

Співвідношення категорій

«публічний інтерес» і «національна безпека» крізь призму господарсько-правового забезпечення відносин публічної власності в Україні



І. В. Кременовська

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу економіко-правових проблем публічної власності Інституту економіко-правових досліджень НАН України

Статтю присвячено аргументації ролі публічної власності як матеріально-ресурсної основи для належного забезпечення національної безпеки України в економічній, соціальній і гуманітарній сферах. На підставі дослідженого співвідношення наукових категорій «публічний інтерес», «національні інтереси» та «господарський правовий порядок» запропоновано авторське визначення дефініції «публічна власність» з позицій господарського права. **Ключові слова:** господарський правовий порядок, публічний інтерес, національна безпека, національні інтереси, публічна власність, економічний суверенітет держави.

Стаття посвящена аргументації ролі публічної собственности как материально-ресурсной основы для надлежащего обеспечения национальной безопасности Украины в экономической, социальной и гуманитарной сферах. На основании исследованного соотношения научных категорий «публичный интерес», «национальные интересы» и «хозяйственный правовой порядок» предложено авторское определение дефиниции «публичная собствен-

ність» с позицій хозяйственного права.

Ключевые слова: хозяйственный порядок, публичный интерес, национальная безопасность, национальные интересы, публичная собственность, экономический суверенитет государства.

The article is devoted to argumentation of role of the public property as a material-resource basis for the proper providing of national security of Ukraine in the economic, social and humanitarian spheres. On the basis of the explored correlation of scientific categories «public interest», «national interests» and «economic legal order» are offered an author decision of the definition «public property» from positions of economic law.

Keywords: economic legal order, public interest, national security, national interests, public property, economic sovereignty of state.

Національна безпека, сутність якої сьогодні досліджується у розрізі багатьох різноманітних галузей знань – передусім, у межах відповідної наукової спеціальності «Основи національної безпеки держави (політичні науки)», а також військових наук, філософії, історії, соціології та права, практично незмінно залишається предметом особливої уваги багатьох учених і практиків. Це обумовлено міждисциплінарним характером такого напрямку досліджень, як відносини у сфері національної безпеки, що пронизують і пов'язують між собою різні, іноді несуміжні напрями суспільного життя: зовнішньополітичну діяльність і внутрішню безпеку держави, в тому числі окремі складові її економічної, соціальної, науково-технічної, інформаційної, екологічної й інших галузей.

Законодавство України серед пріоритетів національних інтересів окремо визначило такі, як створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринко-

вої економіки, а також забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення. Перетворення зазначеного й інших орієнтирів із задекларованих пріоритетів на реальність потребує посилення уваги до такої складової національної безпеки, як економіка, оскільки без налагодження на своїй території власної організації ефективного господарювання та підприємництва забезпечити незалежність України від впливу інших держав або зовнішніх «центрів впливу» (а відтак – і самостійність під час прийняття політичних рішень, умов співпраці з іншими країнами тощо), здатність держави виконувати покладені на неї завдання в соціальній сфері й гарантувати належний рівень життя населення неможливо. Своєю чергою, одним із визначальних чинників забезпечення стабільності національної економіки є всі підстави вважати стан дотримання конституційних основ правопорядку у сфері господарювання – широкий комплекс вимог, пов'язаних із захистом прав власності всіх суб'єктів публічної влади (держави, органів місцевого самоврядування та Українського народу) на відповідні об'єкти, що має своїми вихідними засадами визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

З'ясування особливостей взаємовпливу публічних інтересів і стану ефективності використання об'єктів публічної власності з позицій господарського права потребує зосередження уваги на таких аспектах цієї проблематики, як співвідношення наукових категорій «публічний інтерес», «національні інтереси», «національна безпека» та «публічна власність», що наразі залишається малодослідженим предметом наукового пошуку. Виконання поставленого завдання вбачається можливим, якщо брати за основу широко застосовуваний у вітчизняній правовій науці методологічний підхід, що поля-

гає у комплексному вивченні національної безпеки як стану «захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства...» [1]. Це дозволить виявити закономірності впливу трансформацій відносин власності, що відбуваються протягом останніх двадцяти років, на здатність держави протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам національним інтересам в економічній і суміжних галузях.

