

Кравчук О. В.,  
аспірант

Відкритого міжнародного  
університету розвитку людини «Україна»

## РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ГЕНЕЗИС

**Анотація.** У статті досліджено походження та історичні етапи становлення інституту публічної власності в досвіді різних країн світу та в Україні. Розкрито генезу адміністративно-правової охорони права фізичних осіб на публічну власність від епохи первісної общини до сьогодення.

**Ключові слова:** власність, публічна, приватна, генезис, розвиток, права, захист.

**Постановка проблеми.** Власність і право на неї, забезпечення й захист цього права протягом усієї історії людства постійно були та залишаються в центрі уваги суспільства, оскільки саме навколо нього точилася і, мабуть, ще довго буде відбуватися напружена боротьба на всіх макро- і мікрорівнях. Саме право на власність лежить в основі людського буття, тому питання про власність є фундаментальними в розвитку суспільства. Незважаючи на їх удавану простоту й величезну кількість варіантів ставлення до власності на різних етапах людської цивілізації, і досі ці питання є предметом дискусії як у країнах із традиційною ринковою економікою, непорушною приватною власністю, так і в Україні, інших колишніх соціалістичних республіках, де переважала державна власність [1, с. 262].

Таким чином, демократизація суспільства, розширення правових можливостей громадян у сфері власності потребують оновлення наукового розуміння окремих юридичних категорій, які відображають ці правові можливості, проведення аналізу ефективності існуючих та пошук нових адміністративно-правових засобів їх захисту [2, с. 1].

Питаннями історико-правових підходів держави на різних історичних етапах до інституту публічної власності та розв'язання проблем захисту інтересів власників досліджували такі дослідники, як К.І. Апанасенко, І.В. Алексєєв, В.В. Галуцько, М.В. Домашенко, І.О. Личенко, М.І. Мірошніченко, С.П. Позняков, В.Є. Рубаник, В.А. Рибаків, В.А. Устименко, Д.О. Чебикін, В.Д. Яровий та інші. Однак науковий пошук новітніх аспектів щодо захисту законних інтересів громадян у сфері публічної власності актуалізує питання щодо удосконалення сучасних суспільних відносин і забезпечення соціально-економічного розвитку людини та суспільства шляхом з'ясування історичного походження та становлення інституту публічної власності в досвіді різних країн світу та України, що становить мету цієї статті.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Історично першим типом власності, з якого почався розвиток людського суспільства і який тисячоліття панував у ньому, була усупільнена (колективна) власність спочатку у формі племінної (матріархат, патріархат), а потім общинної (сільська й міська корпоративна) власність. Низький рівень розвитку продуктивних сил зумовлював той факт, що люди спільно (колективами) добували засоби до існування (примітивність знарядь праці унеможлилювала виживання окремої людини в боротьбі з природою) і спільно їх споживали.

З розвитком суспільства актуальності почав набувати інститут власності, тобто ті відносини між людьми, які виникають із приводу привласнення матеріальних благ і встановлення влади над ними, належності їх певному суб'єкту [3, с. 6].

Історичні особливості й різноманітність практики суспільного життя народів зумовили існування різних поглядів щодо змісту та сутності «власності», її роль у соціальному, економічному та юридичному розвитку держави і права [4, с. 10].

Перші історичні джерела щодо власності дійшли до нас із країн Стародавнього Сходу: Месопотамії, Стародавнього Єгипту, Китаю та Індії. Сучасні вчені (зокрема, М.І. Мірошніченко та інші) вважають, що «влада» у формі верховенства диктату бюрократичної державності виступала структуроутворюючою силою економічного, суспільно-політичного та культурного життя ранньокласових суспільств Стародавнього Сходу. І тільки в кінці зазначеного періоду, наприклад, у Месопотамії (II тис. до н.е.), посилювалась тенденція до формування станово-класового суспільства, у якому поряд із державною власністю та редистрибуцією (системою державного централізованого перерозподілу матеріальних і духовних благ) виникає приватна власність, започатковується відокремлення влади від власності [5, с. 22–24]. У свою чергу А.В. Венедиктов, досліджуючи земельну власність Стародавнього та Птолемеєвського Єгипту, на основі ґрунтового аналізу переконливо довів, що держава в той час була верховним власником (*dominus directus*) [6]. Схожої точки зору на розвиток відносин власності в зазначений історичний період дотримуються також сучасні вчені В.С. Нерсисянц та Ф.П. Шульженко [7, с. 9–18].

