

ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ МАЙНО»

У статті розглянуто історичний розвиток становлення публічного майна, сформульовано основні ознаки публічних речей, проаналізовано відмінність між публічними речами та публічним майном і визначено поняття останнього.

Ключові слова: публічність, публічне майно, публічні речі, власність, публічна власність.



Тадєєва Ольга Михайлівна,

здобувач кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

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, статі, віросповідання та будь-яких інших ознак.

Торкалися цього питання такі вчені, як А. Антонович, А. Єлістратов, І. Тарасов, М. Бунге, В. Лісничий, В. Парсонс, О. Майер, К. Анапасенко, В. Мазасєв, також важливий внесок у науку зробив М. Карадже-Іскров, проте детально це питання розглянуто так і не було.

Історичний розвиток вчення про публічне майно почав закладатися уже на ранньому етапі розвитку людства. У первісному суспільстві право власності ще не сформувалося, а тому не існувало інститутів і механізмів їхнього розподілу та перерозподілу. Особливістю такого суспільства були рівні права на умови життя, працю і результати. Населення жило лише полюванням, а засобами задоволення потреб були готові дари природи або речі, які можна було відібрати в когось іншого [1, с. 26].

Праобразом публічної власності можна вважати власність общини, племені, на що вказують такі риси, як спільність володіння, рівність у праві [2, с. 5–6].

З розвитком суспільства актуальності почав набувати інститут власності, тобто ті відносини між людьми, які виникають з приводу привласнення

матеріальних благ і встановлення влади над ними, належності їх певному суб'єкту [3, с. 6].

Виникнення власності пов'язане з появою додаткового продукту і його присвоєнням панівними групами на певних етапах розвитку людства. А право власності як результат процесу відтворення існує незалежно від держави чи законодавства. Будь-яке виробництво, що повторюється, передбачає певну стійкість і порядок у відносинах між людьми, що в свою чергу об'єктивно визначає необхідність суспільного регулювання дій суб'єктів власності та всіх інших осіб [3, с. 6].

У працях Платона та Аристотеля простежуються перші уявлення про публічну власність, що зводилися до розмежування приватної та публічної власності та лише до визнання виняткової важливості ідеї загального блага над особистим. Держава як представник ідеї суспільного блага підкоряла все життя громадян, розпоряджалася їх долею згідно з вимогами суспільного інтересу й особи. Інтереси особи нехтувалися в інтересах ідеї суспільного блага [1, с. 41].

Саме за часів Стародавнього Риму починає вживатися термін *publica*, що трактується як «державний», «суспільний» [4, с. 5].

Подальша історія розвитку відносин публічної власності відбувалася під впливом перманентної класової боротьби і відповідно – конфлікту публічних і приватних інтересів. Тривалий час держава поставляла як власник майна і вступала з приватними особами у майнові відносини.

За часів Київської Русі поширення набуває громадське самоврядування, що має значну адміністративну та господарську автономію [2, с. 5–6].

У той час з погляду державного благоустрою зі всіх сил природи найбільш важливими були земля, вода і ліс. Земля лежить в основі всього народного господарства, вода є необхідною умовою для землеробства, а ліси, впливаючи на вологість і розподіл води, виявляють значний вплив на побут. Для належного користування ними необхідним є правильне регулювання з боку держави [1, с. 41].

З розвитком суспільства, коли почали виникати монархії, володарю були необхідні засоби для підтримки та закріплення своєї влади над підданими, і тому саме в цей період король розвиває діяльність, яка покликана забезпечити ведення державних справ та державного будівництва. Підвищена необхідність у фінансах для утримання двору (справ і управління містом), чиновників і військових, а також розвиток меркантильної економічної політики стали головними причинами посилення і розширення державної влади, підтримки господарства і загального благоустрою. Як правове найменування державного забезпечення «хорошого порядку» в суспільстві використовувався термін *влада поліції*. Така влада розумілася як інструмент здійснення турботи за добробут суспільства. Практично до XIX століття основною функцією поліційної державної діяльності вважалося забезпечення «щастя громадян», їх безпеки і добробуту [5, с. 9–10].

У добу феодалізму власність розглядалася як право повного

розпорядження матеріальними речами.

