



Юлія Степанівна Гаєвська,
*аспірант кафедри
конституційного та міжнародного права
Харківський національний університет
внутрішніх справ,
м. Харків*

УДК 342.417

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Стаття містить визначення поняття державної політики у сфері забезпечення права власності, характеристику основних засад державної політики у забезпеченні права власності.

Ключові слова: державна політика, конституційні засади економічної системи, принципи, право власності.

Конституційні акти держав сучасних демократичних суспільств стають основним правовим чинником соціального та державно-правового розвитку. Основний Закон впливає не тільки на державну політику, а й стає її основою. Як зазначає І. Гладуняк: «Цілком природно, що в усіх без виключення демократичних країнах програми реалізації державної політики завжди розробляються і запроваджуються згідно з Конституцією» [1]. Водночас В. Селіванов наголошує: «Державна політика покликана визначити роль і завдання державної влади у життєво важливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів тощо» [2, с. 313-314]. Державну політику В. Теретичка тлумачить як відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інституцій, що здійснюється ними безпосередньо або опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [3, с. 82-83].

Спробуємо сформулювати визначення державної правової політики в економічній сфері. Під цим терміном розуміють діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, що регламентована законодавством, яка спрямована на регулювання взаємовідносин між державою та суспільством в економічній сфері, реалізацію економічних прав громадян, формування правової культури.

За часи незалежності прийнято низку законодавчих актів, що стосуються питань проведення економічної політики в Україні та права власності, зокрема: закони України: «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про основи національної безпеки», «Про державну програму приватизації», «Про основи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», Концепція державного регулювання господарської діяльності, постанова Верховної Ради України «Про засади державної політики України в галузі прав людини», Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, програми економічного та соціального розвитку та ін.

Текст Конституції містить принципи, що визначають основи економічної системи України та засади державної політики у забезпеченні права власності. Конституційні принципи стосовно окресленого питання, можна об'єднати в окремі групи за певними критеріями.

1. Державне регулювання економіки. Даний принцип втілюється у положеннях статей 85, 92, 116 Основного Закону, які закріплюють повноваження Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, а також містять перелік економічних питань, що визначаються лише законами, тобто прийняттям відповідних рішень цими органами. Конституція України встановила права та обов'язки, державний вплив на економічну сферу життя суспільства.

У радянський період економіка України носила централізовано-плановий характер. У сучасних умовах, коли відбувається трансформація у ринкову економіку змішаного типу, розмір частки державної власності зменшується значними темпами. Відчужуються з державної та комунальної власності об'єкти, які життєво необхідні для успішного економічного розвитку регіонів і країни в цілому. Світова фінансова криза довела, що для успішного економічного розвитку необхідним є функціонування внутрішньодержавних економічних процесів у межах транснаціональної економіки. Досвід багатьох держав свідчить про позитивний економічний ефект, котрий досягається за рахунок приватизації державних підприємств іноземними суб'єктами. І навпаки, є багато прикладів, у тому числі й українських, коли ключові для держави підприємства «рятуються» державним фінансуванням лише від банкрутства, вони не приносять користі національній економіці. Ключовим моментом є вироблення і закріплення на конституційному рівні механізму взаємодії з транснаціональною економікою. Для рівноваги інтересів можна закріпити обмеження для іноземних суб'єктів задля національної економічної безпеки та економічного суверенітету України.

Окремої уваги заслуговує державне планування, від якого на тлі «радянського минулого» відмовляються. На нашу думку, його проведення є досить ефективним та раціональним при умові відповідності сучасним умовам. Досягнення радянської планової економіки, від якої так завзято позбулися 15 незалежних держав пострадянського простору, швидко і своєчасно перейняли країни

з «загниваючим капіталізмом», забезпечивши високий рівень управління господарськими процесами у країні [4, с. 8]. Щодо проблемних моментів з питань програмування, планування, необхідно зазначити, що існує проблема невизначеності у тексті Конституції форм та напрямів економічної політики держави. На наш погляд, до конституційного тексту необхідно включити норму, яка закріплювала б загальні принципи державного прогнозування та планування, загальний порядок їх розробки та затвердження, а також відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Закріплення форм та методів державного планування призведе до позитивного результату для державного економічного розвитку за умови, якщо вони будуть мати властивості рекомендаційних, а не жорстких, директивних. У кінцевому результаті зважене державне регулювання має позитивно позначитися на використанні значного потенціалу численних об'єктів різних форм власності.

