

УДК 346.1

**В. Устименко**, заступник директора з наукової роботи Інституту економіко-правових досліджень НАН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

**Р. Джабраїлов**, заступник завідувача відділу економіко-правових проблем публічної власності Інституту економіко-правових досліджень НАН України, доктор юридичних наук, доцент

## Загальні та спеціальні ознаки публічної власності як предмет наукових досліджень

Одним з основних завдань суспільних наук є акумулювання інформації в тій або іншій сфері досліджень і створення на її базі з урахуванням сучасних проблем розвитку суспільства нових наукових знань. Таким чином зберігається спадкоємність наукових досліджень, вони отримують свіже змістовне наповнення. Зазначене повною мірою можна віднести до економіко-правових досліджень проблематики виникнення й розвитку відносин власності.

Трансформації, які відбулися у світовій економіці протягом ХХ і початку ХХІ ст., визначили вектор розвитку відносин власності. У більшості країн світу стався перегляд правових основ організації відносин власності з наданням важливого значення засобам забезпечення балансу публічних і приватних інтересів власників. Додатково послідувала і нова оцінка існуючих наукових висновків, отриманих раніше за підсумками розгляду системних зв'язків відносин власності в умовах домінування теорії ринкового фундаменталізму. Нові наукові підходи дозволили дійти висновку про появу раніше не вивчених або не досліджених досконало аспектів розвитку відносин власності в контексті формування відправних положень про пріоритетність цінностей змішаної соціально орієнтованої економіки.

Під впливом наведених вище уявлень про світогосподарські процеси та їх вплив на відносини власності стався якісно новий поштовх до розвитку вітчизняної науки у напрямі осмисленого вивчення специфіки побудови і взаємодії приватної і публічної власності. Свідченням тому служать проведені Інститутом економіко-правових досліджень НАН України (м. Донецьк) протягом останніх років знакові

наукові конференції, присвячені зловідомим питанням розвитку економіки України в умовах конфронтації ідеологічних уявлень про співвідношення публічної та приватної власності і доцільності існування окремих форм власності<sup>1</sup>.

У цілому, як показав аналіз наукових підходів до розуміння суті розвитку відносин власності, нині окрім заперечення існування колективної форми власності, за відсутності явних для таких тверджень підстав, допускаються необґрунтовані твердження про неефективність державної власності<sup>2</sup>. На розвитку цієї тези позначається в цілому низька ефективність публічної власності, яку вважають за краще розуміти як арифметичну суму згаданих вище форм власності, переважно зупиняючись на поєднанні державної і комунальної власності. Зустрічаються і висновки про теоретичну надуманість категорії «публічна власність», практичне використання якої може бути здійснене лише з метою ідентифікації виняткової державної власності<sup>3</sup>.

Погодитися з подібними висловлюваннями принципово не можливо.

Передусім своїм історичним корінням доктринальні уявлення про публічну власність сягають вчень стародавніх мислителів і виявляються у працях Платона й Арістотеля. Перші згадки про приватну і публічну (суспільну) власність зводяться до визнання виняткової важливості за однією з цих форм організації в суспільстві майнових відносин<sup>4</sup>. Категоричність у судженнях мислителів Стародавнього світу, як видається, була обумовлена спробами визнати домінування або приватних, або публічних інтересів, закріплення яких відбувалося залежно від вибору форми державного устрою. Багато в чому від конфігурації

<sup>1</sup> Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 18 сентября 2012 г., г. Донецк ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований; редкол.: В. К. Мамутов (науч. ред. и др.). – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 224 с.; Кременовська І. Майбутнє публічної власності / І. Кременовська // Юрид. вісн. України. – 2012. – 6–12 жовт. (№ 40). – С. 3; Кременовская И. В. Информация об итогах работы Международной научно-практической конференции «Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины» [Электронный ресурс] / И. В. Кременовская. – Режим доступа: [http://www.aprnu.kharkiv.org/news\\_18092012.html](http://www.aprnu.kharkiv.org/news_18092012.html); а также <http://iepd.dn.ua>; [http://www.hozpravo.com.ua/news/index.php?ELEMENT\\_ID=645](http://www.hozpravo.com.ua/news/index.php?ELEMENT_ID=645)

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории : монография / С. С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. – С. 146.

