

ПРО ПОНЯТТЯ ТА СКЛАД ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Джарти В.В., аспірант

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті розкривається поняття та склад об'єктів державної власності. Шляхом аналізу літератури доводиться необхідність виділення публічно-правової державної власності та приватноправової державної власності. Окрему увагу приділено вивченню внутрішнього змісту публічно-правової державної власності.

Ключові слова: власність, державна власність, публічно-правова державна власність, приватноправова державна власність, публічні речі, адміністративне право.

Джарти В.В. О ПОНЯТИИ И СОСТАВЕ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Украина

В статье раскрыто понятие и состав объектов государственной собственности. Путем анализа литературы доказывается необходимость выделения публично-правовой государственной собственности и частноправовой государственной собственности. Отдельное внимание уделено анализу внутреннего содержания публично-правовой государственной собственности.

Ключевые слова: собственность, государственная собственность, публично-правовая государственная собственность, частноправовая государственная собственность, публичные вещи, административное право.

Dzharti V.V. ABOUT CONCEPT AND COMPOSITION OF OBJECTS OF PUBLIC DOMAIN / Kievan national university of the name of Tarasa Shevchenko, Ukraine

The article is devoted to the definition and structure of the objects of state property. The author has analyzed current definitions of such a category as state property and has concluded that this definition can and should be interpreted from different perspectives regarding the goal of the research. The list of objects of state property is found out. In the author's opinion this list is formed without taking into consideration economic and social purposes of state property.

In order to form a more complete list of the mentioned objects the definition of state property is analyzed through such categories as "public interest" and "state functions". A conclusion is made that there is a direct dependence of the content of the objects of state property on public interest and state functions.

A necessity to mark public state property and private state property with the reference to historical and foreign literature is proved. A conclusion is made that public state property is a complex polysystemic formation which consists of the following structural elements: public objects of general usage (natural objects, roads of general usage, squares, tunnels, fords, bridges, railway stations etc.); public objects of special usage (waters); public objects which are at state's and other organizations' disposal (educational institutions, museums, theatres, sport facilities etc.); official objects (official facilities, transportation, law enforcement officials' special tools); funds.

Special attention is paid to the analysis of the institute of public information. A necessity is proved to include public information to the objects of public state property. This conclusion is made through the concept of informational society, legislation in force and constitutional right to information.

Key words: property, state property, public state property, private state property, public objects, administrative law.

Питання державної власності, правового регулювання умов та порядку володіння, користування та розпорядження її об'єктами завжди привертала увагу науковців. Приміром, у наукових роботах О. Безщасної, О. Іващенко, О. Кравчука, О. Литвененко, В. Пількевича розкривалися питання правової природи норм права, які визначають статус державної власності; системи суб'єктів, уповноважених здійснювати управління державною власністю; процедури передачі об'єктів державної власності до комунальної власності тощо. Але переважна більшість досліджень ґрунтувалася на застарілій концепції розуміння сутності та змісту інституту державної власності.

З огляду на викладене, у межах даної статті ми маємо намір переглянути окремі аспекти інституту державної власності, зокрема сформулювати оновлену систему її об'єктів. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати новітні погляди на поняття державної власності; проаналізувати категорію «держава власність» через призму теорії поділу права на приватне і публічне; з урахуванням положень сучасної європейської правової доктрини обґрунтувати зміни у системі об'єктів державної власності.

Варто зазначити, що у наукових колах немає одностайного погляду на категорію «державна власність». Так, під державною власністю розуміється: усе матеріальне та нематеріальне майно, яке належить державі [1, 309]; право володіння, користування та розпорядження державним

майном [2]; відносини, побудовані за ієрархічною ознакою: 1) всередині органів законодавчої та виконавчої влади, які пов'язані з володінням, користуванням та розпорядженням державним майном, затвердженням бюджету; 2) між центральними та регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування; між апаратом держави та державними підприємствами як реальними товаровиробниками [3]; рухоме та нерухоме, матеріальне та таке, що не має матеріального характеру майно, по відношенню до якого держава або її суб'єкти уповноважені здійснювати повноваження володіння, користування та розпорядження [4].

