

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ОКРЕМІ ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЩОДО МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

У статті запропонована низка методологічних положень вирішення окремих проблем конституційно-правового регулювання економічних відносин за участю органів держави. Зокрема, визначено систему економічних функцій держави та обов'язки її органів щодо їх реалізації.

Ключові слова: конституційно-правове регулювання; економічні функції держави; економічна система; компетенція органів держави.

В статье предложен целый ряд методологических положений разрешения отдельных проблем конституционно-правового регулирования экономических отношений с участием органов государства. В частности, определена система экономических функций государства и обязанности Кабинета Министров Украины по их реализации.

Ключевые слова: конституционно-правовое регулирование; экономические функции государства; экономическая система; Кабинет Министров Украины.

In this article suggested some metodologic approaches for desigining concrete problems constitutional regulation of economic relations. Aspecially in part of definition of economy functions system of state and Government obligations to it realization.

Key words: constitutional regulation; economy functions of state; economy system Government of Ukraine.

Постановка проблеми. Суспільно-політична потреба в модернізації змісту конституційно-правового регулювання об'єктивно генерується сучасними умовами економічного життя суспільства. Ці умови вимагають водночас і поглиблення конституційно-правового регулювання економічних відносин, і його систематизації, і ревізії міфологічних концепцій властивостей ринкової економіки, що були покладені в основу чинного конституційного регулювання, а відтак, і перегляду багатьох доктринальних положень конституційно-правової науки. Окрему проблему складають питання правової оцінки та формування відповідної законодавчої політики відносно олігархоцентричної моделі національної економіки, що склалася. Саме в такому обсязі, як уявляється, стоять завдання

перед Конституційною Асамблеєю по розробці проекту нової Конституції України щодо економічної сфери.

Формулювання цілей. Метою цієї статті є розробка низки пропозицій щодо удосконалення конституційно-правового регулювання економічних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Систематика типів суспільних відносин, що виникають у процесі функціонування економічної системи, звичайно не обмежується форматом «держава і бізнес», але для створення ефективного конституційно-правового забезпечення зокрема діяльності держави та її органів в економічній сфері, надзвичайно важливим є визначення власне самого об'єкта спрямування владного ресурсу державного апарату – економічної системи суспільства.

У цьому сенсі від конституційної доктрини вимагається достатньо чітка формалізація економічних відносин, як об'єкта конституційно-правового регулювання та переліку функцій державної влади в параметрах конституційно визначеного суспільного призначення держави як такої щодо організації і функціонування економічного життя суспільства.

Уявляється, що економічна система як об'єкт конституційно-правового регулювання представляє собою складний комплекс системоутворюючих типів економічних відносин у сферах виробництва, обміну, розподілу та споживання, що реалізуються в процесі здійснення господарської діяльності на умовах встановленого державою механізму координації взаємодії між їх учасниками, функціонування якого забезпечується шляхом закріплення правових засад конституційного економічного порядку.

У зв'язку з цим, важливим є виділення не тільки основних структурних засад економічної системи але і окремих суспільно значимих параметрів її функціонування. Мова йде про конституційно-правові орієнтири для визначення напрямів економічної політики держави та критеріїв ефективності реалізації економічних відносин. Так, доцільно запропонувати конституційне закріплення низки якісних макроекономічних властивостей функціонування національної економіки та економічної системи в цілому, таких як: резистентність; гнучкість та спроможність до структурних трансформацій; інноваційність та спроможність до переходу до нових технологічних укладів; екологічність та соціальна спрямованість. Названі властивості забезпечують конкурентоздатність сучасної національної економіки і є показниками ефективності конституційного економічного порядку та функціональності вищих органів державної влади в економічній сфері.

Поряд із закріпленням властивостей функціонування економічної системи, що їх необхідно забезпечувати, залишається важливою також проблема визна-

чення кола конституційних принципів організації економічного життя. Серед них центральне місце займає конституційний принцип економічної багатоманітності. Разом з тим, як уявляється, в тексті Основного Закону доцільно шляхом додаткової регламентації розкрити його багатоаспектний зміст, створивши таким чином можливість для спрямованого розвитку поточного законодавства в інтересах суспільства.

