УДК 342.922:351.71

НАУКА ПРО ПУБЛІЧНЕ МАЙНО НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У XVIII – XX СТОРІЧЧЯХ

PUBLIC PROPERTY' SCIENCE ON UKRAINIAN LANDS IN XVIII – XX CENTURIES

Задирака Н.Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У XVIII – XX ст. на теренах українських земель спостерігається конституціоналізація публічного майна, закладаються основи непорушності права власності, зокрема, на публічне майно, але в аспекті здійснення жорсткого публічного (державного) управління майном, а в подальшому – й скасування права приватної власності на нього. Найбільш яскраво ці процеси відбувалися в новоствореному СРСР, зокрема в УРСР. Згодом історичні реалії засвідчили грубе порушення демократичних прав, свобод і законних інтересів людини в аспекті необмеженого права держави порушувати право на приватність, зокрема обмежуючи компетенцію в майнових відносинах.

Ключові слова: публічне майно, право на приватність, правова охорона публічного майна.

В XVIII – XX вв. на украинских землях наблюдается конституционализация публичного имущества, закладываются основы нерушимости права собственности, в частности, на публичное имущество, но в аспекте осуществления жесткого публичного (государственного) управления имуществом, а в дальнейшем – и отмене права частной собственности на него. Наиболее ярко эти процессы происходили в созданном СССР, в частности в УССР. Впоследствии исторические реалии засвидетельствовали грубое нарушение демократических прав, свобод и законных интересов человека в аспекте неограниченного права государства нарушать право на приватность, в том числе ограничивая компетенцию в имущественных отношениях.

Ключевые слова: публичное имущество, право на приватность, правовая охрана публичного имущества.

In the XVIII – XX centuries on the territories of Ukrainian lands there is a constitutionalization of public property, laying the foundations of inviolability of property rights, in particular, on public property, but in the aspect of the implementation of rigid public (State) management of property, and in the future, and the abolition of the right of private property to it. Most clearly these processes took place in the newly created USSR, in particular, in the Ukrainian SSR. Subsequently, historical realities have shown a flagrant violation of the democratic rights, freedoms and legitimate interests of the individual in the aspect of the unlimited right of the State to violate the right to privacy, including limiting the competence in property relations.

Key words: public property, right to privacy, public property' legal protection.

Постановка проблеми. У XVIII – XX ст. зародилися передумови інституту публічного майна, а в сучасний період розпочалася зміна парадигм на поточному рівні правових систем. У доктрині стали вироблятися нові, порівняно з попередніми науковими постулатами, підходи щодо сприйняття публічності та здійснення правової охорони публічного майна. Так, XVIII – XX ст. в аспекті здійснення правової охорони публічного майна пов'язані зі зміною науково-практичної парадигми управлінських процесів і сутнісного наповнення категорії «публічне майно», що має свій безпосередній вплив на правничу думку про публічне майно в новітній історичний період.

Метою статті є дослідження формування підвалин інституту публічного майна у XVIII – XX ст. та визначення його впливу на модернізацію правничої думки про публічне майно на сучасному етапі державотворення.

Виклад основного матеріалу. У XVIII – XX ст. відбувалися кардинальні зміни в соціально-економічних формаціях і щодо відповідного трактування поняття «власність» загалом. Допоки політика laissez faire упродовж XVIII ст. визначала засади господарської діяльності, публічна власність була неоспорюваною. Водночас концепція довічного домену, що панувала під час формування витоків наукової думки про публічне майно і на підставі якої держава мала єдиноосібний контроль над землею та розташованими на ній будівлями, почала видозмінюватися. До того ж, варто зауважити, що наука про публічне майно на українських землях у цей історичний період формувалася під впливом світових тенденцій.

Так, у США урядові установи володіють та розпоряджаються системою публічних шкіл, публічними транспортними комунікаціями, мостами, іригаційними греблями та спорудами, а також лініями електрозв'язку (управління та продаж електроенергії) і різноманітними підприємствами. Tennessee Valley Authority є прикладом публічної власності [1].

