

# Управління державною власністю

у сфері забезпечення громадянам права користування об'єктами виключної власності народу та об'єктами державної власності



## О. О. Кравчук

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського та адміністративного права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»

*Розглядаються конституційні права громадян на користування об'єктами права виключної власності народу та об'єктами права державної власності і відповідна діяльність у сфері управління державною власністю по забезпеченню реалізації названих прав громадян. Розкривається зміст державного управління в цій сфері.*  
**Ключові слова:** право виключної власності народу, право державної власності, право користування, права громадян, управління державною власністю.

*Рассматриваются конституционные права граждан на использование объектов права исключительной собственности народа и объектами права государственной собственности и соответствующая деятельность в сфере управления государственной собственностью по обеспечению реализации названных прав граждан. Раскрывается содержание государственного управления в данной сфере.*

**Ключевые слова:** право исключительной собственности народа, право государственной собственности, право

пользования, права граждан, управление государственной собственностью.

*Constitutional rights of citizens to use objects of exclusive property of the nation and the objects of state property are considered in the article. Also relevant activities in the management of state property to ensure the realization of the rights of citizens named are considered. The content of public administration in this area is uncovered.*

**Keywords:** right of the exclusive property of the nation, state property, the right to use, rights of citizens, state property management.

**О**б'єктами права власності Українського народу, згідно зі ст. 13 Конституції України, є земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Конституцією проголошується право громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Стаття 41 Конституції визначає право громадян для задоволення своїх потреб користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Зазначені основоположні конституційні права громадян характеризують зміст правового режиму об'єктів державної власності і об'єктів власності народу, призначених для задоволення потреб громадян. У першу чергу йдеться про об'єкти загального користування.

У цій статті маємо на меті концептуально розглянути особливості управління державною власністю у сфері забезпечення реалізації громадянам конституційного права на користування об'єктами права виключної власності народу

та об'єктами права державної власності. Вирішення зазначеної проблеми сприяє розв'язанню загальнонаукової проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання управління державною власністю.

Управління державною власністю розглядали в своїх роботах О. П. Альохін, Р. Ю. Биков, С. М. Братусь, А. В. Венедиктов, В. В. Галунько, І. П. Голосніченко, Ю. В. Гридасов, Ю. М. Козлов, М. Х. Корецький, В. В. Луньов, В. Л. Мусіяка, В. Ф. Опришко, В. Л. Пількевич, В. Т. Плакіда, П. О. Порошенко, З. М. Рахлін, В. Д. Резвих, О. П. Рябченко та ін. Проте сучасні дослідження особливостей управління державною власністю як діяльності із забезпечення реалізації громадянам конституційного права на користування об'єктами права виключної власності народу та права державної власності відсутні, тому відповідне питання розглядається в новому світі.

В європейських країнах адміністративне законодавство надає об'єктам державної власності особливий правовий режим, що обумовлюється їх виокремленням за ознакою власника та/або функціональною ознакою [1].

Як зазначалося в літературі стосовно права власності на природні ресурси, виключне право Українського народу на володіння має поєднуватись із доступністю кожного громадянина до природних ресурсів. При цьому органи державної влади мають забезпечувати реалізацію соціальної функції права власності Українського народу шляхом прийняття законів, у яких закріплювалися б обмеження щодо набуття у приватну власність природних ресурсів фізичними і юридичними особами. Закріплений у Конституції України принцип рівності перед законом усіх суб'єктів права власності має стати визначальним для роз-

робки концептуальних засад здійснення права власності на природні ресурси громадянами, юридичними особами, державою, територіальними громадами, виконання обов'язків власниками природних ресурсів, захисту земельних та інших прав цих суб'єктів [2].

Передбачене в статті 41 Конституції використання громадянами об'єктів права державної та комунальної власності відповідно до закону – це як природно необхідне використання шляхів, мостів, земель паркової зони, узбережжя тощо, так і використання як соціального феномену – через заклади освіти, здоров'я, спорту. Відбувається таке використання безоплатно і на оплатній основі, що здійснюється на підставі та в порядку, встановлених законом. Поширеним оплатним способом використання державного та комунального майна є передача його в оренду [3].

Як видно з цитованої вище норми Конституції, право користування відповідно до закону об'єктами права власності українського народу стосується природних об'єктів власності. Згідно зі ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», природні ресурси України є власністю українського народу; громадяни України мають право користуватися природними ресурсами України відповідно до цього та інших законів. Зазначений Закон визнає в ст. 3 безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності в переліку основних принципів охорони навколишнього природного середовища, а право здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів – називає в ст. 9 у переліку прав громадян України [4].

Відповідно до статті 66 Лісового кодексу України, громадяни мають право в лісах державної та комунальної влас-

ності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених цим кодексом та іншими законодавчими актами України [5].

Відповідно до статті 12 Закону України «Про рослинний світ», загальне використання природних рослинних ресурсів в Україні здійснюється безоплатно; спеціальне використання природних рослинних ресурсів є платним. При цьому відповідно до ст. 9 названого Закону, в порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни з дотриманням установлених правил можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях [6].

