

УДК 347:339.746(477)

В.М. ТИСЯНЧИН, Ужгородський національний університет

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ КРИЗИ В УКРАЇНІ (2008–2009 рр.): ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Ключові слова: економічна криза, політична криза, правове регулювання, правова реформа

Україна вступила до зони негативного впливу світової фінансово-економічної кризи в завідомо несприятливому становищі. Загальна низька інституційна ефективність її публічної влади поєдналася з гострою політичною кризою. Актуальність теми вимірюється також тим, що принцип верховенства права вимагає використання правових засобів як основного інструменту протидії негативним впливам фінансово-економічної кризи.

Варто зауважити, що питання, які висвітлюються у даному дослідженні, були предметом наукових дискусій українських та зарубіжних авторів. Зокрема, в Україні такі дослідження проводили В.К. Васенко, Ж.В. Завальна, О.І. Кабанець, Є.В. Карманов, В.Д. Кольга, О.А. Костюченко, М.В. Старинський. Правовому регулюванню економічних відносин також приділяли увагу зарубіжні юристи М.М. Артьомов, Б.Ю. Дорофєєв, Н.Н. Земцов, О.Ю. Меркулов, С.І. Прокопчук, А.К. Пронін, В.О. Пушин, С.К. Осіпов, І.В. Хаменушко та інші. Разом із тим, актуальною є потреба надати більш поглиблених рис у розкритті проблематики правового регулювання саме економічної кризи 2008–2009 років. Тому метою цієї статті є аналіз основних проблем, пов'язаних з правовим забезпеченням антикризових заходів України в 2008–2009 роках. Її новизна полягає в обґрунтуванні положення, що удосконалення законодавчої і підзаконної правотворчої діяльності повинно провадитися у двох напрямках: як власне системності й результативності такої діяльності, що залежить від ефективності форми правління

загалом, так і від її змістовного наповнення.

Відчутні впливи світової фінансово-економічної кризи в Україні співпали з політичною кризою, котра ще більше знизила інституційні можливості публічної влади в Україні. Політична криза саме у вересні-жовтні 2008 р. призвела до цілого ряду негативних наслідків, зокрема: 1) невідповідність політичного структурування парламенту тим параметрам, які закладені в конституції. Іншими словами, вихід однієї з фракцій з коаліції депутатських фракцій (яка складалася з двох фракцій) поставив питання про припинення коаліції депутатських фракцій як такої. Протягом одного місяця, як це передбачено Конституцією України, нової коаліції депутатських фракцій створено не було [1]; 2) уряд виявився у ситуації, коли він не опирається на стабільну парламентську більшість. Він зіткнувся з проблемою «проведення» через парламент своїх проектів законів. У той же час, нова депутатська більшість у парламенті почала активну законотворчу діяльність, не узгоджену з позиціями Кабінету Міністрів України. З іншого боку, Президент України пробував скористатися конституційними засобами виходу з такої ситуації, видавши 09.10.2008 р. указ про дострокове припинення повноважень парламенту, але вже 20.10.2008 р. «зупинив» його, мотивуючи свої дії, крім іншого, також і необхідністю «здійснення невідкладних заходів, спрямованих на мінімізацію негативного впливу світової фінансової кризи на економіку України».

Іншими словами, політична криза в Україні виявилася нерозв'язаною у конституційний спосіб і держава залишилася без належно функціонуючої системи взаємодії парламентської більшості і уряду. Акцентування уваги на цьому є важливим з погляду на подальшу діяльність публічної влади у здійсненні антикризових заходів. Адже у кризовий період проявляються і фактори, які на цей час уже загалом не залежать від волі законодавця – загальний стан політичної і правової системи. Відтак, наявність досконалого антикризового механізму правового впливу на економіку є першим фактором мінімізації

кризових явищ.

