

*Сукманова Олена Валеріївна,  
кандидат юридичних наук,  
докторант Науково-дослідного інституту  
публічного права*

## СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ СКЛАДОВОЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

У статті розглянуто наукові підходи до визначення поняття «адміністративно-правова норма» та виокремлено власне бачення цього терміну. Розкрито сутність адміністративно-правової складової права власності. Зроблено висновок про те, що низка адміністративно-правових норм визначають правомочності власника щодо володіння, користування та розпорядження майном на свій розсуд, незалежно від волі інших осіб з метою реалізації права власності, охорони права власності, обмеження абсолютного права власності в площині виникнення правових відносин щодо права власності.

*Ключові слова:* адміністративно-правова норма, адміністративно-правовий режим, адміністративно-правова складова, право власності.

### Sukmanova O. ESSENCE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL COMPOSITION RIGHTS OF OWNERSHIP

The article deals with scientific approaches to the definition of the concept of "administrative-legal norm" and identifies the actual vision of this term. The essence of the administrative-legal component of the property right is revealed. It is concluded that a number of administrative and legal norms determine the owner's right to own, use and dispose of property at his own discretion regardless of the will of other persons for the purpose of realization of the right of ownership, protection of property rights, limitation of the absolute right of ownership in the plane of occurrence of legal relations as regards property rights.

*Key words:* administrative-legal norm, administrative-legal regime, administrative and legal constituent, ownership.

**Постановка проблеми.** Право власності є фундаментальним правом, оскільки власність є основою будь-якого суспільства та держави. Досить часто право власності порушується, що спричинює потребу в фундаментальному, належному та ефективному правовому регулюванні.

Чільне місце в системі регулювання права власності займають норми адміністративного права, яким відведена особлива роль щодо права власності – його охорона. Проблема адміністративно-правової охорони права власності досліджена вітчизняною наукою адміністративного права поверхово, безсистемно і потребує фундаментального теоретичного опрацювання. Вимоги правової соціальної держави, будівництво ринкової економіки в Україні, розвиток громадянського суспільства потребують вирішення багатьох актуальних правових питань щодо підвищення ефективності діяльності всіх органів публічного управління у сфері охорони права власності, а також реального забезпечення прав і свобод власників майна та широкого загалу осіб від майна підвищеної небезпеки [2, с. 4].

Отже, з метою належного захисту права власності, постає необхідність у дослідженні адміністративно-правової складової права власності, оскільки саме на адміністративне право покладено функцію охорони права власності як найважливішого базису для функціонування будь-якої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На проблему визначення адміністративно-правової складової права власності звертали свою увагу вчені Р. Афанасієв, В. Бондаренко, В. Галуцько, Р. Денчук, П. Діхтієвський, О. Єщук, Д. Журавьов, Р. Ієрінг, З. Кісіль, В. Коваленко, О. Кузьменко, І. Личенко, С. Стеценко, Я. Шевченко, Є. Юркова та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їх аналізу, свої наукові зусилля вони зосереджували на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок з цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства з'ясувати сутність адміністративно-правової складової права власності.

**Виклад основного матеріалу.** Категорія права власності в адміністративному праві перебуває і досі в процесі дослідження, адже усталене поняття вчених-цивілістів «право власності» не розкриває сутність адміністративно-правової складової права власності, та загалом не задовольняє інтереси вчених-адміністративістів.

Необхідно вказати, що Основний Закон України закріплює положення, відповідно до якого правовий режим права власності визначається виключно законами України, а саме стаття 92 (виключно законами України визначаються: правовий режим власності) [4], таким чином, саме правові норми визначають особливості реалізації

права власності, відповідно варто розкрити роль адміністративно-правових норм в аспекті реалізації права власності.

Норми адміністративного права, як і норми інших галузей права, виконують функцію регулятора суспільних відносин. Вони відрізняються від норм інших галузей права тим, що предметом їх регулювання є суспільні відносини, які виникають у сфері управлінської, виконавчої та розпорядчої діяльності держави. Окрім суспільних відносин у сфері державного управління норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у зв'язку з вирішенням органами державної влади, суду і прокуратури питань державної служби, а також внутрішньо організаційних питань управлінського характеру [1, с. 38].

Щодо поняття «адміністративно-правова норма», то В. Коваленко вважає, що адміністративно-правова норма – це вид правової норми, за допомогою якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації [5, с. 26].