Із цього приводу В.В. Галуцько дійшов висновку, що в сучасній історико-правовій науці є сталою точкою зору, що в країнах Стародавнього Сходу власність розумілась як невід'ємне продовження державної деспотичної влади, інакше кажучи, мова йде про «державу-власницю» [4, с. 10]. На відміну від держав Стародавнього Сходу античні держави визнавали власниками громадян або державу, яка надавала своїм громадянам право користування державною землею [4, с. 10].

Передусім своїм історичним корінням доктринальні уявлення про публічну власність сягають учень стародавніх мислителів і виявляються в працях Платона й Аристотеля. Перші згадки про приватну та публічну (суспільну) власність зводяться до визнання виняткової важливості за однією із цих форм організації в суспільстві майнових відносин [8, с. 33]. Категоричність у судженнях мислителів стародавнього світу, на нашу думку, була обумовлена спробами визнати домінування або приватних, або публічних інтересів, закріплення яких відбувалося залежно від вибору форми державного устрою. Багато в чому від конфігурації останньої залежала вибудована класова стратифікація суспільства з виділення заможних і незаможних груп людей [9, с. 186–187].

Інститут права власності як передумова формування парадигми конституціоналізму розглядався як найважливіший постулат суспільного й державного устрою в період Стародавнього Риму. У Римі публічною власністю визнавалося те, що належало римському народу, тобто «надбання народу» (*res publica*). У класичному римському праві державна власність поділялася на дві основні частини: 1) власність, що перебувала в постійному та безпосередньому користуванні римського народу (*res in publico usu*); 2) власність казни римського народу або імператора (*res in respublica*). Державна власність загального користування належала до речей, що знаходилися поза комерційним оборотом (*res extra commercium*), і не могла бути предметом приватного обігу. Державна власність казни, що перебувала у володінні приватних осіб, могла бути предметом комерційного обігу, договорів купівлі-продажу, застави тощо [10, с. 27]. Для визначення державної власності та його території в римській термінології сформувався термін «*dominium*» як наслідок або ознака здійснення державної влади [11].

Із часів Римської імперії в деяких країнах, зокрема у Франції, зберігалися особливості ділення державної власності на публічне державне майно («*domaine public*», що не може бути відчуженом у цивільному обігу) і приватне державне майно («*domaine privé*», що може бути предметом обігу). Такий розподіл був детермінований історичним суспільно-політичним розвитком революційних подій. У 1789 році Установчі збори Франції оформили поділ доменів державного майна на публічні та приватні. Такий стан, з одного боку, був фактичним і не мав чіткого правового оформлення, з іншого – створював можливості захисту від посягань найбільш цінної частини державного майна та водночас за необхідності розпоряджатися частиною майна для регулювання господарських відносин. Конституції в монархіях закріплювали такі зміни у формі юридичних режимів управління і розпорядження державним майном. Пізніше у конституції Франції, а також інших країн щодо публічних доменів (державного майна) були юридично закріплені принципи невідчужуваності та незастосовності строків давності [10, с. 262]; принципи загального використання державної публічної власності (свободи використання, безоплатності й рівності) та неможливості звернення стягнення [11, с. 261–263]; адміністративно-правові та кримінально-правові способи юридичного захисту як від посягань третіх осіб, так і від неправомірних дій державних посадових осіб й охорони від використання не за призначенням; найбільш важливі аспекти особливого режиму управління державною власністю [11, с. 264–265].

Поширення на територію сучасної України ідей про природне походження права власності та непорушність інтересів власника пов'язане з приходом православ'я на Руську землю. Перші письмові пам'ятки, які стосувались питань захисту інтересів власників, пов'язані з періодом Київської Русі. У «Руській правді Ярослава Мудрого» (XI ст.), «Повчанні Володимира Мономаха» (XI ст.), «Слові о полку Ігоревім» (XII ст.), літописах XI – XIV ст. значна увага приділялася захисту феодальної власності, питанням державності, захисту державою інтересів власників [12, с. 9–10].