Такого інституційно-владного механізму в Україні не виявилось. Спробуємо проаналізувати антикризові заходи, здійснювані публічною владою України, в організаційно-правовому вимірі, залишаючи економістам можливість визначати ступінь адекватності таких кроків реальній економічній ситуації. Причому аналіз проведемо за кількома критеріями.

Перше – своєчасність визначення пріоритетів та їх правове закріплення. В Україні реагування на світову фінансово-економічну кризу офіційно розпочалося лише 20.10.2008 р., коли на засіданні РНБОУ було обговорено ситуацію й схвалено перше рішення в цьому напрямі – «Про невідкладні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативного впливу світової фінансової кризи на економіку України», введене в дію указом Президента України [2]. Світ на цей час уже принаймні рік вивчав і реагував на цей глобальний виклик.

Але головне інше – країна розпочала протидію негативним впливам фінансово-економічної кризи без спільної для всього державного механізму стратегії вчинення відповідних заходів. Річ у тім, що повноваженнями щодо впливу на економіку в різних площинах відповідно до Конституції України наділені різні органи державної влади (парламент, уряд, Президент, Національний банк), і тому значення такого документу було би в тому, щоб узгодити позиції владних суб'єктів щодо єдиного комплексного підходу до антикризових заходів. Роль такого документу могла би зіграти Програма діяльності Уряду. Проте Кабінет міністрів на той час здійснював діяльність взагалі без затвердженої Верховною Радою Програми діяльності. Пізніше стало відомо, що проект певної урядової програми з назвою «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» було подано до Верховної Ради України лише в грудні 2008 р., але вона так і не була схвалена парламентом.

Відсутність єдиної стратегії антикризових дій позначилася на спробах практично всіх основних владних суб'єктів виробити власні

«антикризові стратегії».

Президент намагався утворити «антикризовий штаб» на базі очолюваного ним РНБОУ і підстави для такого кроку були: по-перше, вплив світової фінансово-економічної кризи за своїми масштабними негативними наслідками справді виступає «загрозою» для економічної складової національної безпеки України. По-друге, склад цього органу (за участі «за посадою Прем'єр-міністра, ключових міністрів, у «присутності» Голови Верховної Ради України) дозволяє йому відігравати реальну координуючу роль у державі. 20.10.2009 р. РНБОУ першою схвалила рішення з проблемами, котре претендувало на «системність». Але повноваження цього органу поширювалися лише на підконтрольні йому органи виконавчої влади. Головне в змісті цього документу – приписи, адресовані Уряду – однаково в своїй більшості не були виконані. Це стосується і термінових змін до бюджету на поточний рік, і підготовки «бездефіцитності бюджету» на наступний 2009 рік.

Пізніше Президент уже самостійно (без рішення РНБОУ) намагався вплинути на Кабінет Міністрів і Національний банк через низку доручень, викладених ним в указі від «Про додаткові заходи щодо подолання фінансової кризи в Україні» від 17.11.2008 р., зокрема щодо внесення Урядом до Верховної Ради цілого ряду проектів законів: щодо розширення джерел наповнення Стабілізаційного фонду, про Державний бюджет України на 2009 рік (доопрацьований), про вдосконалення механізмів державної підтримки агропромислового комплексу; про внесення змін до Закону України «Про концесії» щодо посилення державних гарантій прав концесіонерів; про державно-приватне партнерство; про мораторій на посилення податкового навантаження на суб'єктів господарювання на період до стабілізації фінансово-економічної ситуації в Україні тощо.

Належно не структурований парламент розпочав подібну ж діяльність щодо вироблення антикризової стратегії. Його перший крок у цьому напрямі – схвалений 31.10.2008 р. Закон «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової

кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [3] також мав програмовий характер, але з двома домінуючими питаннями – створення бази для капіталізації банків та підтримки сільськогосподарських підприємств.

Загалом парламент у силу внутрішніх організаційних причин не зумів зосередитися на виробленні і схваленні загальнодержавної стратегії в цьому напрямі.

