

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ ТА ДЕРЖАВНИМИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ)

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION REGIONALIZATION (ON EXAMPLE OF MANAGEMENT OF PUBLIC ENTERPRISES AND STATE CORPORATE RIGHTS)

Грудницька С.М.,

*доктор юридичних наук, професор
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

Аргументовано, що на сучасному етапі розвитку необхідним є становлення багаторівневої системи узгодження приватних і публічних інтересів у сфері господарювання на рівні регіонів, становлення регіонів як публічних суб'єктів господарського права, розгляд їх з точки зору організаційної єдності та статутної правосуб'єктності, участь представників різних груп регіональних інтересів у формуванні регіональної політики, участь регіонів у визначенні напрямів і способів реалізації централізованої державної політики. Запропоновано утвердження в цих цілях принципу обов'язкового укладення та виконання публічних договорів публічними суб'єктами господарського права, у тому числі пропонується передбачити укладення рамкових публічних договорів державних органів, що здійснюють управління державними підприємствами та державними корпоративними правами, з регіональними органами місцевого самоврядування. Аргументовано участь регіональних органів місцевого самоврядування в управлінні державними підприємствами на рівні наглядових рад державних акціонерних товариств та інших видів державних підприємств та об'єднань підприємств (холдингових компаній) і закріплення гарантій участі їхніх представників у роботі наглядових рад із правом вирішального голосу.

Ключові слова: господарське право, господарсько-правове забезпечення, регіоналізація, державне управління, державні підприємства, органи місцевого самоврядування.

Аргументировано, что на современном этапе развития необходимы становление многоуровневой системы согласования частных и публичных интересов в сфере хозяйствования на уровне регионов, становление регионов как публичных субъектов хозяйственного права, рассмотрение их с точки зрения организационного единства и уставной правосубъектности, участие представителей различных групп региональных интересов в формировании региональной политики, участие регионов в определении направлений и способов реализации централизованной государственной политики. Предложено утверждение в этих целях принципа обязательного заключения и исполнения публичных договоров публичными субъектами хозяйственного права, в том числе предлагается предусмотреть заключение рамочных публичных договоров государственных органов, осуществляющих управление государственными предприятиями и государственными корпоративными правами, с региональными органами местного самоуправления. Аргументировано участие региональных органов местного самоуправления в управлении государственными предприятиями на уровне наблюдательных советов государственных акционерных обществ и других видов государственных предприятий и объединений предприятий (холдинговых компаний) и закреплении гарантий участия их представителей в работе наблюдательных советов с правом решающего голоса.

Ключевые слова: хозяйственное право, хозяйственно-правовое обеспечение, регионализация, государственное управление, государственные предприятия, органы местного самоуправления.

In the article argues that the establishment of a multi-level system of coordination of private and public interests is necessary at the present stage of development in the economic field at the regional level. Also argues the emergence of regions as public subjects of economic rights and consideration of them in terms of organizational unity and statutory legal personality, the participation of representatives of various groups of regional interests in the formation of regional policy and participation of the regions in determining the directions and methods of implementation of a centralized state policy. The principle of mandatory imprisonment and execution of public contracts by public subjects of economic rights is proposed for these purposes. Including it is proposed to introduce the conclusion of the framework public contracts the state bodies which carry out the management of public enterprises and state corporate rights, with regional local authorities. In the article argues the participation of regional local authorities in the management of state-owned enterprises at the level of the supervisory boards of public joint stock companies and other state-owned enterprises and associations of enterprises (holding companies) and securing of safeguards the participation of their representatives in the supervisory boards with rights of decisive voting.

Key words: economic law, economic and legal security, regionalization, public administration, public enterprises, local self-government.

Постановка проблеми. Економічний розвиток у сучасних умовах передбачає інноваційну модернізацію української економіки, без цього успішна інтеграція у світове господарство неможлива. Одним із напрямів такої модернізації є регіоналізація суспільних відносин у сфері державного управління.

