

## РОЗДІЛ 4 ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ГОСПОДАРСЬКИЙ ПРОЦЕС

УДК 347.218.2

### ВИДИ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

#### TYPES OF PUBLIC PROPERTY IN THE NATIONAL LEGAL DOCTRINE

Гусь А.В.,

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджуються підходи до трактування сутності та складу публічного майна в національній правовій доктрині. Проаналізовані різноманітні підходи до визначення об'єктів публічної власності, зокрема суб'єктивний і за цільовим призначенням. На основі аналізу норм чинного законодавства була запропонована класифікація видів публічного майна.

**Ключові слова:** публічне майно, публічна власність, державна власність, комунальна власність, речі, територіальна громада.

В статье исследуются подходы к трактовке сущности и состава публичного имущества в национальной правовой доктрине. Проанализированы различные подходы к определению объектов публичной собственности, в частности субъективный и по целевому назначению. На основе анализа норм действующего законодательства была предложена классификация видов публичного имущества.

**Ключевые слова:** публичное имущество, публичная собственность, государственная собственность, коммунальная собственность, вещи, территориальная община.

The article examines the approaches to the interpretation of the essence and composition of public property in the national legal doctrine. The various approaches to the definition of objects of public property are analyzed, in particular the subjective and for the intended purpose. Based on the analysis of the norms of current legislation, a classification of types of public property was proposed.

**Key words:** public property, state property, communal property, personal effects, territorial community.

**Постановка проблеми.** У сфері публічної власності багато держав, передусім ті, що належать до країн континентальної правової сім'ї, успадкувало традиції, започатковані ще юристами Стародавнього Риму, що виявляється в подібності термінології, прийнятих класифікацій майна, сформованих систем суб'єктивних прав на речі та іншого.

Система майнових відносин в Україні у ХХ ст. двічі зазнала досить радикальних змін, унаслідок яких з'явився інститут публічної власності, який поєднав у собі і спадок радянського минулого з характерною домінантою державного майна, і відроджені класичні традиції приватного права, і окремі елементи передового зарубіжного досвіду, і вітчизняні нововведення останніх років.

**Стан дослідження.** Питання правової природи публічного майна є актуальним у дослідженнях як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема таких як К.І. Апанасенко, А.В. Винницький, Р.А. Джабраїлов, В.Д. Мазасєв, В.К. Мамутов, В.А. Устименко. Водночас серед науковців не сформувався єдиний підхід до трактування поняття публічного майна, його критеріїв і різновидів, а законодавець ще й дотепер уникає вживання цього терміна. Очевидно, що без визначення цих базових категорій навряд чи

вдасться сформувати в остаточному вигляді сучасну доктрину публічної власності, а також провести якісне вдосконалення відповідної нормативно-правової бази в цій сфері, яка, на жаль, продовжує асоціюватися в багатьох з адміністративно-командною економікою, плануванням, корупцією, бюрократичною тяганиною та фатальною неефективністю.

**Виклад основного матеріалу.** Панівним сьогодні є підхід, за яким публічне майно ототожнюється з об'єктами державної та комунальної власності. Історично майно держави та майно територіальних громад (комун, муніципій) формувалося різними шляхами, однак сьогодні ці категорії об'єктів у нашій державі максимально зблизилися та входять в єдине правове поле. Яскравим прикладом є застосування Закону України «Про оренду державного та комунального майна» для передачі в користування об'єктів як державної, так і комунальною власності, різниця полягає лише в тому, що до самої процедури проведення конкурсу та визначення вартості орендованого майна застосовуються відповідні порядки: для державного майна – розроблені Кабінетом Міністрів України, для комунального – відповідними органами місцевого самоврядування. Цей висновок не ставить під сумнів самостійність місцевого само-

<sup>1</sup> Публікація містить результати досліджень, проведених за грантової підтримки Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф83/48761.