Одним із проявів цього став і той факт, що 11.11.2008 р. свої погляди на антикризові заходи в Україні висловив особисто від свого імені Голова Верховної Ради України, проте у не правовій формі – у вигляді листа до Прем'єр-міністра України. На його думку, «пріоритетами 2009 року в умовах внутрішнього та зовнішнього економічного спаду можуть бути: формування внутрішнього ринку; утримання стабільності в банківському секторі; макроекономічна бюджетна дисципліна, а саме мінімальний рівень бюджетного дефіциту та утримання адекватного рівня інфляції».

Роль меморандуму України і Міжнародного Валютного Фонду. І Президент України, і Прем'єр-міністр України неодноразово підкреслювали, що головна антикризова програма для України – це зобов'язання держави перед МВФ. Єдиним документом, який відображає зобов'язання України як держави щодо антикризових заходів був меморандум між міжнародним валютним фондом і Україною, підписаний 26.10.2008 р. У такий спосіб Місія МВФ в Україні і вище державне керівництво України домовилися про кредитну програму stand-by на суму близько \$16,5 мільярдів для підтримки антикризової програми української влади. У відповідь Україна взяла на себе зобов'язання, викладені у меморандумі. Сам меморандум складався первісно з 20 пунктів, в яких можна побачити плани публічної влади в Україні в кризовий період. Документ складався з трьох розділів: I. Загальні відомості; II. Програми цілі; III. Економічна політика.

Але специфікою цього документу, на відміну від відповідних домовленостей МВФ з іншими державами, є факт відмови від на-

дання йому правової форми, як це передбачено чинним законодавством України. Зобов'язання від імені держави були взяті шляхом підписання меморандуму Президентом України, Прем'єр-міністром України і Головою Національного банку України.

Для забезпечення юридичної сили цього документу були декілька варіантів: або включити його до Програми діяльності Уряду з наступним затвердженням парламенту, або оформити його спільною постановою Уряду і Національного банку, або схвалити окремий закон України і затвердити ним текст Меморандуму.

Серед зобов'язань України з конкретизованим змістом, які були порушені (не були реалізовані) впродовж 2009 р., слід назвати, зокрема: пункт 14, який передбачав «ми прийемо бюджет 2009 року, що узгоджуватиметься з метою забезпечення нульового дефіциту консолідованого бюджету, коли Парламент відновить роботу»; пункт 15, який прямо встановив «у 2009 році обмежити зростання не більше індексу інфляції як мінімальної зарплати, так і середньої заробітної плати та пенсій у бюджетній сфері, а також інших соціальних трансфертів». Порушення вказаних зобов'язань було вчинено на рівні законів України.

Друге – конфліктність і незаконність антикризової діяльності. Відсутність єдиної антикризової стратегії призвело до прямих конфліктів між вищими органами державної влади з цих питань, причому від жовтня 2008 – до листопада 2009 року їх можна нарахувати істотно більше ніж у інші роки. У кризовий період такі речі загрожують катастрофічними наслідками як для економічної системи, так і для держави в цілому. Протистояння мали постійний характер. Слід уточнити, що під «конфліктами» у даному випадку ми розуміємо протистояння позицій вищих органів державної влади, які пов'язані з використанням ними їх конституційних повноважень за відсутності виразних ознак протиправної діяльності, про яку мова піде нижче. Небезпека конфліктності проявлялася у зниженні ефективності держави в цілому.

Конфліктність антикризової діяльності

проявлялася в різних площинах. Проаналізуємо її лише в на прикладі відносин: а) Президент (і РНБОУ) – Кабінет Міністрів України; б) Президент – парламент.

У відносинах Президента (очолюваного ним РНБОУ), з одного боку, і Кабінету Міністрів України, з іншого, конфлікти були особливо відчутними.