Можна розглядати безліч питань, спрямованих на забезпечення інноваційного розвитку, здійснювати їх наукову розробку, але без правового забезпечення, адекватного поточному моменту, їх реалізація не даватиме необхідного ефекту, не забезпечить критичної маси зрушень у необхідному напрямі.

Законом України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики» визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Метою державної регіональної політики згідно із Законом є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Поряд із цим відбувається реформування в інших сферах суспільного життя, де одне з провідних місць відводиться державному сектору економіки. З цією метою Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 27 травня 2015 р. № 662-р схвалено Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, прийнято Закон України 2 червня 2016 року № 1405-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності», а також низку інших законів по внесенню змін і доповнень до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V та Господарського кодексу України.

Незважаючи на те, що в процесі реформування економіки України вже здійснено низку важливих кроків, реальних зрушень у напрямі економічної стабілізації та росту поки що не відбувається. У результаті виникає сумнів у тому, що підхід до реформування дійсно є комплексним і враховує всі сутнісні моменти, які потребують врахування. Викликає питання також те, що названі реформи ніяк не перетинаються, отже не враховуються важливі резерви для забезпечення синергетичного ефекту.

Аналіз досліджень. У науці численні проблеми реформування в напрямі правового забезпечення регіоналізації економіки та реформування державного сектору економіки досліджували багато науковців у різних галузях права. Однак з точки зору реформування державного сектору економіки в контексті регіоналізації суспільних відносин спеціальних досліджень не проводилося.

Метою цієї статті є визначення конституційно-правових засад регіоналізації державного управління, зокрема, на прикладі управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити справедливості одного з лейтмотивів останніх подій в державотворенні України, який стосується необхідності дати людям простір для прояву ініціативи в різних сферах суспільного життя, та глибинний потенціал розвитку в цьому напрямку, здатний суттєво посприяти вирішенню численних питань, які стоять на порядку денному. Це стосується в тому числі сфери державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. Налагодження участі регіональних органів

місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства в управлінні державними підприємствами та державними корпоративними правами пропонується розглядати як перспективний напрям регіоналізації державного управління ними. З іншого боку, регіоналізація державного управління у зазначеній сфері має означати участь державних підприємств у формуванні регіональної соціально-економічної політики та участь регіонів у формуванні державної політики в питаннях державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Для переформатування суспільних відносин у сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами в напрямі їх регіоналізації є конституційні передумови. Проблема полягає в наданні адекватного потребам поточного моменту тлумачення конституційно-правових норм, що можливо здійснити шляхом висвітлення їхньої сутності у необхідному для вирішення завдань ракурсі.

У науці нині констатується факт невирішеності й у той же час величезної соціальної значущості проблеми співвідношення права та закону. У правотворчій та правозастосовній діяльності державних органів панівними є ідеї єдності, неподільності права і закону, між правом і законом не проводиться ніякої відмінності, хоча на теоретичному рівні, у межах теорії держави і права робляться значні зусилля для відмежування права від «неправового закону».

Слід зазначити, що проблема співвідношення права і закону існувала практично завжди, з найдавніших часів, з тих пір, як з'явилося право. Дана проблема, яка щоразу постає перед дослідником, як тільки мова заходить про глибинне розуміння суті й призначення права, неодноразово була предметом гострих наукових дискусій. Сьогодні на протигагу нормативістському визначенню права сформувалося розуміння права, яке передбачає не тільки юридичні норми, що містяться у законодавстві та інших джерелах, але й наявні (суб'єктивні) права суб'єктів. Між об'єктивним і суб'єктивним правом існує тісний взаємозв'язок, органічна залежність і взаємодія. Тому слід говорити про дві сторони єдиного права, поза взаємодії яких не може існувати, втілюватися в життя зведена в закон воля [1, с. 140–142]. Це вироблена юридичною наукою уявлення про право отримало закріплення в Конституції України. Відповідно до Конституції України та міжнародних документів, основоположну роль у понятті права відіграють природні права і свободи людини, тоді як позитивно-правовим нормам відводиться допоміжна, впорядковуюча, систематизуюча роль, спрямована на їх забезпечення.