врядування та відособленість його майнової бази, а лише підкреслює, що з погляду методології та правового режиму навряд чи об'єкти комунальної власності відрізняються від державної або власності АРК істотніше, ніж, скажімо, об'єкти власності АРК – від державної. Тобто всі ці відмінності не порушують якісної єдності державного та комунального майна в рамках універсальної категорії «публічне майно».

Тож під час визначення публічного майна використовується суто суб'єктний критерій, а терміни «публічне майно» та «об'єкти публічної власності» трактуються як синоніми.

Схожий суб'єктний критерій може бути виявлений у правових системах інших країн на пострадянському просторі у ряді випадків із поправкою на відсутність самостійної комунальної форми власності. Наприклад, у Білорусі державне майно складається з об'єктів республіканської власності – власності Республіки Білорусь, а також об'єктів комунальної власності – власності адміністративно-територіальних одиниць. Аналогічним чином у Казахстані державне майно підрозділяється на республіканське та комунальне. До цих груп об'єктів власності часто застосовується термін «публічне майно».

Наукою цивільного права на основі римсько-правових традицій запропонована досить розгорнута класифікація об'єктів власності (речей), яка значною мірою знайшла відображення в чинному законодавстві, а саме в Цивільному кодексі України [1] (далі – ЦК): нерухомі та рухомі (ст. 181); подільні й неподільні (ст. 183); визначені індивідуальними чи родовими ознаками (ст. 184); споживні й неспоживні (ст. 185); складні речі та складові частини речі (ст. ст. 187, 188); продукція, плоди та доходи (ст. 189).

Крім того, за різними критеріями можуть виділятися категорії деяких специфічних об'єктів, а саме: гроші, цінні папери, цілісні майнові комплекси, корпоративні права та інше. Всі наведені вище класифікації мають універсальне, приватно-правове значення, оскільки не залежать від особи власника. При цьому цивілістична наука практично не пропонує будь-якої окремої диференціації правового режиму публічного майна, мабуть, керуючись вельми поширеною думкою про те, що форма власності повинна трактуватися суто в контексті вказівки на суб'єкт цього речового права.

Наприклад, О.І. Хоритонова вважає, що з огляду на концепцію, яка існує в сучасній цивілістиці, право публічної власності охоплює такі різновиди, як 1) право власності Українського народу, 2) право державної власності, 3) право власності АРК, 4) право комунальної власності. Тобто фактором, який об'єднує всі різновиди права публічної власності, є наявність у цих відносинах владного елемента – суб'єкта публічного права [2, с. 254].

Унаслідок цього в літературі з цивільного права, а слідом за нею у роботах з інших дисциплін питання про об'єкти публічної власності досліджуються, як правило, з використанням перерахованих вище критеріїв, які доповнюються диференціацією речей з огляду на правовий статус суб'єкта власності:

національне багатство, державне майно, майно АРК і комунальне майно.

Мабуть, єдиний критерій поділу майна, який має вихід на проблематику публічного права та специфіку об'єктів державної й комунальної власності, – це диференціація майна з огляду на його оборотоздатність (ст. 178 ЦК України). З цих позицій об'єкти державної та комунальної власності можуть бути розділені на такі групи:

- 1) публічне майно, вилучене з обігу – об'єкти виключно державної власності;
- 2) публічне майно, обмежене в цивільному обороті;
- 3) об'єкти, які належать публічному власнику та потенційно перебувають у вільному цивільному обороті.

Сучасне цивільне законодавство передбачає, що види майна, які можуть перебувати лише в державній власності, визначаються законом (ст. 326 ЦК України). Розмежування державного майна на об'єкти загальнодержавної (республіканської) власності та власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної) було покладено відповідною постановою Верховної Ради України від 5 листопада 1991 р. № 311 [3]. Цей документ був спрямований на визначення групи об'єктів, які переходили до комунальної власності або залишалися в державній. Однак багато з цих об'єктів було приватизовано в 90-х рр. минулого століття (підприємства паливно-енергетичного комплексу, електроенергетики, залізничного та повітряного транспорту та інші). З цієї причини зазначений нормативний акт, хоча й називає деякі об'єкти виключної державної власності, реально не містить відповідного переліку, оскільки його прийняття було продиктовано необхідністю розмежувати єдиний фонд державного майна (зокрема, для цілей його можливої приватизації), а не встановлювати обмеження оборотоздатності перерахованих у ньому об'єктів публічної власності. Тож необхідно було прийняти новий нормативно-правовий акт, який містив би конкретний перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, ним став Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» [4].