Кісіль З. наголошує, що адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів (посадових осіб) і призначене для організації та регулювання суспільних відносин у сфері державного та громадського управління, а також відносин управлінського характеру, що виникають у інших сферах державної діяльності, і реалізація якого забезпечується державним примусом [1, с. 38]. Норми адміністративного права впорядковують різні компоненти системи державного управління; формують, закріплюють науково-обґрунтовані і доцільні взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами державного управління; регламентують зв'язки окремих галузей управління між собою, взаємодію різних органів виконавчої влади, їх стосунки з підприємствами, установами, організаціями та громадянами [1, с. 38].

Науковець В. Бондаренко переконаний, що адміністративно-правова норма опосередковує управлінську діяльність, в результаті якої, незалежно від того, який владний орган її здійснює, застосовуються тлумачення, встановлення фактів і юридична кваліфікація, у силу чого основним критерієм розмежування юридичних форм діяльності суб'єктів адміністративних відносин виступає характер відповідної діяльності та безпосередній вплив на динаміку суспільних процесів через зовнішню і внутрішню форми, що виражають юридичну діяльність та відображають зв'язок елементів її змісту [6, с. 137].

Професор В. Галуцько визначає, що адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 36].

Загалом, в адміністративно-правових нормах знаходить своє безпосереднє відображення регулятивна роль адміністративного права. При цьому, мета правового регулювання суспільних відносин у цій сфері полягає у встановленні точної відповідності вимогам законності дій кожної зі сторін: органів виконавчої влади, державних службовців, підприємств, установ, організацій, трудових колективів, політичних партій, громадських організацій та громадян. Ця мета досягається шляхом визначення в адміністративно-правових нормах меж належної поведінки сторін. Ці норми зазначають, які дії належить вчинити, а від яких слід утриматися. Власне, це означає, що за допомогою адміністративно-правових норм створюється певний правовий режим діяльності окремих суб'єктів, їх взаємовідносин у сфері державного управління [1, с. 38].

Отже, адміністративно-правова норма – це визначене, забезпечене, обов'язкове та санкціоноване правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин, що встановлює особливості правового регулювання, упорядковує складові системи державного управління та реалізує основні права та свободи осіб або суспільства, з метою задоволення їх публічних інтересів.

Розкриваючи сутність адміністративно-правової складової права власності, необхідно звернутись до положень монографії В. Галуцька «Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні», в якій автор ставить за мету розкриття два основних питання: по-перше, чи можуть адміністративно-правові норми встановлювати належність майна визначеним суб'єктам, якщо можуть, то яким чином і в якій мірі; по-друге, в якому об'ємі і якими способами здійснюється охорона майна за допомогою адміністративно-правових норм [8, с. 112].

Безумовно, адміністративно-правові норми можуть встановлювати належність майна визначеним суб'єктам, про що вказують низка законів та підзаконних нормативно-правових актів України, Конституція України, зокрема, стаття 13 (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 та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією), стаття 14 (право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону), стаття 41 (кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є

непорушним), стаття 116 (Кабінет Міністрів України забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону) [4].

Отже, Конституція України законодавчо закріплює вплив норм адміністративного права на реалізацію права власності, зокрема через регламентацію загального механізму адміністративно-правової охорони права власності, а також розкриває право власності Українського народу, що охороняється правовими нормами, в тому числі й адміністративно-правовими.

Крім Основного Закону, адміністративно-правові норми, що регламентують належність майна визначеним суб'єктам є в таких нормативно-правових актах, як законах України, наприклад Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» визначає, що у разі якщо співвласники багатоквартирного будинку, в якому не створено об'єднання співвласників, не прийняли рішення про форму управління багатоквартирним будинком, управління таким будинком здійснюється управителем, який призначається на конкурсних засадах виконавчим органом місцевої ради, на території якої розташований багатоквартирний будинок. У разі якщо місцевою радою або її виконавчим органом відповідно до законодавства прийнято рішення про делегування іншому органу – суб'єкту владних повноважень функцій із здійснення управління об'єктами житлово-комунального господарства, забезпечення їх утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг, управитель призначається на конкурсних засадах таким органом [9].

Закон України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 № 4107-VI розкриває, що Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [11].

Норми Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII передбачають, що єдині майнові комплекси державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, за винятком тих, що не підлягають приватизації, приватизуються відповідно до вимог Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [10].

Таким чином, у чинному законодавстві України існує низка законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми, що встановлюють належність майна визначеним суб'єктам, зокрема певним публічним адміністраціям, які відповідно і реалізують право власності в межах власних повноважень.

Відносно того, в якому об'ємі і якими способами здійснюється охорона майна за допомогою адміністративно-правових норм, то дійсно низка положень нормативних актів містять норми щодо адміністративної відповідальності, адміністративно-правового захисту, механізму адміністративно-правового регулювання права власності в цілому, які є основою діяльності органів виконавчої влади та держави загалом.