З різних напрямів досліджень вітчизняної науки, проблематика яких тією чи іншою мірою пов'язана з питаннями захисту національних інтересів, суверенітету держави, публічного інтересу та правового регулювання відносин власності, цьому було присвячено низку праць таких авторів, як Г. А. Васильєв, Р. А. Джабраїлов, О. О. Кравчук, В. І. Ляшенко, Ю. В. Макогон, В. К. Мамутов, Н. Р. Нижник, Р. Б. Сивий, І. В. Спасибо-Фатеева, В. А. Устименко, а також інших учених. Водночас в усьому масиві наукових публікацій, незважаючи на загалом розробленість напрямів, пов'язаних з економічною складовою системи національної безпеки України, господарсько-правовий аспект відносин у сфері власності, через його недостатньо повне висвітлення, залишає ще низку нерозв'язаних питань зі створення єдиного підґрунтя для розуміння власності (передусім, публічної) як матеріально-економічної основи для задоволення найважливіших потреб суспільства і держави.

Обґрунтування наявності змістовно-го взаємозв'язку між науковими категоріями «публічний інтерес» і «національні інтереси», своєю чергою, надасть можливість сформулювати відповідні аргументи, які допомогли б подолати наявний критичизм у підходах науковців стосовно доцільності правового оформлення відносин публічної власності й довести значущість саме цієї власності для забезпечен-

ня національної безпеки України. Окресленими завданнями, зокрема, обумовлено мету проведення цього дослідження.

Ще у 2003 році фахівцями Інституту економічного прогнозування НАН України на підставі дослідження економічного зростання з позицій національної безпеки було обґрунтовано висновок про необхідність розроблення нових доктрини, концепції, планів і програм щодо побудови надійної системи національної безпеки України, яка повинна не лише забезпечити оборону та безпеку держави, а сприяти сталому економічному розвитку [2, с. 330]. Слід зазначити, що викладені науковцями положення стосовно ролі держави в довгостроковому економічному зростанні залишаються однаковою мірою актуальними й дотепер. Незважаючи на прийняття Верховною Радою України цього ж року Закону «Про основи національної безпеки України», а згодом – і низки інших нормативно-правових актів, доводиться констатувати, що стосовно збереження (а відповідно – і прирощення) тих матеріальних об'єктів, які становлять життєво важливі цінності Українського народу, на цьому шляху було здійснено набагато більше зайвих і побічних (хоча і поданих для широкого загалу як прогресивні, суспільно корисні й необхідні), аніж таких, які можна оцінювати як конструктивні, заходів.

За оцінками вітчизняних аналітиків, до 1991 року в Україні була 100% державна монополія на стратегічно важливі об'єкти й підприємства, тоді як сьогодні 83% – це монополія власників. Тобто обсяг публічної власності становить лише 17%. Для порівняння, у США публічної власності 41%, у Франції – 38% [3, с. 5]. Не вдаючись до відтворення перерахованих у ст. 7 вищезгаданого Закону України загроз національним інтересам і національній безпеці України в соціальній і гуманітарній сферах, слід звернути увагу на інші негативні чинники, які в його тексті конкретизовано не було.

Це, зокрема, втрата Україною четвертого за величиною у світі ядерного потенціалу – подальші витрати, що понесла держава на здійснення заходів щодо реформування Збройних Сил і правоохоронних органів для «запровадження європейських стандартів», навряд чи з часом може бути чимось компенсовано. Проведення в Україні чемпіонату Європи з футболу Євро-2012 не виправдало сподівань на можливість поповнення державного бюджету і замість очікуваних близько 4 млрд грн доходів принесло щонайменше 1 млрд грн збитків. При цьому офіційна статистична інформація про дійсний розмір витрат державного і місцевого бюджетів на підготовку та проведення цього заходу, а також одержані (та недоодержані) доходи за різними джерелами суттєво різняться. Виставлення у 2012 року на продаж низки стратегічно важливих державних підприємств, які можна буде приватизовано, так само, як і інші заходи з «роздержавлення» власності, що було розпочато в 1992 р., здатне призвести лише до того, що у найближчому майбутньому фактично не залишиться об'єктів і майна, які можна бути приватизувати. Це, одночасно, є суттєвим чинником надмірного майнового розшарування суспільства – тобто ще однієї із загроз національним інтересам України. Також інші факти, з яких можна наводити надто багато прикладів, свідчать про об'єктивну наявність нової загрози національній безпеці, що проявляється у невпинній і сьогодні майже некерованій втраті державою можливостей забезпечувати наявними фінансовими коштами й матеріальними засобами захист національних інтересів.