У період Київської Русі в межах функціонування так званої «десятичної» системи управління землями, які входили до складу держави (IX – X ст.), та дворіцево-вотчинної системи управління (X – XII ст.), основою державного життя була так звана «община свободных земцев-огнищан» у межах громади (міста, селища), волості та землі. Муніципальне

господарство (громади), що розвивалося, як правило, у великих містах, було пов'язано з утриманням вулиць, будівель, укріплень, мостів та іншого майна загального користування та громадського (муніципального) управління. Взаємодія місцевого самоврядування (на рівні волості) й центральної державної влади здійснювалася на договірних засадах. Великий князь мав договір («ряд») із волостою, згідно із яким, з одного боку, брав публічно-правові обов'язки зовнішнього захисту землі, здійснення внутрішнього судочинства тощо, а з іншого – волость зобов'язувалася сплачувати необхідні податки, збори, данину, виконувати інші публічні обов'язки [13, с. 49–51].

У добу феодалізму власність розглядалася як право повного розпорядження матеріальними речами. Із зародженням Магдебурзького права з XIII ст. містам надавалася можливість отримувати низку майнових повноважень, володіти нерухомим та іншим майном. Громадським майном вважалися речі, що слугують кожному члену громади. Сюди входили «польова власність», тобто орні землі, сінокоси, полонини, толоки, городи, сади, пасіки, стави; будівлі, тобто громадська хата, школа, церква, плебанія, корчма, шпихлір, млин, сукновальня [14, с. 5–6].

Одним із перших відомих офіційних фундаментальних світових правових актів, що заклали основи для сучасного конституційно-правового регулювання інституту права публічної власності, була «Велика хартія вольностей 1215 року», норми якої встановлювали систему гарантій прав власності особи [15, с. 19], судового та законного порядку позбавлення майна [10, с. 80].

Фундатором державно-правових учень Нового часу був видатний англійський мислитель Т. Гоббс (1588–1679 роки), який щодо сфери власності стверджував, що одне із завдань державної влади полягає в забезпеченні тієї власності, «яку люди надбали шляхом взаємних договорів взамін за відмову від універсального права» [7].

В Україні є найвідоміші Конституційні пакти П. Орлика, гетьмана Війська Запорозького 1710 року, які майже на століття раніше до прийняття перших конституцій Європи та Північної Америки встановлювали конституційні принципи організації та функціонування публічної (державної та органів місцевого самоврядування) влади в незалежній Козацькій (Українській) державі й правового становища людини в ній [15, с. 32]. Характерною особливістю положень зазначеного вітчизняного акта було конституційне закріплення демократичних засад публічного управління й реалізації права публічної власності на основі ціннісних духовно-моральних орієнтирів християнської православної віри.

Із розвитком державності на території України в межах держав Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Гетьманщини в часи середньовіччя періоду XV – XVIII ст. розвивалися тенденції принципу «публічності» у сфері суспільних відносин власності [16].

Початок XX ст. після жовтневої пролетарської-диктаторської революції характеризується відсутністю чіткої програми економічних перетворень, зокрема щодо відносин власності. Однак у ст. 3 Конституції УРСР 1919 року закріплено, що основним завданням УРСР є проведення в життя заходів, які безпосередньо спрямовані на знищення чинного економічного ладу, що виражається в скасуванні приватної власності на землю та всіх інших засобів виробництва [17].

Як відомо, радянський суспільний лад ґрунтувався на цілковитому тотальному одержавленні власності, тобто виключній монополії права державної власності. Держава

стала не лише власником матеріальних цінностей, але й основним господарським суб'єктом [14, с. 7].

Наприкінці 30-х років у державній власності перебували всі галузі народного господарства, за винятком сільського господарства й торгівлі. У 70–80-ті роки частка державної власності в промисловості сягнула 100%. У той час у Конституції СРСР 1977 року зазначалося, що державна власність є загальносоюзною власністю, власністю союзних республік, автономних республік, автономних областей, автономних округів, країв, областей та інших адміністративно-територіальних одиниць [18].