Натомість, на теренах українських земель, які входили до складу Росії, поняття «власність», яке на правовому рівні відобразилося в правничій думці в другій половині XVIII ст., охоплювало два різновиди – публічну та приватну. У цей історичний період більшість теоретиків сходилися на тому, що цар здійснював представництво держави у відносинах із публічного управління, зокрема щодо публіч-

ного майна, а також був наділений повноваженнями вилучати майно в суб'єктів приватного права як своїх підданих. Фактично домінував правовий режим публічного майна, а суб'єкти приватного права могли розпоряджатися особистим майном, дворяни взагалі не потрапляли під обмеження й обтяження в «державному інтересі», оскільки мали персональні привілеї [2]. У цей час продовжували діяти традиційні підходи, але з огляду на адміністративні привілеї для окремих осіб вже стали формуватися підвалини для реформування інституту публічного майна. При цьому публічний (державний) інтерес замінив собою загальний (суспільний) інтерес як критерій для реалізації відповідних процедур правової охорони вказаної вище категорії майна.

На початку XIX ст. право власності стало трактуватися як максимально повне панування особи над річчю [3, с. 13]. У XIX – XX ст. попереднє трактування права власності зумовлювало формування відповідних дефініцій публічного майна, зокрема, в контексті суб'єктивних прав особи на підставі «суспільного блага». Запропонована юридична категорія набула ролі провідного зумовлюючого фактора політики у сфері управління публічним майном, що трактується як вироблене державою, а не ринком [4, с. 29]. При цьому для публічного майна не передбачалася можливість кореляції з ринковими відносинами, а державницький підхід зумовлював домінування примусових елементів у здійсненні його правової охорони. Категорія публічності знову стала набувати соціоцентричних рис, але з урахуванням зміни в інституційно-функціональних аспектах здійснення публічного управління у вказаній сфері.

Принагідно управління публічним майном набуло позитивного адміністративного характеру в частині гарантування першочерговості публічних суспільних інтересів [5, с. 27–38]. Із цього приводу в XX ст. науковці, зокрема А. Єлістратов, вказували на публічно-правовий вимір відповідних відносин у контексті сутнісних аспектів, інституціонального виміру (органів публічної адміністрації, посад і посадових осіб, їхнього правового статусу), функціональних рис (адміністративної служби), об'єктних характеристик (об'єктів публічного права) і правового захисту [6, с. 33]. При цьому в Європі публічна власність було всеохоплюючою: включала залізні дороги, телефонні та телеграфні, радіо та телевізійні лінії зв'язку, вугільні шахти, природні ресурси та банківські установи. Важливість такої публічної власності для спільноти також призводила до встановлення комунальної форми власності на воду, електроенергію, газ, транспортну систему тощо.

У XVIII – XX ст. на теренах українських земель спостерігається конституціоналізація публічного майна, закладаються основи непорушності права власності, зокрема, на публічне майно, але в аспекті здійснення жорсткого публічного (державного) управління майном, а в подальшому – скасування права приватної власності на нього. Найбільш яскраво ці процеси відбувалися в новоствореному СРСР, зокрема в УРСР. Так, після Жовтневої соціалістичної революції види правових режимів публічного майна були істотно розширені, оскільки нормативно закріплена державна політика в частині примусової «соціалістичної націоналізації» орієнтувалася на скасування приватної власності на всі засоби виробництва, включаючи надра, земельні та лісові ресурси [7, с. 641]. Треба зауважити, що поняття «публічна власність» було найбільш охоплюючим на теренах СРСР [1]. Потім історичні реалії засвідчили про грубе порушення демократичних прав, свобод і законних інтересів людини в аспекті необмеженого права держави порушувати право на приватність, зокрема обмежуючи компетенцію в майнових відносинах. До того ж, необхідно вказати на те, що на початку XX ст. реформи супроводжувалися непослідовним здійсненням соціально-економічних перетворень, зокрема щодо відносин власності, у тому числі на публічне майно.