Відповідно до статті 16 Закону України «Про тваринний світ», громадянам гарантується право безоплатного загального використання об'єктів тваринного світу для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо). Зазначений Закон цікаво розмежує об'єкти тваринного світу права власності українського народу і права державної або комунальної власності. Згідно зі ст. 5 цього закону, об'єкти тваринного світу, які перебувають у стані природної волі і знаходяться в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника об'єктів тваринного світу, які є природним ресурсом загальнодержавного значення, здійснюють органи держав-

ної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Відповідно ж до ст. 6 названого Закону, об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями державної або комунальної форми власності, є об'єктом права відповідно державної або комунальної власності. Загальне використання об'єктів тваринного світу, згідно із вказаним Законом, здійснюється без вилучення об'єктів тваринного світу з природного середовища (за винятком любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування в межах встановлених законодавством обсягів безоплатного вилову) [7]. Як видно з наведеного, йдеться про загальне використання саме об'єктів права власності народу.

Водний кодекс України, відповідно до конституційних положень, установляє в ст. 6, що води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Щоправда в кодексі вживається і поняття «власник вод» (наприклад в ст. ст. 58, 109), в значенні, що не збігається з українським народом як виключним власником [8]. Згідно з ч. 2 ст. 59 Земельного кодексу України, громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 гектарів) [9].

Відповідно до статті 47 Водного кодексу, загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їхніх потреб (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з кри-

ниць) безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів [8].

Відповідно до статей 1, 4 Кодексу України про надра, надра (це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння) є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Згідно зі ст. 28 цього кодексу, користування надрами є платним. Плата справляється за користування надрами в межах території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, у вигляді: плати за користування надрами для видобування корисних копалин або в цілях, не пов'язаних з їх видобуванням. Окрім того, за видобуток нафти, природного газу і газового конденсату справляється рентна плата. Плата за користування надрами та рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат встановлюються Податковим кодексом України, а плата за користування надрами відповідно до угоди про розподіл продукції справляється відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції».

Щодо об'єктів державної власності, то наприклад відповідно до ст. 7 Закону України «Про автомобільні дороги», автомобільні дороги загального користування перебувають у державній власності і не підлягають приватизації; ці дороги є складовою Єдиної транспортної системи України і задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях. Закон не встановлює прав користувачів автомобільних доріг на безоплатне користування такими дорогами, передбачаючи однак винятковість встановлення платного користування ними [10].

У значній кількості випадків використання державного майна, що забезпечує реалізацію суспільних потреб, здійснюється на оплатній основі. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про залізничний транспорт», майно, закріплене за залізницями, підприємствами, установами та організаціями залізничного транспорту загального користування, є загальнодержавною власністю. При цьому стаття 1 названого Закону визначає залізничний транспорт як виробничо-технологічний комплекс організацій і підприємств залізничного транспорту загального користування, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо. Згідно зі ст. 2, залізниці у взаємодії з іншими видами транспорту повинні своєчасно і якісно здійснювати перевезення пасажирів і вантажів, забезпечувати безпеку руху, розвивати сферу транспортного обслуговування народного господарства та населення [11].

Не передбачається законодавством і безоплатного використання аеропортів і аеродромів, водночас згідно з ч. 1 ст. 76 Повітряного кодексу України, будівництво та реконструкція аеропортів є суспільною потребою. Окрім того, стаття 75 зазначеного кодексу передбачає, що аеродроми та аеродромні об'єкти, що забезпечують безпеку польотів та перебувають у державній чи комунальній власності, не підлягають відчуженню, продажу, приватизації, обміну, передачі в заставу [12].

Отже, законодавство встановлює для об'єктів права виключної власності українського народу і об'єктів права державної власності різний правовий ре-

жим, передбачаючи можливість використання громадянами як об'єктів права виключної власності народу, так і безпосередньо об'єктів державної власності. У визначених законом випадках відповідне використання об'єктів права виключної власності народу або об'єктів права державної власності здійснюється на оплатній або безоплатній основі.

Як видно з наведеного, на безоплатній основі громадяни мають право здійснювати користування такими об'єктами права виключної власності народу, як природні ресурси. Це зокрема: водні об'єкти, ліси, об'єкти тваринного світу. Відповідне користування екологічне законодавство визначає як загальне використання природних ресурсів. На відміну від загального, спеціальне використання таких ресурсів є оплатним.

Громадяни мають право користуватися об'єктами права державної власності відповідно до закону як на оплатній (наприклад, користування залізничним транспортом загального користування), так і на безоплатній основі (наприклад, використання автомобільних доріг загального користування, аеропортів тощо).

Права громадян (фізичних осіб) та юридичних осіб користуватися об'єктами права виключної власності народу або об'єктами права державної власності є важливою складовою адміністративно-правового статусу відповідних суб'єктів, і реалізація цих прав здійснюється в порядку, визначеному транспортним, екологічним, земельним та іншим законодавством.

