

ПУБЛІЧНА СФЕРА І ПРАВО ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ

Крупчан О. Д.,

доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, директор НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

У статті аналізується співвідношення таких категорій як публічна сфера та право публічної власності. Робиться висновок, що публічна власність є сукупністю матеріальних благ, призначених для задоволення публічних інтересів, і вона має захищатись такими самими цивільно-правовими засобами, як і інші форми власності.

Ключові слова: власність, публічна сфера, публічна власність, приватна власність.

Достатньо поширеним і хрестоматійним є поняття публічної сфери (public sphere), в рамках якої може розгортатися обговорення суспільно значущих питань, що веде до формування інформованої громадської думки (позиції). З її розвитком пов'язана ціла низка таких інститутів як держава, громадські організації, профспілки, політичні партії, громадські рухи, засоби масової інформації (газети і журнали, телебачення і радіо, мережа Інтернет), а також інші засоби забезпечення публічного простору, такі як: парки, кафе та інші громадські місця, а також культура, що сприяють публічному життю.

На думку К. Кульчара, «до недавнього часу єдиними ресурсами, якими могли оперувати аналітики, були право (закони та підзаконні акти), гроші та людські ресурси. Дослідження, проведені останніми роками представниками адміністративних наук в плані соціології організацій, людських ресурсів та системи інформування, показали, що інформація, організація, публічні інфраструктури, час та консенсус можуть також розглядатися як ресурси дійових осіб публічної політики. Політологи наполягають на мобілізуючій політичній підтримці або силі як ресурсі тієї чи іншої дійової особи» [2, с. 36–38].

Оскільки навіть соціологи включають до поняття публічної сфери державу, виходячи з її загальносуспільного (публічного) значення як засобу забезпечення публічного простору, то держава, здавалося б, має протистояти приватній сфері, і тому державна власність як власність публічна має протистояти приватній власності. Поряд із цим у публічній сфері діють і перебувають в обороті об'єкти приватної власності, суб'єктами якої є громадські організації, профспілки, партії, рухи тощо. Тобто державна власність є публічною власністю, яка є в обороті публічної сфери і в ньому ж перебуває приватна власність.

У країнах з розвинутою ринковою економікою можна констатувати наявність збігу суспільного і державного, в країнах з перехідною економікою, до яких все ще належить Україна, говорити про таке все ще не доводиться. Тут продовжується недосконала політика з культивування олігархічних кланів на тлі державної власності, яка так і не стала суспільною. Публічна (суспільна) сфера спирається на недосконалу суспільну власність приватного характеру.

У процесі так званого роздержавлення та приватизації державної власності, на перших етапах переходу економіки у «ринкове русло», було видано та прийнято велику кількість нормативно-правових актів – потрібних та не дуже, дублюючих та повторюючих один одного. Назріла невідкладна проблема серйозної кропіткої обробки цього масиву нормативно-правового матеріалу, його систематизації та кодифікації [3, с. 346].

Державу в умовах розвинутих і цивілізованих ринкових відносин і представницької демократії необхідно розглядати як інструмент виявлення і реалізації публічного (громадського) інтересу і, отже, як суб'єкт публічної сфери. Щодо нинішньої Української держави, то вона не тільки не є суб'єктом публічної (суспільної) сфери, а й прямо протистоїть їй, руйнує її, розростається за рахунок неї, наносячи колосальний збиток розвитку громадянського суспільства, оскільки олігархат використовує державу у власних, не суспільних, не публічних цілях поза публічною сферою. Дійсно, для того щоб держава була інструментом реалізації публічного суспільного інтересу, необхідно, щоб в суспільстві існували механізми для прояву цього суспільного інтересу, які і складаються на основі зіткнення приватних інтересів в рамках дійсного громадянського суспільства, багатопартійної системи, представницької демократії.