По суті, за радянських часів на публічне майно встановлювалася монополія державної власності, коли держава одночасно використовувала це майно в господарських відносинах [8, с. 7]. Наприклад, в умовах формування нового політичного устрою на території України відбувалися земельно-правові перетворення. Земля також входила до публічного майна, та на неї поширювався правовий режим народної власності. При цьому після практичної реалізації ідеї влади Рад публічне майно стало сприйматися як народне надбання. Зокрема, у п. 1 Декрету II Всеросійського з'їзду Рад «Про землю» від 26 жовтня 1917 р. було проголошено, що публічне майно у вигляді земельних ресурсів, які перебували в державній, комунальній та особистій власності, зокрема кабінетні, майоратні, монастирські, посесійні, селянські, удільні, церковні землі, мали безоплатно відчужуватися, набуваючи статус всенародного надбання, користуватися яким мали право всі трудящі [9, с. 17–20]. Водночас необхідно враховувати той факт, що після вказаних вище перетворень та закріплення за масами трудящих права користування землею, окремі повноваження щодо розподілу відповідного публічного майна залишилися за самоврядними органами.

У цьому контексті в п. 8 Декрету «Про землю» встановлено, що суб'єкти публічної адміністрації (центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, як правило, громади) здійснювали розподіл вказаного виду публічного майна між трудящими [9, с. 17–20].

У подальших джерелах права радянського періоду, зокрема в ст. 9 Основного Закону «Про соціалізацію землі» від 27 січня 1918 р., щодо розподілу відповідного публічного майна (земель сільськогосподарського призначення) перелік суб'єктів публічної адміністрації, репрезентований органами місцевого самоврядування, був деталізований. Федеральні та головні, а також волосні, губернські, обласні, повітові, сільські, земельні відділи рад набували повноваження на розподіл такого публічного майна на підставі його призначення [10, с. 407–419]. У формальному вимірі будь-яка форма власності на землю

як публічне майно не визнавалася, але компетенцію з розпорядження нею мали ради як самоврядні органи.

При цьому в ст. 3 Конституції УРСР від 1919 р. було закріплено основне завдання УРСР як проведення в життя заходів, безпосередньо спрямованих на формування правових режимів виключно публічного майна з ліквідацією приватної форми власності на всі засоби виробництва, зокрема на землю [11]. Це зумовило переформатування реалій тодішнього економічного ладу та підтвердило посилення позицій пропрієтарної концепції правової охорони публічного майна з ухилом на державницьке спрямування. Водночас у Цивільному кодексі УРСР 1922 р. було регламентовано дещо відмінні правові орієнтири правової охорони відносин власності. Згідно зі ст. 52 вказаного нормативно-правового акта, було визначено такі різновиди форм власності на публічне майно, як державна (націоналізована та муніципалізована), кооперативна та приватна, а також додаткові умови набуття прав на окремі види публічного майна, зокрема радіотелеграф, телеграф та інші споруди державного значення, відповідно до концесії, виданої урядом, для установ публічного права з кількістю найманих працівників, яка перевищувала визначені законом правові рамки [7, с. 643]. Разом із тим щодо більшості видів публічного майна домінувала саме держава форма власності.

До того ж, Земельний кодекс РСФСР від 1922 р. встановлював приналежність землі як публічного майна до власності робітничо-селянської держави. Щодо цього В.І. Ленін зазначав, що націоналізація такого публічного майна забезпечує скасування приватної власності [12, с. 320]. Тим не менше необхідно вказати на те, що земля як публічне майно могла входити й до комунальної власності. Зокрема, згідно зі ст. 146 Земельного кодексу УРСР від 1922 р. публічне майно, представлене міськими землями, охоплювалося поняттям «землі комунальної форми власності» [7, с. 643].

