

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

## ВИТОКИ ФОРМУВАННЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ ПРО ПУБЛІЧНЕ МАЙНО

### THE ORIGINS OF THE DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC THOUGHT ON PUBLIC PROPERTY

Аналізується розуміння публічного майна за часів первісного суспільства та його генеза на етапі становлення нових соціально-економічних формацій, розвиток цього інституту у Стародавній Греції та Римі. Охарактеризовано специфіку розгляду публічного майна через призму публічних речей, які поділялися на загальні для всіх людей у світі та приватні. Досліджено особливості публічного майна на теренах Київської Русі. Наголошено, що в цей історичний період власність на публічне та приватне майно, а особливо на землю, визначала правовий статус особи, виступала як його необхідна умова.

**Ключові слова:** публічне майно, власність, публічні речі, індивідуальні права, публічний інтерес.

Анализируется понимание публичного имущества во времена первобытного общества и его генезис на этапе становления новых социально-экономических формаций, развитие этого института в Древней Греции и Риме. Охарактеризована специфика рассмотрения публичного имущества через призму публичных вещей, которые подразделялись на общие для всех людей и частные. Исследованы особенности публичного имущества на территории Киевской Руси. Отмечено, что в этот исторический период собственность на публичное и частное имущество, а особенно на землю, определяла правовой статус личности, выступала его необходимым условием.

**Ключевые слова:** публичное имущество, собственность, публичные вещи, индивидуальные права, публичный интерес.

Analyses the understanding of public property during the times of primitive society and the Genesis of this institute at the stage of formation of new socio-economic formations, and also the development of this institution in Ancient Greece and Rome. Characterized by a specific consideration of public property through the prism of public things, which were divided into General for all people and private. The peculiarities of public property on the territory of Kievan Rus. It is noted that in this historical period there was public and private property, especially of land, determine the legal status of the individual, acted as its necessary condition.

**Key words:** public property, property, public things, private rights, public interest.

**Актуальність дослідження** формування наукової думки про публічне майно зумовлена виникненням категорії «публічна власність». Нині в Україні немає легального визначення поняття публічного майна. Водночас варто звертати увагу на багатозначність терміну «майно», різні аспекти змістовного наповнення якого застосовуються залежно від контексту та історичного проміжку часу.

Важливо відзначити, що публічними речами потрібно вважати такі речі, які сприяють реалізації та задоволенню публічних інтересів. Водночас постає серйозна проблема, пов'язана з питанням безплатного користування публічним майном, зокрема без сплати податків та інших загальнообов'язкових платежів.

Питання правової природи публічного майна є актуальним в дослідженнях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, зокрема, К. Анапасенко, О. Бондар, О. Дзера, О. Кравчук, Н. Кузнецова, В. Литвин, Л. Мажец, В. Мордінцев, О. Підпригора, С. Пересунько, А. Слюсаренко, О. Тадеєва.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини з приводу публічного майна та їх доктринальне закріплення.

Предметом дослідження є наукові думки про публічне майно.

**Мета дослідження** – з'ясувати історичну генезу інституту публічного майна.

Виникнення та розвиток правових думок щодо публічного майна розпочались одночасно з виникненням майна в людини. Члени первісного суспільства, як правило, не мали формалізованої процедури розподілу та перерозподілу прав на таке майно, а тому існували однакові права на умови життєдіяльності та результати праці. Населення задовольняло свої потреби шляхом полювання та збирання, а засобами реалізації відповідних потреб були споживчі речі з докільля або майно, права на яке набувалися в результаті застосування примусу [1, с. 26]. Прообразом публічного майна були предмети матеріального світу, на які встановлювалось право спільної власності конкретного соціального угруповання (общини або племені) з рівними правами представників зазначених соціальних страт на таке майно [2, с. 5–6]. У цьому контексті саме значущість вказаного майна та категорія спільності володіння є ключовими для характеристики майна як публічного. Це найбільш вагоме та унікальне майно задовольняло найважливіші потреби та інтереси всієї соціальної страти на визначеній території розселення.

