

УДК 347.23

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.8>

Д. В. Кушнерук

аспірант кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Статтю присвячено визначенню правової природи та характерних ознак права державної власності, їх аналізу з метою виявлення особливостей права державної власності та проблем, що виникають у цій сфері.

Визначено, що право державної власності може розумітися як регульована законом можливість суб'єктів суспільних відносин використовувати (володіти, використовувати, розпоряджатися, мати корпоративні права тощо) на свій розсуд, в межах своєї компетенції, майно, що належить їм. Зі свого боку, право публічної власності охоплює такі види, як: 1) право власності українського народу; 2) права державної власності; 3) право власності Автономної Республіки Крим; 4) права комунальної власності.

Основою державної власності є державна власність. Державна власність – це особлива форма привласнення багатства в інтересах держави та громадянського суспільства. Державна власність має певні характеристики, які відрізняють її від інших форм власності.

У статті також проаналізовано зміст права державної власності. Виявлено відмінності у змісті права приватної власності та права власності держави. Встановлено особливості відповідальності за змістом державної власності. Проаналізовано відмінності у праві державної власності та праві приватної власності за суб'єктом, об'єктом, змістом, підставами виникнення та припиненням.

Зроблено висновок, що право державної власності має соціальну функцію, конкретний правовий режим об'єктів державної власності. Мета права державної власності – це, насамперед, досягнення спільного блага. У змісті державної власності переважають обов'язки, які діють за своєю природою. Наприклад, у державній власності є зобов'язання формувати певний перелік об'єктів права державної власності. Є також обов'язок використовувати об'єкти відповідно до їх призначення. Держава також повинна зберігати майно в умовах, що відповідають до його призначенню.

Ключові слова: право публічної власності, право приватної власності, держава, правомочності власника, публічний інтерес.

Постановка проблеми. У будь-якому суспільстві відносини власності є рушійною силою економіки, чинником, від якого залежать всі інші сфери суспільного життя. Одним з перших законів незалежної України був саме Закон «Про власність», в якому на законодавчому рівні було встановлено принцип непорушності права власності, визначено види та форми права власності, встановлено їхню рівність перед законом, а також інших прогресивних положень, які надалі знайшли своє закріплення у Цивільному кодексі України. Але щодо розподілу права власності на види, його критеріїв

взагалі, правової природи права державної власності, зокрема, у науковій літературі досі відсутня єдність поглядів. Це зумовлено, зокрема, існуванням у законодавстві категорії «право власності українського народу» поряд з категорією «право державної власності». Тому необхідним є дослідження правової природи та характерних ознак права державної власності.

Стан дослідження теми. Проблеми права власності, класифікації права власності були предметом дослідження у працях таких науковців, як Я.М. Шевченко, В.В. Луць, О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, Р.А. Майданик, І.О. Дзера, І.В. Спасибо-Фатеєва, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, К.Г. Некіт, Г.Г. Харченко та інших.

Питань права державної власності торкалися О.І. Харитонова, Ю.А. Ушакова, А.В. Винницький, тощо. Однак безпосередньо питання права державної власності в Україні не були предметом окремого наукового дослідження, що зумовлює звернення до відповідної проблематики.

Метою дослідження є аналіз правової природи права державної власності, її місця в системі права власності та особливостей відповідно до теорії цивільного права, законодавства та судової практики.

Виклад основного матеріалу. Традиційно поділ права власності на види проводиться за формами власності або за суб'єктами права власності (що фактично є модифікованим різновидом попередньої класифікації). Слід зазначити, що Конституція України передбачає три економічні форми власності: приватну, державну, комунальну. Ці економічні відносини власності мали б відповідати праву приватної власності, праву державної власності, праву комунальної власності. Однак та сама Конституція України перераховує такі види права власності: право власності Українського народу (ст. 13 Конституції України), право державної власності (ст. 14 Конституції України), право приватної власності як невіддільне право людини (ст. 41 Конституції України), право власності Автономної Республіки Крим (ст. 138 Конституції України), право комунальної власності як власність територіальних громад (ст. 142 Конституції України).

У розділі першому книги третьої Цивільного кодексу (далі – ЦК) України («Право власності») також не міститься спеціального правила про поділ права власності на види. Однак, як і в Конституції України, у ньому йдеться про право власності Українського народу (ст. 324 ЦК України), право приватної власності (ст. 325 ЦК України), право державної власності (ст. 326 ЦК України) та право комунальної власності (ст. 327 ЦК України).

Як зазначалося в літературі, в даному разі критерієм є суб'єктний склад відносин власності, а не форми власності. Такий висновок випливає з того, що і Конституція України, і ЦК України згадують «право власності Українського народу»,

котре не становить окремої економічної форми власності, але характеризується належністю майна спеціальному суб'єкту права власності. Враховуючи зазначену вище нечіткість критеріїв розмежування права власності Українського народу, права державної власності, права приватної власності, права власності АРК, права комунальної власності, доцільно провести їх групування, а потім розподіл на види, провівши, таким чином, додаткову класифікацію права власності. Для визначення підстав класифікації в даному разі, на думку О.І. Харитонової, доцільно використати класичну дихотомію «публічне право – приватне право», яка може використовуватися не лише щодо права взагалі, але й для визначення питомої ваги «приватності» чи «публічності» в окремих інститутах цивільного права [1, с. 253]. З урахуванням цього критерію, право власності, як інститут цивільного права України, має бути поділено на два визначальних види: 1) право приватної власності; 2) право публічної власності.