Конституція України визнає людину, її права та свободи найвищою соціальною цінністю. Таке положення відповідає Загальній декларації прав людини (ООН, 1948), яка передбачає, що кожен має право на соціальний і міжнародний порядок, при якому права і свободи людини можуть бути повністю здійснені, і при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина

повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [2, с. 28, 29].

Такий висновок відповідає проголошеному Конституцією принципу верховенства права в розумінні верховенства права над державою, яка несе «відповідальність перед Богом» (цит. у преамбулі Конституції України). Відповідно до Конституції Україна є правовою державою (ст. 3), в якій визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8). У літературі зустрічається твердження про верховенство закону в правовій державі [див.3, с.434]. Зрозуміло, значення закону не можна применшувати, але все ж принцип, згідно з яким жоден державний орган або посадова особа, ніякі колектив, державна або громадська організація, жодна людина, підприємство тощо не звільняються від обов'язку підкорятися закону, є принципом законності, але не верховенства закону. Тому право слід розуміти: 1) як сукупність норм, що гарантують свободу суб'єктів права, і 2) як свободу, гарантовану нормами права, що забороняють ті чи інші обмеження волі. Таке розуміння дозволяє відмежувати право від «неправового закону» і перейти до синтезу права і закону в категорію «правовий закон».

Шлях до такого синтезу пролягає через систему розподілу влади в суспільстві. Раніше йшлося лише про розподіл центральної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу, судову, сьогодні поставлено питання про регіоналізацію влади і управління і розподіл публічної влади між державними органами і органами місцевого самоврядування. Це є прогресивним напрямком суспільного розвитку, який потребує подальшого розвитку. Успішна реалізація демократичних перетворень в Україні неможлива без налагодження громадського контролю у всіх сферах суспільного життя, тому потрібно говорити про розподіл публічної влади по всій структурі громадянського суспільства.

Переважає кількість суспільних проблем, яка сформувалася на попередніх етапах, фактично формувалася через протиставлення держави і народу. Сьогодні нам випала унікальна можливість кардинально змінити цю ситуацію. Концепція верховенства прав людини припускає суверенітет кожної людини чи колективу (приватного або публічного) та суверенітет народу в їх діалектичній єдності, тому використовується в юридичному позитивізмі класифікація суверенітету на народний (національний) і державний, має отримати суттєве доповнення поняттям суверенітету людини і громадянина або їх колективу.

Згідно зі статтею 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Одночасно стаття 1 Конституції України проголошує: держава є суверенною. Отже, народ і держава мають єдиний суверенітет. Закріплена в Конституції України єдність суверенітету народу і держави є підставою для розгляду народу і держави

в їхній діалектичній єдності. Перейти від протиставлення народу і держави до їх єднання значить переглянути конфігурацію розподілу влади, у т. ч. у господарській сфері, розподіливши владу по всій структурі громадянського суспільства (верховну владу народу) і налагодити систему вільної взаємодії учасників суспільного життя з метою забезпечення балансу інтересів у суспільстві, що є основою його сталого розвитку.

Розглянемо конституційно-правові засади забезпечення балансу інтересів у суспільстві на прикладі регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Ключовим агентом регіональних відносин є органи місцевого самоврядування. Європейські держави, які були централізованими, саме під впливом глобальних викликів провели регіоналізацію та децентралізацію своїх державних структур, ґрутуючись на принципі субсидіарності. Держави, які обрали шлях на євроінтеграцію, шукають нову організацію політико-владного механізму, орієнтовану на принцип субсидіарності. Відповідно до нього на регіональний і місцевий рівень мають бути передані важливі питання політичного та державного управління. Управління державою вимагає регіоналізації та децентралізації управління. Ефективне державне управління має залишати більше простору політичній динаміці на місцях і у регіонах. При цьому вважається, що спочатку слід утворити політично дієздатні, забезпечені владними повноваженнями і демократично легітимовані регіональні, а також комунальні рівні. Після цього реформою мають бути передбачені відповідні форми співпраці та контролю між усіма рівнями організації держави [4].

