

УЧАСТЬ ДЕРЖАВИ У РОЗПОРЯДЖЕННІ ОБ'ЄКТАМИ ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

У статті розкриваються питання участі держави у процесі розпорядження об'єктами права власності Українського народу. Автором розв'язується низка взаємопов'язаних завдань, спрямованих на аналіз основних рис інституту власності Українського народу; визначення видів об'єктів права власності Українського народу; з'ясування стану нормативного закріплення права громадян на доступ до об'єктів власності Українського народу; обґрунтування доцільності закріплення за державою повноважень щодо розпорядження об'єктами права власності Українського народу.

Ключові слова: власність, власність Українського народу, державна власність, держава, громадяни, органи державного управління, адміністративне право.



**Джарти Вікторія
Василівна,**

аспірантка кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету Київ-
ського національного
університету імені
Тараса Шевченка

Проблеми права власності завжди привертали до себе увагу науковців, насамперед економістів, соціологів та юристів. Зі здобуттям Україною незалежності почалося вивчення проблем власності Українського народу вченими-правознавцями, серед яких слід відзначити В. Галунька, Л. Заставську, О. Кравчука, В. Мамотова, В. Носіка, Г. Марченка. Однак з часом виявилось, що чимдалі більшої значущості набуває питання про участь держави в розпорядженні об'єктами права власності Українського народу.

Отже, мета нашої статті – установити причини, межі та перспективи участі держави у процесі розпорядження об'єктами права власності Українського народу. Досягнути поставленої мети можна у процесі розв'язання низки взаємопов'язаних завдань, спрямованих на аналіз основних рис інституту власності Українського народу; визначення видів об'єктів права власності Українського народу; з'ясування стану нормативного закріплення права громадян на доступ до таких об'єктів; обґрунтування доцільності закріплення за державою повноважень щодо розпорядження об'єктами права власності Українського народу.

Категорія «власність Українського народу» увійшла до правничого обігу з прийняттям Конституції

України, у ст. 13 якої зазначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які містяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [1]. Стаття 324 Цивільного кодексу України фактично повторює названі вище конституційні положення [2].

Учені обґрунтували висновок, що власність Українського народу становить собою особливу частину майна, що призначене для задоволення потреб усього суспільства і втілює у собі загальний суспільний інтерес. На відміну від «звичайної» державної власності, майнові об'єкти якої можуть змінюватися і відрізнятися в кожній країні відповідно до її історичних, економічних та інших особливостей, так звана суспільна власність практично всюди має однаковий склад майнових об'єктів. До таких об'єктів зазвичай відносять: повітряний простір над територією країни, територіальне море та континентальний шельф, дно та надра територіального моря; внутрішні морські води та дно внутрішніх морів; морські берегові смуги встановленої законом ширини; русла судноплавних річок з береговими смугами встановленої законом ширини; озера, лагуни та інші водоймища природного походження; порти, гавані, затоки, рейди та бухти, а також дамби, моли, хвилерізи, маяки та інші берегові споруди; дороги, шосе та мости загального користування зі смугами відчуження і допоміжними спорудами та службами; рови, греблі, водосховища, канали,

насипи і котловани, збудовані з метою іригації, меліорації та інших суспільно необхідних і корисних цілей; площі, тротуари, громадські парки, громадські рекреаційні зони тощо [3].

Проте в Україні, як бачимо, окремими об'єктами власності Українського народу (наприклад, землею) досить вільно розпоряджається держава або/та органи місцевого самоврядування, передаючи її в оренду або/та власність фізичним чи юридичним особам. З огляду на це актуалізується питання щодо сутності та змісту повноважень держави (органів місцевого самоврядування) у цій сфері.

Слід зауважити, що вітчизняні науковці по-різному трактують сутність власності Українського народу. Так, І. Каракаш у своїх працях розвиває теорію «поділеної власності». На його думку, власність народу України повинна ґрунтуватися не на поділі цілісної природи за об'єктами або повноважень володіння, користування і розпорядження природними ресурсами, а на розподілі функцій, пов'язаних з реалізацією відповідних повноважень власності, між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. І. Каракаш приєднується до думки, що існує фактична неможливість «здійснення народом своїх правомочностей як суб'єктом права власності на природні об'єкти» і «у цьому зв'язку більш придатним є юридичне закріплення... не права власності народу на природні об'єкти, а права народного надбання природних багатств. Народне надбання – це те, що освоювалось, облагороджувалось,

натуралізовувалось і на цій підставі дісталось від минулих поколінь народу теперішнім поколінням і підлягає передачі майбутнім поколінням народу» [4].