Ця ж позиція була конкретизована на підзаконному рівні, а саме: в постанові ВЦВК і РНК УРСР від 23 вересня 1925 р. про затвердження Положення про земельні розпорядки в смузі міст і містечок, норми якого регулювали специфіку землекористування на вказаних у назві акта територіях. З іншого боку, подальші конституційні та законодавчі зміни продемонстрували тенденцію до ототожнення публічного майна з державною формою власності [13].

У період НЕПу регулювання відносин щодо управління у сфері публічного майна здійснювалося на базі положень кодифікованих нормативно-правових актів, таких як Цивільний кодекс РРФСР і Цивільний кодекс УРСР, і закріплювало публічно-правові характеристики такого майна, що зумовлювало можливість держави застосовувати контрольні приватноправові інструменти стосовно суб'єктів приватного права [7, с. 642]. Після цього домінанта державницького характеру публічного майна стала провідною. До того ж, необхідно згадати про надміру жорсткі, навіть репресивні заходи здійснення правової політики з охорони публічного майна. Наприклад, можна назвати Постанову «Про насіннєву позику Україні», прийняту 19 квітня 1932 р. Політбюро ЦК ВКП(б), Постанову Політбюро ЦК КП(б)У «Про заходи щодо виконання постанов ЦК ВКП(б) про продовольчу допомогу Україні» і Постанову ЦВК і РНК СРСР «Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперації та зміцнення суспільної (соціалістичної) власності» від 7 серпня 1932 р., а також Таємну інструкцію про його застосування. У постанові від 7 серпня 1932 р. передбачалися дуже жорсткі репресивні санкції, які не включали амністії та застосовувалися в судовому порядку за розкрадання колгоспного і кооперативного публічного майна: розстріл із конфіскацією усього майна або в разі існування пом'якшуючих обставин – позбавлення волі на строк не менше 10 років із конфіскацією всього майна [14, с. 720]. По суті, такі непосильні для населення заходи з урахуванням економічної неспроможності виконувати вимоги, встановлені відповідними правовими приписами, зумовили катастрофічні наслідки для України, а саме Голодомор 1932–1933 рр.

Натомість, у повоєнні роки позиції, які домінували в аспекті здійснення правової охорони публічного майна, почали трансформуватися в Європі та на території СРСР. Так, після Другої світової війни багато західноєвропейських країн стали запроваджувати публічну власність на господарські товариства шляхом створення публічних корпорацій, наприклад, Amtak [1].

Правова охорона публічного майна розглядалася в контексті задоволення загальних потреб шляхом надання універсальних послуг і контролювання економіки [15]. У цей історичний період на теренах СРСР тоталітарні підходи реалізації правової політики щодо публічного майна стали поступатися бюрократичним процедурам. Фактично згідно з Цивільним кодексом УРСР від 1963 р. на публічне майно, яке належало державним, державно-колгоспним, міжколгоспним та іншим державно-кооперативним організаціям, могла встановлюватися державна форма власності. Таке майно перебувало в установленому законом оперативному управлінні вказаних організацій з урахуванням їхніх цілей та ідеологічних характеристик зазначеного публічного майна [13]. Загалом на цьому етапі публічне майно за суб'єктно-функціональним критерієм належало конкретним організаціям на праві оперативного управління. Компетенція цих суб'єктів була досить обмеженою, щоб держава могла контролювати діяльність відповідних суб'єктів. Окрему роль відігравала планова система, яка й на попередніх етапах характеризувалася негативними рисами та була економічно невиправданою.

