

ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Д. Задихайло, доцент НЮА України

Конституційний економічний порядок: проблема систематизації нормативно-правового забезпечення

Не потребує доказів факт бурхливого розвитку господарського законодавства, кодифікація якого є логічним кроком законодавця на шляху утримання його подальшої центробіжної спеціалізації у вигляді нових і нових підсистемних блоків в єдиному концептуальному і режимно-якісному стані, що має визначитися як правовий господарський порядок. Слід зазначити, що Господарський кодекс України утворює собою вищу ієрархічну ланку в системі господарського законодавства, але тією чи іншою мірою свою кодифікацію одержало законодавство про окремі види господарської діяльності на визначених ринках товарів і послуг, утворюючи умовно другу або третю ланку цього господарського законодавства як такого. Прикладом може слугувати ринок фінансових послуг, законодавче регулювання якого з урахуванням законодавства про ринок цінних паперів, банківську та страхову діяльність, діяльність інвестиційних посередників можна вважати за кількарівневу кодифікацію, що є продуктом еволюційного розвитку господарського законодавства останніх 10-15 років. Безперечним є визнання кодифікації законодавства однією з найефективніших форм його розвитку та вдосконалення. Недивними в цьому контексті є пропозиції щодо розроблення та прийняття Інвестиційного, Інноваційного кодексів України, кодифікації законодавства про торговельну діяльність, про систему державного регулювання економічних відносин, про державну економічну політику та програми економічного розвитку тощо.

В умовах такої активної динаміки законодавства об'єктивно зростає суспільно-політична ціна функціонування конституційно-правових механізмів забезпечення відповідності змісту, зокрема, актів господарського законодавства основним принциповим положенням національної правової політики, що закріплені в Конституції України. Гово-

рячи про конституційно-правові норми, що призначені регулювати економічні відносини, слід погодитись із Г. Гаджієвим у тому, що ними встановлюється певний конституційний економічний публічний порядок¹. Тому механізм забезпечення такої відповідності, в тому числі і через діяльність Конституційного Суду України, вимагає у першу чергу встановлення основних змістовних рис такого конституційного економічного порядку, аби на його основі визначитись із оцінкою правового господарського порядку в контексті його відповідності і власне конституційності.

Правовою особливістю конституційного економічного порядку є те, що відповідні конституційно-правові норми не тільки визначають зміст поточного господарського законодавства, а таким чином і зміст правового господарського порядку, а й на підставі ст. 8 Конституції є нормами прямої дії, що має підвищувати значення конституційно-правових засад для ефективного розвитку економічних відносин. Положення про пряму дію конституційно-правових норм робить категорію конституційно-економічного порядку не тільки доктринальною, концептуальною категорією, а й безпосередньо самостійним регулятивним правовим феноменом.

Власне, економічні відносини можна визначити як суспільні відносини, пов'язані з виробництвом, розподілом, обміном та споживанням, в основі яких лежить реалізація економічної влади на засоби і чинники виробництва. Реалізація такої влади в умовах правового господарського порядку вимагає її відповідності тому чи іншому правовому титулу. Саме тому закріплення форм власності стало головним об'єктом конституційно-правового регулювання в конституціях так званого першого етапу (до Першої світової війни). В той же час конституції держав, що приймалися останнім часом, не обмежуються лише закріпленням форм власності, а йдуть значно далі, закріплюючи принципи економічної діяльності держав, її спрямованість, а також основні засоби регулювання цих відносин². Власне, таке становище відповідає змісту трансформації доктринальних уявлень про роль держави в економічних процесах, життєву необхідність стабілізуючого й стимулюючого державного регулювання економічних ринкових відносин.

Регулююча функція держави в економічній сфері одержала достатньо широке конституційне закріплення, головним чином після Другої світо-

¹ Див.: *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики. – М., 2002. – С. 14.

² Див.: *Маклаков В. В.* Конституционное право Зарубежных стран. Общая часть: М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 265.