<sup>3</sup> Харьковская цивилистическая школа: право собственности : монография / под ред. И. В. Спасибо-Фатеевой. – Харьков : Право, 2012. – С. 111–112.

<sup>4</sup> Рыбаков В. А. Тип собственности в системе собственности / В. А. Рыбаков, В. Н. Соловьев, В. А. Тархов // Гражданское право. – 2008. – № 3. – С. 33–34.

останньої залежала вибудовувана класова стратифікація суспільства з виділенням заможних і незаможних груп людей.

Подальша історія розвитку відносин власності проходила під впливом перманентної класової боротьби і відповідно конфлікту публічних і приватних інтересів. Безперечно, таке протистояння справило вирішальний вплив на напрями розвитку наукової думки, центр якої переміщався від визнання панування державної соціалістичної власності на шкоду власності приватній до повної «девальвації» значення і ролі державної і комунальної власності, а також народу як власника, з указівкою на приватну власність як істинно правильну і таку, що відповідає природі людських взаємовідносин.

Баланс наукових підходів до розуміння правової природи відносин власності, як видається, так і не дотриманий, що знаходить наразі прояв у гіперболізації значення приватної власності для економіки України. Під впливом таких переконань вживаються заходи щодо зміни правової бази України у напрямі зниження питомої ваги державного сектору і державної власності в економіці країни.

Показовою в цій частині є практика, коли приймається нормативний акт із закладеною в ньому «настановою» на перегляд у бік значного скорочення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до тих, що не підлягають приватизації і мають загальнодержавне значення. Як наслідок, встановлюється прогностичний обсяг державного сектору в економіці України, який повинен скласти 25–30 %<sup>1</sup>. Отже, йдеться про збільшення і так чималої частки приватного сектору і приватної власності, нарощування якої, у поєднанні зі спробами зберегти її домінування, здійснюється засобами, що суперечать публічним інтересам. У зв'язку з цим не позбавленим актуальності є твердження Ф. Енгельса про те, що «протягом двох з половиною тисяч років приватна власність могла зберігатися тільки завдяки порушенням права власності»<sup>2</sup>.

Таким чином, багаторазово збільшуються ризики для економічної безпеки країни, попередити практичне втілення яких може розробка і впровадження в правову систему України категорії «публічна власність».

Перша спроба легалізувати це поняття була зроблена на рівні конституційно-правового регулювання відносин власності. У зв'язку з цим хотілося б нагадати, що в проекті Конституції України, винесеному

<sup>1</sup> Державна програма приватизації на 2012–2014 роки : затверджена Законом України від 13.01.2012 р. № 4335-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 10. – Ст. 359.

<sup>2</sup> Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана / Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1985. – 238 с.

Верховною Радою України на всенародне обговорення (01.07.1992 р.), була передбачена глава 8 під назвою «Власність», яка містила 8 статей (статті 66–73) і власність в Україні пропонувалося визнати публічною і приватною. При цьому до категорії публічної власності були віднесені державна і комунальна (муніципальна) власність. Уся інша власність проголошувалася приватною (ст. 66)<sup>1</sup>.

Примітним є те, що надра, води, узбережжя, повітряний простір, ліси, тваринний світ, природні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України були віднесені до об'єктів, які могли знаходитися виключно в публічній власності (ст. 67 проекту Конституції України). У свою чергу, земля могла перебувати в публічній і приватній власності (ст. 68).

Як видно, вітчизняна практика конституційно-правових трансформацій стикалася з категорією «публічна власність» і її реальному втіленню в конституційну матерію перешкодили певні обставини. Звичайно, останні не були озвучені, але, відштовхуючись від діючої редакції Конституції України, можна зрозуміти причини відходу від використання терміна «публічна власність». І ці причини зовсім не свідчать про його неповноцінність.

Передусім припустилися критичних помилок у визначенні кола *суб'єктів публічної власності*. У центрі уваги при первинному формуванні тексту Конституції України знаходилися держава і територіальна громада, виключивши із суб'єктного складу народ України. Саме останньому відведена ключова позиція щодо реалізації повноважень власника об'єктів, перерахованих у ст. 13 чинної Конституції України і віднесених у редакції ст. 67 проекту Конституції України до розряду виключної публічної власності.