2. Відповідальність держави перед людиною та суспільством. Цей принцип відображений у ч. 2 ст. 3, ст. 56, ч. 3 ст. 152. На його підставі було прийнято низку законів. Зокрема: закони України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні», «Про статус і соціальний захист осіб, що постраждали в результаті Чорнобильської катастрофи», «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду» та ін.

Особливе місце посідає юридична відповідальність, як відповідальність за недодержання формально визначених, загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених (або санкціонованих) і гарантованих державою. Г. Бребан стверджував, що прищепити повагу до закону значно легше окремій особі, аніж державі [5, с. 315.]. У зв'язку з подіями останніх років питання про відповідальність держави набуває особливої актуальності. Багато прикладів застосування необмеженого в часі наступного конституційного контролю в Україні, коли через значний термін неконституційними визнаються положення чинних актів законодавства, Конституції. Дивною є ситуація: ч. 3 ст. 152 Конституції встановлює, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним чи юридичним особам актами або діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Однак повноваження Конституційного Суду щодо визнання дій органу державної влади або їх посадових осіб не конституційними ні Конституцією, ні жодним нормативно-правовим актом не передбачено. Видаючи нормативно-правові акти, тим самим держава бере на себе зобов'язання перед людиною. Одночасно з їх прийняттям держава повинна чітко сформулювати та закріпити міру відповідальності представників державної влади за дії, які вони вчиняють від її імені. Необхідно зупинитися на проблемі відповідальності держави перед громадянами у складний воєнний час. Стаття 3 Конституції закріплює, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод є головним обов'язком держави. Сьогодні багато громадян України з Криму та Сходу України потерпають від малоефективного механізму захисту поруше-

них прав громадян, зокрема права власності. До прикладу: громадяни протягом життя сплачували податки у дохід держави, будували та набували у власність нерухомість, автомобілі тощо. Проте коли розпочалися воєнні дії – громадяни змушені власним коштом зберігати свою власність, часто ризикуючи життям. Проблемною є ситуація з переселенцями з Криму та зі Сходу України. Мільйони людей шукають прихистку в інших регіонах нашої держави. Держава ж дуже повільно розробляє програми для вирішення даної проблеми. Люди змушені за свій власний рахунок шукати собі нове житло, дуже часто сплачуючи за житло необґрунтовано завищену плату. Першочергового вирішення потребує питання залучення іноземних інвестицій, допомоги різноманітних благодійних фондів, розробка соціальних програм зі спорудження, облаштування помешкань для вимушених переселенців. Так, наприклад, підприємець Харкова власним коштом, безоплатно розмістив у приватизованому та переоблаштованому таборі багато сімей [6], проте держава протягом тривалого часу не надала підприємцю, наприклад, хоча б пільг на комунальне утримання цього табору. Витрати на утримання табору покривалися за рахунок небайдужих громадян, іноземних благодійних організацій та інших. Цей випадок є прикладом декларативності положення про відповідальність держави за долю своїх громадян.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. закріплено, що Україна вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина (ч. 1 ст. 5). Відомі приклади, коли вбивають громадян України, що під кулями, через відсутність ефективних державних заходів безпеки, змушені їздити через лінію протистояння, щоб отримати пенсії або ж виїхати з окупованої території. Варто додати, що ускладнена процедура отримання перепусток виправдана з точки зору здійснення контролю за переміщенням диверсійних груп, зброї, вибухівки тощо, але створює проблеми для мирних громадян, котрі не можуть користуватися правами українських громадян, у тому числі й правом власності. Усі ці факти свідчать про те, що державою не розробляється ефективний механізм захисту прав своїх громадян у воєнний час.

3. Державний захист економічних прав. Цей принцип відображений у п. 5 ст. 13, ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 41, ч. 3 ст. 42, ст. 55 Конституції України. Даними конституційними положеннями закріплюється забезпечення державного захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання; забезпечення державою економічної безпеки та визнання цієї функції як одної з найважливіших; державний захист конкуренції, встановлення державою захисту від монополізації; гарантування державою судового захисту.