Однак більш доцільно було б розглядати процес реформування в іншій послідовності. Політично дієздатні, забезпечені владними повноваженнями і демократично легітимовані регіональні, а також комунальні рівні можуть бути утворені через налагодження форм співпраці та контролю між усіма рівнями організації держави, чим може бути забезпечена ефективність реформування.

Насамперед потрібно поставити питання не досить адекватного тлумачення принципу субсидіарності українським законодавцем. Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики», розглядаючи субсидіарність в якості одного з принципів державної регіональної політики, визначає її як передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації (п.5 ч. 1 ст. 3).

Такий вузький підхід до визначення принципу субсидіарності в Законі уявляється невиправданим.

Субсидіарність є однією з найбільш вагомих європейських цінностей. Субсидіарність у широкому сенсі – наділення владою самого нижньої ланки інституційної ієрархії. Субсидіарність (від лат. Subsidiarius – допоміжний) – принцип соціальної організації, що виник в Римсько-католицькій церкві і отримав свій розвиток після Першого Ватикан-

ського собору, тобто склався в католицькій соціальній теорії (КСТ). Схожі принципи можна знайти і в кальвінізмі. Його асоціюють з ідеєю децентралізації. Згідно з цим принципом соціальні проблеми повинні вирішуватися на найнижчому, малому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе і ефективне: центральна влада повинна грати «субсидіарну» (допоміжну), а не «субординативну» (підрядну) роль, вирішуючи тільки ті завдання, які не можуть бути ефективно виконані на місцевому / локальному рівні.

Субсидіарність в КСТ призначалася, з одного боку, для обмеження впливу уряду і підтримки і захисту приватних інститутів, в т.ч. і самої церкви, а з іншого боку, для підтвердження правомірності ролі самого уряду. Ці уявлення склали частину уявлення про суспільство в цілому як організм з властивою йому ієрархією органів. Пізніше субсидіарність використовувалася в деяких федеральних або близьких до них політичних системах, логічно обґрунтовує розподіл повноважень між різними рівнями управління. Там, де це можливо, повноваження спочатку надаються найнижчим ланкам управління; і тільки в тому випадку, якщо завдання не може бути ними належним чином вирішене, воно передається вище. Саме така концепція найбільш підходить для політичних систем Німеччини, Швейцарії та Європейського Союзу, що дають емпіричний матеріал для більшості дискусій з проблем субсидіарності [5].

Як уявляється, принцип субсидіарності базується на принципі природних прав і свобод людини, у даному разі регіональної спільноти, і його слід розглядати не як передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації, а навпаки, як передачу владних повноважень на найвищий рівень управління з їх доброї волі та якщо цього вимагає їх найбільш ефективна реалізація. Отже, по-перше, держава має відноситися до своїх владних повноважень як до делегованих та здійснювати перерозподіл повноважень на договірній основі, укладаючи договори з органами місцевого самоврядування (їх асоціаціями), при цьому укладення таких договорів на вимогу органів місцевого самоврядування слід розглядати як для держави обов'язкове.

Слід зауважити, що регіоналізація не зводиться до процесу звичайної адміністративної децентралізації державної влади. Розглядати це поняття потрібно у контексті глобалізації. Регіоналізація – це відповідь на процес глобалізації. Регіоналізація громадського руху є відповідь на виклик сьогодення на предмет здатності громадськості відстоювати національні інтереси у глобалізованому світі. Тому одночасно з регіоналізацією державного управління держава має опікуватися й регіоналізацією громадського сектору. Зусилля держави також мають бути спрямовані на підтримку розвитку національних громадських структур та відстоювання ними національних інтересів у кооперації з міждержавними та транскордонними регіональними структурами.