Із часом у процесі становлення нових соціально-економічних формацій інститут власності став розвиватися [3, с. 6]. У цьому контексті формувалися міжособистісні відносини, які стосувалися набуття прав на публічне майно конкретним суб'єктом та встановлення тріади права власності на нього. Також

варто враховувати той факт, що витоки формування наукової думки про публічне майно на території України не відрізнялися від загальносвітових підходів. Водночас варто вказати на те, що формування інституту публічного майна базувалося на економічних категоріях, зокрема додатковому продукті. Права на зазначене майно систематично набували на підставі встановленої процедури відповідні соціальні групи в різні історичні періоди, незалежно від волі держави чи існування законодавчої регламентації, враховувалися сформовані соціальні регулятори відносин щодо публічного майна як для суб'єктів власності, так і для всіх інших осіб [3, с. 6]. Тобто на витоки формування наукової думки про публічне майно насамперед впливали соціо-економічні процеси становлення права власності загалом та зародження окремих його інститутів, а також розвитку інститутів публічного управління відповідним майном.

Так, у Стародавній Греції вже розмежовували публічне та приватне майно за критеріями загального блага та суспільного або приватного інтересу. Зокрема, у підходах Платона та Аристотеля надавалися позиції про публічну власність, що стосувалися її розмежування з приватною власністю за критерієм загального, суспільного блага, яке має переважати над особистими інтересами, для чого держава повинна представляти цю концепцію та на її основі встановлювати стандарти своєї поведінки у відносинах із представниками соціуму з урахуванням публічного (суспільного), а не приватного інтересу [1, с. 41]. Загалом, на цьому історичному етапі домінував соціальний критерій в аспекті масштабного врахування прав держави, суспільства на публічне майно та своєрідного нехтування інституту приватного майна. Необхідно також наголосити на тому, що люди (раби) могли охоплюватися категорією публічної власності.

За часів Стародавнього Риму інститути приватного та публічного майна видозмінилися, порівняно з підходами, які панували в Стародавній Греції, але увібрали більшість попередніх ідей. Приблизно 44 р. до Р. Х. була запроваджена правова охорона власності, зокрема публічної. У подальшому з часів ранньої Республіки інститут публічного майна модернізувався на підставі розширення змісту компетенції стосовно врахування максимально вичерпного права на використання речі. Не позбавленим суперечностей є той факт, що вказана теза щодо римської формули власності залишалася незмінною впродовж усієї історії розвитку людства. У новітній період формування наукової думки про публічне майно наведене положення може мати сенс стосовно прав користування (*ius utendi*), отримання вигод (*ius fruendi*) і вільного відчуження (*ius disponendi*) в публічно-правових, зокрема адміністративних, відносинах [4]. Інституціоналізація відносин щодо набуття, реалізації та припинення права власності сприяла поглибленню поділу прав на майно як таких, що мали публічний характер (*ius publicum*) і служили публічним (державним, самоврядним) інтересам, так і приватний характер (*ius privatum*), які стосува-

лися конкретних осіб. В аспекті повноважень осіб, наділених правами на публічне майно, необхідно вказати на істотне значення володіння (*possessio*), а саме здатності володіти, яка належала всім вільним людям. З іншого боку, категорія вільних людей, якщо порівнювати із сучасними підходами, мала доволі дискримінаційний характер, оскільки такими особами могли бути виключно громадяни Риму (особи чоловічої статі, наділені виборчим правом). Тому можна зазначити, що права на публічне майно мали досить обмежений характер за гендерною, віковою та сутнісною характеристиками.

Відповідно, можна встановити таку формулу щодо прав на публічне майно: право користування та власне реалізація вказаної компетенції; можливість одержання прибутку; право здійснити відчуження речі або будь-яким іншим чином розпорядитися її подальшою долею. Саме за часів Римської імперії починає вживатися поняття "*publica*", що означало «державний», «суспільний» [5, с. 5]. Однак право власності мало тоді, має й нині свій прояв і в приватному, і в публічному праві, оскільки ним наділені й держава, й особи. Водночас права на публічне майно в багатьох ситуаціях обмежуватиме право власності фізичної та/або юридичної особи насамперед щодо загального блага всієї спільноти. По суті, індивідуальні права особи не можуть мати абсолютного та сакрального характеру, оскільки їхньою визначальною рисою є обмеженість із метою досягнення спільного блага. Як вказує Л. Мажец, такі індивідуальні права можуть бути відчуженими з метою задоволення публічного інтересу, наприклад, земельної ділянки, яка перебуває у приватній власності, для побудови акведука (у часи Стародавнього Риму) [4]. Звідси простежується градація розуміння категорії прав на майно у витоках формування наукової думки про публічне майно, оскільки в цей історичний період правом приватної особи можна було знехтувати з метою задоволення загального блага.