Ми ж вважаємо найбільш прийнятним, зважаючи на мету нашого дослідження, розглядати державну власність через призму об'єктів матеріального світу, які знаходяться у володінні, користуванні та розпорядженні держави.

Державна власність характеризується низкою особливостей, викликаних тим, що держава здійснює повноваження власника від імені усього народу, а отже у публічних (суспільних) інтересах [5], під якими розуміються визнані державою та забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування та розвитку [6, 53-54]. Однак виділити та сформулювати публічний інтерес, як справедливо наголошується у літературі, досить непросто. Адже він не співпадає з потребами кожного окремо взятого індивідуума і являє собою якийсь усереднений інтерес групи осіб. У демократичній державі інтерес втілюється через громадянське суспільство. Відповідно, публічний інтерес виражає потреби або державного оформленого суспільства (народу, нації) або достатньо великих частин його, а також потреби громадянського суспільства, які знайшли конституційне оформлення та відповідні форми правового визнання [4]. Таким чином, кількісні та змістовні характеристики державної власності, яку може/повинна мати Україна, мають визначатися публічним інтересом, на задоволення якого, власне, і спрямовується її діяльність.

Слід зазначити, що позаяк публічний інтерес є категорією несталою, у тому розумінні, що він може змінюватися під дією низки економічних, соціальних та політичних чинників, конкретний перелік об'єктів державної власності також буде ситуативним. Однак процес звуження/розширення кількості об'єктів державної власності має бути керованим, оскільки інакше держава неодмінно зіткнеться з проблемою «перевантаження» її «зайвим» майном. Зрозуміло, що інша крайність, пов'язана з недостатністю державної власності, також є вкрай небажаною для держави.

Слід зазначити, що вплив публічного інтересу на формування обсягу та змісту державної власності здійснюється не лише через публічний інтерес. Визначальними є також і функції, які закріплено, насамперед, за органами державної влади. Інакше кажучи, формування обсягу та змісту державної власності відбувається під одночасною дією публічного інтересу та функціонального навантаження, що його відчують на собі органи державної влади і яке, зрозуміло, є похідним від функцій держави у цілому.

Зазвичай учені нині виділяють наступні функції держави: політичну, економічну, оподаткування та фінансового контролю, соціальну, екологічну, культурну, інформаційну, правоохоронну, оборонну, екологічну [7, 48-49; 8, 73-74]. Проте має рацію Є.В. Кулешов, наголошуючи на необхідності доповнити цей перелік функцій управлінською [4]. Дійсно, ця функція виступає свого роду сполучною ланкою між рештою функцій, забезпечуючи їх одночасну та збалансовану реалізацію.

Реалізація кожної з цих функцій, яка здійснюється відповідними органами державної влади, а також державними підприємствами, установами та організаціями, зрозуміло, передбачає наявність у названих суб'єктів відповідних матеріальних ресурсів. Так, управлінська функція вимагає забезпечення органів державної влади відповідними приміщеннями, рухомим майном, засобами зв'язку, комп'ютерною та іншою технікою, земельними ділянками тощо; економічна – підприємствами, фінансовими ресурсами, ресурсами матеріального запасу тощо; соціальна – об'єктами соціальної інфраструктури; охоронна та оборонна – засобами боротьби з порушниками громадського порядку та громадської безпеки, суб'єктами зовнішніх загроз (спеціальна техніка, зброя) тощо.

Поряд з викладеним, доволі принциповим є також і питання про конкретні види об'єктів

державної власності, яке у більшості випадків вирішується через призму видів об'єктів права власності, які знайшли закріплення у Цивільному кодексі України [9] та інших законодавчих актах. Так, за загальним правилом, до об'єктів державної власності зараховуються речі, які включають нерухоме майно (земельні ділянки, споруди, об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти інженерної інфраструктури, житловий фонд, дороги тощо), рухоме майно, у тому числі гроші та цінні папери [10].