Питання державного захисту економічних відносин також стоїть дуже гостро. Головною причиною цього є недовірливий та малоефективний механізм такого захисту. Як вважає Л. Лебедева, розширення функцій держави в цій сфері в останні десятиріччя обумовлено насамперед зростаючою складністю соціально-економічних процесів і пов'язаних з ними викликів матеріальної

безпеки людини, з одного боку, і нездатністю ринку вирішувати безліч виникаючих у суспільстві проблем – з другого. Економічні, технологічні, демографічні фактори все сильніше впливають на хід розвитку суспільства, вимагають адекватної довгострокової стратегії й розробки обґрунтованих програм з метою забезпечення економічної та соціальної безпеки громадян [7, с. 20]. Щодо державного захисту всіх суб'єктів права власності, дискусійним є питання реалізації права власності Українського народу. На жаль, досі у нашій державі немає зрозумілого, ефективного механізму використання такої власності. Хоча вже спостерігаються поступові зміни. Так, 9 квітня 2015 р. Верховна Рада ухвалила законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних», яким надала право кожному громадянину в користуванні різного роду реєстрами, в тому числі Єдиним державним реєстром об'єктів державної власності.

Окремою проблемою є те, що економічно не вигідні для держави об'єкти комунальної власності перебувають у жахливому економічному становищі, багато з них зовсім перестають існувати, хоча вони вкрай необхідні для нормальної життєдіяльності окремої громади. Ще гірша ситуація у використанні природних ресурсів. На наш погляд, необхідно законодавчо визначити та закріпити механізм реалізації права власника Українським народом, встановити відповідні конституційні гарантії. Підтримуємо пропозицію створити спеціальний орган, який буде виконувати функції управителя довіреного йому майна, ввести посаду Уповноваженого ВРУ з права власності Українського народу; створення відповідних цільових фондів, окремо передбачених Конституцією, до яких мають бути спрямовані доходи, отримані від використання природних ресурсів для фінансування загальносоціальних проектів [8, с. 76]. Вважаємо, що створення цільових фондів варто закріпити відповідними галузевими законами (Земельним, Лісовим кодексами, Кодексом про надра).

Відсутність єдиної концепції при реалізації судового захисту відносин власності з приводу землі має також багато проблемних аспектів. Часто ставиться під сумнів законність та обґрунтованість судових рішень. В. Носік вказує, що у судовій практиці не застосовується конституційний припис, що земля є об'єктом права власності Українського народу, останній взагалі не визнається суб'єктом такого права. Судова діяльність з цього питання ґрунтується лише на приписах земельного законодавства, яке встановлює, що власність на землю існує у формі приватної, державної та комунальної. Науковець наводить приклади: не можна законно, без застосування ст. 13 Конституції вирішити спір щодо відмови сільської, селищної, чи міської ради у приватизації земельної ділянки фізичним чи юридичним особам України, які проживають чи зареєстровані не за місцем розташування такої ділянки; доступу до реалізації гарантованого Конституцією права власності народу на землю тощо [9, с. 56]. У контексті державного захисту економічних прав не можна оминати увагою невиконання державою своїх зобов'язань щодо захисту прав та законних інтересів своїх громадян Криму та Сходу України, які втратили свою власність

та бізнес. На жаль, досі не розроблено ефективні та масштабні програми для допомоги та захисту переселенців, у тому числі й захисту власності. У Криму протягом тривалого часу витрачалися мільйони гривень на розробку континентального шельфу, які держава отримувала за рахунок платників податків. Колосальні кошти витрачалися з бюджету на утримання рекреаційних об'єктів, видобуток корисних копалин у акваторії та інших сфер. Сьогодні громадяни України позбавлені можливості користуватися цим надбанням, фактично ж усі громадяни України втратили народну, державну, комунальну власність автономії. Немає можливості користування всім майном, що на законних підставах належить народу. Дивує факт того, що воєнна ситуація, випадки незаконних арештів, зникнень, тортур, переслідувань за національною ознакою, порушення прав приватної власності, ведення підприємницької діяльності тривають більше року, та тільки навесні 2015 р. Верховна Рада України звернулася до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ із офіційною заявою про захист та вжиття відповідних заходів [10].

Зауважимо, що нині в Україні проводяться вкрай суперечливі реформи. Приймаються закони, які на практиці виявляються неефективними. Позитивний ефект може нести впровадження концептуально нових методів у регулювання економічних відносин. Досягнути цього можливо шляхом використання вдалого іноземного досвіду, а подекуди запозичення старих методів з пристосуванням їх до сучасних умов.