По суті, у стародавні часи публічне майно розглядалося через призму публічних речей, які на доктринальному рівні поділялися на загальні для всіх людей у світі та приватні [6, с. 151]. Публічне право, зокрема право на публічне майно, у римському праві було пов'язане з публічною сферою в конституційному й адміністративному, фінансовому (податковому) і карному вимірах. Конститутивним елементом при цьому було застосування примусових засобів із боку держави. Як пояснює Л. Мажец, *ius privatum* базувалося на функціональних характеристиках укладення правочинів із пріоритетною роллю принципу добровільності, зокрема щодо взятих на себе обов'язків у межах виконання угоди [4]. Водночас необхідно наголосити на тому, що сфера правової охорони публічного майна мала комплексний характер, тобто охоплювала як аспекти конституціоналізації відповідних відносин, порядок публічного управління, так і деліктно-процедурні відносини. Натомість, права на приватне майно зазвичай поглиналися цивільним (приватним) правом.

Отже, можна сформулювати засадничу характеристику доктрини про публічне майно на етапі ста-

новлення її витоків, пов'язану з висвітленням критеріїв добросовісності використання такого майна. Як пояснював відомий представник науки римського права Гай, майно не можна «погано використовувати», тобто здійснювати діяння, як правило дії, які не відповідають ідеї спільного блага та добрих звичаїв (*bons mores*) [4]. Саме тому ідентифікація правомірної та протиправної поведінки, меж компетенції та процедур її реалізації на практиці й нині на рівні правосвідомості суспільства та підсвідомості конкретної особи базуються на відповідних римських постулатах. Загалом у публічних (адміністративно-правових) відносинах із правової охорони та захисту публічного майна діє розроблене в римській науці правило щодо обмеження прав однієї особи необхідністю безперешкодної реалізації прав іншими особами. На підставі вищевикладеного можна стверджувати, що з урахуванням римського поняття власності, розуміння категорії публічності, зокрема у правовідносинах щодо публічного майна, формувалися подальші правові позиції у відповідній сфері за часів феодалізму, капіталізму, марксизму, комунізму тощо. Це яскраво простежувалося в XVIII – XX ст. щодо розуміння телеологічних характеристик публічного майна, територіальних факторів, суб'єктного та об'єктного критеріїв, інструментально-функціонального взаємозв'язку між публічною адміністрацією та механізмами здійснення публічного управління.

У зазначений історичний період на теренах Київської Русі публічне майно розглядалось у ракурсі здійснення компетенції органами місцевого (громадського) самоврядування, які мали в ці часи істотну адміністративну та господарську автономію [2, с. 5–6]. Панівними витоками формування правничої думки про публічне майно в цей період були політико-економічні фактори. Публічне майно тоді стосувалося державного благоустрою в частині використання довкілля, включаючи земельні, водні та лісові ресурси в забезпеченні функціонування державного апарату, господарської діяльності, зокрема землеробства, і в особистому житті (побуті) за умов регламентації цих процесів із боку держави [1, с. 41]. Тобто у відносинах із правової охорони публічного майна став домінувати інституційно-організаційний критерій, а також закладалися правові основи комунальної складової вказаної категорії майна. У добу феодалізму права на публічне майно стали сприйматися зокрема як права повного розпорядження матеріальними речами. У XIII ст. після набуття найбільш розвиненими містами Магдебурзького права правнича думка про публічне майно дещо зазнала змін. Так, концепція публічного майна передусім застосовувалась щодо нерухомості та майна, яке перебувало в комунальній власності: публічного майна в агро-секторі в аспекті здійснення бджільництва, борошномельної та заготівельної діяльності, садівництва та сукновальної діяльності (млинів, пасік, садів, сукновалень, шпихлірів); «польової власності» в частині використання земельних ресурсів (городів, орних земель, полонин, сінокосів, толок), водних ресурсів (ставів); майна загального користування

(громадських хат, корчм, плебаній, церков, шкіл) [2, с. 5–6]. На вказаних історичних етапах розвитку людства в аспекті становлення правової охорони публічного майна вагому роль відігравали земельні відносини за напрямом набуття, реалізації та припинення публічних прав на общинні землі (досвід Римської імперії), муніципальні землі (слов'янський досвід), міські землі (досвід епохи Середніх віків).