Із зародженням Магдебурзького права з XIII століття містам надавалася можливість отримувати низку майнових повноважень, володіти нерухомим та іншим майном. Громадським майном вважалися речі, що слугують кожному члену громади. Сюди входили: «польова власність», тобто орні землі, сінокоси, полонини, толоки, городи, сади, пасіки, стави; будівлі, тобто громадська хата, школа, церква, плебанія, корчма, шпихлір, млин, сукновальня [2, с. 5–6].

У Росії поняття «власність» почали використовувати лише в другій половині XVIII століття в часи правління Катерини II. Саме тоді у розумінні людей цар утілював собою державу і міг забрати будь-яке майно в будь-якого свого підданого. У той час існувало два види власності – публічна і приватна. Головним чином існувала публічна власність, а приватна проявлялася лише у праві вільного розпорядження своїм майном і звільненні від багатьох обмежень у «державному інтересі», що надавалося лише дворянству як особливі привілеї [6].

На початку XIX століття право власності визначалось як найбільш повне панування особи над річчю [7, с. 13].

З середини XIX і до кінця XX століть власність набуває статусу священного, непорушного інституту, захищеного конституціями від порушень громадянами та державою; здійснюється жорстоке державне регулювання майном, що належить державі, і навіть скасування права власності.

Уже в кінці XIX – на початку XX століть німецький учений О. Майєр сформував поняття суб'єктивного публічного права, публічної власності та публічного підприємства [5, с. 23]. У подальшому Е. Форстхоф обґрунтував інститут позитивного адміністративного управління, сутність якого полягає в пріоритетності публічного забезпечення державою інтересів населення та суспільства [8, с. 27–38].

Т. Парсонс, аналізуючи поняття «публічність», пов'язує основні мотиви здійснення публічної політики з «суспільним благом», яке трактується як таке, що виробляється державою, а не ринком [5, с. 29].

На початку XX століття А. Єлістратов у своїй праці «Основні начала адміністративного права» говорить про публічноправові відносини, виділяючи поняття, вчення про посади й органи держави, види адміністративних установ, посадову особу, адміністративну службу, публічні права й обов'язки громадян, об'єкти публічного права, захист публічного права [10, с. 33].

Російська Жовтнева соціалістична революція започаткувала політику скасування приватної власності на землю, надра, ліси й інші засоби виробництва та здійснення безоплатної примусової «соціалістичної націоналізації», що знайшло своє відбиття в законодавчих актах країн Радянського Союзу [3, с. 641]. Держава мала право втручатися в приватне життя своїх громадян, обмежуючи правоздатність у майнових відносинах, порушуючи демократичні права та свободи.

Початок ХХ століття характеризується відсутністю чіткої програми економічних перетворень, зокрема щодо відносин власності. Однак у ст. 3 Конституції УРСР 1919 року закріплено, що основним завданням УРСР є проведення в життя заходів, які безпосередньо спрямовані на знищення чинного економічного ладу, що виражається у скасуванні приватної власності на землю і всіх інших засобів виробництва [10].

Як відомо, радянський суспільний лад ґрунтувався на цілковитому тотальному одержавленні власності, тобто виключній монополії права державної власності. Держава стала не лише власником матеріальних цінностей, але й основним господарським суб'єктом [2, с. 7].

З метою забезпечення регулювання майнових відносин в умовах непу було розроблено Цивільний кодекс РРФСР, а потім і Цивільний кодекс УРСР, одним із положень яких було те, що все в галузі господарства є публічноправове, а не приватне, і створюються правові засади для втручання держави в цивільні відносини та повного контролю за приватними підприємствами й об'єднаннями [3, с. 642].

У ЦК УРСР 1922 року встановлено правові засади відносин власності. Так, стаття 52 закріплювала три види форм власності – державну (націоналізовану і муніципалізовану), кооперативну і приватну. Підприємства, в яких кількість найманих працівників була вищою за встановлену законом, телеграф, радіотелеграф, інші споруди державного значення могли стати предметом приватної власності

лише на підставі концесії, виданої урядом [3, с. 643].

Наприкінці 30-х років у державній власності перебували всі галузі народного господарства, за винятком сільського господарства і торгівлі.