У цьому сенсі в тексті Конституції України, як уявляється, необхідно зафіксувати, що економічна багатоманітність як принцип організації економічного життя в Україні має виявляти себе через забезпечення державою таких її складових:

- багатоманітності форм власності на економічні активи, що утворюють майнову основу господарювання і яка включає в себе власність Українського народу, державну, комунальну, приватну, але також і корпоративну, кооперативну та інші форми власності, які ще тільки вимагають створення відповідної правової інституціалізації;

- багатоманітності організаційно-правових форм підприємництва;

- багатоманітності форм економічної діяльності, як комерційної, так і некомерційної, а також трудової, науково-технічної, інвестиційної; господарсько-виробничої, споживчо-самозабезпечувальної та інших;

- багатоманітності укладів та секторів національної економіки, включаючи малий, середній, великий бізнес, транснаціональний, іноземний, державний, кооперативний тощо.

У свою чергу, держава має гарантувати збереження та розвиток економічної багатоманітності, здійснювати моніторинг її стану та надавати у разі необхідності державну підтримку важливим її складовим як необхідній умові резистентності та потенціалу розвитку національної економіки.

У цьому контексті особливого значення набувають методологічні засади

нормотворчої роботи стосовно модернізації конституційно-правового регулювання діяльності вищих органів державної влади і зокрема Кабінету Міністрів України. Так, надзвичайно важливим є визначення системи базових вимог до процесу нормопроекування конституційно-правового забезпечення діяльності органів публічної влади. Ці вимоги мають забезпечувати спрямованість, характер, системну збалансованість та змістовну відповідність результатів нормотворення як базовим правовим чинникам, зокрема універсальним принципам та засадам конституційно-правового регулювання, так і завданням забезпечення практичної функціональності названих органів, що діють в конкретно-історичних умовах сучасного етапу суспільно-економічного розвитку.

Як уявляється, щонайменше чотири з таких вимог потребують застосування у процесі нормотворення, а саме:

– *вимога конституційної законності*, що ґрунтуючись на положеннях ст. 19 Конституції України полягає в обов'язковому застосуванні цілісного комплексу правових засобів, що складається із «підстав», «меж повноважень» та «засобів» на кожному рівні ієрархії джерел законодавчого забезпечення компетенції і порядку діяльності органів публічної влади;

– *вимога конституційно-нормативної програмності*, що полягає у забезпеченні властивості конституційно-правового регулювання визначати змістовну спрямованість підпорядкованих йому джерел поточного законодавства щодо відповідних об'єктів регулювання, а також власне і топографію відповідних джерел нормативно-правового регулювання, забезпечуючи, таким чином, структурну впорядкованість системи джерел законодавства України за методом та юридичною силою;

– *вимога конституційної функціональності*, що має забезпечувати формування змісту компетенції органу державної влади у відповідності до його місця

та функціонального призначення в системі розподілу державної влади, а також враховуючи його включення як в механізми стримань і протипа, так і продуктивної взаємодії з іншими органами публічної влади;

– *вимога конституційної ефективності*, що спрямована на забезпечення високого рівня законодавчої техніки фіксації цілей, завдань та визначених результатів діяльності, досягнення яких є конституційним обов'язком відповідного органу державної влади і які можуть слугувати критеріями для конституційно-правової і політичної оцінки ефективності його практичної діяльності, а також необхідності та достатності наданих йому для цього його повноважень, гарантій та процесуальних форм їх реалізації тощо.

Для практичного забезпечення названих вимог у процесі нормотворення є необхідною також доктринальна, змістовна узгодженість щодо складових конструкції правового статусу органу державної влади. Якщо врахувати та узагальнити більшу частину наукових позицій щодо цього, можна запропонувати наступний зміст поняття конституційно-правового статусу органу держави, що за своїм обсягом, окрім його компетенції, має включати в себе визначення місця цього органу в системі органів публічної влади, як в аспекті розподілу державної влади, так і взаємодії між її гілками. До обсягу поняття конституційно-правовий статус слід віднести також і порядок формування та припинення відповідного органу публічної влади, визначення його внутрішньої структури, а також підстав та порядку юридичної відповідальності.

В свою чергу, компетенція органу державної влади, як уявляється, має включати в себе визначення:

- предмета відання;
- функцій;
- завдань та інших підстав здійснення повноважень;
- кола повноважень;

- засобів впливу на відносини предмета відання;
- процесуальних форм здійснення повноважень.