Водночас у Конституції СРСР від 1977 р. щодо змістовного наповнення поняття публічного майна, яке, до речі, на конституційному рівні не було закріплено, домінував суто суб'єктний критерій. Так, у ст. 13 вказаного акта йшлося про те, що державна форма

власності, зокрема, на публічне майно має загальносоюзний характер, а також може існувати на рівні союзних, автономних республік, автономних областей, округів, країв та інших адміністративно-територіальних одиниць [16]. Тобто до публічного майна входила й комунальна власність, окрім державної. При цьому з урахуванням положень ч. 3 ст. 10 відповідного Основного Закону СРСР до публічного майна можна було опосередковано віднести й загальнонародну власність [16]. Причиною було те, що публічним майном як невід'ємним надбанням народів визнавалися земельні та водні ресурси, надра, рослинний та тваринний світ у неантропогенному стані з урахуванням територіального фактора, пов'язаного з діяльністю на конкретній території органів публічної адміністрації, таких як ради народних депутатів, і публічного інтересу суб'єктів приватного права з місцем реалізації господарської діяльності або проживання на вказаних територіях [16]. Наведена теза свідчить про те, що до комунальної власності як складової частини публічного майна в зазначений історичний період належали:

– природні ресурси, що перебували, зокрема, у формі державної або комунальної власності;

– майно, суб'єктами прав на яке виступали органи публічної адміністрації відповідних автономних і «звичайних» адміністративно-територіальних одиниць (очевидно, враховуючи високу вірогідність визнання публічного майна в селах, селищах і містах об'єктами цієї форми власності).

У цьому сенсі, на думку О.С. Комарової, прикметною характеристикою досліджуваної ст. 13 Конституції СРСР є те, що сформульована редакція виникла незадовго до розпаду цієї держави та містила компромісний шлях розв'язання проблем у частині управління публічним майном [17, с. 97–105]. Так, стосовно моделі відносин права власності на публічне майно на теренах СРСР велися дискурси про превалювання державної власності або ж запровадження багатоукладної економіки з множинною моделлю компетенції розпорядників такого майна. Відповідне твердження яскраво відобразилося під час розроблення та прийняття Основ законодавства СРСР і союзних республік про землю. Консолідовані зміни стосувалися усунення монополії державної власності на землю та забезпечення умов для формування інших видів правових режимів публічного майна.

Наприклад, в Українській РСР на підставі ст. 11 Основного Закону від 1978 р. усі види публічного майна характеризувалися державною формою власності. Принагідно враховувалися аспекти політико-правової організації СРСР і залежне місце УРСР у цій державі, незважаючи на встановлений ст. 76 Конституції СРСР суверенітет цієї союзної республіки. По суті, у цій державі фактично існували суб'єкти публічної адміністрації щодо управління публічним майном [18, с. 116–117]. До того ж, у ст. 11 Конституції СРСР йдеться про виключно державну форму власності на публічне майно, зокрема на землю [16]. У цьому контексті, як вказує С.І. Пересунько, у ч. 1 ст. 21 Основ цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік, ч. 2 ст. 89 Цивільного кодексу УРСР сформульовано правові норми щодо аксіоматичного існування виключно державної форми власності на публічне майно, яка реалізується органами публічної адміністрації загальносоюзного рівня [19, с. 74]. Тобто в аспекті розуміння природних ресурсів, зокрема землі як публічного майна в СРСР домінував державницький підхід. У джерелах права з меншими часовими межами чинності проблематика форм власності на публічне майно не виносилася на перший план. Тим не менше конкретизувалися правові титули, такі як право довічного успадковуваного володіння, оренда тощо, а також обтяження у сфері дії режимів публічного майна.