По-перше, вкажемо на конфлікт конституційної компетенції РНБОУ і Уряду, що особливо проявляється в кризовий період, коли загрози національній безпеці в сфері економіки мають очевидний характер. Протягом року РНБОУ на своїх засіданнях розглянула і прийняла рішення з низки питань, які торкаються конституційних повноважень Уряду, зокрема: «Про невідкладні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативного впливу світової фінансової кризи на економіку України» від 20.10.2008 р.; «Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки України» від 10.02.2009 р.; «Про розвиток ринків паливно-енергетичних ресурсів в рамках реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» від 05.06.2009 р.; «Про ситуацію в сфері залізничного транспорту України» від 26.06.2009 р.; «Про звіт Кабінету Міністрів України щодо результатів членства України в Світовій організації торгівлі» від 26.06.2009 р.

Уряд протистояв такій практиці переважно бездіяльністю – через невиконання відповідних рішень РНБОУ.

По-друге, самостійно Президент протягом року неодноразово застосовував своє конституційне повноваження щодо «зупинення» актів Уряду. Якщо бути точним, від 05.11.2008 р. до 10.11.2009 р. Президент видав понад 40 указів щодо «зупинення» актів Уряду. Зупинені акти Кабінету Міністрів України, за винятком декількох, торкалися економічної сфери, заснування владних інституцій у цій сфері чи призначення до них посадових осіб. З частиною таких указів Президента Уряд погоджувався і, не очікуючи відповідного рішення Конституційного Суду, скасовуючи або змінюючи власні акти.

«Зупинені» президентом акти Уряду, зок-

рема, стосувалися наступних питань: форми державного акта на право власності на земельну ділянку; використання радіочастотного ресурсу України; ліквідації Державної служби лікарських засобів і виробів медичного призначення; здійснення експорту та імпорту певних товарів військового призначення; затвердження переліків господарських товариств і холдингових компаній, державні пакети акцій (частки) яких підлягають продажу; передачі Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення до сфери управління Міністерства транспорту та зв'язку утворення Державної холдингової компанії «Титан України»; умов розміщення та погашення казначейських зобов'язань; врегулювання деяких питань адміністрування податку на прибуток; питання проведення конверсії смуг радіочастот; Загального реєстру податкових накладних тощо.

Відносини президента і парламенту є складними в принципі в змішаній моделі республіки при умові належності глави держави і більшості депутатів до різних політичних сил – така закономірність проявляється в державах з подібною формою правління (Франція, Польща). Проте в Україні така інституційна специфіка владної моделі проявилася особливо гіпертрофовано.

Президент України відповідно до Конституції України наділений правом вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів. Проте якраз протягом кризового періоду Президент застосовував це право надто часто, що засвідчує значний ступінь його розходжень з депутатською більшістю в парламенті. Слід констатувати, що практично всі схвалені парламентом закони в сфері економіки главою держави були повернуті до Верховної ради України на повторний розгляд у порядку застосування ним права вето.

Вето Президента України, зокрема, торкалося наступних законів у сфері економічної політики: «Про мораторій на підвищення цін і тарифів на лікарські засоби і вироби медичного призначення»; «Про заборону грального бізнесу»; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»; «Про підвищення акцизного збору на тютюн»; «Про

внесення змін до деяких законів України про припинення негативних наслідків впливу світової кризи на розвиток агропромислового комплексу»; «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»; «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»; «Про систему збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо зайнятості членів особистих селянських господарств»; «Про державну підтримку і стимулювання розвитку виробництва та споживання мінеральних добрив в Україні»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо погашення заборгованості перед Пенсійним фондом»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості»; «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про прожитковий мінімум».

Парадоксальним стало те, що деякі з наведених законів (наприклад, щодо встановлення рівня прожиткового мінімуму) Президент повертав на повторний розгляд Верховної Ради України за поданням Уряду. Останнє також засвідчувало триваючу політичну кризу в Україні, бо за європейськими критеріями нелогічною є ситуація, коли сформований парламентом уряд намагається через вплив на президента не допустити набуття чинності законами, схваленими тим же складом парламенту. Такі відносини засвідчують системні недоліки в організації публічної влади в Україні.