Крім того, неприйнятним виявився і *об'єктний склад*, оскільки фраза про те, що вся інша власність, окрім публічної, є приватною, викликає, м'яко кажучи, незгоду. Адже подібне розмежування досить умовне і говорити, наприклад, про приватний характер колективної форми власності буде вкрай складно. Швидше можна стверджувати, що існують і з'являтимуться такі форми власності, як зовнішнє вираження організації економічних відносин, що склалися з приводу привласнення (відчуження) засобів виробництва та інших матеріальних благ у процесі їх виробництва, розподілу і споживання, яким не

<sup>1</sup> Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 01.07.1992 р. № 2525-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 550.

уникнути суміжного правового режиму. Особливо, коли відносини власності збагачуються конструкціями державної і комунальної акціонерної власності, змішаної власності й іншими економіко-правовими елементами.

Указане дозволяє констатувати, що публічну власність слід розглядати не стільки з позицій поєднання існуючих форм власності з їх відповідним суб'єктно-об'єктним складом, скільки з позицій вичленення особливих ознак, які дозволяють стверджувати, що публічна власність — це особлива форма власності.

Існуючі нині дослідження проблематики публічної власності дозволяють відзначити досягнення певного рівня виконання завдання, пов'язаного з виділенням ознак такої власності. У цій справі досягли успіху російські вчені, характеризуючи публічну власність як категорію конституційного права.

Природно, уявлення про ознаки публічної власності були продиктовані близькістю їх авторів до науки конституційного права. Тією ж мірою навряд чи це можна віднести до недоліків класифікації ознак, що наводиться в науковій літературі. Просто наукові розробки у площині конституційно-правової науки можна визнати платформою для підготовки пропозицій у розрізі галузевих правових досліджень.

Як ознаки публічної власності В. Д. Мазаєв, автор книги *«Публічна власність в Росії: конституційні основи»*, виділяє такі:

- 1) мета — реалізація публічних інтересів;
- 2) територіальність здійснення — межі території держави, суб'єкта Федерації, муніципального утворення;
- 3) особливість суб'єктів — здійснення прав публічної власності такими суб'єктами, як народ, нація, народність, населення регіону, населення муніципального утворення, а також особливими суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями (державна, державні утворення, муніципальні утворення);
- 4) особливість об'єктів — найбільш значущі, унікальні ресурси з точки зору забезпечення влади народу, суверенності держави і самостійності влади державних утворень і муніципалітетів;
- 5) органічний взаємозв'язок із публічною владою, її публічно-владними утвореннями і окремими інструментами (референдум, вибори, опитування тощо)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мазаєв В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В. Д. Мазаев. – М. : ОАО Изд. дом «Городец», 2004. – С. 64.

Публічна власність, у розумінні згаданого автора, — це вольові відносини панування над певними об'єктами з метою задоволення публічних інтересів суспільства, держави, населення окремих регіонів або муніципальних утворень, здійснювані народом або населенням безпосередньо, або за допомогою публічних утворень (держави, державних і муніципальних утворень)<sup>1</sup>.

Визнаючи за вказаними ознаками публічної власності загальний характер, можна виділити *спеціальні ознаки*. При цьому останні можуть бути чітко позначені, якщо виходити із сутності принципу забезпечення балансу публічних і приватних інтересів.

Передусім стверджуючи про пріоритетність задоволення публічного інтересу як якісно важливої риси публічної власності, важливо пам'ятати і про те, що **публічний інтерес може вбачатися в діяльності суб'єкта господарювання непублічної форми власності** (приватної й інших форм власності).

Указана теза до певної міри кореспондується з правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними в рішенні від 08.04.1999 р. з акцентуванням уваги на тому, що держава може виявляти свої інтереси не лише в діяльності державних підприємств і організацій або господарських товариств із часткою державної власності у статутному капіталі, а й у діяльності приватних підприємств, товариств<sup>2</sup>. У відзначеному рішенні також обґрунтовується позиція, згідно з якою публічний інтерес (інтерес народу, громади) не завжди збігається з інтересом органів державної влади або місцевого самоврядування та їх посадовців.