У свою чергу В. Носік пропонує й обґрунтовує конструкцію «дворівневої власності на землю», за якою право власності держави, юридичних осіб і громадян (право нижчого рівня) є похідним та залежним від права власності Українського народу (права вищого рівня). «Суб'єктами права власності на землю виступають на вищому рівні Український народ як громадяни України всіх національностей. На нижчому рівні суб'єктами виступають фізичні і юридичні особи, держава і територіальні громади як юридичні особи приватного права. При цьому Конституція України не передбачає можливості використання землі... іноземними державами, міжнародними організаціями, фізичними і юридичними особами на титулі права власності» [5, с. 118].

М. Шульга доводить, що народ не може повсякденно здійснювати правомочності власника; за своєю економічною природою власність Українського народу на землю є фактично державною, а народ і держава як суб'єкти права власності не можуть протиставлятися [6, с. 69].

Л. Заставська вважає, що право власності Українського народу на землю слід «розглядати як проголошення суверенного права Українського народу шляхом здійснення органами публічної влади в Україні законодавчої та правотворчої функції визначати правовий режим земель України, встановлювати компетенцію

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у галузі регулювання земельних відносин, а також розпоряджатися землями державної і комунальної власності» [7, с. 128–129].

Очевидно, що більшість дослідників не схильні сприймати положення ст. 13 Конституції України буквально, але ми переконані, що це необхідно робити хоча б на ідеологічному рівні. Так, конституційним закріпленням категорії «власність Українського народу» підкреслюється мета соціального служіння держави Українському народу, наголошується, що первинним власником на території держави є саме Український народ, забезпеченню і реалізації інтересів якого має бути підпорядковано діяльність держави та органів місцевого самоврядування. З іншого боку, закріплюючи за народом право власності на певні об'єкти, Конституція України тим самим закладає і необхідну матеріальну основу народного суверенітету, створює економічне підґрунтя для реалізації останнім належної йому влади.

Аналізуючи зазначену категорію з правової точки зору, зазначимо, що тут ситуація є більш складною: з одного боку, очевидним є той факт, що Український народ не може бути повноцінним власником певного майна, оскільки для вступу у правовідносини йому необхідно набути низку юридичних формальностей (визначити чисельність населення, самоорганізуватися в одну з правових форм, виокремити об'єкти права власності, набути юридично-владних повноважень тощо) [8]. З іншого боку, це не дає підстав для ігнорування

самостійного значення права власності Українського народу в системі інших видів власності, що виявляється в наведеному нижче.

1. Громадяни України отримують можливість поряд із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права приватної власності вільно користуватися також і об'єктами права власності Українського народу, що, безперечно, суттєво розширює їх правовий статус. Разом із цим викладене не означає, що приватні особи щодо таких об'єктів мають лише правомочність користування. Так, аналіз положень Водного кодексу України, який визначає особливості поводження з водами як одним з об'єктів права власності Українського народу, показує, що громадяни України у цій сфері мають чимало прав. Зокрема відповідно до ст. 11 Кодексу вони уповноважені:

- брати участь у розгляді місцевими радами та державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

- за погодженням з місцевими радами та державними органами виконувати роботи з використання й охорони вод і відтворення водних ресурсів за власні кошти та за добровільної участі членів об'єднань громадян;

- брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів,

перевірок виконання водокористувачами водоохоронних правил і заходів та вносити пропозиції з цих питань;

- здійснювати громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення щодо розміщення, проектування та будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод, у порядку, що визначається законодавством;

- здійснювати громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

- одержувати у встановленому порядку інформацію про стан водних об'єктів, джерела забруднення та використання вод, про плани і заходи щодо використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів;

- подавати до суду позови про відшкодування збитків, заподіяних державі і громадянам унаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод;

- здійснювати інші функції щодо використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів відповідно до законодавства [9].

Наявність перелічених прав громадян щодо водних ресурсів, на наш погляд, є прямим наслідком існування права власності Українського народу, що не може бути реалізоване повною мірою за відсутності у власників (громадян України) широких можливостей щодо названих об'єктів. Як і будь-який інший власник, громадянин щодо об'єктів власності Українського народу зацікавлений у дбайливому користуванні ними, у їх відтворенні, участі у процесах,

пов'язаних з вирішенням юридичної або фактичної долі того чи іншого з них. Відповідно названі вище права громадян спрямовані на формування у них реального ставлення до водних ресурсів як до об'єктів належного їм права власності. Інакше кажучи, відсутність у Конституції України положення про існування інституту права власності Українського народу зробила б непотрібним (недоцільним) надання громадянам будь-яких повноважень щодо таких об'єктів.

