

ПРАВОВА ОХОРОНА ВЛАСНОСТІ У ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ (1990-1992 РР.)



В. В. Грабовий
аспірант Національного університету
фіскальної служби України,
юрист ДФС України

Актуальність теми дослідження пов'язана з тією обставиною, що в різні історичні часи проблема охорони власності завжди була пріоритетним напрямком діяльності держави. Таку закономірність викликають два фактори: а) питання власності відносяться до ключових проблем суспільно-економічного розвитку; б) заміна політичних систем, соціального устрою держави тягне за собою зміну правових відносин власності. Характер правових форм власності визначає процес розподілу, обміну, споживання та ієрархічне положення різних верств населення у суспільстві, а також можливості доступу до їх використання. Держава за допомогою правового регулювання регламентує умови розвитку інституту власності, що призводить до посилення її ролі у цьому процесі. У перехідні періоди власність формує базу для розвитку похідних і змішаних форм, сприяє утворенню серед-

нього класу в суспільстві, використовує менталітет недбалого ставлення до майна, виховує почуття господаря і відповідальності за свою працю, стимулює людей до ефективної діяльності. Незалежна Україна існує вже чверть століття, і питання правової охорони власності постійно перебувало в центрі уваги держави та суспільства. На сьогодні склалась ситуація, яка пов'язана з кризовими явищами, одним з елементів яких є нерегульованість та прогалини у законодавстві, що мають регламентувати ці відносини. Така ситуація породжує безліч проблем та негативних явищ у правовій системі, економічному й соціальному житті, серед яких – відсутність ринку землі, незаконна приватизація, захоплення майна та об'єктів. Інтерес до історичного періоду початку становлення незалежної України не випадковий через те, що багато проблем, пов'язаних з власністю, характерних для тодішніх часів,

повторюються у кризі, яка охопила нині Україну. Дослідження історичного досвіду, здобутків і прорахунків, сильних та слабких місць правових норм може надати значну допомогу у реформуванні діючого законодавства, яке спрямоване на охорону власності.

Аналіз публікацій показує, що питання правової охорони власності в незалежній Україні розглядали Д. П. Альошин, Г. М. Анісімов, Н. О. Антонюк, В. В. Галунько, Н. О. Гуророва, О. О. Дудоров, В. П. Ємельянов, В. А. Клименко, В. В. Кузнєцов, В. Г. Кундеус, М. І. Мельник, В. О. Навроцький, М. І. Панов, О. В. Смаглюк, О. Г. Фролова, М. І. Хавронюк. Незважаючи на значний обсяг матеріалу, історико-правова реконструкція сценарію розвитку правової охорони власності в незалежній Україні не була створена і потребує свого більш ґрунтовного дослідження.

Метою цієї роботи є дослідження змісту нормативно-право-

вих актів, спрямованих на правову охорону власності у період становлення незалежної України (1990-1992 рр.).

Викладення матеріалів дослідження слід розпочати з аналізу причин прийняття Закону УРСР «Про власність» від 7 лютого 1991 р. [1]. Однією з них став розпад СРСР, що супроводжувався появою багатьох складних проблем, пов'язаних з державним управлінням, кризовими явищами в економіці, а також невирішеністю проблем правової охорони власності, яка повинна була знайти своє нове законодавче закріплення. Такі обставини призвели до необхідності прийняття цього закону, завданням якого було правове регулювання переходу від державної соціалістичної власності до приватної. З цієї причини закон передбачав забезпечення вільного економічного самовизначення громадян, використання природного, економічного, науково-технічного і культурного потенціалів республіки для підвищення рівня життя її народу. На думку Г. В. Висоцької, одним з суттєвих положень цього закону було покладання на державу функції забезпечення стабільності правовідносин власності, яка виступала в трьох рівноправних формах: приватна, колективна, державна [2, с. 369].

Свого вирішення вимагали вкрай необхідні для людей питання економічного та соціального розвитку, пов'язані з роздержавленням підприємств, чітким розмежуванням державної та індивідуальної власності, вирішення питань з власністю інших радянських республік, розташованих на території України. Як вказує М. В. Паладій, цей Закон був першим нормативно-правовим актом, в якому визначались об'єкти власності, до числа яких відносились житлові, садові будинки, квартири, предмети особистого користування, дачі, предмети домашнього

господарства, інше майно споживчого і виробничого призначення, а також твори науки, літератури та мистецтва [3, с. 2].