Важливо зазначити, що функції органу держави, як уявляється, займають центральне місце для формування змісту компетенції. Адже саме функції відповідного органу державної влади, з однієї сторони, через визначення основних напрямів його діяльності, що мають передбачати досягнення необхідних суспільно значимих результатів, фактично розкривають динамічний аспект предмета відання. З іншої сторони, досконалість у визначенні функцій, як сутнісного елементу компетенції, дає можливість уточнити її прикладний аспект шляхом формування на їх основні кола завдань як категорій операційного порядку. В свою чергу, це слугує необхідною базою для визначення кола необхідних і достатніх для реалізації таких завдань – засобів та відповідних повноважень з процесуальними формами їх здійснення.

Таким чином, вважаємо, що функції, їх повне і точне викладення, є обов'язковою складовою законодавчої фіксації змісту компетенції органів держави. Інша справа, що викладення в законі тільки кола функцій не може вважатися достатнім для законодавчого забезпечення ефективної та безконфліктної діяльності державних органів. Як уявляється, це справедливо не тільки для адміністративного законодавства, але і для рівня конституційно-правової регламентації.

Розширення функцій і відповідного кола повноважень органів державної влади є безперечним трендом у розвитку їх законодавчого і зокрема конституційно-правового забезпечення. Разом з цим об'єктивним процесом, що має в своїй основі загострення основних соціальних, економічних, екологічних, демографічних та інших проблем людства, яке переживає етап глобалізації суспільного життя, необхідно врахувати і цілу низку патологічних перетворень, що відбуваються в державі під відомими діагнозами

бюрократизації, корумпованості і навіть криміналізації окремих державних органів. Саме тому особливо зростає соціально-політична ціна забезпечення саме конституційної законності в діяльності держави та її органів [1]. Одним із напрямів забезпечення такої законності є необхідність запровадження нових вимог саме до законотворчої діяльності держави, в процесі якої створюється відповідне законодавче забезпечення функціонування окремих її органів. Інструментальна досконалість змісту таких джерел законодавства, що визначається їх узгодженістю в системному форматі, має забезпечувати не тільки технократичну ефективність діяльності публічної влади, але і запровадити більш високі стандарти законності, додержання або відхід від вимог якої має бути негайно кваліфіковано, зафіксовано і припинено [2]. Саме можливість правової кваліфікації відходу від конституційної законності в діяльності органів держави вимагає перегляду стану застосування ключових засобів законодавчої техніки, що використовуються для цього.

Звичайно, що роль правового забезпечення діяльності органів державної влади не зводиться тільки до забезпечення законності в його діяльності. Дійсно, вона полягає також і у забезпеченні розподілу функцій, прав та обов'язків між суб'єктами управління; упорядкуванні процесу збору та обробки інформації стосовно діяльності всіх рівнів управлінських структур; забезпеченні регіонального використання матеріальних, фінансових і трудових ресурсів; визначенні норм відповідальності за невиконання чи неналежне виконання посадових та службових обов'язків тощо [3].

Відтак, у зазначеній системі координат законодавчої техніки мають визначатися власне і функції держави щодо економічної системи і в першу чергу функції органів її виконавчої влади. Це питання отримало достатньо широку увагу як у науці теорії держави та права, так і в конституційно-правовій літерату-

рі [4]. У той же час, за основу, як уявляється, бажано було б узяти такі стратегічні напрями діяльності держави, що характеризувались би суспільно-політичною незмінністю, навіть за умови досить великого масштабу їх узагальнення. Слід однак вказати на національні суспільно-політичні ускладнення визначення змісту відносин між державою та бізнесом, враховуючи те, що більш ніж за двадцять років її незалежності трансформаційні завдання не виконані в повному обсязі, і які накопичуються і мають бути вирішені *post factum*, а тому також потребують урахування при визначенні конфігурацій сучасних економічних функцій держави України.

Чітке визначення економічних функцій сучасної української держави принципово необхідно для формування відповідної структури органів державної виконавчої влади і зокрема порядку взаємодії між ними. Це важливо також для вирішення питань оптимізації системи та кількості органів держави, змісту їх компетенції, а в цілому – для структурування усєї систематики правового забезпечення впливу держави на економічні відносини.