Однак зазначений вище перелік прав громадян щодо водних ресурсів вимагає певного розширення та конкретизації. Насамперед ідеться про те, що громадянам України доречно було б надати право не лише вимагати в судовому порядку відшкодування збитків, заподіяних державі і громадянам унаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод, але й право вимагати припинення (розірвання) відповідних договорів, предметом яких є користування водними ресурсами. Щодо конкретизації прав громадян слід зауважити, що деякі з названих прав характеризуються високим рівнем фіктивності, оскільки не підкріплені відповідними кореспондуючими обов'язками. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 11 Водного кодексу України громадяни мають право здійснювати громадську експертизу з питань розміщення, проектування та будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод. Проте у Водному кодексі України не закріплено обов'язок уповноваженого суб'єкта публічного управління під час прийняття відповідного

рішення розглянути та врахувати результати громадської експертизи. Для посилення рівня гарантованості цього права слід передбачити в Кодексі, що неврахування результатів громадської експертизи під час прийняття суб'єктом публічного управління відповідного юридичного акта є підставою для визнання такого акта нечинним у судовому порядку. Лише так, на наш погляд, може бути забезпечена і реальність участі громадян України у процесах, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права власності Українського народу, і гарантованість їх статусу як реального, а не фіктивного власника названих об'єктів. Інакше таким власником, причому повноправним, будуть відчувати себе суб'єкти публічного управління.

Такі тенденції сьогодні проявляються вже доволі яскраво, особливо щодо таких об'єктів права власності Українського народу, як земля та ліси. На це впливають, звісно, різні чинники, але не в останню чергу – повне ігнорування прав громадян щодо користування об'єктами права власності Українського народу – землею та лісами – у Земельному та Лісовому кодексах України [10; 11]. Так, у Земельному кодексі взагалі немає такої категорії, як право загального користування (тут є лише окремі положення про землі загального користування садівницького товариства та про землі загального користування дачного кооперативу), яке, власне, і закладає квінтесенцію інституту права власності Українського народу. Ситуація з користуванням громадянами України лісами є дещо

кращою (на нормативному рівні), проте у цій сфері правовий статус громадян теж вимагає зміцнення – насамперед шляхом уведення норм, які б зобов'язували суб'єктів публічного управління враховувати інтереси громадян України під час розробки та прийняття рішень з питань користування, володіння та розпорядження лісами.

Отож з огляду на ситуацію, що склалася наразі в досліджуваній сфері, логічним і необхідним виглядає прийняття закону України «Про правовий статус об'єктів права власності Українського народу». Такий закон міг би стати формою конкретизації ст. 13 Конституції України, а також визначив би загальні засади та порядок користування природними об'єктами права власності народу громадянами України.

2. Закріплення права власності Українського народу на нормативному рівні та наявність конституційних гарантій щодо користування природними об'єктами права власності народу дозволяє розглядати останнє як суб'єктивне публічне право, тобто засновану на нормах публічного (адміністративного) права можливість приватної особи вимагати від публічної адміністрації такої поведінки, яка б задовольняла її інтереси. Цілком очевидно, що держава має гарантувати постійний та безумовний доступ громадян до об'єктів права власності Українського народу, а громадяни можуть спонукати суб'єктів публічного управління до виконання їх обов'язків шляхом звернення до адміністративного суду.

Отже, власність Українського народу є самостійною, хоча й специфічною формою власності, яка вимагає подальшого нормативного оформлення, що має здійснюватися шляхом конкретизації порядку розпорядження державою та органами місцевого самоврядування названими вище об'єктами.

Доречно зауважити, що сьогодні держава або (та) органи місцевого самоврядування, передусім з економічних причин, не можуть відмовитися від користування об'єктами права власності Українського народу. Однак очевидно, що такі правовідносини потребують належного теоретичного обґрунтування та нормативного закріплення.

Отже, щоб нівелювати непорозуміння в питаннях розмежування категорій «власність Українського народу» та «державна власність», щоб легалізувати участь держави в управлінні об'єктами права власності Українського народу, щоб встановити єдині правила розпорядження такими об'єктами, а також з метою зміцнення гарантій доступу громадян України до об'єктів права власності Українського народу доцільно запровадити подвійну конструкцію державної власності.