ЦК УРСР 1963 року, виділяючи три види форм власності – приватну, колективну, державну, містив положення про те, що майно, закріплене за державними, міжколгоспними, державно-колгоспними та іншими державно-кооперативними організаціями, перебуває в оперативному управлінні цих організацій, які здійснюють у межах, установлених законом, відповідно до цілей їх діяльності, планових завдань і призначення майна права володіння користування і розпорядження майном [11].

У 70-80-ті роки частка державної власності у промисловості сягнула 100%. У той час у Конституції СРСР 1977 року зазначалося, що державна власність є загальносоюзною власністю, власністю союзних республік, автономних республік, автономних областей, автономних округів, країв, областей та інших адміністративно-територіальних одиниць [12]. А вже в першій половині 90-х років в Україні розвивається муніципальна реформа, головним завданням якої є забезпечення поступового відходу від централізованого державного управління шляхом передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення ними значної частини суспільних справ, які стосуються інтересів місцевого населення, зокрема щодо майна.

За роки незалежності в Україні відбувалися складні процеси формування правових, економічних і соціальних засад демократичного суспільства. Розбудова державності передбачала розвиток політичної системи, удосконалення державної участі в економіці, соціальне спрямування державної діяльності, розвиток різних сфер життєдіяльності держави, зокрема і питання щодо публічного майна.

Ключовим поняттям публічної власності є саме поняття публічного майна, однак сьогодні в Україні проблеми щодо визначення правового режиму публічного майна, обсягу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні права власності на публічне майно продовжують залишатися одними з головних на шляху встановлення ефективної правової системи в Україні.

Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови публічний – це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний, призначений для широкого відвідування, користування, загальнодоступний [13].

Існує разюча відмінність між приватним правом і публічним. А. Єлістратов зазначає, що в російській літературі на це вже звернув увагу М. Коркунов, який писав, що в приватному праві головну роль відіграють права та обов'язки, що точно визначені і покладаються завжди на конкретно визначених осіб, а в публічному праві права є лише відображенням обов'язків і надаються невідзначеному колу осіб, які можуть бути

в тому зацікавленими [10, с. 144]. Дійсно, залежно від своїх бажань власник має право продати чи будь-яким іншим чином відчужити належну йому річ, переробити її або взагалі знищити. Керуючись своїм інтересом, кредитор має право вимагати від боржника виплатити борг, але разом з тим може і пробачити йому чи змінити умови виплати. На відміну від приватного публічне право висуває свої вимоги до службовців та громадян для загального блага і таким чином змушує їх класти в основу своєї публічної діяльності чинник суспільного обов'язку.

Публічна власність є необхідною ресурсною базою для стимулювання перспективних напрямків розвитку суспільства та становить сукупність загальнодоступних для задоволення загального блага об'єктів [14, с. 49].

Публічну власність можна розглядати як можливість громадянського суспільства безпосередньо або через суб'єктів публічної влади набувати, володіти, користуватися, розпоряджатися певним майном, яке належить громадянському суспільству, та захищати певні майнові блага. Такі відносини виникають у процесі панування над певними об'єктами з метою задоволення публічних інтересів суспільства, держави, населення окремих регіонів або муніципальних утворень, здійснення народом або населенням безпосередньо або за допомогою публічних утворень (держави, державних утворень, муніципальних утворень). Такими об'єктами можуть бути парки, пляжі, цінні копалини [14, с. 49].

Держава може володіти, користуватися, розпоряджатися публічним майном, яке перебуває в її власності, зокрема і тим майном, яке вилучене з обігу або обмежене в обігу. Властивість публічності зумовлює цільову спрямованість використання публічної власності, що в свою чергу передбачає використання публічно-владних інструментів здійснення права публічної власності.

Саме публічна власність характеризується тим, що об'єднує найбільш цінні об'єкти з точки зору суспільної значущості, унікальні цінності, які надають можливість задоволення потреб широкого кола споживачів і відіграють значну роль при соціальному відтворенні.