А вже в першій половині 90-х років в Україні розвивається муніципальна реформа, головним завданням якої є забезпечення поступового відходу від централізованого державного управління шляхом передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення ними значної частини суспільних справ, які стосуються інтересів місцевого населення, зокрема щодо майна.

Ключовим поняттям публічної власності є саме поняття публічного майна, однак сьогодні в Україні проблеми щодо визначення правового режиму публічного майна, обсягу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в здійсненні права власності на публічне майно продовжують залишатися одними з головних на шляху встановлення ефективної правової системи в Україні.

Початок реформування суспільних відносин і перші «ринкові» перетворення в Україні знаменував собою 1990 рік. Однак передумови цих новаційних устремлінь були закладені в попереднє п'ятиліття, починаючи з 1985 року. Саме в цей період невдалі спроби реформування радянського економічного укладу та створення так званого «соціалістичного ринку» призвели до посилення дезінтеграційних процесів у СРСР, підвищення національно-патріотичної свідомості й прагнення спочатку керівництва, а потім і населення союзних республік до утвердження політичної та державної їх незалежності.

Прийняття Верховною Радою України 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, яка заклала основні політико-правові, соціально-економічні принципи побудови нашої держави, стало реальним втіленням споконвічного прагнення українського народу до створення своєї державності. Наступним кроком став Закон України «Про економічну самостійність УРСР» від 3 серпня 1990 року, у якому були визначені мета, зміст й основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізми регулювання економіки та соціальної сфери, організації кредитної, фінансово-бюджетної та грошової систем. Однією з новел стали положення ст. 4 зазначеного закону, відповідно до яких визначалися основи економічної самостійності України та називалися три основні форми власності: державна, колективна й індивідуальна (особиста і приватна трудова) [19, с. 508].

Про право власності згадувалося в проекті Конституції України (1992 рік), що можна вважати початком його використання у вітчизняному науковому категоріальному апараті. Водночас відсутність уніфікованого погляду на сутність відносин публічної власності та незначна теоретична розробленість поняття «публічна власність» обумовила нівелювання можливостей його впровадження в правовому системі України. Як наслідок, це не могло не вплинути на стан правового забезпечення відносин власності з домінуванням публічного інтересу.

Зокрема, нині спостерігається непослідовність у визначенні правового статусу народу та територіальної громади як суб'єктів права власності, звуження їх прав зі значним розширенням обсягу компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів, які реалізують повноваження власника, нерациональне використання об'єктів права власності українського народу, державної та комунальної власності й розпорядження останніми всупереч суспільним інтересам тощо. Особливо яскраво ці проблеми розкриваються в практиці діяльності європейських судових інституцій: рішеннях Європейського суду з прав людини, зокрема тих, що виносяться проти України [20, с. 5].

За роки незалежності в Україні відбувалися складні процеси формування правових, економічних і соціальних засад демократичного суспільства. Розбудова державності передбачала розвиток політичної системи, удосконалення державної участі в економіці, соціальне спрямування державної діяльності, розвиток різних сфер життєдіяльності держави, зокрема питання щодо публічної власності.

**Висновки.** Отже, аналіз історичних етапів розвитку інституту публічної власності дає змогу зробити висновок, що він був і є фундаментом, основою розбудови будь-якої держави та її правової системи. Пріоритет розвитку категорії права власності належать античним філософам, які розуміли право власності як найбільш повне й широке право на річ, якою власник має право розпоряджатись. Однак історичні особливості й різноманітність практики суспільного життя народів зумовили існування різних поглядів щодо змісту та сутності «власності», її роль у соціальному, економічному та юридичному розвитку держави й права. Урахування надбань юридичної науки щодо різних аспектів досліджуваного питання стане надійною основою розв'язання зазначеної проблеми та пошуків ефективних засобів захисту прав фізичних осіб на публічну власність в адміністративному судочинстві України.