Відтак, уявляється доцільним запропонувати до уваги наступну загальну, універсальну та комплексну класифікацію базових економічних функцій держави, що включає в себе:

1. Забезпечення національної економічної безпеки.
2. Підтримання та забезпечення конституційного економічного порядку.
3. Підтримання та забезпечення сталого економічного розвитку шляхом:
 - забезпечення зростання конкурентоздатності національної економіки;
 - забезпечення зростання рівня інноватизації національної економіки;
 - забезпечення зростання рівня екологізації національної економіки.
4. Забезпечення антикризової стабілізації національної економіки.
5. Забезпечення реального економічного суверенітету держави та суспільства.

На її підставі уявляється доцільним в якості першочергового завдання удосконалення конституційно-правового статусу зокрема Кабінету Міністрів України доповнити зміст ст. 116 Конституції України положеннями про:

- розробку та проведення внутрішньої та зовнішньої економічної політики та її напрямів;
- здійснення державного регулювання економічних відносин;
- запровадження у разі виникнення необхідності антикризового режиму функціонування національної економіки;
- здійснення регіональної політики держави спрямованої на економічне вирівнювання та забезпечення її суверенітету та територіальної цілісності.

Наведена класифікація економічних функцій держави та пропозицій удосконалення функціонального конституційно-правового забезпечення діяльності, зокрема Кабінету Міністрів України, потребує певного пояснення. Так, необхідно визнати, що найважливішою універсальною функцією держави в сучасних умовах має стати забезпечення процесу перманентного відновлення реального суверенітету, необхідного потенціалу для реалізації своїх суверенних прав та їх захисту [5]. Ця функція є синтетичною за своєю природою, адже вона ґрунтується на реалізації фактично усіх інших функцій держави, але з такою ефективністю, спрямованістю та акцентуацією, за яких держава отримувала б фактичну можливість в кожний момент безперешкодно скористатися своїми суверенними правами в економічній, соціальній, інформаційній, культурній та інших сферах, включаючи, звичайно, і різнопланову участь у міждержавних стосунках.

Разом з тим, національна безпека держави та суспільства в усіх її складових економічного, інформаційного, соціального, політичного, вітального порядку фактично є визнаною функцією держави, що закріплена у ст. 17 та ст. 16 Конституції України. Зміст останньої конститу-

ційної норми сфокусовано навколо «збереження генофонду українського народу», одним із засобів якого є «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України». Слід підтримати концепцію вітальної безпеки, що розробляється зараз у юридичній літературі, як узагальнюючу категорію, що стосується забезпечення життєздатності української нації в контексті загроз екологічного характеру, розповсюдження штучних вірусів, слабкого потенціалу вітчизняної фармації, низької якості продуктів харчування та питної води тощо [6].

В умовах сучасної загостреної конкуренції держав за умови участі в економічному обміні, доступу до джерел енергоресурсів, сировини, питної води, новітніх технологій тощо, на рівень універсальної та першочергової функції держави виходить проблема забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, окремих її галузей та секторів, видів виробництв і кінець-кінцем – конкурентоспроможності вітчизняних суб'єктів господарювання. Ця функція держави є не тільки економічною за змістом, але універсальною тому, що конкурентоспроможними мають бути як різні сектори матеріального виробництва, так і нематеріальної сфери, зокрема освіта, медицина тощо. Сучасний досвід різних країн свідчить, що без організаційної, регулятивної, нормотворчої діяльності держави досягти сталої конкурентоспроможності неможливо.

У цьому контексті інноваційна функція держави набуває самостійного значення, адже потребує створення в країні потужної інноваційної системи, яка за своїм форматом виходить за межі виробничого сектору і тому набуває самостійного значення, передбачаючи досягнення результатів у довготривалій перспективі. Дійсно, роль держави в межах цієї функції стосується і організації якісної сучасної освіти, фундаментальних наукових досліджень, активної протидії відтоку мізків та імпорту застарілих

і шкідливих технологій, стимулювання діяльності суб'єктів господарювання, що запроваджують нові технології у виробництво тощо. Роль держави в цій сфері в першу чергу полягає у формуванні чіткої правової інноваційної політики.

Необхідно визнати, що суспільно-економічний імператив переходу до інноваційного характеру економічного розвитку сьогодні потребує рівня конституційно-правового забезпечення і в першу чергу як: суспільно-економічного пріоритету; найважливішої властивості функціонування національної економіки; специфічної функції органів державної влади; відповідного функціонального навантаження їх компетенції шляхом забезпечення необхідним та достатнім арсеналом форм та засобів впливу на відповідні суспільні відносини тощо.