Питання в тому, хто визначає державну політику в проведеному реформ – обмежене коло незалежних

народних представників або кожен регіон, кожен суб'єкт господарювання, кожен працівник підприємства або житель регіону зможуть реально брати участь в цьому. Саме життя вимагає правового оформлення публічної інституційного середовища як організаційно-правової основи узгодження приватних і публічних інтересів на регіональному та національному рівні.

З цією метою потрібне розроблення організаційно-правових форм публічних суб'єктів господарського права як інститутів громадянського суспільства, у межах яких можливо забезпечити узгодження приватних і публічних інтересів – інтересів державних органів та їхніх уповноважених представників, які здійснюють управління державними корпоративними правами, з інтересами регіонів, підприємств, їхніх трудових колективів тощо. Це дозволить реалізувати перспективний перехід від оціночної категорії розумного поєднання приватноправового та публічно-правового регулювання державними органами до інституційного забезпечення формування легітимної державної політики на регіональному рівні.

Зокрема, вважається за необхідне становлення багаторівневої системи узгодження приватних і публічних інтересів у сфері господарювання на рівні регіонів, становлення регіонів як публічних суб'єктів господарського права, розгляд їх з точки зору організаційної єдності та статутної правосуб'єктності, участь представників різних груп регіональних інтересів у формуванні регіональної політики, участь регіонів у визначенні напрямків і способів реалізації централізованої державної політики. Доцільним видається утвердження в цих цілях принципу обов'язкового укладення та виконання публічних договорів публічними суб'єктами господарського права, в тому числі пропонується передбачити укладання рамкових публічних договорів державних органів, що здійснюють управління державними підприємствами та державними корпоративними правами, з регіональними органами місцевого самоврядування.

Реалізація цих пропозицій, як і в цілому розробка інститутів громадянського суспільства, які забезпечують узгодження приватних інтересів і формування в цьому процесі публічних інтересів, забезпечить проведення збалансованої державної політики в сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Для вирішення поставлених завдань потрібно забезпечити розвиток відповідного напрямку в господарському законодавстві, зокрема, розробку в рамках Господарського кодексу організаційно-правових форм публічних суб'єктів господарського права, до яких відносяться і регіони.

Організаційно-господарські зобов'язання за ГК України – господарські зобов'язання, які виникають в процесі управління господарською діяльністю між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень, в силу яких зобов'язана сторона повинна здійснити на

користь іншої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) діяльність або утриматися від дій, а управнена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку (ст. 176). Перераховані в зазначеній статті кодексу організаційно-господарські зобов'язання можуть бути класифіковані на приватні та публічні залежно від того, складаються вони з участю або без участі органів публічної влади.

Було б неправильним поширювати на ці норми і виводити з них те розуміння, що володільцями публічної правосуб'єктності є суто органи публічної влади. Історично сформувався підхід, згідно з яким поняття правосуб'єктності висловлює особливе суспільне ставлення між державою і особою (А.В. Міцкевич [6, с. 13], Н.Г. Александров [7, с. 134-135], С.І. Архипов [8, с. 110] та ін.), є не виправдано обмеженим. Тут ми спостерігаємо догматичний підхід до правового регулювання, з позицій якого суспільні відносини оцінюються як формалізований зв'язок суб'єкта права з правопорядком (встановленими державою ієрархічною системою норм). Соціологічний підхід поміщає категорію правосуб'єктності в контекст суспільних відносин (вертикальних і горизонтальних) між суб'єктами громадянського суспільства, в структуру якого входять також органи публічної влади, які діють від імені основного суб'єкта публічної влади – народу, територіальної громади тощо. Це свідчить про похідну публічну правосуб'єктність державних або муніципальних органів та необхідність більш широкого розуміння організаційно-господарського зобов'язання як публічного зобов'язання суб'єктів господарювання, чим не тільки цілком виправдовується ідея державного регулювання ринкової економіки, а й стає можливою постановка питання про право участі у формуванні загальнодержавної, регіональної або місцевої економічної політики.