Прийняття цього Закону передувало затвердження Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, в якій проголошувалися верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади республіки в межах її території, незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Одним з основних положень Декларації було проголошення економічної самостійності та введення громадянства України. У документі вказувалося на необхідність створення банківської, цінової, фінансової, митної та податкової систем, сформування державного бюджету і введення власної грошової одиниці.

Закон УРСР «Про власність» складався з восьми розділів: I. Загальні положення; II. Право виключної власності народу України; III. Право індивідуальної власності; IV. Право колективної власності; V. Право державної власності; VI. Право інтелектуальної власності; VII. Право власності інших радянських республік, Союзу РСР, інших держав, їх юридичних осіб, спільних підприємств та міжнародних організацій; VIII. Захист права власності; до змісту яких входило 57 статей та 31788 зн. (табл. 1).

У розділі I регламентувалося, що право власності охороняється законом, а держава забезпечує стабільність правовідносин власності. На думку О. М. Тадєєвої, суттєвою різницею радянського та нового підходу, який знайшов відображення у цьому законі, була та обставина, що кожний громадянин мав право на частку національного багатства, до якого ст. 1 відносила землю, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України [4, с. 179]. Як вказувалося у ст. 4, власник мав

право на свій розсуд володіти, користуватися і розпоряджатися належним йому майном і вчиняти щодо свого майна будь-які дії, що не суперечать закону. В свою чергу, розд. II присвячувався важливому питанню регламентації правового стану державної власності, яка отримала нову назву «виключна власність українського народу» і включала до себе перелік природних об'єктів. Водночас ст. 10 встановлювала обов'язок кожного громадянина охороняти кожну повітряний простір, водні та інші природні ресурси та сприяти їх відновленню як першооснови свого життя і життя суспільства.

Новацією законодавчого акта була наявність розд. III «Право індивідуальної власності», який регламентував підстави виникнення такого права на об'єкти, майно, куплене на доходи від участі в суспільному виробництві, індивідуальної праці, підприємницької діяльності. На думку О. Коровайко, Закон мав виключне значення, тому що люди отримували давно очікуване право на об'єкти, якого вони не мали в часи існування комуністичного режиму [5, с. 116]. Згідно зі ст. 13, регламентувалося право на об'єкти індивідуальної власності, до числа яких відносились твори науки, літератури, мистецтва, відкриття, винаходи, промислові зразки та інші результати інтелектуальної праці. Як вказувалося у ст. ст. 14, 15, 16, 17, до права власності відносились земля, яка могла надаватись громадянам у довічне успадковане володіння, квартира та інше майно, регламентувалося сумісне право власності подружжя та право спільної власності громадян.

У розділі IV вказувалося на суб'єкти права колективної власності, підстави її виникнення, об'єкти права власності колективного підприємства, кооперативу (колгоспу), акціонерного та господарського товариств, господар-

ського об'єднання, професійних спілок, політичних партій та інших громадських об'єднань, релігійних організацій та порядок реалізації таких прав.

Цей Закон регламентував, згідно з розд. V, право державної власності, до якої відносилась загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність) (ст. 31). У статті 34 вказувалось, що до об'єктів права загальнодержавної власності належали: майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради Української РСР та утворюваних нею державних органів; майно Збройних Сил, органів державної безпеки, прикордонних і внутрішніх військ; оборонні об'єкти; єдина енергетична система; системи транспорту загального користування, зв'язку та інформації, державні республіканські банки, їх установи та інше майно. Вказувалось, що ці види власності становлять матеріальну основу суверенітету України і забезпечують її економічний та соціальний розвиток. Згідно зі ст. 35 до об'єктів права комунальної власності відносилось майно, що забезпечує діяльність відповідних Рад і утворюваних ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт та інше майно. Цей розділ закріплював на практиці виділення об'єктів власності на території України, які переходили під її зверхність, що було явною ознакою її незалежності.

У Законі особлива увага приділялася праву індивідуальної власності, яке знайшло відображення у розд. VI. Згідно зі ст. 41 об'єктами права такої власності визнавались твори науки, літерату-

ри і мистецтва, відкриття, винаходи, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції, результати науково-дослідних робіт та інші результати інтелектуальної праці.

