



Устименко Владимир Анатольевич,
директор Института экономико-правовых исследований НАН Украины,
доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент
НАПрН Украины, заслуженный юрист Украины (г. Киев)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ И КАЗАХСТАНЕ

Проводимые с начала 90-х годов прошлого столетия в наших странах реформы социально-экономического и политического характера привели к возникновению новых отношений, нуждающихся в экономико-правовом обосновании и обеспечении. Отношения собственности при этом являются исключительно важными, поскольку играют системообразующую роль в построении каркаса имущественных и связанных с ними отношений.

Для более четкого понимания генезиса правового регулирования отношений публичной собственности и его нынешнего состояния следует отметить следующее. Действующая Конституция Украины закрепила новые подходы к институту права собственности. В ней закреплено многообразие форм собственности: государственная, коммунальная, частная. Презюмируется наличие и иных форм собственности, а также их равенство. В то же время особый акцент сделан на частную собственность, так как предполагалось, что именно она приведет к более быстрому экономическому развитию государства, будет стимулировать рост производства товаров народного потребления и продукции производственного назначения, активизирует предпринимательскую активность, приведет к улучшению уровня материального обеспечения населения страны в целом. Именно для развития частной собственности были разработаны меры по приватизации государственного и коммунального имущества, к слову, по сей день реализуемые.

Конституция Республики Казахстан в ст.6 признает и гарантирует равную защиту государственной и частной собственности, не предусматривая наличие иных ее форм.

Как показывает хозяйственная практика, желание власти Украины как можно более быстрым путем уменьшить объем государственной и коммунальной собственности, привел к достаточно противоречивым результатам. Объем публичной собственности (основными видами которой являются государственная и коммунальная) уменьшился, но был ли получен заявленный эффект? В этом приходится усомниться.

Главенствующим на первом этапе способом приватизации публичной собственности был так называемый «ваучерный». Посредством его была осуществлена фактически бесплатная передача основных средств предприятий в собственность трудовых коллективов, нередко к ним были «добавлены» обладатели приватизационных ваучеров, не имеющие отношения к объекту приватизации. Следствием такого распоряжения публичной собственностью, в очень многих случаях, стала ситуация, когда ни нового менеджмента, ни инвестиций предприятия, как хозяйствующие субъекты, не получили. Это приводило либо к прекращению функционирования подобного субъекта, либо к его отчуждению иным собственникам.

Для приватизации объектов торговли и бытового обслуживания публичной собственности был характерен путь предварительной их коммерциализации, заключавшийся в «дроблении» крупных хозяйственных структур ОРСов, УРСов, трестов, торгов и других видов объединений на мелкие (магазины, ателье, парикмахерские, кафе и т.д.). Как правило, собственниками таких объектов вследствие приватизации становились сотрудники магазинов и их родственники. И еще один существенный аспект – приобретались

таким способом прибыльные структуры, которые достаточно хорошо работали в рамках публичной собственности. Сразу же после приватизации стоимость указанных объектов по рыночным ценам резко возрастала, точнее сказать, во многих случаях изначально рыночная стоимость и «продажная» стоимость отчуждения объекта публичной собственности были неравны. И практически всегда государство или территориальная громада оказывались в невыгодном положении.

Новые собственники не всегда ставили перед собой цель возрождения деятельности предприятия, были среди них и те, кто хотел ликвидировать таким образом конкурента своей продукции, выпускаемой как в стране, так и за ее пределами. Однако, и в одном и в другом случае, следствием явилось то, что объектов права публичной собственности стало значительно меньше, ожидания резкого увеличения уровня жизни для большинства членов общества не оправдались.

Проблема приватизации по сей день остается актуальной для населения страны, неоднократно высказываются идеи о необходимости пересмотра результатов смены собственника в отношении объектов публичной собственности.

Вместе с тем, следует отметить, что в странах с развитой экономикой, выбор соответствующего способа отчуждения объектов публичной и частной собственности носит более прагматичный и, как представляется, более обоснованный характер. Приватизация, как собственно, и национализация выступают в качестве методов регулирования экономики. В частности, в Великобритании угольная отрасль несколько раз приватизировалась и национализировалась. Причем национализация проводилась тогда, когда отрасли необходима была помощь государства. После выведения (государством) отрасли из кризисного состояния, угледобывающие предприятия снова передавались в частную собственность. Таким образом, государство своими действиями обеспечивает реализацию социальной функции, защищая публичный интерес.