Визнання господарської правосуб'єктності регіонів відповідає концепції регіонального саморозвитку, що застосовується в ЄС в рамках нового регіоналізму, де регіони набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії.

В результаті втілення Концепції регіонального саморозвитку в країнах ЄС, яка припускає входження регіону в суперечність або співпрацю з глобальним ринком загалом та інтеграцією в рамках Європи зокрема, регіони стають основними економічними одиницями в Європі. Вони значно посилити свої економічний та політичний статус і можливості й уже не сприймаються лише як адміністративно-територіальні об'єднання [9, с. 31—35]. Як зазначалося, в розвинених державах характерним стало розуміння регіону як своєрідної багатопрофільної корпорації, що конкурує з іншими у сфері створення сприятливих умов для господарської діяльності, фактично йдеться про регіони як суб'єкти господарювання, які мають відповідати потребам конкурентоспроможності тощо.

Таким чином, справедливим буде поставити питання про визнання регіонів публічними

суб'єктами господарювання, про що робилися пропозиції й раніше [10; 11], та врегулювання їх правового статусу в рамках Господарського кодексу України. Також доцільно буде провести в рамках ГК України кодифікацію правовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування з державними підприємствами і іншими суб'єктами господарського права, що дозволить не тільки систематизувати розрізнені положення спеціальних законодавчих актів у сфері господарювання, а й заповнити правове регулювання зазначених відносин необхідними для реалізації концепції саморозвитку регіонів нормами.

У процесі такої кодифікації доцільно розглянути питання про участь регіональних органів місцевого самоврядування в управлінні державними підприємствами на рівні наглядових рад державних акціонерних товариств й інших видів державних підприємств та об'єднань підприємств (холдингових компаній) та закріпити гарантії участі їх представників у роботі наглядових рад з правом вирішального голосу.

При цьому з урахуванням потреб регіоналізації доцільно передбачити створення наглядових рад на всіх державних підприємствах. Нині згідно п. 16-1 ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [12] Кабінет Міністрів України визначає критерії, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим на державних унітарних підприємствах (крім підприємств оборонно-промислового комплексу) та в господарських товариствах, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

З урахуванням вищевикладеного в контексті потреб регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами пропонується передбачити в ГК України, що в державному унітарному підприємстві, а також господарському товаристві, у статутному капіталі якого понад 50 відсотків акцій (часток) належить державі, обов'язково утворюється наглядова рада, яка формується уповноваженим органом державного управління на конкурсній основі з числа представників держави, трудового колективу, регіональних органів місцевого самоврядування та регіональних громадських об'єднань, що представляють інтереси в тому числі великих кредиторів. Представники трудового колективу складають не менше 1/3 загальної кількості членів наглядової ради. Представники регіональних органів місцевого самоврядування та регіональних громадських об'єднань також складають не менше 1/3 загальної кількості членів наглядової ради порівну. Головою наглядової ради обирається будь-який член наглядової ради, що представляє інтереси держави.

Слід враховувати, що Україна опинилася в унікальній ситуації, коли Господарський і Цивільний кодекси були прийняті одночасно, і їх норми стали предметом критичного розгляду судами на предмет визначення пріоритету тих чи інших норм. Практика застосування конфліктуєчих норм ЦК і ГК України органами незалежної судової державної влади, що

при прийнятті рішень керуються не тільки законами, але і Конституцією України, норми якої є нормами прямої дії (ст. ст. 6, 8 Конституції України), показала, що багато норм ЦК є не виправданими. Тому скасування всіх норм Господарського кодексу гамузом без узагальнення судової практики, що складалася більш як десятиріччя і є джерелом господарського права, без критичного аналізу ідеї скасування ГК на предмет її відповідності «живому праву», означало б обмеження прав суб'єктів права власності і господарювання, підтверджених правосуддям. Без спеціального аналізу пропозиції про скасування Господарського кодексу на предмет конституційності такого кроку цього робити не можна. Адже ст.22 Конституції України передбачає, що при прийнятті нових законів або внесенні змін в чинні закони не допускається звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод. При цьому згідно з цією ж статтею закріплено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені у Конституції України, не є вичерпними. Конституційні права і свободи людини і громадянина гарантуються і не можуть бути скасовані.