Отже, реалізація суспільного інтересу в умовах пригніченої публічної сфери може набути форми загальнонаціональної катастрофи у вигляді непокори державній владі більшості народонаселення і суб'єктів публічної сфери. Слід зазначити, що державна власність може бути задіяна в публічній сфері в тій мірі, в якій суспільство є власником того, що належить державі – саме від вирішення цього питання залежить форма власності. І в цьому сенсі ми можемо говорити про те, що державна власність є суспільною не сама по собі (в силу юридичної приналежності), а лише в тій мірі, в якій держава контролюється суспільством. Власність є громадською настільки, наскільки існуючі політичні, економічні та соціальні механізми дозволяють суспільству контролювати державу, яка цією власністю управляє. Саме ці механізми громадського контролю за діяльністю держави і становлять публічну сферу. Чим більш розвинені ці механізми, тим більшою мірою суспільною є державна власність, а

держава може розглядатися як суб'єкт публічної сфери. Якщо ж механізми громадського контролю не розвинені, то держава стає самостійною силою, яка має завдяки володінню власністю свої власні економічні і корпоративні інтереси, які не обов'язково збігаються, власне кажучи, з інтересами суспільства, яке виявляється підлеглим і залежним від держави.

У цьому випадку інтереси держави «приєднуються» до інтересів чиновницького апарату, а державна власність набуває негативного (непублічного) приватного характеру, оскільки реально контролюється і слугує інтересам лише незначної частини суспільства. До речі, приватного характеру власності додає не сама приналежність її певній особі, а саме реальна приналежність частині суспільства (у формі особистого, акціонерного, номенклатурного чи іншого типу володіння нею). У цьому випадку приватна власність протистоїть не державній, а суспільній власності. Отже, суспільний характер державної власності залежить від ефективності громадського контролю над державою, який і становить основу сучасної публічної сфери.

Таким чином, публічна сфера – це сфера функціонування держави, її інститутів і елементів, утворень, публічних об'єднань, таких як профспілки, політичні партії, рухи, інші громадські організації на основі публічної власності, з використанням макроструктурних і інфраструктурних ресурсів публічної сфери.

Інфраструктурний ресурс охоплює все майно, яке є в розпорядженні різних дійових осіб, включаючи публічних дійових осіб, які є його власниками або набули право користуватися ним (використовуючи, наприклад, оренду приміщення). Публічне майно є дуже різноманітним: це національні або федеральні дороги, ріки, публічні ліси, різного роду старовинні будівлі (історичне надбання) або нові будівлі (адміністративні, культурні центри тощо). Будь-яка публічна політика користується досить значними дотаціями в публічну інфраструктуру: найменше дотуються окремі будівлі, в яких розміщені служби з розробки та впровадження публічної політики, найбільше дотовані ті, які користуються широким простором (наприклад державні ліси). Деякі види політики чітко спрямовані на зміцнення цієї дотації, наприклад, у випадку урбаністичної політики, яка традиційно спирається на земельні резерви, або політики забезпечення соціальним житлом, яка спирається на будівництво муніципального житла з помірною квартплатою [1, с. 111].

Українське законодавство, як і законодавства більшості країн світу, не знає легального терміна «публічна сфера», термінологічний довідник електронної бази даних Верховної Ради України доводить це переконливо.

Поряд із цим Цивільний кодекс Республіки Молдова оперує такими терміно-поняттями як «приватна сфера» і «публічна сфера» по відношенню до речей. Доцільно навести повне викладення ст. 296 цього Кодексу «Речі публічної сфери і речі приватної сфери: речі, які належать державі або адміністративно-територіальним одиницям, *відносяться до приватної сфери* (курсив наш – О. К.), якщо законом або у порядку, встановленому законом, вони не віднесені до публічної сфери. До публічної сфери держави або адміністративно-територіальних одиниць відносяться речі, визначені законом, а також речі, які за своїм характером є майном суспільного користування або майном, що являє суспільний інтерес. У суспільних інтересах майно підлягає наданню для державної служби чи будь-якій іншій діяльності, що задовольняє потреби суспільства, без надання безпосереднього доступу останнього до використання майна за вказаним призначенням. Всі багатства надр, повітряний простір, води і ліси, що використовуються в суспільних інтересах, природні ресурси економічної зони і континентального шельфу, шляхи сполучення, а також інші речі, визначені законом, є об'єктами виключно публічної власності. Речі публічної сфери є невідчужуваними, на них не може бути звернене стягнення і до них не застосовується строк позовної давності. Право власності на ці речі не припиняється внаслідок невикористання і не може набуватися третіми особами внаслідок набувальної давності».

Ринкова економіка є природною основою громадянського суспільства і необхідною умовою розвитку публічної сфери в тій самій мірі, в якій зусилля суспільства спрямовані на розвиток ринку і приватного підприємництва.