Сьогодні виключно в державній власності можуть перебувати такі об'єкти, які вилучені з цивільного обігу: ядерні матеріали; пам'ятки археології; підземні сховища нафти, газу та продуктів їх переробки, створені в природних ємностях; землі й певні категорії земель державної власності, визначені в ч. 8 ст. 84 Земельного кодексу України; об'єкти Червоної книги України (рідкісні й такі, що перебувають під загрозою зникнення, види тваринного та рослинного світу, які постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони), які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами й організаціями державної або комунальної форми власності, є об'єктами права відповідно державної або комунальної власності.

Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 2471-ХІІ «Про право власності на окремі види майна» [5] закріплюється перелік об'єктів, які не можуть перебувати у власності громадян, суб'єктів господарювання недержавної форми власності та міжнародних організацій інших держав на території України. Зокрема, це такі: зброя, боєприпаси (крім мисливської й пневматичної зброї та боєприпасів до неї, а також спортивної зброї та боєприпасів до неї, що придбаваються громадянськими об'єднаннями з дозволу органів внутрішніх справ), бойова та спеціальна військова техніка, ракетно-космічні комплекси; вибухові речовини й засоби вибуху; всі види ракетного палива, а також спеціальні матеріали та обладнання для його виробництва; бойові отруйні речовини; наркотичні, психотропні, сильнодіючі отруйні лікарські засоби (за винятком отримуваних громадянами за призначенням лікаря); протиградові установки; державні еталони одиниць фізичних величин; спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації; електрошокові пристрої та спеціальні засоби, що застосовуються правоохоронними органами, крім газових пістолетів і револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивою та подразнюючою дії.

Як стверджує О.В. Куций, щодо речей, які вилучені з цивільного обігу, суб'єктивні цивільні права й обов'язки виникати не можуть, адже це сфера не приватного, а публічного права, тому вони не можуть бути й об'єктами цивільних правовідносин [6, с. 13].

Тож до об'єктів, які можуть перебувати суто в державній власності, зараховано не тільки майно, яке часто іменується суспільним надбанням, але й майно, що забезпечує безпеку, обороноздатність, стратегічні та інші інтереси держави.

Вилучення певного публічного майна з обороту або встановлення обмежень щодо його оборотоздатності, як правило, супроводжується встановленням ряду публічних вимог до його змісту, виробництва, контролю за використанням та іншого. Водночас поділ майна за ознакою оборотоздатності, по суті, є також приватноправовим явищем. Ще з часів римського права належність до *res extra commercium* або до *res in commercium* відображала здатність бути предметом цивільно-правових угод, тобто так звану пасивну правоздатність речей. Звісно ж, що вилучення певних категорій майна з обороту – це не причина появи специфічного правового режиму, а скоріше наслідок. Причина ж криється у сфері публічного права й полягає в охороні та забезпеченні особливих державних (суспільних) інтересів, а також у формуванні та збереженні необхідної для цього майнової бази [7, с. 748].

Отож, мабуть, всі традиційні приватноправові класифікації речей практично нічого не дають для публічно-правової науки, оскільки вони характеризують цивільно-правові режими майна. Такі класифікації не розкривають зв'язку тих чи інших категорій об'єктів із публічними функціями та не можуть служити достатньою підставою для диференціації

управління державним майном, оскільки не відображають цілей використання об'єктів, а отже, не здатні зорієнтувати публічну адміністрацію та впорядкувати її діяльність. Наприклад, ми можемо класифікувати майно навчального закладу за різними приватноправовими критеріями, але навряд чи це принесе відчутну користь для цілей організації управління та досягнення при цьому публічного інтересу. Водночас така категорія, як призначення майна (у наведеному прикладі – забезпечення надання освітніх послуг), що є за межами цивільного законодавства, дає досить чітке уявлення про те, навіщо відповідний об'єкт перебуває у власності держави або територіальної громади в аспекті поставлених перед ними завдань та як він повинен управлятися й використовуватися.