Афанасієв Р. досліджував адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси, в результаті якого вчений вказує, що право власності має адміністративно-правові аспекти, які проявляються у механізмах його реалізації і забезпечення. Одним із ключових аспектів адміністративного характеру правовідносин з приводу природних ресурсів є саме публічний інтерес в природних об'єктах права власності. Тому право власності потребує адміністративного забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів. Науковець, ґрунтуючись на положеннях чинного законодавства, зауважує, що правомочності власника на природні ресурси здійснюють управомочені на те суб'єкти – органи державної влади і органи місцевого самоврядування. В зазначених особливостях полягає адміністративний характер реалізації права власності [3, с. 9].

Втручання держави в право особи на мирне володіння своїм майном є виправданим, якщо воно здійснюється з метою задоволення «суспільного інтересу», при визначенні якого ЄСПЛ надає державам право користуватися «значною свободою (полем) розсуду» (national authorities enjoy a certain margin of appreciation) з огляду на те, що національні органи влади краще знають потреби власного суспільства і знаходяться в кращому становищі, ніж міжнародний суддя, для оцінки того, що становить «суспільний інтерес». Це поняття має широке значення, втручання держави в право на мирне володіння майном може бути виправдане за наявності об'єктивної необхідності у формі публічного, загального інтересу (public, general interest), який може включати інтерес держави, окремих регіонів, громад чи сфер людської діяльності. Втручання держави в право особи на мирне володіння своїм майном повинно здійснюватися з дотриманням принципу «пропорційності» (principle of proportionality) – «справедливої рівноваги (балансу)» (fair balance) між інтересами держави (суспільства), пов'язаними з втручанням, та інтересами особи, яка так чи інакше страждає від втручання. Принцип «пропорційності» (principle of proportionality), закріплений як загальний принцип у Договорі про заснування ЄС, вимагає співрозмірного обмеження прав і свобод людини для досягнення публічних цілей – органи влади, зокрема, не можуть покладати на громадян зобов'язання, що перевищують межі необхідності, які випливають із публічного інтересу, для досягнення цілей, які прагнуть досягнути за допомогою застосовуваної міри (або дій владних

органів) [12; 13].

Звертаючись до положень монографії В. Галуцька «Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні» необхідно сказати, що з позиції автора адміністративно-правова складова суб'єктивного права власності полягає в обмеженні адміністративно-правовими нормами абсолютного права власності. Це надзвичайно великий масив інформації, так як норми адміністративного права буквально пронизують всі сфери життя суспільства, в яких використовується власність. Загалом, цей нормативний масив вчений згрупує в три групи: 1) адміністративно-правові норми, що здійснюють загальні обмеження права власності; 2) адміністративно-правові норми, що обмежують права суб'єктів, що володіють майном підвищеної криміногенної, екологічної небезпеки та пам'яток історії; 3) адміністративно-правові норми, що обмежують права власників державного і комунального майна. Проте, загалом, до таких адміністративно-правових норм, які обмежують абсолютне право власності відносяться широке різноманіття статей КУпАП, що знаходяться практично у всіх главах особливої частини та інших законах України [8, с. 123-125].

Загалом, професор В. Галуцько вважає, що адміністративна складова права власності – це система адміністративно-правових норм, які встановлюють право власника володіти, користуватися, розпоряджатися майном на власний розсуд, незалежно від волі інших осіб та права на охорону цього майна, а також встановленого ними значного обмеження цих прав [8, с. 128].

Враховуючи вищевказану позицію, на наш погляд адміністративно-правова складова права власності проявляється в наступному:

- право власності реалізується через певні норми права, чільне місце серед яких займають адміністративно-правові норми; адміністративно-правова норма – це визначене, забезпечене, обов'язкове та санкціоноване правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин, що встановлює особливості правового регулювання, упорядковує складові системи державного управління та реалізує основні права та свободи осіб або суспільства, з метою задоволення їх публічних інтересів.

- адміністративні правовідносини щодо права власності виникають в тому числі при наявності публічного інтересу відносно об'єктів права власності;

- в чинному законодавстві України існує низка законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми, що встановлюють належність майна визначеним суб'єктам, зокрема певним публічним адміністраціям, які відповідно і реалізують право власності в межах власних повноважень;

- правомочності власника можуть реалізовувати органи виконавчої влади, що також обумовлює виникнення адміністративних правовідносин у площині права власності;

- низка положень нормативних актів містять норми щодо адміністративної відповідальності, адміністративно-правового захисту, механізму адміністративно-правового регулювання права власності в цілому, які є основою діяльності органів виконавчої влади та держави загалом;

- норми адміністративного права спрямовані як на охорону права власності, так і на обмеження абсолютного права власності.