Доволі часто об'єктом державної власності називають і підприємства [11] разом з усіма видами майна, призначеними для його діяльності – земельними ділянками, будівлями, спорудами, устаткуванням, інвентарем, сировиною, продукцією, правами вимоги, боргами, правами на торговельну марку або інше позначення [9].

Виправданим є також віднесення до об'єктів державної власності також і корпоративних прав, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій [12].

Проте подібні підходи до переліку об'єктів державної власності виглядають необґрунтованими, оскільки переліки формуються шляхом простого називання об'єктів, без врахування їх економічного та, головне, соціального призначення, яке, як було встановлено вище, визначає як зміст, так і обсяги державної власності. На нашу думку, державна власність є складним утворенням, у якому може бути виділено два системні утворення: публічно-правова власність та приватноправова власність. Такий поділ впливає з різного призначення відповідних об'єктів державної власності. У першому випадку – це безпосереднє виконання функцій (завдань), покладених на того чи іншого суб'єкта державного управління; у другому – участь держави, поряд з іншими суб'єктами господарювання, в економічній діяльності, спрямованій на отримання прибутку.

Публічно-правова державна власність, з огляду на її зміст, складається з низки підсистемних утворень. Першим з таких утворень є публічні речі загального користування [13]. Принагідно зауважимо, що поняття «публічні речі» не є принципово новим для вітчизняної юридичної науки, оскільки у 20-х – 30-х рр. ХХ ст. воно доволі активно вживалося на сторінках російської [14, 129-130; 15] та української юридичної літератури, де під останніми розумілися предмети матеріального світу, які були необхідними безпосередньо або більш чи менш безпосередньо публічним службам для виконання ними їх функцій [16, 201].

Таким чином, фактично, мова йде про повернення до термінології, яка свого часу була знищена радянським ідеологічним апаратом. До того ж, це повністю відповідає національній стратегії досягнення відповідності української правової системи *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього [17]. Адже першим кроком у названому напрямку має стати узгодження відповідного термінологічного апарату, який наповнює названі правові системи.

До публічних речей загального користування мають бути включені, насамперед, природні об'єкти, про які згадується у ст. 13 Конституції України [18]. Крім цього, дану групу об'єктів державної власності утворюють дороги загального користування, площі, тунелі, переправи, мости, вокзали тощо. Особливість публічних речей загального користування полягає у тому, що вони є доступними будь-якій особі для користування на безумовній основі. Відповідно, названі об'єкти не можуть бути індивідуалізованими, тобто переданими у виключне користування одній або декільком особам. У чинному ж законодавстві України можна знайти відповідні положення, які, з одного боку, доводять існування публічних речей загального користування, а з іншого, – визначають порядок такого користування. Як приклад, можна назвати Закон України «Про автомобільні дороги» [19], у ст. 7 якого зазначено, що автомобільні дороги загального користування є складовою Єдиної транспортної системи України і задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях. Вони перебувають у державній власності і не підлягають приватизації. Щодо прав громадян на користування автомобільними дорогами загального користування, то у ст. 32 Закону зазначено, що користувачі автомобільних доріг мають право на їх безперервне використання.

Такий статус названих речей, як наслідок, покладає низку обов'язків і на державу, пов'язаних із створенням громадянам необхідних умов для користування публічними речами загального

користування (організація міського пляжу), усунення перешкод для користування ними (вилучення речей загального користування з незаконного володіння третіх осіб), забезпечення технічної придатності та безпеки відповідних об'єктів (улаштування необхідних технічних засобів регулювання дорожнього руху на автомобільній дорозі загальнодержавного значення).