Законом України «Про основи національної безпеки України» термін «національні інтереси» вживається у значенні життєво важливих матеріальних, інтелектуальних і духовних цінностей Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначаль-

ні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток (абз. 2 ст. 1) [1]. Категорію «національна безпека» може бути визначено як функціонально інтегрований, внутрішньо узгоджений стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, нації загалом від наявних і потенційних внутрішніх та зовнішніх загроз, за якого забезпечується стабільне й безпечне функціонування всіх державних і громадських інституцій усередині країни та за її межами [4, с. 116]. Національні інтереси, крізь призму яких розглядається проблема національної безпеки з її метою та завданнями, у своїй сукупності постають як багатоманітна кількість потреб особи, суспільства й нації. Як зазначає Н. Р. Нижник, за своєю спрямованістю вони орієнтовані на забезпечення виживання та прогресивний розвиток і певною мірою лідерство особи, суспільства, держави [5, с. 8]. Водночас із цього питання у науковій літературі висловлювалися й окремі, відмінні від загальних підходів і вельми внутрішньо суперечливі, думки. Так, не можна погодитися з позицією С. В. Лихачова, який в одній зі своїх публікацій, розглядаючи національну безпеку як об'єкт державного управління, зводить зміст дослідження виключно до питань охорони громадського порядку та громадської безпеки [6, с. 182-189], тоді як жодного разу не згадується ані про сутність категорії «національна безпека», ані так само не наводиться навіть вказівки на регулювання цієї сфери вищезначеним профільним законом (але аж ніяк не законодавством про міліцію).

У широкому значенні категорія «інтерес», на думку Г. А. Васильєва, є усвідомленою об'єктивною потребою, якою він обумовлений і від якої залежить [7, с. 24]. Чинне законодавство України не застосовує терміна «публічний інтерес», використовуючи стосовно сфери національ-

ної безпеки лише дефініцію «національні інтереси», хоча загальновідомо, що господарському праву як одній з галузей національного публічного права відведено надзвичайно важливу роль – у регулюванні відносин власності захищати саме публічний, а не приватний інтерес. Слушним є твердження Р. Б. Сивого, який зазначає, що останнім часом помітне зростання у вітчизняній юриспруденції уваги до дослідження поняття «інтерес» може пояснюватися насамперед потребою у теоретичному обґрунтуванні забезпечення справедливого балансу приватних інтересів усіх учасників суспільного життя, а також у гармонійному поєднанні як приватних, так і публічних інтересів у державно-правовому регулюванні. Одним із важливих аспектів таких досліджень, на думку вченого, є використання протилежності «індивідуальний інтерес – суспільний інтерес» для дихотомічного поділу права на приватне та публічне [8, с. 73]. За твердженням Ю. В. Макогона та В. І. Ляшенка, спільний добробут, суспільні інтереси – це інтереси публічного характеру. При цьому автори зауважують, що це не інтереси саме держави, а інтереси, що приносять користь усьому суспільству або такі, що є значущими для окремої соціальної спільноти й мають не разову, короткочасну дію, а постають умовою життєдіяльності та розвитку суспільства (окремих соціальних спільнот) й орієнтовані на основоположні конституційні цінності [9, с. 51].

Зазначаючи «зв'язаність» держави правами та інтересами людини і громадянина, що означає передусім «соціальну спрямованість управління», вчений-адміністративіст О. О. Кравчук основний акцент робить на тому, що задоволення публічних потреб покликана забезпечити державна власність. Обґрунтовуючи це твердження, згаданий автор також посилається на висновки фахівців у галузі цивільного права, зокрема І. В. Спасибо-Фатее-

вої, яка з позицій гносеології вказує на те, що власність не лише зобов'язує, але й «породжує відповідальність перед соціумом, що особливо стосується публічної власності» [10, с. 64].

В юридичній енциклопедичній літературі поняття «власність» визначається як «належність засобів і продуктів виробництва народові, а також відповідним фізичним або юридичним особам». При цьому вказується й на те, що власність є матеріальною основою суспільного розвитку, саме тому економічні відносини закріплюються, регламентуються і захищаються державою за допомогою норм права [11, с. 491-492]. Більш стисле визначення цього поняття наводять автори «Словника спеціальних термінів в сфері економічної безпеки»: власність – суспільна форма володіння, користування та розпорядження матеріальними та нематеріальними благами, яка виражає суспільні та виробничі відносини між людьми у процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання цих благ [12, с. 23].