4. Соціальна спрямованість економіки. Цьому принципу відповідають ч. 5 ст. 13, ст. 41, ст. 42, ст. 43, ч. 1. ст. 47 Конституції України. Дане конституційне положення витікає з принципу соціальної держави, який встановлює відповідальність держави за забезпечення основних потреб своїх громадян. Така державна відповідальність має передбачати проведення стабільної регуляторної політики в економічній сфері. Принцип соціальної спрямованості економіки, закріплений у ст. 13 Конституції України, означає перш за все забезпечення державою максимального врахування приватних і суспільних інтересів у господарській діяльності [11, с. 396]. Поняття «соціальна спрямованість економіки» у контексті здійснення права власності чи користування землею або іншими природними ресурсами як об'єктами права власності Українського народу слід розглядати через призму співвідношення приватних і суспільних інтересів у процесі реформування екологічних відносин, реалізації суб'єктивних прав на природні ресурси та інших соціально-економічних прав, гарантованих Конституцією України. Органи державної влади зобов'язані прогнозувати можливі наслідки тих чи інших перетворень у земельному устрої і рахуватися з можливими соціальними наслідками прийняття будь-якого законодавчого або нормативного акта [12]. Попередній український досвід не раз доводить, що різноманітні державні реформи часто відбуваються за рахунок звуження соціальних гарантій. Через це досить часто проголошені Конституцією права, свободи, встановлені відповідні державні гарантії носять лише декларативний характер.

При проведенні всіх державних програм, реформ, заходів держава повинна орієнтуватися на прості життєво необхідні потреби пересічного громадянина. Необхідним заходом є державний управлінський вплив. Цей вплив, можливо, забезпечив би координацію діяльності суб'єктів господарської діяльності. Така координована співпраця буде призводити до задоволення як теперішніх, так і майбутніх потреб українського суспільства. Вдалим у цьому контексті нам видається положення ч. 5 ст. 13 Конституції Республіки Білорусь: «Держава здійснює регулювання економічної діяльності в інтересах людини і суспільства, забезпечує напрямок і координацію державної й приватної економічної діяльності в соціальних цілях» [13].

Виходячи з вищевикладеного, державну політику у сфері забезпечення права власності можна охарактеризувати як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, що регламентована законодавством, яка спрямована на регулювання взаємовідносин між державою та суспільством в економічній сфері з метою реалізації, охорони права власності та пов'язаних з ним прав та можливостей.

На нашу думку, ефективними видаються наступні кроки: 1) виділення окремого розділу в Конституції, що закріплював би засади економічної системи з відповідними посиленнями до поточного законодавства, де основною тезою був би обов'язок держави щодо оптимального поєднання державного регулювання та саморегуляції ринкових процесів; 2) побудова ринкової економіки в Україні має відбуватися з встановленням чітких конституційних меж втручання діяльності держави в регулювання економічних процесів; 3) посилення ролі підприємництва, власності в економіці шляхом доповнення та вдосконалення правового підґрунтя.

Список літератури:

1. Гладуняк І. Конституція як основа реформування та реалізації державної політики / І. Гладуняк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.viche.info/journal/733/.
2. Право і влада суверенної України. Методологічні аспекти / В. М. Селіванов ; Акад. прав. наук України. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 723 с.
3. Теретичка В. Державна політика : аналіз та здійснення в Україні / В. Теретичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
4. Мамутов В. Без общегосударственного планирования экономику и страну не поднять (О новом подходе к проблемам государственного управления) / В. Мамутов, А. Ющик // *Голос Украины*. – 2010. – 23 июня (№114). – С. 8-9.
5. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича ; под ред. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 448 с.
6. Харківський транзит. Волонтери та вимушені переселенці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://life.pravda.com.ua/society/2015/01/15/187797/>.
7. Лебедева Л. Ф. Государственная политика социальной защиты населения в США / Л. Ф. Лебедева // *США-Канада: экономика, политика, культура*. – 2005. – № 2. – С. 17–32.
8. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія // Д. В. Задихайло. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.
9. Носік В. В. Проблеми застосування у господарському судочинстві статті 13 Конституції України щодо здійснення прав власника на землю від імені українського народу / В. В. Носік // *Юрист України : наук.-практ. журн.* / редкол. : О. О. Погрібний, Ю. В. Баулін, Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2011. – № 2 (15). – 78 с.

10. Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ про порушення прав і свобод людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/257-19>.