Питання про співвідношення ринку і публічної сфери не просте, як може здатися на перший погляд. Воно є другим після питання про співвідношення держави та публічної сфери. З одного боку, ринок і відносини приватної власності є необхідним фундаментом розвитку публічної сфери, основою її економічної незалежності від держави. З іншого боку, необхідність розвитку публічної сфери пов'язана якраз з тим, що в суспільстві існують проблеми, які неможливо розв'язати на рівні приватних зусиль, і для свого вирішення потребують безпосередньої участі суспільства. Причому обсяг цих проблем в міру розвитку суспільства наростає і буде наростати.

Слід наголосити, що до деякої міри вирішення проблем розбудови публічної сфери може бути і приватною справою. Все-таки незаперечним є той факт, що сфера ця набуває сьогодні загальнонаціонального значення, оскільки від рівня її розвитку залежить вже не тільки добробут і успіхи окремих особистостей або груп, а і конкурентні можливості суспільства в цілому, його стартовий потенціал для позиціонування у сучасному світі. Те, що може розглядатися як неефективна інвестиція на рівні приватного вкладення, стає необхідним моментом успіху суспільства в цілому, коли йдеться про цю сферу.

Будь-яка держава має дбати про управління державною власністю. З позицій забезпечення такої важливої функції держави як ефективне використання державної (публічної) власності вкрай важливо, щоб обсяг і склад державної власності мав бути таким, аби держава могла управляти тим майном, яке необхідне державі для реалізації власних публічних повноважень. При цьому державна власність не повинна бути джерелом збагачення окремих людей, створення тіньових капіталів. Державна власність, як власність публічна, не може шкодити правам і інтересам окремих людей, їх колективів, груп тощо. Згідно з ч. 7 ст. 41 Конституції України використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Держава, спираючись на державну власність, використовує всі свої можливості для забезпечення рівності і рівноправності всіх форм власності на підставі міцного правопорядку у відповідності із конституційними приписами. Проте це не значить, що держава у своїй діяльності може спиратися лише на державну власність. Держава активно залучає при виконанні своїх функцій інші форми власності через публічну сферу, які в такому випадку набувають рис публічної власності.

Право власності передбачає рівність і однакові можливості всіх його суб'єктів, тобто всі власники, в тому числі і держава, є рівноправними і незалежними у здійсненні правомочностей власності. Звідси право публічної власності реалізується у публічній сфері, в тому числі і державою по відношенню до публічної власності, вираженої у формі державної власності через здійснення правомочностей публічними власниками.

В Україні визнаються і захищаються рівним чином приватна, державна, комунальна й інші форми власності. Поняття «форма власності» є такою категорією, яка являє собою спосіб організації відносин власності, і, врешті-решт, спосіб господарювання. Форма власності характеризує економічну сторону відносин у сфері присвоєння об'єктів матеріального світу. Правовий зміст відносин власності розкривається в повноваженнях власника: володінні, користуванні та розпорядженні майном. Звідси виходить, що форма власності більшою мірою є економічним явищем і не має в собі відповідного правового змісту для того, щоб бути юридичною категорією.

У цивільному обороті форма власності, можливо, не має такого правового значення. Поряд із цим форма власності має власне правове призначення. Воно виражається в тому, що з її допомогою законодавчо закріплюється економічна модель, заснована на визнанні існування і рівності правового захисту приватних і суспільних форм власності, а також за допомогою закріплених у законі форм власності забезпечуються певні пріоритети для найбільш перспективних форм господарювання. Наприклад, в процесі приватизації, проведеної на початку 90-х років ХХ ст., сформувалася за рахунок державної власності основа для розвитку приватної власності як основи ринкової економіки. Більше того, за допомогою форми власності точніше встановлюються: статус суб'єктів відносин власності, їх повноваження, особливо це стосується суб'єктів права державної і комунальної форм власності; соціально-політичне призначення і правовий режим використання найважливіших для суспільства об'єктів. Так, у ст. 13 Конституції України закріплюється, що 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 є об'єктами права власності Українського народу.

