**Критерії формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права**

***Задирака Наталія Юріївна,***

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри адміністративного права*

*юридичного факультету*

*Київського національного університету*

*імені Тараса Шевченка*

Дослідження процесу формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права необхідно розпочати зі з’ясування інституціональних рис вказаного елементу системи права. Всебічний аналіз джерел права, у яких містяться правові норми щодо публічного майна, наочно демонструє, що інститут публічного майна є доволі широкою за обсягом юридичною категорією, фіксує загальні сутнісні риси публічного майна, а також можливості його використання та порядок публічного управління в цій сфері. Зазначений правовий інститут виступає як юридичний феномен, який структурує сукупність правових норм стосовно встановлення правових режимів різних видів публічного майна.

Одразу зауважимо, що, як слушно вказує С.В. Несинова, відсутня єдність підходів стосовно сутності правового інституту, зокрема, публічного майна як юридичної категорії [Несинова С.В. Право, правова категорія, правовий інститут: проблеми визначення / С.В. Несинова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 2. –Т. 1. – С. 103-108., c. 106]. Тим не менше, потрібно уточнити, що структурування правових норм, зокрема, у сфері публічного майна вкрай актуальне, зважаючи на історичну парадигму формування та сутнісні риси публічного майна. Це дозволить у регулятивному сенсі оптимізувати механізм управління публічним майном, а також взаємодії між суб’єктами публічного та приватного права в частині його використання. У цьому сенсі А.С. Автономов дотримується поглядів, згідно з якими правовим інститутом є онтологічні явища, що визначають закономірності становлення та розвитку відповідних правових категорій; поєднання правових норм, які встановлюють правові засади реалізації однорідних суспільних відносин у межах конкретної країни й аналогічних правових інститутів інших країн [Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий / А.С. Автономов ; Фонд развития парламентаризма в России. – М. : ООО Фирма «Инфограф», 1999. – 384 с., c. 20].

Звідси можна констатувати, що формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права забезпечило інституціоналізацію зазначеного комплексного правового масиву для типізації правових норм у комплексне утворення. У ракурсі викладених положень С.С. Алексєєв сприймає правовий інститут як специфічний первинний структурний елемент [Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1975. – 258 с., с. 63], а О.І. Ющик тлумачить цю юридичну категорію в якості «нормативно-юридичного способу визнання необхідності суспільного інституту» [Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність) : [критичний нарис] / О.І. Ющик. – К. : Оріяни, 2002. – 110 с., с. 54-59]. На наше переконання, саме за характером і спрямованістю предмету регулювання правових норм у сфері публічного майна можна встановити системно-інституціональну приналежність цього юридичного утворення.

Разом з тим, необхідна усталена відособленість таких правових норм, у тому числі з метою оптимізації правового поля у галузі використання та управління публічним майном, що повинна формуватися шляхом чіткого визначення місця цих правових норм. Такий стан справ повинен досягатися через сталість суб’єктно-об’єктних властивостей відносин, які входять до механізму адміністративно-правового забезпечення у сфері використання публічного майна та публічно-управлінської складової з урахування потреб та інтересів громадянського суспільства в онтологічному, аксіологічному, епістемологічному, позитивістському, прагматичному та реалістичному критеріальному ракурсі. Зокрема, у функціональному плані онтологічний критерій дозволяє встановити порядок формування інституту публічного майна як складового елементу адміністративного права. Так, в онтологічному вимірі потрібно насамперед орієнтуватися на правову природу відносин у сфері використання публічного майна як об’єктивної реальності в зовнішніх відносинах і з позицій конструктивізму у внутрішніх відносинах. У зарубіжній доктрині побутує наукова думка, що в цьому сенсі йдеться про засади конструктивізму при формулюванні онтологічних припущень та інтерпретації об’єктивних характеристик [Ihuah P.W., Eaton D. The Pragmatic Research Approach: A Framework for Sustainable Management of Public Housing Estates in Nigeria / P.W. Ihuah, D. Eaton // Journal of US-China Public Administration. – 2013. – Vol. 10. – No. 10. – Pp. 933-944., с. 936]. Відповідно до цього підходу місце інституту публічного майна як елементу системи Загального адміністративного права зумовлене соціальною спрямованістю при використанні такого майна з урахуванням його інституціональних ознак у межах мінливої юридичної реальності.