Подібне розуміння суті «публічного інтересу» як правової категорії виявляється додатково в наукових працях ряду дослідників. На думку В. Ф. Яковлева, публічні інтереси не можна змішувати з інтересами держави і його органів та посадовців. Публічні інтереси — це інтереси суспільства як сукупності громадян<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В. Д. Мазаев. — М. : ОАО Изд. дом «Городец», 2004. — С. 64.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 р. № 3–рп/99 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 15. — Ст. 614.

<sup>3</sup> Яковлев В. Ф. О правовой системе современной России / В. Ф. Яковлев // Цивилистические записки. Вып. 3. Ин-т частного права. Екатеринбург. — М. : Статут, 2004. — С. 18.

Указана особливість важлива в тому сенсі, що в окремо взятих випадках приватна власність, яка має на меті виконання соціально важливих завдань, набуває рис власності публічної і, навпаки, відправлення органами влади повноважень власника від імені народу або територіальної громади у вузьковідомчих інтересах, інтересах окремих представників бізнес-еліти трансформує публічну власність у власність приватну (у найвужчому значенні, яке тільки можна їй надати).

Прагнучи задовольнити суспільно значущий інтерес, публічний власник прагне вдатися до різноманітних правових форм використання публічної власності. Нині особливу привабливість складають правові форми у рамках публічно-приватного партнерства, що набули широкого поширення в країнах Західної Європи і США. Відмітною особливістю публічно-приватного партнерства виступає залучення приватного капіталу до вирішення важливих завдань соціально-економічного розвитку держави (або окремих адміністративно-територіальних одиниць), а також поєднання публічних і приватних інтересів із перспективою приросту об'єктів публічної власності.

У такому разі приватний власник, по суті, набуває рис суб'єкта управління об'єктами публічної власності, а приватна власність певний час служить публічним інтересам. До речі, із цього виходить важлива соціальна функція власності, аналізу якої присвячена достатня кількість робіт, не кажучи вже про сталу в наукових колах однойменну теорію. До того ж під час публічно-приватного партнерства приватний власник отримує ряд преференцій, які наближають його до публічного власника. Зокрема, господарське використання державного або комунального майна на засадах концесії, як правової форми публічно-приватного партнерства, унеможлиблює прийняття публічним власником рішення про приватизацію такого майна. Додатково приватний партнер отримує можливість користуватися підтримкою публічного партнера в матеріальному й організаційному сенсах.

Згодом наведене вище дозволяє виявити ще одну ознаку публічної власності — **найбільш ефективне використання публічної власності може бути здійснене як публічним власником, так і приватним.** При цьому важливо урахувати тонкощі, що полягають у *виключному збереженні об'єктів у публічній власності*. При цьому якщо для **приватної власності соціальна функція є лише факультативним проявом реалізації повноважень власником** у рамках концепції корпоративної соціальної відповідальності, що зароджується в Україні, то

**режим публічної власності зобов'язує до соціально спрямованого** відправлення повноважень як публічним власником і його уповноваженими особами, так і залученими на договірних засадах суб'єктами господарювання.

Говорячи про ефективне використання публічної власності, важливо відзначити, що в цю фразу вкладається реальний сенс, що полягає у свідомому виборі публічним власником таких методів і засобів, вплив яких забезпечує максимальний економічний ефект. Проте отриманий економічний ефект має бути узгоджений із соціальною користю або ефектом соціальним, що переважає його за ступенем важливості. Адже не випадковою можна визнати точку зору, згідно з якою діяльність суб'єктів державного і комунального секторів економіки переважно націлена на досягнення першочергових соціальних завдань, а не на отримання прибутку з об'єктів публічної власності.

Покладаючись на цей принцип господарювання на базі публічної власності, цілком обґрунтованими виглядають спроби поставити в обов'язок покупця державного або комунального майна, у вигляді цілісних майнових комплексів державних підприємств, реалізацію ряду соціально спрямованих заходів. Останні можуть полягати в дотриманні передбачених у договорі купівлі-продажу об'єктів публічної власності умов зі збереження певного розміру заробітної плати працівників підприємства, утримання об'єктів соціальної інфраструктури, цільового використання державного майна тощо.