Подвійна конструкція державної власності особливо чітко виділяється у країнах континентальної правової сім'ї. У країнах, які запозичили ідеї Кодексу Наполеона, є два різновиди державної власності – публічноправова та приватноправова. Аналогічний поділ існує і щодо муніципальної власності. У країнах системи загального права, де не знають формального

поділу на публічне та приватне, немає й нормативного розмежування державної власності на два різновиди. Але в законодавчих актах, що встановлюють правовий режим окремих видів державного майна, досить чітко проявляються ті ж ознаки, які властиві аналогічним об'єктам публічної або приватноправової власності за континентальним правом. Наявні у країнах загального права характеристики типу «комерційна і некомерційна державна власність», «конкурентний та неконкурентний сектори держави» підтверджують фактичне існування двох різновидів власності [3].

Таким чином, з викладеного можна зробити висновок про необхідність розглядати (на юридичному рівні) власність Українського народу як публічноправовий елемент державної власності. Що це дає? По-перше, таким чином легалізується об'єктивно наявна участь держави у розпорядженні об'єктами права власності Українського народу; по-друге, виділення названих двох видів державної власності передбачає існування й різного режиму розпорядження відповідними об'єктами, що має визначатися нормами публічного (адміністративного) права та нормами приватного (цивільного, господарського) права; по-третє, відповідно до ч. 3 ст. 13 Конституції України власність зобов'язує. У нашому випадку це означає, що публічноправова власність, перебуваючи в розпорядженні держави, буде зобов'язувати її, з одного боку, гарантувати безумовний доступ приватних осіб до відповідних об'єктів, а з іншого – здійснювати заходи, спрямовані на збере-

ження та розпорядження об'єктами права власності Українського народу з обов'язковим урахуванням публічного (народного) інтересу.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.
3. Сосна С. А. Государственная собственность: есть ли предел приватизации (взгляд юриста) / С. А. Сосна // Государство и право. – 2004. – № 12. – С. 26–34.
4. Каракаш І. Право поділеної власності на природні ресурси у законодавстві України / І. Каракаш // Право України – 2001. – № 3. – С. 83–85.
5. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Конституція України : наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. / ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. – Х. : Право; К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.
7. Заставська Л. П. Право власності на землю в Україні (розвиток та основні риси) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Лариса Павлівна Заставська. – К., 2003. – 179 с.
8. Соловьев С. Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования / С. Г. Соловьев // Современное право. – 2008. – № 4. – С. 41–45.
9. Водний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
10. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
11. Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

Джарты В. В. Участие государства в распоряжении объектами собственности Украинского народа.

В статье раскрываются вопросы участия государства в процессе распоряжения объектами права собственности Украинского народа. Автором решается ряд взаимосвязанных заданий, направленных на анализ основных признаков института собственности Украинского народа; определение видов объектов права собственности Украинского народа; выяснение состояния нормативного закрепления права граждан на доступ к объектам собственности Украинского народа; обоснование целесообразности закрепления за государством полномочий касательно распоряжения объектами права собственности Украинского народа.

Ключевые слова: собственность, собственность Украинского народа, государственная собственность, государство, органы государственного управления, административное право.

Dzharty V. V. State Participation in the Disposal of Objects of Property of the Ukrainian Nation.

Participation of the state in the process of disposition of the objects of property owned by Ukrainian citizens is disclosed in the article. The author solves many interrelated tasks which are directed first of all at the analysis of the main features of the institution of property owned by Ukrainian citizens. It is established that this type of property is a special one, which is designated to satisfy needs of the whole society and which embodies the general public interest. An approximate list of the objects of property owned by Ukrainian citizens is defined.

Ideological and legal approaches to the analysis of the category «property of the Ukrainian nation» are proposed to be used. Due to an ideological approach the goal of social service to the Ukrainian nation is stressed. It is emphasized that a primary owner on the territory of the state is first of all the nation and the activity of the state and municipal agencies must ensure and realize the nation's interests.

A legal approach is considered in the article through the right of the citizens to make free use of the objects of property owned by the Ukrainian nation. It is proved in the article that this right is a background for development of other rights of citizens concerning the objects of property of the Ukrainian nation for example the right to the participation in deciding on factual or legal disposition of the object of property.

The author proves the necessity to adopt the Law of Ukraine «On the Legal Status of the Objects of the Property Right Owned by Ukrainian Nation».

Conditions of participation of the state in the disposition with the objects of property owned by Ukrainian citizens are determined. An opinion is proved that it is necessary to divide such categories as property of the Ukrainian nation and state property, to formalize the participation of the state in the administration of the objects of the property owned by the Ukrainian nation, to establish uniform rules on disposition with the mentioned objects and to implement in legal science a double structure of state property.

An opinion is proved in the end of the article that it is necessary to entrench the authority of the state to dispose with the objects of the property owned by the Ukrainian nation.

Keywords: property, property of the Ukrainian nation, state property, state, citizens, state governance agencies, administrative law.

Стаття надійшла до редакції 14.10.2013