Натомість в епістемологічному плані формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права необхідно орієнтуватися на припущення щодо прийнятності в застосуванні відповідних юридичних категорій, а також на якісний підхід при інтерпретації останніх. При цьому домінують суб’єктивні характеристики соціального виміру публічного майна, враховуючи мотиваційну складову учасників адміністративних правовідносин у сфері правової охорони та використання публічного майна. Ці особи відіграють ключову роль при встановленні місця інституту зазначеного майна в системі адміністративного права. Принагідно епістемологічний критерій тісно переплітається з аксіологічним фактором інституціоналізації публічного майна. Фактично, як вказують Р. Іхьюех і Д. Ітон, аксологічний критерій базується на категоріях нейтральності шляхом незастосування оціночних суджень і заснованості на судженнях про цінності з урахуванням суб’єктивних властивостей [Ihuah P.W., Eaton D. The Pragmatic Research Approach: A Framework for Sustainable Management of Public Housing Estates in Nigeria / P.W. Ihuah, D. Eaton // Journal of US-China Public Administration. – 2013. – Vol. 10. – No. 10. – Pp. 933-944., с. 937-938].

Відтак, охарактеризований вище якісний прояв критеріїв формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права не є повною мірою достатнім для повномасштабної ідентифікації належних системно-структурних зв’язків. Звідси прийнятною практикою можна вважати застосування кількісних і змішаних критеріїв інституціоналізації у сфері публічного майна. По суті, потрібно погодитися із зарубіжними науковцями в тому, що до «чистих» якісних онтологічного, аксіологічного й епістемологічного підходів доцільно додавати кількісно-якісний позитивістський та прагматичний критерії, а також інструментарій підходу реалізму [Ihuah P.W., Eaton D. The Pragmatic Research Approach: A Framework for Sustainable Management of Public Housing Estates in Nigeria / P.W. Ihuah, D. Eaton // Journal of US-China Public Administration. – 2013. – Vol. 10. – No. 10. – Pp. 933-944., с. 938]. Наприклад, у прагматичному ракурсі при формулюванні критеріїв інституціоналізації публічного майна необхідно зважати на врахування соціальних життєвих реалій у сфері використання публічного майна, на основі чого робиться інтерпретація ефективності управління таким майном. Реалізм же таких критеріїв виявляється в їхній об’єктивності та незалежності при інтерпретації юридичних фактів на основі загальносвітових поглядів, культурних особливостей, досвіду у відповідній сфері правового регулювання.

Заглиблюючись у проблематику кількісних і змішаних критеріїв становлення інституту публічного майна, доцільно охарактеризувати кількісний юридичний інструментарій позитивістської спрямованості розуміння критеріїв формування інституту публічного майна. У цьому сенсі позитивістський аспект розуміння систематики адміністративного права дозволятиме найбільш ефективно імплементувати епістемологію формування інституту публічного майна, зважаючи на об’єктивність вказаного процесу та незалежність від суб’єктивних факторів. Із позицій позитивізму як моно-методу йдеться про врахування категорій об’єктивності, фактологічної достовірності та причинно-наслідкові зв’язки. Загалом, можна сформулювати проміжний висновок, що конструктивізм, натуралізм, інтерпретативність та індуктивність кількісно-якісних критеріїв формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права дозволяють брати до уваги соціальний вимір відносин щодо управління таким майном, економічний вимір такої діяльності на базі юридико-філософського підходу холізму. Це створює умови для забезпечення глибини та широти механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації правових режимів публічного майна.

Звідси можна стверджувати, що в аспекті наведених онтологічного, епістемологічного, аксіологічного, позитивістського, прагматичного та реалістичного критеріїв формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права потрібно насамперед орієнтуватися на предметно-регулятивні характеристики цих категорій. По суті, в об’єктному та каузальному вимірах можна погодитися з Ф.С. Фаткуліним у тому, що за предметом правового регулювання можна встановити «міру якісної специфіки» формування правових інститутів [Проблемы теории государства и права. Курс лекций / Ф.Н. Фаткуллин ; Науч. ред.: М.Н. Марченко. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1987. – 336 c., c. 186-189]. При цьому спільні родові риси відносин у сфері публічного управління та використання публічного майна вказують на родо-видову спорідненість цього інституту з іншими складовими елементами системи Загального адміністративного права. Йдеться про встановлення повноважень суб’єктів публічної адміністрації та користувачів публічного майна, автономності правового статусу учасників адміністративних правовідносин щодо використання публічного майна й адміністративно-правових способів захисту в цій сфері.