Цікавим є і те, що покупці об'єктів публічної власності в рамках процедури приватизації на договірних засадах беруть на себе зобов'язання щодо модернізації виробничих фондів підприємства, вкладення інвестиційних коштів у збільшення промислових потужностей, реконструкції об'єктів виробничого і невиробничого призначення та ін. Тим самим суб'єкт господарювання — приватний власник спонукається до ефективного, високопродуктивного використання придбаного публічного активу. Використання об'єктів публічної власності, придбаних внаслідок їх приватизації, на умовах гірших, ніж це визначено договором, виступає основою для його дострокового розірвання.

Відзначене дає можливість виявити наступну важливу характеристику публічної власності, а саме: **зміна форми власності на об'єкти публічної власності обумовлює лише заміщення публічного власника приватним із збереженням публічних функцій, що реалізуються на базі таких об'єктів, і дотриманням критерію соціально-**



економічної ефективності використання публічного майна. Подібне розуміння суті процесів зміни власника на об'єкти публічної власності знаходить підтвердження як у наукових роботах<sup>1</sup>, так і в правотворчій діяльності представницьких органів окремих зарубіжних країн. У будь-якому випадку, на прикладі Російської Федерації, де досить активно обговорюється проект Федерального Закону «Про управління власністю», можна перекоонатися, що здійснені кроки на шляху до створення єдиних основ управління об'єктами публічної і приватної власності.

Згаданий законопроект містить п'ять глав, особливу увагу привертають третя глава «Управління приватною власністю» і четверта глава — «Правові наслідки визнання власника неефективно управляючим об'єктом (майном)». Один із розробників цього законопроекту професор В. С. Білих підкреслює, що у разі визнання діяльності суб'єкта підприємницької діяльності неефективною уповноважені органи влади мають право, зокрема, підготувати пропозиції про деприватизацію майна<sup>2</sup>. Така підстава припинення права приватної власності, на думку вченого, вимагає прийняття окремого Федерального Закону «Про націоналізацію і деприватизацію».

Таким чином, управляти придбаними об'єктами публічної власності суб'єкт господарювання зобов'язаний раціонально, керуючись не цивілістичними уявленнями про деспотизм і абсолютизм приватної власності, а конституційним принципом, який проголошує, що «власність зобов'язує». Утім Конституції більшості зарубіжних країн містять досить конкретний конституційний припис, який зводиться до того, що власність створює не якісь абстрактні обов'язки, а спонукає власника використовувати її в суспільно значущих цілях — служінню громадському благу. І в цьому сенсі досить показовою є Конституція Німеччини (ч. 2 ст. 14)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Васильева А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права / А. Ф. Васильева // Изв. вузов. Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 72–75; Рой О. М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – С. 128.

<sup>2</sup> Белых В. С. О концепции проекта Федерального закона «Об управлении собственностью» [Электронный ресурс] / В. С. Белых. – Режим доступа : [http://secandsafe.ru/pravovaya\\_baza/blogi/yuridicheskaya\\_bezopasnost/o\\_koncepcii\\_proekta\\_federalnogo\\_zakona\\_ob\\_upravlenii\\_sobstvennostyu](http://secandsafe.ru/pravovaya_baza/blogi/yuridicheskaya_bezopasnost/o_koncepcii_proekta_federalnogo_zakona_ob_upravlenii_sobstvennostyu)

<sup>3</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 598 с.

Серед запропонованих до розгляду особливостей публічної власності не слід забувати про **специфіку правового режиму її об'єктів**. Адже багато в чому розпорядження такими об'єктами припускає отримання користі для публічного власника. При цьому **відчуженню повинні підлягати ті об'єкти публічної власності, господарське використання яких не може бути забезпечене найбільш раціонально й економно самим їх власником, у тому числі на засадах публічно-приватного партнерства**. І в цьому, як бачиться, полягає одна з характеристик правового режиму публічної власності. Розпорядження об'єктами публічної власності повинне здійснюватися так, щоб це не призводило до послаблення економічних основ життєдіяльності народу і територіальних громад.

