастосування виступають як правові засоби і позначають завершальний етап досягнення цілей і задоволення відповідних інтересів, а процедурою їх прийняття, займається публічне адміністрування, тим самим, беручи участь та забезпечуючи реалізацію прав та охоронюваних законом інтересів [12].

Акт правозастосування є наслідком діяльності публічної адміністрації щодо порушених прав і свобод, таким чином, поновлення спотвореного реєстраційного запису, або блокування будь-яких подальших дій з таким записом з метою можливості звернення заінтересованої особи до суду і скасування незаконних реєстраційних змін є вирішенням завдання публічного адміністрування охорони майнового права.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, слід зазначити, що багатозначність поняття механізму реалізації прав і охоронюваних законом інтересів пояснюється складністю цього явища, багатством його змісту, різноманіттям властивостей, складових та засобів реалізації.

З точки зору охорони майнових прав, зокрема прав власності на нерухоме майно та їх похідних – прав заставодержателя, прав вимоги, на забезпечення яких накладається нотаріальна заборона відчуження, тощо, діяльність державних органів є організаційно-правовим засобом охорони таких прав у формі публічного адміністрування. Публічність полягає в тому, що будь-які рішення щодо змін у зареєстрованих правах

приймаються публічно і за дотримання передбачених законодавством процедур стають надбанням громадськості, в тому числі зацікавлених сторін і невизначеного кола суб'єктів.

Сутність адміністрування полягає в тому, що права захищаються на процесуальній основі і необхідність визначених правових передумов для прийняття управлінського рішення про зміни у зареєстрованих правах не може підмінятись іншими правовими передумовами, або рішення не може бути прийнято без достатніх правових підстав.

Література

1. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія Львів, ЛьвДУВС, 2012. 204 с.
2. Гусарев С. Д. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства // Право України: Респ. юрид. журнал. 2014. № 8. С. 160-166.
3. Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права України / В. І. Курило // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 2. С. 30-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2009_2_8 (дата звернення: 17.08.2020).
4. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») ЖДТУ, 2014. 51 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 17.08.2020).
6. Про регламент Верховної Ради України. Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010. № 14-15. № 16-17. Ст. 133.

7. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 13. Ст. 222.
8. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999. № 20-21. Ст. 190.
9. Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 31. Ст. 545.
10. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998. № 20. Ст. 99.
11. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. № 2-3. Ст. 12.
12. Про адвокатуру та адвокатську діяльність. Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013. № 27. Ст. 282.
13. Новікова В. В., Бровікова С. В. Про механізм реалізації прав і свобод людини // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. 2018. Вип. 3. С. 45-56. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/nvsy_03_2018/07 (дата звернення: 22.08.2020).
14. Гринкевич О. Великий договір навколо ратифікації // Політика і час. 1999. № 3. С. 90.

References

1. Ghurkovsjkyj M.P Rejestracijna dijajlnistj publichnoji administraciji: orghanizacijno-pravovyj aspekt: monohrafija Ljviv, LjvDUVS, 2012. 204 s.
2. Ghusarjev S. D. Dijajlnisnyj pidkhid u strukturi metodologhiji suchasnogho pravoznavstva // Pravo Ukrajinj: Resp. juryd. zhurnal. 2014. # 8. S. 160-

166.

3. Kurylo V. I. Pro systemu dzherel administratyvnogho prava Ukrainy / V. I. Kurylo // Jurydychnyj visnyk. Povitryjane i kosmichne pravo. 2009. # 2. S. 30-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2009_2_8 (data zvernennja: 17.08.2020).
4. Shatylo O. A. Opornyj konspekt lekcij z dyscypliny «Publichne administruvannja» (dlja studentiv specialnostej «Menedzhment orghanizacij i administruvannja» ta «Menedzhment zovnishnjoekonomichnoji dijalnosti») ZhDTU, 2014. 51 s.
5. Konstytucija Ukrainy vid 28.06.1996 # 254k/96 VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (data zvernennja: 17.08.2020).
6. Pro rehlyament Verkhovnoji Rady Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 # 1861-VI // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 2010. # 14-15. # 16-17. St. 133.
7. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 27.02.2014 # 794-VII // Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2014. # 13. St. 222.
8. Pro miscevi derzhavni administraciji. Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 # 586-XIV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 1999. # 20-21. St. 190.
9. Pro sudoustrij i status suddiv. Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 # 1402-VIII. Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2016. # 31. St. 545.
10. Pro Upovnovazhenogho Verkhovnoji Rady Ukrainy z prav ljudyny. Zakon Ukrainy vid 23.12.1997 # 776/97-VR // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 1998. # 20. St. 99.
11. Pro prokuraturu. Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 # 1697-VII // Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2015. # 2-3. St. 12.
12. Pro advokaturu ta advokatsjku dijalnistj. Zakon Ukrainy vid 05.07.22012 # 5076-VI // Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2013. # 27. St. 282.
13. Novikova V. V., Brovikova S. V. Pro mekhanizm realizaciji prav i svobod

ljudy ny // Naukovyj visnyk Ljvivskogo derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav. serija jurydychna. 2018. Vyp. 3. S. 45-56. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/nvsy_03_2018/07 (data zvernennja: 22.08.2020).

14. Ghryncevych O. Velykyj doghovir navkolo ratyfikaciji // Polityka i chas. 1999. # 3. S. 90.