З огляду на наявні у сучасній цивілістиці концепції права власності, право публічної власності може бути визначене як регламентована нормами права можливість суб'єктів публічних відносин використовувати (володіти, користуватися, розпоряджатися, мати корпоративні права тощо) на власний розсуд у межах своєї компетенції майно, яке їм належить. Зі свого боку, право публічної власності охоплює такі різновиди, як: 1) право власності Українського народу; 2) право державної власності; 3) право власності АРК; 4) права комунальної власності.

Такий поділ є доцільним з того погляду, що у публічній власності можуть перебувати такі об'єкти права власності, які не можуть перебувати у приватній; для публічної власності застосовується конструкція первинної та похідної власності; способи набуття права публічної власності є ширшими, ніж для приватної власності; режим здійснення публічної власності ґрунтується на законі; призначення такої власності – забезпечення загальних, а не індивідуальних потреб [2, с. 524].

Таким чином, хоча у законодавстві України відсутній термін «публічна власність»,

у науці поняттю права публічної власності надається якість родового поняття, яке об'єднує ті види власності, у яких суб'єктом права не є приватна особа [3].

З цього приводу не однократно була висловлена критика щодо того, що у ЦК України не визначено суб'єкта права державної власності. Йдеться про те, що на відміну від частини 1 ст. 325 ЦК України, де є окремий припис про фізичних та юридичних осіб як суб'єктів права приватної власності, у ст. 326 ЦК така вказівка відсутня. Однак, як зазначається в літературі, це зумовлено тим, що доктриною цивільного права держава завжди визнавалася суб'єктом права державної власності [4, с. 13].

Основу публічної власності складає державна власність, яка є особливою формою привласнення матеріальних благ в інтересах держави та громадянського суспільства, яка має певні ознаки, що виділяють її з інших форм власності.

Відповідно до ст. 326 Цивільного кодексу України У державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади. Управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами.

У ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р. встановлено досить широкий перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, тобто можуть перебувати лише у власності держави. До них віднесено: казенні підприємства та об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України, зокрема: майно органів державної влади та органів місцевого самоврядування, майно Збройних Сил України (військове майно), Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, сил цивільного захисту, Державної служби спеціального

зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних органів та органів доходів і зборів, що безпосередньо забезпечує виконання зазначеними органами встановлених законодавством завдань, майно закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги; надра, корисні копалини загальнодержавного значення, території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, водні ресурси, лісові ресурси, інші природні ресурси, які є об'єктами права власності Українського народу; системи створення та зберігання золотовалютних резервів; емісійна система, майнові комплекси підприємств і установ, що забезпечують випуск та зберігання грошових знаків і цінних паперів; об'єкти, що забезпечують зв'язком органи законодавчої та виконавчої влади, у тому числі радіо-телевізійні передавальні центри; майно Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ) та акції, що належать державі у статутному капіталі НСТУ; засоби урядового, фельд'єгерського та спеціального зв'язку; державні реєстри, що створені та утримуються завдяки коштам державного бюджету тощо [5].

Законодавче визначення переліку майна, яке може перебувати у винятковій власності держави, зумовлено виконанням державою особливих функцій, спрямованих на забезпечення інтересів кожної людини та суспільства загалом, які є загальноновизнаними та обов'язковими для виконання кожною державою.

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 [6, с. 49].

Особливість об'єктів полягає також у тому, що вони є найбільш значущими, унікальними ресурсами з точки зору забезпечення влади народу, суверенності держави та самостійності влади державних утворень.

Однією з характерних рис права державної власності є також специфіка правового режиму її об'єктів. Адже багато в чому розпорядження такими об'єктами припускає отримання користі для публічного власника. У зв'язку з цим пошук суб'єкта права, що може задовольнити публічний інтерес в соціально-економічній сфері, здійснюється на конкурентних засадах. Важливо зазначити те, що конкурентний порядок застосовується як для відчуження об'єктів публічної власності, так і для витрачання бюджетних коштів у рамках здійснення процедур державних закупівель. Конкурентні умови відчуження об'єктів публічної власності забезпечуються (або повинні забезпечуватися) в межах приватизаційних процедур.

Крім цього, право публічної власності, в даному випадку – право державної власності має підстави виникнення, не властиві праву приватної власності. До таких підстав належать, наприклад, стягнення податків, конфіскація майна, вилучення майна для суспільних потреб, тощо.

Отже, право приватної та право публічної власності відрізняється не лише за суб'єктами, але і за об'єктами, і за підставами виникнення права такої власності.