З урахуванням вищезазначеного цивільно-правова класифікація майна видається корисною для аналізу статистики відносин публічної власності, проте не достатня для того, щоб запустити механізм публічного управління й розкрити динаміку відносин публічної власності.

Диференціація публічно-правового режиму державного та комунального майна ґрунтується в Україні на різних умовах, таких як рівень власності (держжава, територіальна громада), природні властивості об'єктів (лісові ділянки, водні об'єкти, земельні ділянки, будівлі, майнові комплекси, цінні папери та інше), сфера використання та характер цільового призначення майна тощо.

У зарубіжних правопорядках публічні домени (публічні речі) також класифікуються за різними підставами: майно природного та штучного походження, рухоме та нерухоме тощо. Однак, мабуть, основним критерієм для диференціації правового режиму об'єктів власності виступає їхнє цільове призначення та порядок використання (майно загального користування, майно публічних служб та інше). Причому цей критерій застосовується не тільки в правових системах, де існує інститут публічної власності (наприклад, у Франції), але й там, де він офіційно не визнаний стосовно диференціації правового режиму публічних речей (наприклад, у Німеччині).

Механічне перенесення зарубіжного досвіду до національного законодавства навряд чи можливе та необхідне. Водночас деякі доктринальні підходи могли б бути враховані. Звісно ж, що саме цільове призначення майна, що відображає той чи інший публічний інтерес, здатне забезпечити діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідним вектором і достатньою рушійною силою. Отже, вирішальне значення має «закріплення» майна за певною публічною функцією й постановка мети використання, внаслідок чого з'являється динаміка відносин державної та комунальної власності. На основі встановленої мети формується найбільш ефективний для її досягнення правовий механізм використання майна.

#### **Висновки.**

1) Оскільки цільове призначення публічного майна продиктоване покладеними на державу

й територіальну громаду функціями, то під час диференціації об'єктів власності на основі цього критерію ми маємо справу саме з публічно-правовою їх класифікацією, яка розкриває суть і призначення майна. Зважаючи на викладене вище, пропонуємо таку класифікацію видів публічного майна в Україні:

2) публічне майно загального користування;

3) публічне майно, яке може передаватись іншим суб'єктам із метою задоволення їхніх економічних потреб у відповідному майні;

4) публічне майно, що забезпечує надання публічних послуг (майнові комплекси установ охорони здоров'я, освіти, науки, культури, соціального забезпечення);

5) публічне майно, що забезпечує загальнозначущу економічну діяльність: енергетична, транспортна, фінансова, інформаційна та інша інфраструктура; фінансова інфраструктура; об'єкти оборонної промисловості; ядерний енергопромисловий комплекс; нафтогазовий комплекс та інше.

6) публічне майно, що забезпечує іншу публічно значиму діяльність (майно військового призначення, державні матеріальні резерви, публічне майно «апаратного» призначення).

Крім того, варто окреслити напрями подальших досліджень. Зокрема, актуальним у розвитку відносин, пов'язаних із публічним майном, залишається питання структури майнових ресурсів територіальної громади як базової суб'єктної ланки таких відносин.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
2. Харитонова О.І. До питання про характеристику права державної власності. Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 33. С. 253–259.
3. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF>.
4. Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації: Закон України від 7 липня 1999 р. № 847-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 37. Ст. 332.
5. Про право власності на окремі види майна: постанова Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 2471-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-12>.
6. Куций О.В. Щодо питань правового режиму цивільного обороту речей та їх класифікація. Право і безпека. 2012. № 3. С. 35–38.
7. Винницький А.В. Публичное имущество в России и за рубежом: проблемы идентификации и классификации. Право и политика. 2013. № 6 (162). С. 741–752.