Слід також зауважити, що певні об'єкти права виключної власності народу у визначених законом випадках можуть перебувати у власності держави, територіальних громад, юридичних і фізичних осіб (йдеться, в першу чергу, про землю і водні об'єкти). При цьому такий факт

не змінює належності вказаних об'єктів по відношенню до права власності українського народу, і обумовлює, таким чином, своєрідну вторинність безпосередньо права власності до права виключної власності народу (яке є ніби первинним). Зазначаючи, що дослідження видів та форм власності є предметом цивільного права і не охоплюється метою нашої роботи, зауважимо однак, що відповідна двоїстість, на наш погляд, свідчить про недостатньо точне визначення обсягів права виключної власності народу в Конституції України.

Згідно зі статтею 13 Конституції, від імені Українського народу права власника об'єктів права власності Українського народу здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Основним Законом. Державою для забезпечення фізичним та юридичним особам можливості реалізації їхніх прав і дотримання встановленого законом порядку користування природними ресурсами (об'єктами права власності народу) створюються відповідні органи та забезпечується їх діяльність.

Водночас забезпечення органами держави можливості реалізації названими суб'єктами права користування такими об'єктами є одним із основних напрямів діяльності держави в сфері управління державною власністю. Ця діяльність здійснюється в межах реалізації основних функцій держави (екологічної, соціальної, створення об'єктів інфраструктури та ін.). В рамках цієї діяльності державою здійснюється реалізація всіх об'єктивно необхідних спеціальних функцій державного управління: формування державної власності та передача об'єктів права державної власності, організація володіння, користування, розпорядження ними, облік та контроль за їх наявністю і використанням та,

як виняток, відчуження надлишкового майна державної власності.

Для забезпечення реалізації громадянами їхніх прав на використання на платній або безоплатній основі об'єктів права державної власності, в передбачених законом випадках, держава в особі відповідних органів і їх посадових осіб зобов'язана вжити ряд організаційно-правових заходів. Зокрема нею мають бути створені відповідні умови (створення системи органів, прийняття положень про них, забезпечення їх належного функціонування), набуто у власність відповідне майно (придбати або створити), визначено його балансоутримувача для забезпечення утримання та обліку відповідного майна, організовано належний контроль за його збереженням, цільовим та ефективним використанням.

Так, зокрема, як обов'язок держави набути та підтримувати в належному стані відповідні об'єкти державної власності (спільно з відповідними обов'язками органів місцевого самоврядування щодо об'єктів комунальної власності) можна розцінювати положення ст. 49 Конституції, відповідно до якого держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування; у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. При цьому йдеться власне не лише про кількість закладів або приміщень закладів, а й про відповідне обладнання, необхідне для надання медичної допомоги. Те саме стосується і передбаченої ст. 53 Основного Закону доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, обов'язковості повної за-

гальної середньої освіти. Забезпечення населення освітніми послугами та медичною допомогою полягає передусім не в площині створення відповідних органів держави і забезпечення їх діяльності (внутрішньоорганізаційна діяльність), а саме в створенні відповідної мережі закладів, їх ресурсному й майновому забезпеченні. Тобто реалізація цих державних функцій, як і всіх інших, перебуває в тісному взаємозв'язку із належною реалізацією державою допоміжної (поряд з основними) функції управління державною власністю.

Із вищезазначеного можна зробити такі висновки:

1. Об'єкти права власності українського народу та об'єкти права державної власності, право користування якими відповідно до закону гарантується громадянам Конституцією, мають різний правовий режим. Оскільки природні ресурси є об'єктами власності народу, держава не набуває права державної власності на таке майно, а лише здійснює реалізацію окремих правомочностей народу-власника (при цьому певні повноваження щодо окремих об'єк-

тів здійснюються органами місцевого самоврядування).

2. Для забезпечення громадянам права користування природними об'єктами права виключної власності народу та права державної власності державою здійснюється внутрішньоорганізаційна діяльність у сфері управління державною власністю: створення відповідних органів, забезпечення їх діяльності (в т. ч. забезпечення необхідними майновими ресурсами).

3. З метою забезпечення громадянам права користування об'єктами державної власності, державою також здійснюється діяльність із формування державної власності (набуття або створення відповідних об'єктів), їх передачі, організація володіння, користування, розпорядження ними, забезпечення їх обліку та утримання (в т. ч. підтримання в належному стані), у виняткових випадках відчуження надлишкових об'єктів.

З огляду на існуючі проблеми правового опосередкування управління державною власністю в Україні, актуальними та перспективними є подальші дослідження порушеної проблематики.

## Список використаної літератури

1. Винницький А. В. Публичная собственность. – М., 2013. – С. 60.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол. : В. Я. Тацій (гол. редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Х., 2011. – С. 101, 104.
3. Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.). – Х., К., 2003. – С. 216-217.
4. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
5. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
6. Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 775.
7. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
9. Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
10. Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2534.
11. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.
12. Офіційний вісник України. – 2011. – № 46. – Ст. 1881.