Стосовно правового забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності слід зазначити, що ця проблематика є одним з принципово нових і таких, що перебувають на етапі свого становлення й утвердження, напрямом наукових досліджень, при цьому категорія «публічна власність», так само, як і «публічний інтерес» наразі не одержала свого закріплення на рівні нормативно-правових актів. На думку В. К. Мамутова, під публічною власністю слід розуміти власність державну, комунальну, громадських організацій і створюваних ними соціальних підприємств [13, с. 99]. Слід цілком погодитися з наведеним визначенням, оскільки саме такий підхід відповідає зафіксованим у законодавстві положенням щодо функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки України, до яких віднесено і практично всі державні структури, і органи місцевого

самоврядування, і крім них – також громадян та їх об'єднання (ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України») [1]. Аналогічну позицію підтримують і інші фахівці в галузі господарського права – зокрема, В. А. Устименко та Р. А. Джабраїлов підкреслюють, що об'єкти права державної та комунальної власності забезпечують задоволення як потреб населення в отриманні гарантованого державою обсягу послуг, так і становлять оплот національної економічної безпеки [14, с. 20-21].

Зафіксовані в законодавстві основні напрями державної політики національної безпеки набувають подальшого розвитку у функціонуванні механізмів їх реалізації, визначених у Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія). Зокрема, ресурсне забезпечення національної безпеки, що передбачає відповідні інтелектуально-кадрові, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні та інші необхідні ресурси має спиратися на сталий і динамічний розвиток національної економіки, розширення фінансових можливостей держави. При цьому Стратегія визначає й низку пріоритетних напрямів фінансування реалізації політики національної безпеки й закріплює положення про те, що ресурсне забезпечення здійснення заходів на виконання Стратегії здійснюється шляхом обов'язкового врахування щорічних належних видатків у Державному бюджеті, а також у відповідних державних програмах.

У частині 2 статті 5 Господарського кодексу (далі – ГК) України наведено основні конституційні положення, якими визначається господарський правопорядок в Україні. Деякі з них є загальними засадами конституційного ладу України. Зокрема, ст. 13 Конституції України встановлює, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться у межах території України, природні ресурси її континентально-

го 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. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Власність зобов'язує, вона не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Всі суб'єкти права власності рівні перед законом [15, с. 17]. На підставі наведеного, щодо співвідношення категорій «національні інтереси» та «публічний інтерес» у господарсько-правовому регулюванні відносин публічної власності, необхідно конкретизувати їх сутність не лише стосовно забезпечення національної безпеки держави, а й з позицій забезпечення конституційного правопорядку у сфері господарювання.

Розглядаючи призначення публічної власності як матеріально-економічної основи для виконання державою заходів у сфері забезпечення національної безпеки України, слід виходити зі змісту іншої суміжної категорії – «публічний господарський інтерес», який за визначенням, запропонованим Р. А. Джабраїловим, являє собою визнаний та охоронюваний державою на рівні закону інтерес соціальної спільноти (народу України, територіальних громад) в організації та здійсненні господарювання у спосіб, що служить умовою і гарантією її існування і розвитку. При цьому дослідник переконливо доводить, що реалізація публічного господарського інтересу може передбачати захист законних інтересів суб'єктів господарювання різних форм власності [16, с. 78]. Серед широкого кола праць, у яких увагу фахівців було зосереджено на виділенні

публічно-правової компоненти в регулюванні господарських відносин, найбільш виваженим вбачається підхід Г. А. Василюєва, який вважає, що суспільно-державні інтереси України в галузі економічного розвитку відбивають фундаментальні цінності українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності. Йдеться про забезпечення реалізації ідеї правової держави, тобто держави, в якій усе підпорядковано законам, та ідеї змішаної економіки, де набувають оптимального узгодження принципи рівності всіх форм власності та різних форм регулювання господарських відносин [7, с. 134-135]. Беручи за основу наведені формулювання, є підстави твердити, що публічна власність становить основу господарського правопорядку, на якій будуються різноманітні суспільні відносини, пов'язані із задоволенням публічного інтересу або використанням об'єктів права власності Українського народу.

Категорії «публічний інтерес» і «публічний господарський інтерес», маючи самостійне значення, співвідносяться між собою як система та її елемент (складова). У різних напрямках державної діяльності в публічній сфері завжди існує чіткий функціональний взаємозв'язок між забезпеченням економічного суверенітету й захистом національних інтересів. Зокрема, в господарських правовідносинах публічний інтерес практично збігається з національними інтересами, оскільки це обумовлено завданнями держави зі створення рівних умов і можливостей для всіх власників – суб'єктів господарювання, а також способом забезпечення їхніх інтересів – за допомогою економіко-правових методів і засобів.