У зазначений історичний період власність на публічне та приватне майно, а особливо на землю, визначала правовий статус особи, виступала як його необхідна умова. У цьому контексті реалізовувалися заходи державної охорони прав на вказане майно від деліктів, зокрема в разі позбавлення прав (застосовували негаторний та віндикаційний позови).

Із розвитком суспільства, коли стали формуватися монархії, панівним верствам населення стали потрібними засоби для підтримання та посилення своєї влади над підданими. Так, власне в цей історичний період король здійснював діяльність, пов'язану з державотворенням і державним управлінням. У сфері правовідносин, пов'язаних із публічним майном, розпочала зароджуватися камералістика. Як зазначає В. Парсонс, адміністративно-правовий вимір правової охорони та захисту публічного майна в цей історичний період був пов'язаний з діяльністю поліцейської держави щодо гарантування владою поліції «хорошого порядку» і «щастя громадян», суспільній безпеці та загального благоустрою, зокрема, за допомогою публічних фінансів для утримання апарату держави (двору, чиновників і військових), управління містом [7, с. 9–10]. На подальших історичних етапах правничу думку про публічне майно, на думку О. Тадеєвої, формувалася згідно з оновленням відносин публічної власності, у зв'язку з постійним конфліктом публічних і приватних інтересів за умов класової боротьби, коли публічне майно традиційно перебувало в державній власності, але публічна адміністрація мала майнові відносини із суб'єктами публічного права [8, с. 68].

Під час здійснення правової охорони публічного майна домінували жорсткі управлінські підходи з урахуванням ідеї державної безпеки, суспільних інтересів і загального блага. Фактично наукова думка про публічне майно була обмежена публічно-управлінським (адміністративним) виміром поліцейської діяльності щодо управління публічним майном насамперед в інтересах держави, але водночас враховувала суспільні інтереси загального добробуту.

Таким чином, на витоки формування наукової думки про публічне майно впливали соціо-економічні процеси становлення права власності загалом та зародження окремих його інститутів. У цей період домінував соціальний критерій в аспекті масштабного врахування прав держави, суспільства на публічне майно та своєрідного нехтування інститутом приватного майна. Водночас права на публічне майно мали досить обмежений характер за гендерною, віковою та сутнісною характеристиками. Варто наголосити на тому, що сфера правової охорони публічного майна мала комплексний характер. Інститут публічного майна

охоплював як аспекти конституціоналізації відповідних відносин, процедуру публічного управління, так і деліктно-процедурні відносини. Права на приватне майно зазвичай поглиналися цивільним (приватним) правом. У вказаний історичний період у відносинах із правової охорони публічного майна домінував інститу-

ційно-організаційний критерій, а також почали закладатися правові основи комунальної складової частини вказаної категорії майна. Під час здійснення правової охорони публічного майна домінували жорсткі управлінські підходи з урахуванням ідеї державної безпеки, суспільних інтересів і загального блага.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Курс государственного благоустройства (полицейского права) / А. Антонович. – К., 1990. – 410 с.
2. Анапасенко К. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект : [монографія] / К. Анапасенко. – К. : Видавничий Дім «Слово», 2010. – 264 с.
3. Право власності в Україні : [навч. посібник] / [О. Дзера, Н. Кузнецова, О.А. Подопрігора та ін.] ; за заг. ред. О. Дзери, Н. Кузнецової. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 816 с.
4. Мажец Л. Дещо з історії власності / Л. Мажец [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.credo-ua.org/2014/12/126810>.
5. Лісничий В. Концептуальні засади політичних наук : теорія та історія : [метод. та дидактичні матеріали до модуля 1] / В. Лісничий. – Х. : УДАУ ХФ, 2001. – 36 с.
6. Яковлев В. Древнеримское частное право и современное право : [учебник] / В. Яковлев ; предисл. С. Бунтов, Н. Кузнецов, А. Подопрігора. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 960 с.
7. 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.
8. Тадеєва О. Генеза поняття «Публічне майно» / О. Тадеєва // Адміністративне право і процес. – № 4(6)/2013. – С. 67–75.