На наш погляд, відрізняється також і зміст права публічної та приватної власності, оскільки у праві публічної власності набагато більшою є питома вага обов'язків порівнюючи з правами. Так, в праві державної власності є обов'язок формувати певний склад об'єктів державної власності. Це пояснюється тим, що дискреція публічно-правового утворення у розв'язанні питання володіти тим чи іншим майном практично відсутня, оскільки низка об'єктів імперативно визначена як виняткова державна власність. Все державне майно забезпечує виключно виконання державою її функцій. І тому, якщо наприклад, в Конституції закріплене право на освіту і право на загальнодоступну і безоплатну середню освіту, то відповідна мережа таких державних закладів повинна гарантувати та забезпечувати реалізацію цього права [7, с. 103].

Обов'язком є також використання об'єктів відповідно до їх цільового призначення. Такий обов'язок також домінує над

бажанням власника в реалізації повноважень, що йому належать. Наприклад, обов'язок передати відповідне майно в межах великої або малої приватизації.

Держава повинна також утримувати майно у стані, що відповідає його цільовому призначенню. Це обов'язок утримання, охорони, ремонту, майна загального користування – доріг, лісів, водних та інших об'єктів.

Таким чином, змістом права приватної, як і публічної власності, як правило, є права та обов'язки. Водночас обов'язки мають, як правило, пасивний характер. Натомість в змісті права державної власності превалюють обов'язки активного характеру.

Таким чином, обсяг і характер правомочностей власника залежно від виду власності: приватна чи державна, має суттєві відмінності.

Різною є також мета права власності – задоволення приватного або публічного інтересу. Право державної власності, насамперед, зобов'язує до досягнення загального блага.

Крім того, на відміну від власника приватної власності, публічний власник не може відмовитися від права власності на майно, що йому належить. До ознак державної власності деякі дослідники відносять також територіальність її здійснення [6].

До того слід також додати, що сфера державної власності перебуває переважно під впливом принципу обмежувального режиму правового регулювання, що зводиться до можливості «здійснювати лише те, що прямо дозволено законом» [8]. У цьому полягає ще одна відмінність правових режимів публічної та приватної власності. Адже відносинам приватної власності, дотримуючись 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»

Висновки та пропозиції. Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що право державної власності, виступаючи одним з різновидів права власності, має низку особливостей,

характерних, притаманних лише йому, рис. До них слід віднести особливості суб'єкту, об'єктів, змісту права власності, мети та функцій. Особливими також є деякі підстави набуття і припинення права державної власності.

Праву державної власності притаманна соціальна функція, специфіка правового режиму об'єктів права державної власності. Метою права державної власності насамперед є досягнення загального блага. В змісті права державної власності превалюють обов'язки, до того ж активного характеру.

Список використаної літератури:

1. Харитонova О.І. До питання про характеристику державної власності. *Актуальні проблеми держави і права*. URL: <http://www.apdr.in.ua/v33/49.pdf>
2. Цивільне право України : Підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. У 2 частинах / За ред. проф. Р.Б. Шишки (кер. авт. кол.), Ч.І. Загальна. Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. 736 с.
3. Устименко В.А. Некоторые аспекты конституционно-правового регулирования отношений публичной собственности. URL: http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=493
4. Ушакова Ю.А. Поняття, зміст та форми права власності : Автореферат дис. ...канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.
5. Про приватизацію державного та комунального майна : Закон України від 18.01.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>
6. Публічна власність : проблеми теорії і практики : монографія / під заг. ред. П 88 В.А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Чернігів : Десна Поліграф, 2014. 308 с.
7. Винницький А.В. Публичная собственность. Москва : Статут, 2013. 732 с.
8. Некіт К.Г. Принципи правового регулювання відносин власності за цивільним законодавством України. *Митна справа*. 2013. № 1 (85). С. 158–164.

Kushneruk D. Legal nature and peculiarities of the state property rights

The article is devoted to the definition of the legal nature and peculiarities of the state property rights. The state property right is analyzed in order to identify its features and problems arising in this area.

It is determined that the public property right can be understood as regulated by the rules of law possibility of subjects of public relations to use (own, use, dispose of, have corporate rights, etc.) at their discretion, within their competence, the property that belongs to them. In turn, the right of public property covers such varieties as: 1) the property right of the Ukrainian people; 2) state property rights; 3) property right of the Autonomous Republic of Crimea; 4) communal property rights.

The basis of public property is state property. The state property is a special form of appropriating wealth in the interests of the state and civil society. The state property has certain characteristics that distinguish it from other forms of property.

The content of the state property right is also analyzed in the article. The differences in the content of the private property right and the state property right are revealed. The features of responsibilities in the content of the state property are established. The differences in the public property rights and private property rights by subject, object, content, grounds of occurrence and termination is analyzed.

It is concluded that the state property right has a social function, a specific legal regime of state property objects. The goal of the state property right is first and foremost the achievement of the common good. In the content of the state property right duties that are active in their nature prevail. For example, there is an obligation in the state property right to form a certain list of objects of the state property right. There is also a duty to use objects in accordance with their intended purpose. The state should also keep the property in conditions appropriate to its intended purpose.

Key words: *public property right, private property right, state, owner's powers, public interest.*