Таким чином, основними ознаками публічної власності є такі:

1) мета – реалізація публічних інтересів, тобто спрямованість на задоволення інтересів передусім населення території, а не окремих соціальних груп;

2) територіальність здійснення – межі держави або межі регіонів;

3) особливість суб'єктів – здійснення прав публічної власності такими суб'єктами, як народ, що проживає на відповідній території, населення певного регіону, а також особливими суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями;

4) особливість об'єктів – найбільш значущі, унікальні ресурси з точки зору забезпечення влади народу, суверенності держави і самостійності влади, державних утворень і муніципалітетів джерела таких ресурсів (наприклад, земля, надра);

5) органічний взаємозв'язок з публічною владою, її публічно-владними утвореннями й окремими інструментами здійснення влади (референдум, вибори, опитування і т. д.) [14, с. 64].

Проте чинне законодавство України не містить визначення поняття «публічне майно», і тому при розгляді цього поняття необхідно виходити з поняття «майно», що вживається в різних значеннях.

Так, відповідно до ст. 190 ЦК України майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Стаття 136 ГК України визначає майно як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів [15; 16].

У Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності під поняттям «майно» розуміють будь-які активи, матеріальні чи нематеріальні, рухомі чи нерухомі, виражені в речах чи у правах, а також юридичні документи або акти, які підтверджують право на такі активи чи інтерес у них [17].

Говорячи про публічне майно, не слід ототожнювати поняття «публічне майно» і «публічні речі». Відповідно до статті 179 ЦК України річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки [15].

Класифікація речей об'єктивно зумовлюється необхідністю задоволення

потреб. Залежно від якісного стану речей визначаються їхні види, самостійність яких відображається в правових режимах.

Класифікація основних видів речей була надана ще давньоримськими юристами, якими виділялися публічні речі, тобто ті, що є загальними для всіх людей світу, і приватні речі [18, с. 151].

Говорячи про публічні речі, М. Карадже-Іскров виділяв різні теорії щодо юридичної природи публічних речей. Учений розглядав публічні речі як об'єкт особливого публічного права держави за правом верховенства або публіцистичною власністю. Поряд із цим, будучи правом власності, публічні речі мають можливість видозмінюватися завдяки особливому призначенню [19, с. 3–4]. Також він говорив про те, що в римському праві розвинулися дві теорії поняття публічних речей. Щодо першої теорії, то розбіжностей між поглядами вчених тут немає: це особливий зв'язок з державою (власність, верховенство) чи публіцистична власність. Ця ознака необхідна для того, щоб відділити публічні речі від загальних речей, з одного боку, а з іншого – для того, щоб відділити від речей приватної власності, які перебувають у загальному користуванні [19, с. 29]. Друга теорія публічних речей викликає деякі розбіжності між ученими. Одні бачать їх призначення в загальному використанні, а інші вважають, що вони слугують для загального блага [19, с. 29].

Погоджуючись з думкою А. Єлістратова, вважаємо, що публічними речами слід вважати речі, які є засо-

бом для здійснення публічних інтересів. Саме публічні речі утворюють фінансове та адміністративне майно або належать до речей загального користування.

Фінансове майно становить запас речей, що є фінансовими засобами для державного управління, тобто гроші, цінні папери та ті засоби, які слугують для державного управління джерелами доходів.

Запас речей, призначених безпосередньо для здійснення конкретних завдань державного управління, визначається поняттям «адміністративне майно». До складу такого майна відносять будівлі шкіл, лікарень, казарми, фортеці, в'язниці тощо.

До речей загального користування слід віднести речі, які використовуються кожного дня через свої природні властивості або які опинилися в загальному користуванні. Так, до цієї категорії речей можна віднести: сонячне світло, повітря, морські води і т.д., судноплавні річки та їх береги, великі дороги, публічні будівлі – храми, музеї, бібліотеки тощо [9, с. 238–239].

Таким чином, поняття «публічне майно» за своїм змістом ширше від поняття «публічні речі», оскільки охоплює як саму річ, сукупність речей, так і гроші, цінні папери, роботи, послуги тощо.

Отже, на нашу думку, публічним майном є майно, що становить собою сукупність речей, а також майнові права та обов'язки, що є загальнодоступними і призначеними для загального користування або для загального блага і в силу певних обставин не можуть належати приватній особі.

Таке майно забезпечує нормальне існування кожного громадянина в суспільстві та державі.

Список використаних джерел:

1. Курс государственного благоустройства (полицейского права) / А. Я. Антонович. – К., 1890. – 410 с.