Проте, на нашу думку, за всі роки незалежності України по відношенню до форм власності сталася певна гіпертрофія: у суспільно-публічних стосунках в державі необгрунтовано надано пріоритет приватній власності у порівнянні із формами публічної власності. У зв'язку із цим слід погодитись і підтримати позицію українських дослідників В. А. Устименко і Р. А. Джабраїлова щодо того, що «не втрачає гостроти і актуальності питання попередження спроб, які націлені на знищення конкретних форм власності в рамках відповідного типу власності. Судячи по економіко-правовій конфігурації суспільних відносин, яка домінує в Україні протягом багатьох років, складається однозначна впевненість про ущемлення «прав» публічної власності. А в останні роки сам публічний власник всіяко потурає скороченню обсягу публічної власності в економіці країни, підкреслюючи всяк раз правильність своїх дій різного роду лозунгами, як-то з метою залучення іноземних інвестицій. Часто-густо ці інвестиції не проглядаються і доводиться говорити про розкрадання публічної власності» [5, с. 21–22].

Слід зазначити, що ще багато років тому В. М. Селіванов визначав пріоритет публічно-правового режиму регулювання економічних відносин: «Монопольний пріоритет публічно-правового режиму регулювання економічних відносин, що був обумовлений головним чином політичними мотивами захисту інтересів радянської держави, має поступатися сьогодні балансу взаємодії принципів та норм публічного і приватного права як органічних складових єдиної національної правової системи України. Йдеться про стратегію формування і розвитку такої правової системи, яка б гармонійно забезпечувала взаємодію об'єктивно існуючих у суспільстві як приватних, так і публічних інтересів особи, суспільства та держави, їх взаємну відповідальність, застосовуючи при цьому адекватні форми і методи правового регулювання. Зокрема, йдеться про створення принципово нової правової моделі економічних відносин громадянського суспільства в Україні, основою якої мають бути публічно

визнані приватноправові засади, і, в першу чергу, неприпустимість свавільного втручання держави, її органів та посадових осіб у приватноправові відносини громадян та приватних юридичних осіб за умови, що вони не виходять за межі закону, а також юридична рівність, вільне волевиявлення, майнова самостійність та свобода договорів учасників господарських (у широкому розумінні) відносин, здолання незаконного позбавлення права власності, судовий захист майнових і особистих немайнових прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у разі їх порушення тощо» [4, с. 16–17].

Статті 326, 327 ЦК України закріплюють державну та комунальну форми власності. Вони відповідають двом видам публічної влади – державній та місцевого самоврядування та забезпечують їх функціонування з метою реалізації їх компетенції. Виділення цих форм власності зумовлено різною соціальною природою державної влади і влади територіальних громад. Так, влада місцевого самоврядування звернена до самостійності населення у здійсненні місцевих справ і відповідальності за вирішення загальних завдань спільного проживання на певній території. Економічною основою такої самостійності і відповідальності виступає комунальна власність. Ці форми разом з тим мають спільні ознаки: цільову спрямованість, однорідність об'єктів і суб'єктів (публічно-владні утворення), правовий режим регулювання. Державна і комунальна форми власності якісно не відрізняються ні за джерелами утворення і відтворення, ні за методами управління, ні за економічним змістом, ні за формами і кінцевими цілями використання, їх статус практично не розрізняється в цивільному законодавстві. Характер даних форм найбільш яскраво проявляється в публічно-владному способі привласнення і розпорядження власністю. У цьому сенсі вони є видом усупільненої власності, яку в економічній та правовій літературі називають публічною. При цьому узвичаєною є думка, що приналежність матеріальних благ громадянам та юридичним особам, тобто суб'єктам цивільного (приватного) права, є відносинами приватної власності і які априорі є відносинами більш поширеними у суспільстві і такими, що мають визначальне значення. Приналежність же цих благ державним і комунальним утворенням (публічна власність) є більш звуженими відносинами власності. Таким чином, у змісті права власності не відтворюється стан речі у цивільному обороті, втягнення її у спосіб господарювання, статус суб'єкта права, рівень здійснення повноважень власника. Участь публічно-владних утворень у господарському обороті певною мірою обмежує природу відносин власності, заснованої на свободі присвоєння та розпорядження об'єктами власності. Публічна власність розуміється у вузькому і широкому значенні слова. Широке поняття публічної власності, що включає державну і комунальну форми власності, отримало своє закріплення в законодавстві України. У вузькому розумінні публічна власність розуміється як сукупність природних і майнових об'єктів, що знаходяться в загальнодоступному, публічному користуванні всього суспільства, всіх громадян (земля, повітряний простір, води, ліси, споруди, заклади і т. д.). У цьому сенсі публічна власність вбачається як спосіб привласнення членами суспільства особливо цінних матеріальних благ і як сукупність загальнодоступних об'єктів для задоволення загального блага.