Додамо до цього, деякі закони України, щодо яких Верховна Рада України подолала вето Президента, за поданням глави держави були перевірені Конституційним Судом України на предмет їх конституційності. Спочатку 28.04.2009 р. Конституційний Суд визнав у частині таким, що не відповідає Конституції Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості

населення» від 25.12.2008 року [4].

Нарешті, 14.07.2009 р. за поданням Президента Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» від 18.12.2008 року був визнаний повністю неконституційним [5].

Прикладом неконституційної практики може бути названий схвалений 26.12.2008 р. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 р.», який вважався Урядом одним із основних інструментів антикризових заходів. Були запропоновані масштабні зміни. Всього бюджетним законом було зупинено дію окремих положень 19 законів та внесено зміни ще до 100 законів України, тобто продовжено протиправну практику «ревізії» бюджетним законом всієї системи законодавства України, всупереч положенням ряду статей Конституції України, статей 4 і 27, частини другої статті 38 Бюджетного кодексу, правовій позиції Конституційного Суду Україну (наприклад, рішення від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007) [6].

Роблячи висновки, слід підкреслити дві обставини. По-перше, неефективність протидії кризовим явищам залежить передовсім від інституційної неефективності публічної влади. Остання, проте, виражається також і в неадекватності застосовуваних нею правових засобів. По-друге, удосконалення законодавчої і підзаконної правотворчої діяльності повинно провадитися у двох напрямках: як власне системності й результативності такої діяльності, що залежить від ефективності форми правління загалом, так і від її змістовного наповнення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV : від 08.12.2004 р. // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 44).
2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України : від 20 жовтня 2008 року «Про невідкладні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативних наслідків світової фінансової кризи»

вного впливу світової фінансової кризи на економіку України» : від 24.10.2008 р., № 965/2008 // Офіційний вісник Президента. – 2008. – № 44. – Ст. 1240.

3. Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» // ВВР України. – 2009. – № 14. – Ст. 181.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» (справа про допомогу по безробіттю звільненим за угодою сторін) : від 28.04.2009 р., № 9-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 35. – Ст. 1210.

5. Рішення Конституційного Суду Украї-

ни у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» : від 14.07.2009 р., № 18-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 56. – Ст. 1962.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) : від 09.07.2007 р., № 6-рп/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 52. – Ст. 2132.

Тисянчин В. М. Правові засоби протидії економічній кризі в Україні (2008–2009 рр.): проблеми удосконалення / В. М. Тисянчин // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 869–874 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10tvmpu.pdf>

Щодо комплексного дослідження теоретичних, методологічних та правових питань правового регулювання протидії економічній кризі в Україні з'ясовано сутність економічної кризи, її об'єкти, суб'єкти. Теоретично визначено організаційні та правові передумови регулювання економічної кризи. Детально досліджено повноваження та компетенцію органів державної влади у питаннях правового регулювання економічної кризи в Україні.

Тисянчин В.М. Правовые средства противодействия экономическому кризису в Украине (2008–2009 гг.): проблемы совершенствования

В отношении комплексного исследования теоретических, методологических и правовых вопросов правовой регуляции противодействия экономическому кризису в Украине выяснена сущность экономического кризиса, ее объекты, субъекты. Теоретически определены организационные и правовые предпосылки регуляции экономического кризиса. Детально исследовано полномочия и компетенцию органов государственной власти в вопросах правовой регуляции экономического кризиса в Украине.

Tysyanchyn V.M. Legal Means of Countering the Economic Crisis in Ukraine (2008–2009): Problems of Improvement

The complex research of theoretical, methodological and legal questions of the legal adjusting of counteraction an economic crisis in Ukraine is devoted. It is found out essence of economic crisis, its objects, and subjects. In theory certainly organizational and legal pre-conditions of adjusting of economic crisis defined. In detail investigational plenary powers and jurisdiction of public authorities in the questions of the legal adjusting of economic crisis in Ukraine.