2. Анапасенко К. І. Право комунальної власності : господарсько-правовий аспект. Монографія / К. І. Анапасенко. – К. : Видавничий Дім «Слово», 2010. – 264 с.

3. Право власності в Україні : навч. посібник / О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова, О. А. Підпригора та ін.; за заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 816 с.

4. Лісничий В. В. Концептуальні засади політичних наук : теорія та історія метод. та дидактичні матеріали до модуля 1 / укл. Лісничий В. В. – Х. : УДАУ ХФ, 2001. – 36 с.

5. Парсонс В. Публічна політика : Вступ до теорії й практики аналізу політики (пер. з англ. О. Дем'янука) / В. Парсонс. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 520 с.

6. Гражданское право : в 4т. – Т. 2 : Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» / [Зенин И. А. и др.]; отв. ред. – Е. А. Суханов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 496 с.

7. Горчакова И. Ю. Конституционные основы государственной собственности в Российской Федерации : автореф. дисс. на соиск. учен. степени кан. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / И. Ю. Горчакова. – Владикавказ, 2011 – 24 с.

8. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Галлиган Д., По-

лянський В., Старилов Ю. – М. : Юристь, 2002. – 40 с.

9. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Вступ. слово В. В. Коноплева. – Симферополь : из-во «Оригинал М» Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с.

10. Конституція УРСР от 10 березня 1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

11. Цивільний кодекс УРСР від 18 липня 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

12. Конституция СССР от 7 октября 1977 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitution.garant.ru>.

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. П. Бусел. – Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

14. Мазаев В. Д. Публичная собственность в России : конституционные основы / В. Д. Мазаев. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 384 с.

15. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

16. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.

17. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.http://zakon2.rada.gov.ua.

18. Яковлев В. Н. Древнеримское частное право и современное право : учебник / В. Н. Яковлев; предисл. – С. Д. Бунтов, Н. В. Кузнецов, А. А. Подопригора. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 960 с.

19. Карадже-Исков Н. П. Публичные вещи. Вып. 1 / Карадже-Исков Н. П. – 1927. – № 2. – 77 с.

Тадеєва О. М. Генезис понятия «публичное имущество».

В данной статье рассмотрено историческое развитие, становление публичного имущества, сформулированы основные признаки публичных вещей, проанализировано отличие между публичными вещами и публичным имуществом и определено понятие последнего.

Ключевые слова: публичность, публичное имущество, публичные вещи, собственность, публичная собственность.

Tadyeyeva O. M. Genesis of the Concept of «Public Property».

This article deals with the historical development of public property formation, because it is one of the most important categories in our present life, as the level of livelihood and the population prosperity in each country primarily depends on the fact how it provides its citizens with goods of general usage. The development of the institution of property from the times of Plato and Aristotle was investigated in this article because the first traces of an idea of property were found in their writings where the private and public property was separated, and only the exceptional importance of the idea of the common welfare over personal one was recognized. The reasons of the property origin were investigated. The concept of «property» which became used only in the second half of the XVIII century was analyzed. Besides the issue of «publicity» and «public property» were traced in the writings of many scholars according to the determination by the Great Dictionary of the modern Ukrainian language. Analyzing the concept of «publicity» we come to a conclusion that it connects the main reasons of public policy implementation with the «public welfare» which is interpreted as one which is produced by the state, not the market. The key concept of public ownership is the concept of public property which is the main object of this article investigation, because nowadays in Ukraine the determination of the legal regime of public property, the power of state and local governments in the implementation of public ownership of the property remains as one of the main concepts in the way of establishing an effective legal system in Ukraine. Considering the concept of «property», the main attention is paid to the fact that it is used in different senses in the same legislative acts such as the Civil Code of Ukraine, the Commercial Code of Ukraine and the United Nations Convention against Transactional Organized Crime. Except the term «property», the concept of «goods» is investigated in its historical development, theories of its origin, and the theory of legal nature, in consequence of which we come to a conclusion that these concepts cannot be identified, because the category of the property is a broader concept that encompasses a category of goods.

Keywords: publicity, public property, public goods, ownership, public ownership.

Стаття надійшла до редакції 22.11.2013