Цей висновок може здатися тривіальним, але його змістовна сторона набуває важливого сенсу, якщо виходити з того, що забезпечення *ефективного управління* об'єктами державної власності, впровадження *прозорого й ефективного механізму* реалізації державою своїх прав власника віднесені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. до основних принципів внутрішньої політики в економічній сфері<sup>1</sup>. Не менш значущими є положення чинного законодавства України, що визначають важливість врахування принципу економічної доцільності при розпорядженні об'єктами права комунальної власності. Як вказано в ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., майнові операції, здійснювані органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, *не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню*<sup>2</sup>.

У проекції на наведені правоположення конституційно-правової норми, яка проголошує те, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України), можна дійти важливого висновку. **Розпорядження й управління об'єктами державної і комунальної власності, що належать за своєю суттю до об'єктів**

<sup>1</sup> Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

**публічної власності, повинно здійснюватися в межах і способами, визначеними чинним законодавством України з урахуванням принципу економічної доцільності.**

Відштовхуючись від цього твердження, не позбавленою логіки виглядатиме теза про те, що сфера публічної власності перебуває переважно під впливом *принципу обмежувального режиму правового регулювання*, що зводиться до можливості *«здійснювати лише те, що прямо дозволено законом»*. У цьому полягає, як можна вважати, відмінність правових режимів публічної і приватної власності. Адже для відносин приватної власності, додержуючись класичних уявлень про рівність сторін правовідносин і переважання диспозитивного методу правового регулювання, характерна структура правових зв'язків, побудована на основі *принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом»*.

Виявлена обставина не може не вплинути на уявлення про зміст прав різних власників. Існує переконаність, що класична «тріада» прав володіння, користування і розпорядження об'єктами власності ідеально підходить для характеристики відносин різних форм власності. За твердженням окремих дослідників, немає великої різниці в повноваженнях публічного і приватного власника відносно належного їм майна. І як приклад наводиться ситуація, коли відбувається зміна власника на майно, що приватизується, демонструючи тим самим тождність суб'єктивних прав публічного і приватного власників, перехід до приватного власника усього обсягу прав публічного власника відносно такого майна<sup>1</sup>. Простіше кажучи, немає того (у плані прав), чого б не міг мати приватний власник.

Із подібними висловлюваннями можна погодитися, але лише частково. Звичайно, навряд чи є підстави ставити під сумнів сталі погляди на структуру прав у рамках права власності. Хоча в той же час існують уявлення про необхідність виділення четвертого права — права управління, а якщо слідувати науковим розробкам у рамках правової сім'ї загального права, то взагалі в структурі права власності зроблені спроби виділити 11 елементів (згідно з концепцією А. Оноре).

У цілому, приймаючи за основу «тріаду» прав володіння, користування і розпорядження, слід звернути увагу, що багатьма дослідниками **ігнорується різний обсяг цих прав у різних власників**. Різниця в об-

<sup>1</sup> Харьковская цивилистическая школа: право собственности : монография / под ред. И. В. Спасибо-Фатеевой. – Харьков : Право, 2012. – С. 108–109.

сязі прав особливо яскраво виявляється при порівнянні публічного і приватного власників. Керуючись різними за обсягом прав, що надаються, принципами правового регулювання суспільних відносин, у тому числі відносин власності, публічний і приватний власники мають різний обсяг прав з володіння, користування й розпорядження тим або іншим майном. Це знаходить вияв як у можливості володіти певними видами майна (об'єкти, що забезпечують національну безпеку й економічний суверенітет), певним чином користуватися ними (концесія державного або комунального майна), так і у виборі специфічних форм і способів розпорядження об'єктами власності (приватизація).

Відмічаючи специфічність приватизації як правової форми відчуження об'єктів публічної власності, важливо вказати на додаткову її характеристику, яка в цілому зумовлює особливість залучення таких об'єктів у сферу приватного відання. Зокрема, чинне законодавство України створює прецедент виникнення **усіченого права приватної власності**, коли об'єктом такого права виступає приватизоване майно. Власник такого майна в результаті укладення договору купівлі-продажу, по суті, продовжує знаходитися у правовідносинах із публічним власником. Життєздатність цього правового зв'язку забезпечується не лише комплексом публічних зобов'язань покупця, але й обтяженням його прав власника рядом обмежень.