Розуміємо, що викладені міркування не позбавлені зауважень або ж потребують більш детального осмислення, у зв'язку із чим сподіваємося на широке їх обговорення між практиками, науковцями та іншими фахівцями цієї теми дослідження.

#### Література:

1. Адміністративно-правовий захист прав громадян : [навч.- метод. посіб.] / К.К. Афанасьєв, В.В. Гостєв, Є.О. Несвіт та ін. – Луганськ : Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідорєнка, 2011. – 280 с.
2. Личенко І.О. Захист інтересів громадян України у сфері власності засобами адміністративного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.О. Личенко. – К., 2014. – 34 с.
3. Право власності в Україні : [навч. посіб.] / [О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, О.А. Підпригора та ін.]; за заг. ред. О.В. Дзєри, Н.С. Кузнєцової. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 816 с.
4. Галуцько В.В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти : [монографія] / В.В. Галуцько ; за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Херсон : ХМД, 2008. – 348 с.
5. Мірошніченко М.І., Мірошніченко В.І. Історія вчень про державу і право : [навч. посіб.] / М.І. Мірошніченко, В.І. Мірошніченко. – К. : Атіка, 2004. – 224 с.
6. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М. – Л. : Издательство Академии наук СССР, 1948 – 842 с.
7. История политических и правовых учений / под. общ. ред. В.С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2004 – 576 с.
8. Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности / В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, В.А. Тархов // Гражданское право. – 2008. – № 3. – С. 33–34.
9. Устименко В. Загальні та спеціальні ознаки публічної власності як предмет наукових досліджень / В. Устименко Р. Джарбаїлов //

- Вісник Академії правових наук України. Серія «Право», 2012. – № 4 (71). – С. 185–200
10. Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран XVIII – XX вв. : [монографія] / Г.Н. Андреева. – М., 2009. – 288 с.
11. Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации / Г.Н. Андреева. – М. : Норма, 2009. – 368 с.
12. Личенко І.О. Захист законних інтересів громадян України у сфері власності: адміністративно-правове дослідження: монографія / І.О. Личенко. – Львів : ЛьвДУВС, 2014. – 416 с.
13. Берендтс Э.Н. Опыт системы административного права : в 2 т. / Э.Н. Берендтс. – Вып. I. – Ярославль : Типолитограф. Э. Г. Фальк, 1898– . – Т. 1 : Обзор истории административного права и истории его литературы. – 1898. – 247 с.
14. Анапасенко К.І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект : [монографія] / К.І. Анапасенко. – К. : Видавничий Дім «Слово», 2010. – 264 с.
15. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : [монографія] / А.Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
16. Історія держави і права України : [словник термінів і понять] / [В.В. Щукін, Н.В. Сугацька, А.М. Павлюк]; за ред. М.М. Шитюка. – К. : Кондор, 2011. – 284 с.
17. Конституція УРСР от 10 березня 1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
18. Конституция СССР от 7 октября 1977 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitution.garant.ru>.
19. Домашенко М.В. Власність і право власності: нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності в Україні / М.В. Домашенко, В.С. Рубаник. – Х. : Факт, 2002. – 550 с.
20. Публічна власність: проблеми теорії і практики : [монографія] / під заг. ред. В.А. Устименка. – Чернігів : Десна Поліграф, 2014. – 308 с.

**Кравчук А. В. Развитие института публичного права собственности в Украине: исторический генезис**

**Аннотация.** В статье исследованы происхождения и исторические этапы становления института публичной собственности в опыте разных стран мира и в Украине. Раскрыто генезис административно-правовой охраны прав физических лиц на публичную собственность от эпохи первобытной общины до современности.

**Ключевые слова:** собственность, публичная, частная, генезис, развитие, права, защиту.

**Kravchuk O. Development of the institute of public property rights in Ukraine: the historical genesis**

**Summary.** This article explores the origin and historical stages of formation of the institute of public property in the experience of different countries and in Ukraine. The author exposes genesis of administrative and legal protection of the rights of individuals to public property from the era of primitive communities until today.

**Key words:** property, public, private, genesis, development, rights, protection.