Наступним елементом, який утворює категорію «публічні речі», є публічні речі спеціального застосування [13]. Характерною рисою даних об'єктів державної власності є те, що користування ними передбачає отримання спеціального дозволу, що обумовлено специфікою (потенційною небезпекою) того або іншого з них чи вимагає забезпечення бережного ставлення з боку користувачів до певного об'єкта. З огляду на те, що у даному випадку спостерігається певне обмеження кола осіб, які мають доступ до публічних речей спеціального застосування, то воно має бути, на наш погляд, реалізоване виключно на законодавчому рівні. Найбільш чітко під дану категорію об'єктів державної власності підпадають води, коли йдеться про їх використання у господарських цілях. Так, ст.48 Водного кодексу України передбачено існування спеціального водокористування, пов'язаного із забором води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використанням води та скиданням забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Відповідно до ч.2 ст.48 Кодексу, спеціальне водокористування здійснюється юридичними і фізичними особами насамперед для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських (у тому числі для цілей аквакультури) та інших державних і громадських потреб. Спеціальне водокористування є платним та здійснюється на підставі дозволу [20].

У систему публічних речей входять також і публічні речі, які перебувають у розпорядженні державних установ та організацій [21, 382], таких, як навчальні заклади, музеї, театри, лікарні, спортивні споруди тощо. Зазначені об'єкти державної власності закладають необхідну основу для реалізації соціальної, культурної, інформаційної функції держави. Головна відмінність названих об'єктів від публічних речей загального користування полягає у тому, що приватні особи можуть користуватися публічними речами, які перебувають у розпорядженні державних установ та організацій, на підставі спеціального (окремого) дозволу. Отож дозвіл у даному випадку можна розглядати як засіб обмеження кола осіб, які мають доступ до названих об'єктів.

Четвертим елементом інституту публічних речей є службові речі [22, 499], тобто публічні речі, які знаходяться у користуванні суб'єктів державного управління та забезпечують виконання останніми покладених на них функцій (обов'язків). Це – службові будівлі, транспорт, спеціальні засоби працівників правоохоронних органів тощо. З огляду на специфіку названих об'єктів очевидно, що вони, як правило, можуть використовуватися лише персоналом відповідного суб'єкта державного управління. Разом з цим, оскільки вони у будь-якому разі являють собою публічні речі, не виключене використання окремих з них і приватними особами, наприклад, службові будівлі, у межах яких відбувається комунікація приватних осіб з представниками держави. Проте, викладене не означає, що приватні особи мають право доступу до будь-яких службових будівель. Зазначене право виникає у останніх лише щодо тих з них, у межах яких приватні особи мають можливість реалізувати надані їм законодавством права, свободи або законні інтереси.

Наступну групу об'єктів, які утворюють публічно-правову власність держави, є грошові кошти, які, відповідно до ст.326 Цивільного кодексу України, є, фактично, самостійним видом майна, яке може перебувати у державній власності. Особливість грошових коштів, у порівнянні з названими вище видами публічних речей, полягає в тому, що останні слугують досягненню (реалізації) функцій (завдань) державного управління лише опосередковано, завдяки своїм вартісним характеристикам. Характеризуючи грошові кошти як окремий вид публічного майна, європейські автори роблять доволі важливий висновок про те, що правова природа розпорядження грошовими коштами є різною. Внутрішньоуправлінські відносини, об'єктами яких є грошові кошти, підпадають під регулятивний вплив норм публічного права; зовнішньоуправлінські – регулюються нормами приватного права [22, 498].

Останню групу об'єктів державної власності публічно-правового характеру утворює публічна

інформація, під якою, згідно зі ст.1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [23], розуміється відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених названим законом.

Необхідність виділення інформації в окрему групу об'єктів державної власності впливає, на наш погляд, з наступного:

- по-перше, це є наслідком формування в Україні та у світі загалом інформаційного суспільства, під яким розуміється сучасне суспільство з високим рівнем розвитку інформаційної культури (створення, переробки та використання інформації), яке характеризується: здатністю якісно продукувати всю необхідну для життєдіяльності суспільства інформацію; наявністю розвиненої інформаційної інфраструктури суспільства; високим рівнем доступності всіх членів суспільства до необхідної інформації; великою часткою працездатного населення, що працює в інформаційному секторі економіки. Інформаційне суспільство характеризується визнанням інформації одним з найважливіших суспільних ресурсів, а інформаційний сектор економіки стає одним з найважливіших видів суспільної діяльності, який створює інформаційно-комунікативну базу для формування глобального інформаційного суспільства та розвитку науково-технічного, соціально-економічного й освітньо-культурного прогресу [24]. Тобто, необхідно вести мову про принципове підвищення ролі та значення інформації взагалі та серед інших об'єктів власності (державної власності) зокрема;
- по-друге, наявності окремого нормативного регулювання питань (порядку) володіння, користування та розпорядження інформацією (закони «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації»);
- по-третє, право на доступ до інформації визнається самостійним видом основних прав особи та громадянина, яке знайшло закріплення у Конституції України. З огляду на це, слід забезпечити реалізацію окремого суб'єктивного публічного права приватних осіб – права на доступ до публічної інформації.

Отже, викладене, власне, і доводить необхідність виділення публічної інформації як самостійного об'єкта публічно-правової державної власності.

Підсумовуючи, варто підкреслити, що державна власність є складним системним утворенням, яке перебуває під одночасною дією норм публічного (адміністративного) і норм приватного (цивільного, господарського) права. Норми адміністративного права регулюють переважну більшість суспільних відносин щодо володіння, користування та розпорядження публічними речами, грошовими коштами та публічною інформацією, які сукупно складають публічно-правову державну власність. Об'єкти ж приватноправової державної власності (державні підприємства, державні холдинги, державні банки, національні акціонерні компанії тощо) мають подвійний правовий статус. У своїх відносинах із суб'єктами державного управління, вони (наприклад, державне підприємство) повністю знаходяться під дією норм адміністративного права; у відносинах з іншими суб'єктами господарювання керуються нормами приватного права. Відповідно, у першому випадку, державне підприємство є об'єктом адміністративно-правових відносин, а у другому, – цивільно-правових або господарсько-правових відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Собственность в экономической системе России / под ред. В.Н. Черковца, В.М. Кулькова. – М.: ТЕИС, 1998 – 556 с.
2. Пахомов С.А. О понятии федерального имущества / С.А. Пахомов // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 3. – С. 36-38.
3. Рогожина О.Д. Управление государственной собственностью / О.Д. Рогожина // Закон и право. – 2006. – № 9. – С. 61-62.

4. Кулешов Е.В. Теоретические основы государственной собственности субъектов РФ в системе обеспечения исполнения их полномочий / Е.В. Кулешов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 4. – С. 46-63.
5. Павленко Д. Деякі питання публічної власності: правове регулювання та судова практика / Д. Павленко // Юридичний журнал. – 2004. – № 1 (9). – С. 115-120.
6. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
8. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
9. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
10. Якимчук Н. Кошти бюджету як об'єкт права власності / Н. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 68-74.
11. Литвиненко О. Речові права на державне майно юридичних осіб публічного права / О. Литвиненко // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 3. – С. 23-27.
12. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
13. Stern Klaus. Die öffentliche Sache / Klaus Stern // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. – 1964. – Heft 21. – S. 183-223.
14. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – 2-е изд. – М., 1917. – 294 с.
15. Карадже-Искров Н.П. Публичные вещи / Н.П. Карадже-Искров. – Вып. 1. – Иркутск: Иркутск. секция науч. работников, 1927. – 78 с.
16. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права / А.Ф. Евтихийев. – Х.: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. – 331 с.
17. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
18. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
19. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2862-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 556.
20. Водний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
21. Forsthoff Ernest Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9, neubearbeitete Auflage. – München: C.H. Beck'sche Verlagbuchhandlung, 1966. – 655 s.
22. Allgemeines Verwaltungsrecht von Ulrich Häfeln / Georg Müller / Felix Uhlmann. 5, vollständig überarbeitete Auflage. – Zürich: Schulthess, 2006. – 610 s.
23. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
24. Бебик В.М. Глобальне інформаційне суспільство: поняття, структура, комунікації / В.М. Бебик // Інформація і право. – 2011. – № 1 (1). – С. 41-49.