Серед основних правових засобів, що повинні отримати конституційно-правову фіксацію в межах визначення компетенції Кабінету Міністрів України мають бути: «науково-технічна та інноваційна політика держави», «національна інноваційна система», «інноваційний характер економічного розвитку», «система державних програм технологічного розвитку національної економіки», «державна підтримка проектів технологічного розвитку».

Поступово накопичується критична маса суспільного усвідомлення необхідності подолання прогалини в конституційно-правовому регулюванні, що її утворюють відносини реалізації державної регіональної політики. Враховуючи те, що за своїм призначенням регіональна політика є одним із найважливіших засобів забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, але за своїми засобами здебільшого здійснюється за рахунок активізації економічного розвитку відповідних територіальних одиниць, а також шляхом встановлення відповідних конфігурацій міжбюджетних відносин, можна значною мірою її віднести до економічного блоку функцій та завдань діяльності держави. Відтак,

уявляється доцільним розширити конституційну компетенцію, зокрема Уряду України, шляхом фіксації його обов'язку проведення регіональної політики держави, шляхом реалізації державних програм регіонального розвитку, реалізації національних економічних проєктів, застосування спеціальних режимів господарювання в межах визначених територіальних одиниць, використання форм державно-приватного партнерства в інтересах регіонального розвитку тощо. В цьому ефективна, законодавчо забезпечена регіональна політика держави у взаємодії з територіальними громадами має стати дієвим запобіжником підступним ідеям федералізації територіального устрою України.

Сучасна фінансово-економічна криза на новому етапі соціально-економічного розвитку актуалізує питання про необхідність конституційно-правового закріплення антикризової функції держави. Зміст такої функції також є універсальним і не може зводитись тільки до проблеми сталого функціонування економічних інститутів, а має охоплювати проблеми суспільно значимого рівня в екологічній, техногенній, політичній та інших сферах. В цих випадках термінове втручання держави є необхідним, метою її діяльності є мінімізація або повна нейтралізація негативних явищ, впливів, тенденцій тощо.

Конституція України фрагментарно встановлює окремі підстави такого антикризового втручання держави. Так, зокрема, п. 21 ст. 106 Конституції України передбачає серед повноважень Президента України введення надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Однак у той же час безпосередньо економічна сфера як об'єкт антикризової функції держави, як не дивно, фактично не отримала уваги законодавця.

Відтак, дуже важливо усвідомити необхідність подолання прогалини в конституційно-правовому забезпеченні діяльності вищих органів державної влади України в частині проведення ним заходів антикризової стабілізації національної економіки. Ця функція держави містить у собі дві основні підстави реалізації. По-перше, як застосування заходів антикризового, антициклічного стимулюючого характеру, що необхідні для подолання фінансово-економічних криз різного характеру масштабу та глибини. По-друге, як спрямоване застосування економічних заходів для подолання надзвичайних обставин неекономічного характеру в житті країни, що передбачені зокрема законодавством України про надзвичайний стан, зони надзвичайної екологічної ситуації, мобілізацію та мобілізаційну підготовку тощо.

Література

1. Шемчушенко Ю.С. Законність / Ю.С. Шемчушенко, С.В. Бобровник // Юридична енциклопедія: у 6 т., т. 2: Д-й. – К.: Укр. Енцикл., 1999. – С. 498.
2. Хабриева Т.Я. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации / Т.Я. Хабриева // Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: НОРМА, 2005. – С. 103.
3. Скрипнюк В.М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія / В.М. Скрипнюк. – К.: Логос, 2010. – С. 358.
4. Варич О.Г. Економічні функції сучасної держави: природа, зміст, тенденції розвитку в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Г. Варич. – К., 2006; Лошихін О.М. Економічна функція сучасної держави: теоретико-правові аспекти: монографія / О.М. Лошихін. – К.: ТОВ «Вид-во «Юрид. думка»», 2008. – 368 с.
5. Барабаш Ю.Г. Конституційно-правові механізми захисту державного суверенітету України / Ю.Г. Барабаш // Вісн. Нац. акад. наук України. – 2011. – №6. – С. 9–10; Ковтун В.І. Гарантії державного суверенітету України: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.І. Ковтун; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х.: [б. в.], 2013.
6. Пашков В.М. Господарсько-правова політика в сфері охорони здоров'я: проблеми вітальної безпеки / В.М. Пашков. – К.: МОРІОН, 2007 – С. 20.