**Висновки.** Таким чином, сутність адміністративно-правової складової права власності полягає у тому, що низка адміністративно-правових норм визначають правомочності власника щодо володіння, користування та розпорядження майном на свій розсуд, незалежно від волі інших осіб з метою реалізації права власності, охорони права власності, обмеження абсолютного права власності в площині виникнення правових відносин щодо права власності.

#### Список використаних джерел:

1. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. Київ: Правова єдність, 2011. 695 с.
2. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2009. 35 с.
3. Афанасієв Р. В. Адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2010. 20 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Коваленко В. В. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2014. 805 с.
6. Бондаренко В. А. Види адміністративно-правових норм. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 134-137.
7. Галуцько В. В. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінш Д.С., 2015. 272 с.
8. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні: монографія. Херсон: ВАТ ХМД, 2006. 356 с.
9. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 № 417-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 29. Ст. 262.
10. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 12. Ст. 68.

11. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 311.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2018. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
13. У ВСУ підсумували рекомендації щодо захисту права власності. *Закон і бізнес*: інформаційний веб-портал. 2015. URL: [http://zib.com.ua/ua/print/120218-u\\_verhovnomu\\_sudi\\_pidsumovali\\_rekomendacii\\_schodo\\_zahistu\\_pr.html](http://zib.com.ua/ua/print/120218-u_verhovnomu_sudi_pidsumovali_rekomendacii_schodo_zahistu_pr.html)

**REFERENCES**

1. Kisil Z. R. (2011). *Administrativne pravo* [Administrative Law]. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
2. Halunko V.V. (2009). *Administrativno-pravova okhorona prava vlasnosti v Ukraini* [Administrative and legal protection of property rights in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
3. Afanasiiev R. V. (2010). *Administrativno-pravovi rezhy m ob'ektiv prava vlasnosti na pryrodni resursy* [Administrative-legal regime of objects of ownership of natural resources]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр) [in Ukrainian].
5. Kovalenko V. V. (2014). *Kurs administrativnoho prava Ukrainy* [Course of administrative law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
6. Bondarenko V. A. (2011). *Vydy administrativno-pravovykh norm* [Types of administrative norms]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava – Scientific notes of Lviv University of Business and Law, issue 7*, 134-137 [in Ukrainian].
7. Halunko V. V. (2015). *Administrativne pravo Ukrainy. Vol.1. Zahalne administrativne pravo* [Administrative Law of Ukraine. Vol.1. General administrative law]. Kherson: Hrin D.S. [in Ukrainian].
8. Halunko V.V. (2006). *Administrativno-pravova okhorona sub'ektiv prava vlasnosti v Ukraini* [Administrative and legal protection of subjects of property rights in Ukraine]. Kherson: VAT KhMD [in Ukrainian].
9. Pro osoblyvosti zdiisnennia prava vlasnosti u bahatokvartyrnomu budynku: Zakon Ukrainy vid 14.05.2015 № 417-VIII [On the peculiarities of realization of the property right in an apartment building: Law of Ukraine dated May 14, 2015 No. 417-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 29, article 262. [in Ukrainian].
10. Pro pryvatyzatsiiu derzhavnoho i komunalnoho maina: Zakon Ukrainy vid 18.01.2018 № 2269-VIII [On Privatization of State and Communal Property: Law of Ukraine dated January 18, 2018 No. 2269-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 12, article 68. [in Ukrainian].
11. Pro Fond derzhavnoho maina Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 09.12.2011 № 4107-VI [About the State Property Fund of Ukraine: Law of Ukraine dated December 9, 2011 No. 4107-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 28, article 311. [in Ukrainian].
12. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950 [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004). Retrieved from [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004) [in Ukrainian].
13. U VСУ pidsumuvaly rekomendatsii shchodo zakhystu prava vlasnosti [The SCU summed up recommendations for the protection of property rights]. (n.d.). *Zakon i biznes: informatsiinyi veb-portal*. Retrieved from [http://zib.com.ua/ua/print/120218-u\\_verhovnomu\\_sudi\\_pidsumovali\\_rekomendacii\\_schodo\\_zahistu\\_pr.html](http://zib.com.ua/ua/print/120218-u_verhovnomu_sudi_pidsumovali_rekomendacii_schodo_zahistu_pr.html) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018