Приходится констатировать, что понятия «публичный интерес», «публичная собственность» в законодательстве Украины практически не закреплены. И это несмотря на то, что публичная собственность является экономической основой существования государства и общества в целом. Объекты государственной собственности обеспечивают

функционирование институтов государства, обеспечивают его суверенитет и нерушимость его территориальной целостности, выполняют многочисленные социальные функции. Коммунальная собственность является, как указано в ст. 142 Конституции Украины материальной и финансовой основой местного самоуправления и представляет собой движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, землю, природные ресурсы. Подобный подход, путем перечисления объектов права собственности, характерен и для другой формы публичной собственности – государственной. В частности, в ст. 13 Конституции Украины закреплено положение о том, что земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. Статья 14 Основного Закона признает главным национальным богатством землю, которая пребывает под особой охраной государства.

В то же время ни Конституция Украины, ни действующее законодательство в должной мере не определяют родовые признаки собственности, которая может и должна быть отнесена к публичной (в частности, к государственной и коммунальной). Однако нельзя отрицать того, что определенные попытки частично урегулировать отношения собственности предпринимались в Украине. Это проявилось в принятии в 1991 году и затем продолжительном применении Закона Украины «О собственности», но утратившим силу в связи со вступлением в силу Гражданского кодекса Украины от 16.01.2003 г. Но, невзирая на такого рода изменения в законодательном поле Украины, проблемы правового регулирования отношений собственности никуда не исчезли.

Как результат, отсутствие надлежащей правовой регламентации отношений собственности, прежде всего в публичном секторе экономики Украины, лишают возможности полноценной реализации государством социальной функции. Ведь буквально первая статья Основного Закона провозглашает Украину социальным государством. И это отвечает сложившейся во второй половине XX века тенденции усиления социальной функции государства. Но одного лишь провозглашения недостаточно, необходимо реализовать эту функцию, а для этого государство должно

иметь возможность это сделать. Как раз публичная собственность призвана обеспечить в современных условиях защиту и реализацию социальных прав граждан.

Принимая во внимание многолетний зарубежный опыт трансформаций отношений собственности и особенности процесса социализации собственности в странах с западноевропейской правовой традицией, в настоящее время настоятельно следует утверждать о необходимости внесения крайне важных содержательных изменений в текст Конституции Украины. При этом за основу при выработке таких изменений можно взять опыт Франции и Германии в сфере конституционно-правового регулирования отношений собственности.

В частности, Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года в статье 17 гласит: «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного возмещения». Из приведенной формулировки следует ряд юридических последствий:

- 1) право собственности является неотъемлемым вещным правом;
- 2) лишение права собственности возможно лишь как исключение;
- 3) порядок лишения должен быть установлен только законом;
- 4) закон должен определить случаи общественной необходимости, при которых возможно лишить права собственности;
- 5) необходимость лишения права собственности должна быть очевидной;
- 6) лишение права собственности возможно только с возмещением;
- 7) возмещение должно быть справедливым;
- 8) критерии справедливости должны быть определены законом;
- 9) возмещение должно быть предварительным, то есть выплачиваться до отчуждения имущества.

Осознавая важность института права частной собственности, но и в тоже время, испытав определенные негативные проявления абсолютнического подхода к реализации полномочий частного собственника, народ Франции пришел к выводу о необходимости усиления социально-экономической роли государства в вопросах конституционно-правового регулирования отношений

собственности. В частности, в Конституции Французской Республики от 1946 года, действующей поныне, указано: «Всякое имущество, любое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает характер национальной публичной службы или фактической монополии, должно стать собственностью всех». Думается, речь идет об обязательной национализации, поскольку о возмещении ничего не говорится. К тому же вопросы национализации и передачи имущества из публичного сектора в частный урегулированы в ч. 3 ст. 34 Конституции Французской Республики [1].

Определенный отпечаток конституционно-правовой материи Французской Республики четко просматривается в положениях Основных Законов многих европейских держав, в том числе и Украины. В частности, в ст. 41 Конституции Украины (раздел II «Права, свободы и обязанности человека и гражданина») закреплён принцип невозможности противоправного лишения права собственности, сводящийся к тому, что «Право частной собственности является нерушимым. Принудительное отчуждение права частной собственности может быть применено только как исключение по мотивам общественной необходимости и в порядке, установленном законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости». Статья 26 Конституции Республики Казахстан также предоставляет гарантии охраны частной собственности, указывая: «Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии его возмещения». Данные нормы, как видится, являются своего рода проекцией положений Декларации прав человека и гражданина 1789 года.

На возможности принудительного отчуждения права частной собственности в публичных интересах акцентирует внимание и конституционно-правовая доктрина ФРГ. Последняя получила свое отражение в ключевых положениях Конституции Федеративной Республики Германия 1949 года, в частности, в ч. 3 ст. 14 Основного Закона. Лишение частной собственности, в соответствии с этой нормой, допускается только для общего блага; оно должно осуществляться только на основании закона; возмещение должно определяться при справедливом соотношении интересов общих с

интересами затрагиваемых лиц, которые вправе оспаривать размер возмещения в общих судах. Кроме того, ст. 15 Конституции Федеративной Республики Германия предусматривает, что земля и недра, естественные богатства и средства производства могут в целях обобществления переводиться в общественную собственность или в другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размер возмещения.