Підбиваючи підсумки, є підстави твердити, що публічна власність повною мірою може розглядатися як матеріально-ресурсне підґрунтя для належного забезпечення національної безпеки будь-якої

країни. Публічна власність становить матеріально-економічну основу стабільного функціонування всіх законодавчо визначених суб'єктів забезпечення національної безпеки України, а саме:

- державних органів усіх рівнів (в тому числі вищих органів влади), постаючи умовою забезпечення ефективності і соціальної результативності здійснення ними повноважень у відповідних підвідомчих сферах діяльності щодо захисту національних інтересів;

- органів місцевого самоврядування, а також громадян та їх об'єднань, постаючи гарантією для реалізації та захисту наданих їм соціально-економічних прав і пов'язаних із цим можливостей брати участь у виконанні загальнодержавних завдань.

Отже, за умов, коли всередині держави сформовано (а також забезпечено законодавством) відносини публічної власності, закладаються й відповідні найбільш дієві правові й економічні гарантії для захисту її національного суверенітету. І навпаки, в державі, у якій над інтересами народу як соціальної спільноти превалюють приватні чи корпоративні інтереси найбільш впливових суб'єктів господарювання – власників майна приватних підприємств чи іншого капіталу, не може бути налагоджено демократичних механізмів розвитку, оскільки на заваді будь-яким прогресивним зрушенням у соціально-економічній сфері ставатиме олігархія, що в ній панує. Щодо останнього, то для мінімізації негативного впливу цього чинника, необхідним є впровадження відповідних економіко-правових механізмів створення суспільно ефективного власника, які зобов'язували б кожного суб'єкта господарювання слугувати задоволенню публічного інтересу. Це, своєю чергою, може стати предметом подальших наукових досліджень з питань господарсько-правового регулювання відносин публічної власності.

Список використаної літератури

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні : монографія / За ред. Б. Є. Кваснюка. – К. : Ін-т екон. прогноз. ; Х. : Форт, 2003. – 424 с.
3. Шкода О. Валентина Семенюк-Самсоненко: Передо мною складавали бумажки по підприємствам: это у Пинчука забори, а Коломойському отдай / О. Шкода // Итоги недели. – 2012. – № 52 (386). – 26 дек. – 1 янв.
4. Кременовська І. В. Проблеми формування понятійно-категоріального апарату теорії національної безпеки / І. В. Кременовська // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 2. – С. 108-118.
5. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденція розвитку) : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Преса України, 2000. – 304 с.
6. Лихачов С. Національна безпека як об'єкт державного управління / С. Лихачов // Право України. – 2009. – № 10. – С. 182-189.
7. Васильев Г. А. Реализация хозяйственного законодательства с помощью средств прокурорского воздействия : дисс. ...канд. юрид. наук : 12.00.04 / Г. А. Васильев ; Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк, 1997. – 157 с.
8. Сивий Р. Б. Соціальна-філософські проблеми розмежування приватних і публічних інтересів як підстави дихотомізації структури позитивного права / Р. Б. Сивий // Проблеми філософії права. – 2005. – Т. 3. – С. 73-84.
9. Макогон Ю. В. Национализация и приватизация предприятий (опыт Франции для Украины): монография / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко. – Изд. 2-е, испр. и доп. / Мин-во образования и науки Украины. ДонНУ; НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2009. – 492 с.
10. Кравчук О. О. Основні принципи управління майном державної власності / О. О. Кравчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 10. – С. 61-67.
11. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А – Г. – 2002. – 672 с.
12. Васи́линчук В. І. Словник спеціальних термінів у сфері економічної безпеки / А. П. Скалозуб, В. І. Васи́линчук. – К., 2007. – 165 с.
13. Мамутов В. К. Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции / В. К. Мамутов // Раздел к докладу по исследовательскому проекту «Национальный суверенитет Украины в условиях глобализации». – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 2011. – 105 с.
14. Устименко В. А. Конституционное регулирование отношений собственности в Украине : брошюра / В. А. Устименко, Р. А. Джабраилов ; Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 55 с.
15. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Кол. авт. : Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін. ; за заг. ред. В. К. Мамутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
16. Джабраилов Р. А. Категорія «публічний господарський інтерес» у сфері господарювання / Р. А. Джабраилов // Правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки: напрями вдосконалення : зб. наук. пр. / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України ; редкол.: В. К. Мамутов (відп. ред.) та ін. – Донецьк : Юго-Восток, ЛТД, 2008. – С. 70-83.