У разі подальшого просування ідеї скасування Господарського кодексу України відповідні дії можуть бути оскаржені суб'єктами господарювання у судовому порядку, аж до Європейського суду з прав людини, з посиланням на ст.22, 23 Конституції України. Є потреба у створенні робочої групи для супроводження цього процесу, а також у розробці модернізованого Господарського кодексу України, узгодженого з потребами євроінтеграції та захисту національних інтересів у процесі глобалізації шляхом кодифікації законодавства про регіоналізацію господарських відносин, у т. ч. у сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. Ні цивільне, ні адміністративне право не зможуть взяти на себе виконання такої функції через обмежений характер предмету та методу правового регулювання відповідної галузі, а «першопрохідцем» в освоєнні правової «цілини» завжди було господарське право як заснована на системному, комплексному підході та методі балансу приватних і публічних інтересів системоорганізуюча галузь права [13].

Тут йдеться про правове обґрунтування участі регіональних органів місцевого самоврядування у виробленні державної політики у сфері державного

управління державними підприємствами та державними корпоративними правами, а також їх участі в управлінні такими підприємствами з метою забезпечення збалансованого регіонального саморозвитку. Ці питання не ставляться ні адміністративним правом, ні цивільним правом, тим більше у їх взаємопов'язаному вигляді.

Разом з тим застосування господарсько-правового підходу відкриває перспективи збалансування централізації і децентралізації в економіці і побудови плюралістичної демократії [14, с. 228], яка отримала загальноцивілізаційне визнання, як демократії, що поєднує переваги представницької демократії і демократії участі.

Висновок: На сучасному етапі розвитку необхідним є становлення багаторівневої системи узгодження приватних і публічних інтересів у сфері господарювання на рівні регіонів, становлення регіонів як публічних суб'єктів господарського права, розгляд їх з точки зору організаційної єдності та статутної правосуб'єктності, участь представників різних груп регіональних інтересів у формуванні регіональної політики, участь регіонів у визначенні напрямків і способів реалізації централізованої державної політики. Доцільним видається утвердження в цих цілях принципу обов'язкового укладення та виконання публічних договорів публічними суб'єктами господарського права, в тому числі пропонується передбачити укладання рамкових публічних договорів державних органів, що здійснюють управління державними підприємствами та державними корпоративними правами, з регіональними органами місцевого самоврядування. Доцільно розглянути також питання про участь регіональних органів місцевого самоврядування в управлінні державними підприємствами на рівні наглядових рад державних акціонерних товариств й інших видів державних підприємств та об'єднань підприємств (холдингових компаній) та закріпити гарантії участі їх представників у роботі наглядових рад з правом вирішального голосу.

Реалізація цих пропозицій, як і в цілому розробка інститутів громадянського суспільства, які забезпечують узгодження приватних інтересів і формування в цьому процесі публічних інтересів, забезпечить проведення збалансованої державної політики в сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.
2. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена в резолюции 217A(III) Генеральной ассамблеи ООН от 10.12.1948 г. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
3. Марченко М.Н. Теория государства и права : [учебник] / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Вебли, Изд-во Проспект, 2008. – 640 с.
4. Шарий В.І. Глобалізація та регіоналізація місцевого розвитку як основні суперечливі фактори впливу на місцеве самоврядування / В.І. Шарий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Shariy.pdf>.
5. Политика: толковый словарь / Д. Андерхилл, С. Барретт, П. Бернелл, П. Бернем и др. ; общ. ред. д. э. н. И.М. Осадчая. – М. : ИНФРА-М ; Весь мир, 2001.
6. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздат, 1962. – 213 с.
7. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н.Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1955. – 176 с.
8. Архипов С.И. Субъект права (теоретическое исследование) : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 / С.И. Архипов ; Уральская гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2005. – 486 с.

9. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу : стратегічні імперативи для України / Є. Кіш // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2002. – № 23. – С. 133–157.
10. Грудницкая С.Н. Значение публичных субъектов хозяйствования для формирования правового государства / С.Н. Грудницкая // Развитие юридической науки на современном этапе : материалы Междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Тернополь, 7 грудня 2007 р.). – Тернопіль, 2007. – С. 41–42. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lex-line.com.ua.
11. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий: проблемы теории и практики : [моногр.] / С.Н. Грудницкая ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2011. – 428 с.
12. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
13. Грудницкая С.Н. Системоорганизующая функция хозяйственного права в современном мире / С.Н. Грудницкая, Н.В. Никитченко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 128–133.
14. Пугачев В.П. Введение в политологию : [учеб. для студентов высш. учеб. завед.] / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. – 3-е изд., перераб и доп. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 447 с.

УДК 342.722

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП НЕДИСКРИМІНАЦІЇ ТА ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES NON-DISCRIMINATION AND LEGAL POSITION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE

Журавльова Г.С.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного права
Запорізького національного університету*

На основі порівняльного аналізу особливостей визначення правового положення внутрішньо переміщених осіб згідно із чинним законодавством України та міжнародно-правовими актами, а також юриспруденцією Європейського суду з прав людини у статті розкрито окремі конституційні аспекти їх правового положення внутрішньо переміщених осіб із позиції заборони дискримінації в Україні.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, дискримінація, заборона дискримінації, права людини, принцип рівності.

На основе сравнительного анализа особенностей определения правового положения внутренне перемещенных лиц в соответствии с действующим законодательством Украины и международно-правовыми актами, а также юриспруденцией Европейского суда по правам человека в статье раскрыты отдельные конституционные аспекты их правового положения с точки зрения запрета дискриминации в Украине.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, дискриминация, запрет дискриминации, права человека, принцип равенства.

In this article is devoted the constitutional aspects of legal position of internally displaced persons in terms of non-discrimination in Ukraine Based on comparative analysis of the characteristics of the definition of the legal position this persons in accordance with the current legislation of Ukraine and international legal acts and jurisprudence of the European Court of Human Rights.

Key words: discrimination, human rights, internally displaced persons, non-discrimination, principle of equality.

Вступ. Сьогодні відбулися доволі істотні зміни в політичній, територіальній, економічній, правовій та соціальних сферах, які пов'язані із міждержавним конфліктом, який триває між Україною та Російською Федерацією. Зокрема, актуальним стало питання щодо вимушено переселених осіб, а особливо виникнення дискримінації до цієї категорії осіб. Ця ситуація серйозно вплинула на динаміку забезпечення прав людини і основоположних свобод в Україні.

Україна активно сприяє швидкому та ефективному вирішенню цієї проблеми, пов'язаної з дискримінацією, адже це суперечить як вітчизняному законодавству, так і міжнародним стандартам у галузі

прав людини. У зв'язку з відсутністю досвіду у вирішенні цього питання треба звернутися до досвіду інших країн, які у свій час стикнулися із проблемою вимушено переселених осіб (Хорватія, Боснія, Молдова, Грузія тощо), а також відповідного міжнародного досвіду.

У цій статті будуть розкриті окремі конституційні аспекти правового положення внутрішньо переміщених осіб із позиції заборони дискримінації в Україні. Із цією метою буде порівняно особливості визначення правового положення внутрішньо переміщених осіб згідно із чинним законодавством України та міжнародно-правовими актами, а також юриспруденцією Європейського суду з прав людини.