11. Конституція України: наук.-практ. коментар / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; редкол. : В. Я. Тацій (голова) та ін.] ; Акад. прав. наук України . –Х. : Право ; К. : Вид. Дім «ІнЮре», 2003 . – 805 с.

12. Конституція України: наук.-практ. коментар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2012/Konst_Ukr_2011.pdf.

13. Конституційна асамблея. Електронна бібліотека НБУВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.

Гаевская Ю. С. Конституционные основы государственной политики в сфере обеспечения права собственности.

Статья содержит определение понятия государственной политики в сфере обеспечения права собственности, характеристику основных принципов государственной политики в обеспечении права собственности.

Ключевые слова: государственная политика, конституционные основы экономической системы, принципы, право собственности.

Haievska Y. S. Constitutional Principles of the State Policy in the Area of Guaranteeing the Ownership.

***Problem's setting.** The economic rights and freedoms, namely the ownership have an important place in the economic system. Improvement of legal regulation concerning the state policy in the area of the ownership requires detailed regulation at the constitutional level, because of the high level of corruption and crime rate in economic relations. These negative consequences are primarily provoked by low level of democratic procedures' efficiency and the mechanism of realizing economic rights.*

***Analysis of recent research and publications.** Some aspects of this issue have been the matter of studies of a number of Ukrainian and foreign scholars. The notion of the state policy was studied in the works of: V. Tertychka, O. Kucherenko, P. Fris, etc. Issues concerning the state policy in the economic sphere were the interest of: V. Ustimenko, V. Mamutov, V. Selivanov, O. Skupinskyi, D. Zadykhailo, Yu. Bysiah, I. Kresin and others.*

***The objective of this paper** is to determine the general principles of the state policy in the area of guaranteeing the ownership, to establish their content, place and significance for the economic system and to formulate the definition of the concept of the state policy in the area of the ownership.*

***The main part:** Development and realization of the constructive state policy in the economic sphere will lead to the stabilization of economic relations; reduce violations of the economic rights granted by the Constitution; increase the trust of public to the state apparatus; increasing the public sense of security by the state. Constitutional acts become the major legal factor in social, state and legal development. The Constitution is a source of the state economic policy; it has the policy character and performs the predictive function. The scholars repeatedly note that there is the necessity to amend the constitutional provisions of the Main Law relating to the economic system, including the allocation of a separate section that has the same name.*

In our opinion, the main principles of the economic system of Ukraine that determine the grounds of the state policy in guaranteeing the ownership are the following: legality; equality; priority of human rights; providing the guarantees and protection of these rights by the state; protection of the national economic interests; state's non-interference in production and economic activity; realization of legal state regulation of economic relations; policy-making. These principles have their normative "embodiment" within the text of certain provisions of the Constitution, which can be related to the principles of the state

policy in the area of the ownership: 1) state regulation of the economy; 2) responsibility of the state to the individual and society; 3) state protection of the economic rights; 4) social orientation of the economy.

Conclusions: *Thus, the necessity to improve the constitutional regulation of the economic system of Ukraine, development of the effective procedures to prevent and protect against violations of economic rights of citizens, improvement of the mechanism of realizing the economic rights, determine the need to characterize the state policy in the area of the ownership in Ukraine.*

Key words: state policy, constitutional principles of economic system, principles, the ownership.

Надійшла до редколегії 20.04.2015 р.



Катерина Олександрівна Павшук,
канд. юрид. наук,
асистент кафедри конституційного
права України
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342. 571

ПРАВО НА ОПІР У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті проаналізовано право громадян на опір як елементу забезпечення стабільності конституційного ладу України в контексті реалізації принципів учасницької демократії. Ці права розглядаються не лише через призму аналізу мирних форм реалізації права на громадянську непокору, а й непрямих форм опору – всенародного референдуму, громадських слухань, «народного вето» і народної законодавчої ініціативи.

Ключові слова: право на опір, стабільність конституційного ладу, учасницька демократія, демократичний процес, всенародний референдум.

Безсумнівним є той факт, що рішення органів влади повинні бути узгоджені з народом та відповідати його волі, відтворюючи ідеальну схему учасницької демократії. Така схема має бути фундаментальною основою конституційного ладу та прочитуватися в тексті Конституції. Ідеальна модель демократії «обіцяє» не тільки прямий зв'язок між громадянином і державою, а й рівний розподіл влади і створення політичної спільноти без політичних еліт, прийняття