

Володимир ПИЩИДА,
докторант
Дніпровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ПУБЛІЧНЕ МАЙНО ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

Законодавство України не містить визначення поняття «публічне майно», і тому при його розгляді необхідно визначити, по-перше, як трактує вітчизняне законодавство поняття «майно», а по-друге, його співвідношення з поняттями «власність» та «публічна власність». Так, відповідно до ст. 190 ЦК України майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [2]. Стаття 136 ГК України визначає майно як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів [3]. У Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності під поняттям «майно» розуміють будь-які активи, матеріальні чи нематеріальні, рухомі чи нерухомі, виражені в речах чи у правах, а також юридичні документи або акти, які підтверджують право на такі активи чи інтерес [4].

Оскільки тлумачення поняття «публічний» в законодавстві відсутнє, необхідно звернути увагу та аутентичне його розуміння, надане у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, де під цим поняттям розуміється такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний, призначений для широкого відвідування, користування, загальнодоступний [5]. З огляду на вищезазначене резюмуємо, що публічна власність охоплює три форми власності: власність українського народу, власність держави та комунальну власність як власність територіальних громад.

Кожна з форм публічної власності має певне нормативне закріплення. Так, ст. 13 Конституції України визначено, 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. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [1]. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [6] визначає перелік об'єктів державної власності та покладає обов'язок на здійснення управління ними від імені держави на Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади (далі – ОВВ). Зокрема, ст. 3 цього закону визначено перелік такого майна, до якого віднесено:

- майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління;
- майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям;
- майно, яке передане державним господарським об'єднанням;
- корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність ОВВ;
- державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію;
- державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їхніх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій;
- державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування НАН України, галузевим академіям наук;
- безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Об'єкти власності територіальних громад частково визначені в:

- ст. 142 Конституції України (до них віднесено: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад);
- Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [7], у ст. 16 якого фактично продубльовано зміст норми ст. 142 Конституції України без зазначення чіткого переліку видів майна територіальних громад.

Таким чином, слід констатувати, що в національному законодавстві неврегульованими залишаються поняття, ознаки публічного майна, перелік публічного майна та публічної власності. Виправлення цієї прогалини, на нашу думку, можливе двома альтернативними способами:

- 1) прийняттям комплексного Закону України «Про публічну власність», в якому має бути визначено поняття публічної власності та майна, їхні ознаки та види такої власності і майна;
- 2) визначенням чітких ознак, видів публічного майна за його формами у законах України «Про управління об'єктами державної власності» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

При розробці відповідних змін до вказаних законів необхідно врахувати, що до ознак публічного майна слід віднести такі:

- 1) публічне майно є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад;
- 2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання;

3) воно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їхніх завдань і функцій, створення умов для реалізації фізичними особами їхніх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспільних потреб та інтересів;

4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права;

5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність згідно з законами України;

6) загальний порядок вчинення правочинів із таким майном регулюється галузями приватного права, зокрема цивільного права;

7) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права;

8) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом;

9) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта;

10) подібно до відчуження утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права, суб'єктами владних повноважень;

11) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження таким майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі та у порядку, визначеному законами, та можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

4. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18-22. Ст. 144.

5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 р. Ратифікована із застереженнями і заявами Законом України від 04.02.2004 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text.

6. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (7-е вид., з дод. і доп. на CD). К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

7. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.