Досить згадати про те, що передача приватизованого об'єкта в заставу або внесення такого об'єкта до статутного капіталу господарського товариства в період дії умов договору купівлі-продажу здійснюється за згодою державного органу приватизації, який є стороною цього договору, у встановленому Фондом державного майна України порядку (ч. 6 ст. 27 Закону України «Про приватизацію державного майна»). Така правова конструкція реалізації покупцем майна комплексу прав власника не характерна для цивілістичної концепції побудови відносин власності.

Появу таких винятків із загального правила швидше слід визнати закономірною особливістю розвитку відносин власності, ніж правовою аномалією. Подібного роду обмеження свободи дій нині рівною мірою стосуються й публічного власника.

Зокрема, у науковій літературі часто розглядається ситуація, що мала місце на території Австрії, коли власник був позбавлений своєї земельної ділянки у зв'язку з його вилученням для державних потреб (за попереднього відшкодування). Проте через три роки після вилу-

чення власник виявив, що земельна ділянка не використовується в тих публічних цілях, заради яких він був позбавлений права власності. Тоді власник звернувся до суду загальної юрисдикції з вимогою повернути йому земельну ділянку з умовою повернення суми грошової компенсації, але в задоволенні позову було відмовлено. У результаті власник вимушений був звернутися до Конституційного суду Австрії, який задовольнив заявлені вимоги в повному обсязі.

Цей випадок пояснюється тим, що момент припинення суб'єктивного конституційного права приватної власності (на відміну від суб'єктивного цивільного права) необхідно пов'язувати не з моментом фактичного вилучення земельної ділянки, а з реалізацією тієї мети, заради якої ця ділянка вилучалася<sup>1</sup>.

Наведений вище приклад демонструє **неминучість звуження обсягу прав власника**, обумовлене підставами виникнення і припинення права власності, метою, що переслідується на етапі придбання (продажу) відповідного майна, сферою використання об'єкта власності, наявністю певних публічних зобов'язань за власником відчужуваного майна тощо.

Отже, твердження про рівність публічної і приватної власності за обсягом належних їх власникам прав та порядком їх відправлення, щонайменше, вимагає додаткового обґрунтування з приведенням прибічників такого розуміння додаткових деталізованих аргументів. Ураховуючи, що поборниками такого підходу найчастіше в наукових колах виступають представники цивілістичної правової школи, із загального ряду вибивається інша думка вченого-цивіліста, яка зустрічається в літературі. Зокрема, контрверсією можна визнати думку І. В. Спасибо-Фатєєвої, яка зводиться до того, що істотні відмінності в суб'єктному складі зумовлюють і досить значні відмінності в правовому режимі майна, що належить приватним і публічним власникам. Звідси, на думку дослідниці, проблема розподілу права власності на типи, форми, види<sup>2</sup>.

У світлі сказаного, безсумнівно, не можна залишити без уваги, хоча б у найзагальніших рисах, **питання суб'єктно-об'єктного складу відносин публічної власності**.

<sup>1</sup> Гаджиев Г. А. Конституционные основы права собственности в России / Г. А. Гаджиев // Журн. рос. права. – 2006. – № 12. – С. 135–136.

<sup>2</sup> Спасибо-Фатєєва І. Замітки цивіліста про тенденції пізнання права власності / І. Спасибо-Фатєєва // Право України. – 2011. – № 5. – С. 32.

Зважаючи на те, що авторами цієї статті були викладені власні уявлення із цього важливого аспекту розвитку відносин публічної власності в раніше опублікованих роботах<sup>1</sup>, доцільно зупинитися на наступних положеннях.

Передусім, коли заходить мова про публічну власність, у ряду дослідників виникає асоціація її суб'єктів з органами державної влади і місцевого самоврядування як органів, уповноважених відправляти повноваження власників. Тим самим створюється підґрунтя для отождолення публічної власності з власністю державною і комунальною в їх відповідній сумі<sup>2</sup>.

Ураховуючи те, що в науковій літературі присутнє уявлення про публічну власність як форму власності або навіть тип власності<sup>3</sup>, то, звичайно ж, з'являється можливість віднести державну і комунальну власність до її різновидів. Проте зовнішнє вираження публічної власності здійснюється як у формі державної і комунальної власності, так і в тих формах власності, яким властиві виділені в цій роботі економіко-правові ознаки, особливі риси.