Практика неэффективного использования бюджетных средств, а средства бюджета являются объектом публичной собственности, получает в последнее время огласку. В частности, Государственная финансовая инспекция Украины (правопреемник Контрольно-ревизионного управления) по итогам проверки состояния бюджетно-финансовой дисциплины установила, что ущерб от уже вскрытых и задокументированных схем «распила» бюджета превышает размеры всех зарубежных кредитов! [2].

Подобные явления встречаются и в Казахстане. Финансовая полиция, в частности, недавно выявила хищение свыше 200 миллионов тг бюджетных средств в Министерстве образования и науки страны, предназначенных для развития детско-юношеского движения в Восточно-Казахстанской области, еще 10 миллионов тенге были похищены сотрудниками этого же министерства из средств детско-юношеского движения г. Алматы [3].

Широкое распространение получили хищения через закупку государством услуг и материальных ценностей. По оценкам некоторых экспертов только от применения процедуры закупки у одного участника и других нарушений в этой сфере Украина теряет около 10 млрд. гривен.

Принимаемые чиновниками меры по «оздоровлению» финансового сектора, не взирая на провозглашенные благие намерения, также не всегда оправданы. Стоимость выведенных из банка «Родовид» средств в два раза превышает сумму задолженности перед вкладчиками! Для поддержания «на плаву» этого субъекта были направлены средства бюджета, то есть имущества, принадлежащего всему народу Украины. И это не в полной мере привело к

восстановлению нормальной работы банка. Часть публичной собственности перешла частным владельцам, публичные интересы нарушены, обществу нанесен ущерб, к ответственности никто из субъектов публичного управления, публичной службы не привлечен.

Современное состояние общества и окружающей природной среды, технических и производственных объектов включает опасность возникновения аварий, катастроф, конфликтов, других неблагоприятных последствий для большинства или части населения страны. Для ликвидации отрицательных последствий, сохранения жизни и здоровья людей, их безопасности в Украине, как и большинства других стран, функционирует государственный резерв. На закупку и хранение важнейших для жизнеобеспечения товаров, продуктов, техники, ежегодно из государственного бюджета выделяются значительные средства. Сотрудники госрезерва, государственные служащие Госрезерва, призванные обеспечить наши общие, публичные интересы, погрязли в нарушениях, коррупции. В схеме хищения данных средств задействованы руководители предприятий, которые якобы продают зерно в резерв и обеспечивают его хранение на своих складах. И за приобретение товара и за его хранение средства бюджета расходуются. Однако проверки фининспекции показали, что на 25 объектах ни самого зерна, ни даже зданий, в которых оно должно храниться, нет.

Подобные примеры можно еще долго и долго продолжать.

Представляется целесообразным продолжить изучение феномена публичной собственности в Украине, России (определенные наработки российских ученых, особенно в конституционном праве общеизвестны), начать подобные исследования в Казахстане.

В этих условиях также необходимо подготовить блок законопроектов, создающих условия приумножения и сохранности публичной собственности, минимизации участия чиновников в принятии решений по своему усмотрению, автоматизации процессов управления публичной собственностью в наших странах.

Список литературы

1. [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www. Conseil – constitutionnel. tr](http://www.Conseil-constitutionnel.tr)
2. Воровство из бюджета крышуют чиновники. – Зеркало недели №13, 09.04.2011. С.1.
3. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www. News Kaz.ru>. 12.06.2014



Владимир Анатольевич Устименко,

Украинадағы ҰҒА Экономика-құқықтық зерттеулер институтының директоры, з.ғ.д., профессор, Украинаның еңбек сіңірген заңгері (Киев қ.)

Украина мен Қазақстандағы жеке меншік қатынастарын конституциялық реттеудің кейбір аспектілері

Устименко Владимир Анатольевич,

директор Института экономико-правовых исследований НАН Украины, д.ю.н., профессор, член-корреспондент НАПрН Украины, заслуженный юрист Украины (г. Киев)

Некоторые аспекты конституционного регулирования отношений собственности в Украине и Казахстане

Ustimenko Vladimir Anatolyevich,

director of Institute of economical and legal researches NAN of Ukraine, d.j.s., professor, corresponding member НАПрН Ukraine, honored lawyer of Ukraine (Kiev)

Some aspects of the constitutional regulation of the relations of property in Ukraine and Kazakhstan