Особливістю історичного періоду, в якому приймався цей законодавчий акт, була необхідність розмежування власності колишнього СРСР та союзних республік, а також вирішення питань, пов'язаних з правом на такі об'єкти. З метою регламентації цього процесу до змісту Закону увійшов розд. VII, який встановлював право власності інших радянських республік, Союзу РСР, інших держав, їх юридичних осіб, спільних підприємств та міжнародних організацій. У статті 43 регламентувалось право власності на об'єкти інших радянських республік, розташованих на території України. Згідно зі ст. ст. 44-47 встановлювалося право власності на майно інших держав, міжнародних організацій, юридичних осіб інших держав та спільних підприємств, а також визначався правовий режим такого майна. Питанням захисту прав власності присвячувався розд. VIII, який давав право власнику вимагати від держави усунення будь-яких порушень його прав у разі позбавлення майна та вимагати відшкодування завданих йому збитків. Згідно зі ст. 49, встановлювалась правомірність володіння майном, згідно зі ст. 50 – порядок витребування майна, тобто власник мав право вимагати повернення свого майна з чужого незаконного володіння, а на вимоги про повернення майна з чужого незаконного володіння встановлювалась трирічна позовна давність.

Питання, пов'язані із захистом прав власників, регламентувались ст. ст. 51-54, які встановлювали захист права довічного успадкованого володіння земельною ділянкою, захист прав власника у разі вилучення земельної ділянки, на якій розташовано належне

йому майно, захист прав власника житлового будинку та захист інтересів власника у разі аварій і за інших обставин надзвичайного характеру. Закон чітко регламентував положення, згідно з якими власник міг бути позбавлений свого права, до яких відносяться: конфіскація, рішення суду, державного арбітражу чи іншого компетентного органу як санкція за вчинення правопорушення (ст. 55). Державні органи не мали право, згідно зі ст. 56, втручатися в діяльність, пов'язану з володінням, користуванням й розпорядженням майном власника, а за такі дії ці органи несли відповідальність за шкоду, нанесену майну власника. З метою запобігання прийняття нормативно-правових актів, пов'язаних з порушенням права власників, державні органи несли відповідальність та повинні були відшкодувати збитки, нанесені за такі дії. Таким чином, Закон встановлював гарантії з боку держави на захист прав та інтересів власника, що було важливою відмінністю від радянських підходів стосовно цієї категорії.

З метою більш детального аналізу Закону була використана методика кількісної оцінки показників нормативно-правових актів, запропонована О. Л. Копиленком та Б. В. Кіндюком [6, с. 5]. Згідно з проведеними розрахунками найбільша кількість знаків припадає на розд. IV «Право колективної власності», який має 6721 зн. або 22,1% від загального обсягу, що дає змогу встановити пріоритетний напрямок правового регулювання, яким є колективна власність. Мінімальна кількість знаків – 642 зн. або 2,5% – припадає на розд. VI «Право інтелектуальної власності», що свідчить про недостатню увагу законодавця до правового вирішення цих питань, які пов'язані з подальшим розвитком наукових досліджень (табл. 1).

З метою удосконалення цього законодавчого акта 14 жовтня 1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про власність». Пункт 1 документа вказував, що всі форми власності є рівноправними, а п. 2 встановлював право трудового колективу при банкрутстві державного підприємства вимагати його передачі йому в оренду або перетворення його в інше підприємство.

Наступний етап розвитку законодавства, який регламентував правовий статус власності, тісно пов'язаний із суспільно-політичними процесами, які відбувалися в тодішній Україні. Так, у березні 1992 р. Верховна Рада України прийняла «Основи національної економічної політики України», які передбачали роздержавлення і приватизацію, структурну перебудову і модернізацію промисловості. Однак така економічна концепція передбачала відмову від ряду принципів положень, прийнятих при утворенні СНД: Україна залишається в СНД, але повністю виходить з рублевого простору; перехід до взаєморозрахунків з країнами Співдружності на основі світових цін; переорієнтація зовнішньої торгівлі на західні ринки тощо. Ці обставини призвели до необхідності прийняття 4 березня 1992 р. Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств», який складався з шести розділів та 30 статей [7]. У розділі I «Загальні положення» розглядалися такі ґрунтовні питання, як поняття приватизації, її принципи, законодавство України про приватизацію, Державна програма приватизації, її об'єкти та суб'єкти. До змісту законодавчого акта увійшла ст. 5, яка регламентувала правовий статус об'єктів державної власності, що підлягали приватизації, а також вказувала ті групи, які їй

не підлягали. Важливе значення мала ст. 7, яка визначала державний орган приватизації в Україні у вигляді Фонду державного майна та регламентувала права і обов'язки. Так, цей державний орган мав право на продаж майна, яке перебувало у загальнодержавній власності, та об'єкти незавершеного будівництва.