У ракурсі викладеного конституційного виміру функціонування правових режимів публічного майна треба уточнити, що Закон СРСР «Про власність в СРСР» від 06 березня 1990 р. дещо модернізував сутнісні параметри права власності на публічне майно. Зокрема, до публічного майна стали входити всі природні ресурси, на які встановлювались державна, колективна та приватна форми власності. З іншого боку, Закон не містив уточнення прав та обов'язків суб'єктів публічного та приватного права на вказане публічне майно, за виключенням поодиноких правових норм стосовно тріади права власності на земельні ресурси [17, с. 97–105]. Принагідно деталізація відповідних правових норм в ч. 1 ст. 20 досліджуваного Закону спиралася на компетенцію органів публічної адміністрації загальносоюзного рівня, в автономних республіках, областях, округах, зокрема повноваження з володіння таким публічним майном (наприклад, довічного успадковуваного володіння згідно з ч. 4 ст. 6 цього нормативно-правового акта) [17, с. 97–105]. Водночас в умовах адміністративно-командної системи проблематика, пов'язана з правами на публічне майно та управлінням ним, не отримала вичерпної уваги. Якість тогочасних доктринальних розробок не відповідала тодішнім загальносвітовим підходам. Це, зокрема, зумовило прийняття рішення про виділення зі складу СРСР незалежних держав.

Висновки. У XVIII – XX ст. на теренах українських земель публічний (державний) інтерес замінив собою загальний (суспільний) інтерес як критерій для реалізації відповідних процедур правової охорони публічного майна. При цьому спостерігається конституціоналізація публічного майна, закладаються основи непорушності права власності, зокрема на публічне майно, в аспекті здійснення жорсткого державного управління державним майном. Найбільш яскраво ці процеси відбувалися в новоствореному СРСР, зокрема в УРСР. Тим не менше зарубіжні доктринальні напрацювання щодо розуміння сутності та правових режимів публічного майна вплинули на модернізацію правничої думки про публічне майно в новітній історичний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Public ownership [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.infoplease.com/encyclopedia/business/public-ownership.html.
2. Гражданское право : в 4-х т. – Т. 2 : Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права : [учеб.] для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» / [Зенин И.А. и др.] ; отв. ред. Е.А. Суханов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 496 с.
3. Горчакова И.Ю. Конституционные основы государственной собственности в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / И.Ю. Горчакова. – Владикавказ, 2011. – 24 с.
4. Парсонс В. Публічна політика : Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Демянчука. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 520 с.
5. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Д. Галигган, В. Полянський, Ю. Старилов. – М. : Юристь, 2002. – 40 с.
6. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов ; вступ. слово В.В. Коноплева. – Симферополь : из-во «Оригинал М» Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с.
7. Право власності в Україні : [навч. посібник] / О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, О.А. Підопригора та ін. ; за заг. ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 816 с.
8. Курс государственного благоустройства (полицейского права) / А.Я. Антонович. – К., 1890. – 410 с.
9. О земле: Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // Декреты Советской власти. – Т. I. – М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – С. 17–20.
10. Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. // Декреты Советской власти. – Т. I. – М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – С. 407–419.
11. Конституція УРСР от 10 березня 1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua.
12. Ленин В.И. Полное собрание сочинений / В.И. Ленин. – М. : Издательство политической литературы, 1974. – Т. 40. – 507 с.
13. Цивільний кодекс УРСР від 18 липня 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua.
14. Литвин В.М., Мордінцев В.М., Слюсаренко А.Г. Історія України : [навч. посіб.] / В.М. Литвин, В.М. Мордінцев, А.Г. Слюсаренко. – К. : Знання, 2008. – 957 с.
15. Woodin T., Crook D., Carpentier V. Community and mutual ownership : A historical review / T. Woodin, D. Crook, V. Carpentier [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/community-mutual-ownership-full.pdf.
16. Конституция СССР от 7 октября 1977 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://constitution.garant.ru.
17. Комарова О.С. Історико-правові передумови формування комунальної форми власності на землю / О.С. Комарова // Правничий часопис Донецького університету. – 2011. – № 2 (26). – С. 97–105.
18. Бондар О.Г. Право державної власності на землю в Україні: актуальні проблеми об'єктного складу / О.Г. Бондар // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 115–120.
19. Пересунько С.І. Право державної власності в Україні (історія, сучасність, перспективи) / С.І. Пересунько. – Кіровоград : Єлисавет, 1998. – 297 с.