Публічна власність використовується і для позначення особливого режиму використання державного та комунального майна, які мають некомерційний характер. Відносно майна, що перебуває у публічній власності, можуть виключатися деякі правочини, оскільки воно не може бути відчужене. Особливий режим публічної власності полягає в її призначенні служінню загальним інтересам суспільства. Практично це означає, що державна і комунальна власність, як власність публічна, може належати як до сфери публічної, так і до сфери приватної. Тому об'єкти державної і комунальної власності розмежовуються на ті, що беруть участь у цивільному обороті, і на ті, які такої участі не беруть або їх участь в цивільному обороті обмежена. Публічна власність має пріоритетний соціальний зміст. Суб'єктами цієї форми власності є публічні утворення або соціальні спільноти, що виражають і забезпечують публічний, соціальний інтерес. При цьому об'єкт публічної власності пристосований до загального користування, тоді як об'єкт приватної власності слугує для задоволення особистих чи обмежених групових інтересів. Використання публічної власності і розпорядження нею має характер задоволення множинних інтересів, а приватної власності – характер індивідуальний, господарський. При цьому згідно з ч. 4 ст. 13 Конституції України «Держава забезпечує захист прав всіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом».

У словосполученні «публічна власність» прикметник «публічна» підкреслює приналежність якій-небудь спільноті, насамперед сукупності всього населення і його представнику або різним сукупностям осіб, майновий інтерес яких уже відділений від конкретних особистостей і трансформований в інтерес загальний, тобто публічний. Водночас публічність передбачає використання публічно-владних інструментів здійснення права публічної власності. Властивість публічності зумовлює цільову спрямованість використання публічної власності, яка проявляється в суспільно корисних цілях, які зачіпають інтереси більшої частини населення. Публічність також означає відкритість власності для користування громадянами. Таким чином, поняття «публічна власність» є не збірним терміном понять державної і муніципальної власності, а характеризує більш якісну категорію, яка відображає єдність

соціально-правових ознак цих суспільних форм власності. Поняття публічної власності в співвідношенні з приватною власністю чіткіше окреслює проблему генетичного джерела в дихотомії приватного і публічного права. Виділення категорії публічної власності більшою мірою відповідає об'єктивному поділу економічного життя сучасних держав на приватну і публічну сфери. Поняття публічної власності можна уявити як відносини володарювання (панування) над певними об'єктами з метою задоволення публічних інтересів суспільства, держави, населення окремих регіонів або муніципальних утворень, що здійснюються народом або населенням безпосередньо або за допомогою публічних утворень (держави, державних утворень, комунальних утворень).

Отже, публічна власність – це також сукупність матеріальних благ, призначених для задоволення публічних інтересів, і вона має захищатись такими самими цивільно-правовими засобами, як і інші форми власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кньопфель Пітер, Ларю Корін, Барон Фредерік, Малишева Наталія. Аналіз і пілотаж публічної політики. Київ, 2010. 424 с.
2. Кульчар К. Социологизм в буржуазной теории прав // Критика современной буржуазной теории права: сборник статей / под ред. В. А. Туманова. Москва, 1969. С. 56–71.
3. Рубаник В. Е. Собственность в истории российской и украинской систем права: общее и особенное (отношения собственности в восточнославянской традиции правового регулирования: историко-правовое исследование). Харьков, 2004. 520 с.
4. Селіванов В. М. Методологічні аспекти аналізу трансформації відносин власності в Україні. Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні. Збірник наукових праць. Київ, 1997. 58 с.
5. Устименко В. А., Джабраїлов Р. А. Конституционное регулирование отношений собственности в Украине. Донецк, 2012. 54 с.

Krupchan O. Public sphere and public property law

The article analyzes the correlation of such categories as the public sphere and the law of public property. It is concluded that public property is a collection of material goods intended to satisfy public interests and it must be protected by the same civil means as other forms of ownership.

Key words: property, public sphere, public property, private property.