Розділ II Закону «Порядок і способи приватизації» передбачав порядок приватизації державного майна (ст. 11), подання заяви і прийняття рішення про приватизацію (ст. 12), створення комісії по приватизації об'єкта (ст. 13), план приватизації (ст. 14), способи приватизації (ст. 15), продаж об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом (ст. 16), викуп державного майна, зданого в оренду (ст. 17). У розділі III «Фінансові відносини приватизації» розглядалися визначення початкової ціни майна, що приватизується (ст. 20), джерела коштів для придбання державного майна, що приватизується (ст. 21), порядок визначення розмірів емісії приватизаційних майнових сертифікатів та їх номінальної вартості (ст. 22), використання коштів, одержаних від приватизації (ст. 23). Інтерес викликає розд. IV «Соціальні питання приватизації», в якому ст. 24 передбачала умови безоплатної передачі державного майна та в якій вказувалося, що кожному громадянину України надається право на безоплатне придбання державного майна на суму одержаного приватизаційного майнового сертифіката. У статті 25 регламентувалось про пільги працівникам на придбання акцій підприємств, що приватизуються, а ст. 26 – про соціальні гарантії працівникам приватизованого підприємства. Також у Законі містився розд. V «Договірні відносини приватизації», в якому ст. ст. 27 та 28 регламентували оформлення угод приватизації та правона-

ступництво власників. Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про приватизацію. Розгляд спорів» регламентував відповідальність за порушення законодавства про приватизацію та спори, що виникають у процесі приватизації.

Підводячи підсумки розгляду цього Закону, необхідно вказати на його надзвичайну важливість у практичному вирішенні процесу переходу від радянської системи регламентації прав власності до приватної через те, що Закон встановлював послідовність дій від початку до проведення процедури приватизації. Тобто, як наголошує В. В. Галушко, суб'єкт права власності отримує право на володіння таким майном тільки відповідно до визначеної процедури [8, с. 90].

З метою реалізації положень Закону «Про приватизацію майна державних підприємств» 6 липня 1992 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про затвердження Порядку обліку, оцінки й реалізації конфіскованого, безхазяйного майна, майна, що за правом успадкування перейшло у власність держави, та скарбів». Цей нормативно-правовий акт детально регламентував порядок реалізації на практиці положень тодішнього законодавства. До змісту цієї частини акта входили такі п'ять пунктів: I. Загальні положення; II. Облік і оцінка майна; III. Реалізація майна; IV. Оскарження дій службових осіб державних податкових інспекцій; V. Вимоги про повернення майна. В пункті I вказується, що встановлений цим нормативно-правовим актом Порядок поширюється: на майно, конфісковане на підставі вироків, ухвал і постанов судів або за рішеннями інших уповноважених на те державних органів і передане державним податковим інспекціям для реалізації; на майно, визнане у встановленому порядку безхазяйним; на майно, що за правом успадкування перейшло

у власність держави; на передані державним податковим інспекціям скарби. Пункт II документа присвячується питанням обліку, вжиття заходів щодо охорони й оцінки майна, зазначеного в п. 1 цього Порядку, який покладається на державної податкової інспекції, а оцінка такого майна, майна, що за правом успадкування перейшло у власність держави, та скарбів провадиться комісією у складі представників державної податкової інспекції та організації, якій передається це майно. У пункті III постанови регламентувала реалізацію такого майна та скарбів, що провадиться державними податковими інспекціями з дотриманням такого порядку: а) будівлі, споруди, житлові будинки та їх частини; б) предмети, що мають історичну, наукову, художню чи іншу культурну цінність; в) дорогоцінні метали та каміння; г) національна та іноземна валюта; г) облігації державної внутрішньої чи цільових позик; д) предмети релігійного культу. Згідно з п. IV Постанова передбачає, що оскарження дій службових осіб державних податкових інспекцій провадиться в порядку, передбаченому тодішнім законодавством. Вимоги про повернення майна регламентувались п. V, згідно з яким вимоги про повернення майна або відшкодування його вартості можуть бути пред'явлені фінансовому органу протягом шести місяців з дня повідомлення заінтересованої особи. Інтерес викликає та обставина, що аналогічний за змістом нормативно-правовий акт – Декрет Ради Народних Комісарів (РНК) УСРР «Про конфіскацію кинутого майна» був прийнятий 14 січня 1919 р. Згідно з п. 3, також передбачалася передача державі будь-якого безхазяйного майна до нових органів

влади, яка повинна була взяти його на облік та організувати охорону.