У зв'язку з цим можна говорити про близькість до публічної власності об'єктів права власності Українського народу. Додатковий інтерес також викликає власність Автономної Республіки Крим, правова природа якої досі залишається недостатньо висвітленою. Як зауважено в п. 3 ч. 1 ст. 138 Конституції України, до відання Автономної Республіки Крим відноситься управління майном, що належить Автономній Республіці Крим. Але і досі, як відзначається в юридичній періодиці, залишається нез'ясованою приналежність власності цього публічно-правового утворення до відомих форм власності, а також правовий режим його майна<sup>4</sup>. Перспективною для наукових досліджень слід визнати також точку зору І. В. Дойникова про можливість віднесення

<sup>1</sup> Устименко В. А. О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства / В. А. Устименко, Р. А. Джабраилов // Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 18 сентября 2012 г., г. Донецк ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований ; редкол.: В. К. Мамутов (науч. ред. и др.). – Донецк : Юго-Восток, 2012. – С. 8–24.

<sup>2</sup> Актуальні проблеми господарського права : навч. посіб. / за ред. В. С. Щербини. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 280–293.

<sup>3</sup> Спасибо-Фатеева І. Форми права власності / І. Спасибо-Фатеева // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 3. – С. 150–151.

<sup>4</sup> Кондик П. Чиє майно Автономної Республіки Крим? / П. Кондик // Юрид. вісн. України. – 2010. – 25 верес. – 1 жовт. (№ 39). – С. 6–7.

до публічної власності, окрім державної і муніципальної, майна громадських, релігійних і благодійних організацій і об'єднань<sup>1</sup>.

Положення, наведені вище, сприяють напрацюванню підходу, за якого суб'єктом публічної власності може розглядатися як народ у цілому, так і його певним чином легітимізована частина — територіальна громада села, селища, міста, населення Автономної Республіки Крим. Визнаючи за цими суб'єктами права статус публічного власника, державі або Автономній Республіці Крим має бути відведена роль суб'єктів, уповноважених на реалізацію власницьких повноважень. Звісно, таке розуміння суб'єктного складу відносин публічної власності потребуватиме внесення відповідних змін до законодавства України, передусім до Конституції України.

Звичайно, навряд чи розглянуті вище питання можуть претендувати на визнання за ними характеру таких, що вичерпують зміст проблематики формування наукових уявлень про публічну власність. У цілому проведення дослідження багато в чому має постановочний характер і багато викладених наукових положень можуть стати відправною точкою для поглиблення доктринальних досліджень права публічної власності. Тим паче, що відносини публічної власності знаходяться в предметній сфері досліджень науки господарського права, що відображено в паспорті спеціальності 12.00.04 — «господарське право; господарсько-процесуальне право». А це, у свою чергу, надає дослідникам можливість розробки окремих проблем розвитку відносин публічної власності на рівні дисертаційних робіт. Сподіваємося, що незабаром з'являться дисертаційні дослідження, присвячені цьому актуальному в теоретичній і практичній площинах питанню.

**Устименко В., Джабраїлов Р. Общие и специальные признаки публичной собственности как предмет научных исследований**

В статье рассмотрены современные проблемы развития отношений собственности, соотношения и взаимодействия публичной и частной собственности в условиях смешанной социально ориентированной экономики. Выделены общие и специальные признаки публичной собственности, способствующие углублению научных исследований природы публичной собственности.

**Ключевые слова:** публичная собственность, народ, территориальная громада, частная собственность, публичные обязательства, правовой режим.

<sup>1</sup> Дойников И. В. Публичная собственность – основа экономики страны / И. В. Дойников // Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта : материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы развития предприятий: Теория и практика», 10–12 октября 2002 г. – Ч. 3. – Самара : Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2002. – С. 53.

**Ustimenko V., Dzhabrailov R. General and special signs of public property as subject of scientific researches**

The modern problems of development of relations of property, correlation and co-operation of public and private property in the conditions of the mixed socially oriented economy are considered in the article. The general and special signs of public property, assisting deepening of scientific researches of nature of public property, are distinguished.

**Keywords:** public property, people, territorial community, private property, public obligations, legal regime.