Не менш важливо враховувати обмежувальну спрямованість вказаних критеріїв інституціоналізації правових норм щодо публічного майна. Доцільно також уточнити, що зовнішні та внутрішні закономірності предметно-регулятивного поля у сфері використання публічного майна однозначно співпадають із основоположними постулатами адміністративного права. Так, на думку Є.Н. Трубецького, необхідно зважати як на надання, так і обмеження зовнішньої свободи правовими нормами [Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права : [учеб.] / Е.Н. Трубецкой. – СПб. : Издательство «Лань», 1998. – 224 с., c. 14, 16, 21]. У цьому сенсі інститут публічного майна зорієнтований на формування порядку регламентації адміністративних правовідносин у сфері використання публічного майна в евристичному вимірі. Названий інститут потрібно сприймати як підсистему, яка встановлює видові варіації генезису та функціонування суміжних інститутів Загального адміністративного права. Це означає, що в абстрактному та конкретному плані віднесення вказаних правових норм до інституту системи Загального адміністративного права базується на розумінні тенденцій пізнання об’єктних характеристик публічного майна. Ці ознаки виступають фундаментом для врахування новел доктрини та практики публічного права, зокрема, в адміністративно-правовому розрізі.

Разом з тим, необхідно також виходити з того, що критерії віднесення інституту публічного майна до системи Загального адміністративного права мають і динамічний ракурс, який виявляється через подібні функції інститутів Загального адміністративного права. На доктринальному рівні цей підхід підтримують Л.І. Спірідонов [Спиридонов Л.И. Теория государства и права : [учеб.] / Л.И. Спиридонов. – М. : [б.в.], 1995. – 301 с., c. 175], В.Д. Сорокін [Сорокин В.Д. Правове регулирование : Предмет, метод, процесс / В.Д. Сорокин // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 34-35., c. 34-35] та інші. Принагідно вказаний динамічний критерій тісно пов’язаний з аксіологічним, зважаючи на основну системоутворюючу роль функцій та антропоцентричну спрямованість адміністративного права щодо його інститутів. Це також дозволяє мінімізувати внутрішні суперечності між складовими елементами системи Загального адміністративного права при розмежуванні його інститутів із одночасним їх віднесенням до єдиного системоутворюючого ядра зазначеної галузі права. Описані постулати виявляються під час формалізації інститутів адміністративного права шляхом узгодження інтересів суб’єктів публічного та приватного права. У цьому аспекті стосовно динамічного критерію віднесення інституту публічного майна до системи Загального адміністративного права необхідно враховувати тенденції змістовного наповнення відповідних адміністративних правовідносин. Ці фундаментальні категорії кристалізуються в правовій реальності щодо співпраці публічної адміністрації та представників громадянського суспільства при управлінні публічним майном на антропоцентричних засадах.

Фактично статика та динаміка критеріїв формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права фіксує змістовні регулятивні аспекти всього комплексу правових норм щодо становлення та розвитку механізму адміністративно-правового забезпечення у сфері використання публічного майна. Це означає подібність регулятивних ознак змісту інституту публічного майна із традиційними для Загального адміністративного права інститутами насамперед через зміст диспозиції відповідних правових норм. У цьому сенсі О.І. Ющик пояснює, що предмет юридичних норм є достатнім та несуперечливим критерієм групування правових норм в правовий інститут і встановлення його системно-структурної приналежності [Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність) : [критичний нарис] / О.І. Ющик. – К. : Оріяни, 2002. – 110 с., с. 15, 26-29]. Важливо також брати до уваги ієрархічно-пірамідальну системотворюючу роль критеріїв формування інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права. Такі критерії дозволяють у логічному й оцінювальному плані забезпечити єдність норм адміністративного права в межах його інститутів на підставі історичних реалій та свободи волі суб’єктів правотворчості та правозастосування.

Таким чином, можна констатувати, що «конструкторський» вимір критеріїв формування інституту публічного майна напряму випливає зі змістовної регулятивної спрямованості адміністративно-правових відносин у сфері публічного управління та використання публічного майна. При цьому визначення місця та змістовне моделювання інституту публічного майна в системі Загального адміністративного права дозволяє забезпечити оновлення конгломерату правових норм у його межах із урахуванням новітніх тенденцій теорії та практики у сфері публічного майна. Загальна спрямованість цих критеріїв повинна характеризуватися оптимальністю, повнотою, точністю й адекватністю відображення регулятивних рис правових норм, які встановлюють правовий режим різних видів публічного майна.