Прийняті Верховною Радою України постанови, рішення та їх виконання урядом не принесли очікуваних результатів. Здійснена в 1992 р. лібералізація цін в умовах відсутності конкуренції призвела до їх вибухового зростання у 20 разів при рівні інфляції майже 2000%. У листопаді 1992 р. новий уряд Л. Д. Кучми, що прийшов на зміну кабінету В. Фокіна, приймає відповідальне рішення про вихід із рублевого простору. В країні було введено карбованець як перехідну валюту, яка повинна була взяти на себе весь тягар інфляції. У листопаді 1992 р. Верховна Рада України надала уряду право видавати декрети на шестимісячний період, котрі мали силу законів. Таке рішення обґрунтовувалось тією обставиною, що стан економіки є абсолютно надзвичайним і в такій ситуації потрібно було приймати надзвичайно швидкі й оперативні рішення. Така форма нормативно-правових актів використовувалась впродовж перших років радянської влади на Україні, коли найбільш важливі рішення приймалися РНК УСРР у вигляді декретів.

Одним із важливих нормативно-правових актів, пов'язаних з власністю, став прийнятий 15 грудня 1992 р. Декрет Кабінету Міністрів України «Про управління майном, що є у загальнодержавній власності». Декрет складався з восьми пунктів. Згідно з цим Декретом на міністерства та інші органи державної влади покладалась функція управління майном загальнодержавної власності та вводились заборони на пряме втручання в господарську діяльність таких підприємств. Згідно

з п. 5 підприємствам загальнодержавної власності заборонялось передавати безоплатно закріплене за ними майно іншим підприємствам, організаціям і установам, а також громадянам. Важливе значення мав п. 6, згідно з яким Міністерство економіки України зобов'язувалось розробляти загальні принципи, методичні матеріали, пов'язані з управлінням загальнодержавним майном та контролювати дотримання державними органами встановленого порядку управління таким майном.

За результатами проведеного дослідження необхідно зробити наступні висновки:

1. Загальною тенденцією розвитку законодавства в історичний період 1990-1992 рр. була правова регламентація охорони майна у період переходу від радянської до вільної ринкової економіки. Цей процес знайшов відображення в Законі УРСР «Про власність», який встановлював рівноправність усіх форм власності, громадяни отримували право на володіння особистим майном та доходи від підприємницької діяльності.

2. Доведено, що з метою рішення більш ефективного управління державним майном у 1992 р. був прийнятий Закон «Про приватизацію майна державних підприємств», яким встановлювався порядок обліку, оцінки, приватизації такого майна.

3. Показано важливе значення Декрету Кабінету Міністрів України 1992 р., яким встановлювався порядок управління майном загальнодержавної власності, вводились заборони на втручання в господарську діяльність таких підприємств та гарантувалось право на одержання працівниками доходів від виробничої діяльності. ■

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ПРИРОДИ В КК УРСР 1960 р.

№	Розділ	Кількість		% від загального обсягу
		статей	знаків	
I	Загальні положення	8	5064	15,9
II	Право виключної власності народу України	2	1360	4,3
III	Право індивідуальної власності	9	4064	12,8
IV	Право колективної власності	11	6721	22,1
V	Право державної власності	9	5935	18,7
VI	Право інтелектуальної власності	3	642	2,5
VII	Право власності інших радянських республік, Союзу РСР, інших держав, їх юридичних осіб, спільних підприємств та міжнародних організацій	5	1653	5,2
VIII	Захист права власності	10	5734	18,5
	Загалом	57	31788	100

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про власність : Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/697-12>
2. Висоцька Г. В. Інвентаризація як чинник ефективного управління власністю територіальної громади / Г. В. Висоцька, З. В. Гончарова // Научно-технический сборник. – 2006. – № 75. – С. 368-371.
3. Паладій М. В. Проблеми нормативно-правового забезпечення функціонування сфери інтелектуальної власності України / М. В. Паладій // Електронний збірник наукових праць «Публічне адміністрування: теорія і практика». – Вип. 2 (6). – 2011[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02%286%29/index.html>
4. Тадєєва О. М. Публічна власність як вид форми власності в Україні / О. М. Тадєєва // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 2. – Т. 3. – С. 178-182.
5. Коровайко О. Правове регулювання державної реєстрації прав на нерухоме майно за часів української незалежності / О. Коровайко // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 11. – С. 116-119.
6. Копиленко О. Л., Кіндюк Б. В. Теоретичні засади використання кількісних показників у дослідженнях пам'яток права. Юридична Україна. – 2016. – №№ 7-8. – С. 4-12.
7. Про приватизацію майна державних підприємств : Закон України від 4.03.1992 р. № 2164-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed19920304>
8. Галуцько В. В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти : моногр. / За заг. ред. В. К. Шкарупи. – Херсон : ХМД, 2008. – 348 с.