вої війни. Високорозвинуті держави одразу після війни почали активно втручатися в економічні процеси, здійснюючи їх прогнозування та планування на індикативній основі, регулюючи їх за рахунок податкових та інших засобів. Так, зокрема, велика частка державної власності в інфраструктурних сферах економіки (енергетика, транспорт, видобуток корисних копалин тощо) дозволяє державі за допомогою тарифної політики впливати на інші сфери економіки¹.

Дійсно, недивлячись на тенденцію до ослаблення державної інтервенції в економіку, що позначилася наприкінці минулого століття, під гаслами реанімації теорій вільного ринкового господарства, розширення сфери конкуренції, вільного підприємництва держава тримає сьогодні міцні позиції як регулятор найбільш важливих параметрів суспільного відтворення в короткострокових періодах і довгостроковій перспективі².

Взагалі, говорячи про функції держави, зокрема про її економічні функції, слід урахувати дві ключові обставини. По-перше, це об'єктивний процес еволюції функцій держави, адже вони залежать не тільки від впливу власне структурних змін у системі державної влади, державного апарату, а й головним чином від змін зовнішніх умов існування самої держави. Так, на думку А. Венгерова, XXI ст. характеризуватиметься соціальними конфліктами у сфері речової й інтелектуальної власності, а не тільки у сфері приватної та державної, як це було раніше. Відповідно на функції держави визначальний вплив справлятиме науково-технічний інтелектуальний розвиток усєї цивілізації³. По-друге, це реальна можливість для людства опинитися у кризовому стані під впливом екологічного, демографічного, сировинного чинників, що можуть набути загрожуючих усьому людству масштабів. Тому неважко передбачити, що тільки новий розвиток держави, виникнення нових загальносоціальних функцій можуть стати запорукою необхідного порядку, координації, що забезпечить існування та відтворення цивілізації⁴. Саме тому на часі не спроби приниження ролі та функцій держави щодо економічної складової суспільного життя, а зосередження уваги на подоланні бюрократизації, корупції та обслуговуванні інтересів окремих економічних угруповань. З'ясування реальних обсягів фактичного розкрадання державного та комунального майна, його подальша «пост-приватизаційна» доля, що здійснювалося під гаслами «держава — най-

¹ Див.: Там само. – С. 267.

² Див.: Хохлов Н. П. Экономическая политика: Учеб. пособ. – Х., 2005. – С. 8.

³ Див.: Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник – М., 2006. – С. 179-180.

⁴ Див.: Там само. – С. 174.

гірший власник», мало б шокуючий для суспільства характер. Саме тому в першу чергу конституційна доктрина, а відтак, і конституційно-правове регулювання повинні бути відкритою системою, в яку на підставі еволюційної перспективи має бути закладено прогноз можливих у майбутньому функціональних трансформацій, вектор яких — посилення ролі і значення держави в суспільному розвитку. Однак, актуалізуючи питання здійснення конституційної юрисдикції Конституційним Судом України і, головне, забезпечення відповідності правового господарського порядку конституційному економічному порядку, слід зясувати як його змістовні аспекти, так і особливості законодавчої техніки викладення відповідних конституційно-правових норм.

Ураховуючи те, що в чинній Конституції не знайшлося місця для об'єднання норм, які визначають конституційний економічний порядок в одному або декількох окремо виділених структурних підрозділах, систематизація таких норм становить певні труднощі. Тим більше складність являє собою і класифікація названих норм, а саме — поділ їх на окремі групи за певними типологічними ознаками з метою встановлення місця кожної з них у системі галузі права¹. В. Основін виділяє низку критеріїв для класифікації конституційно-правових норм: за змістом; за об'єктом правового регулювання; за ступенем визначеності припису; за сферою використання правової норми; за характером обов'язковості припису; за формою викладання; за юридичною силою; за часом вступу в дію; за дією у просторі². Не викликає сумнівів доцільність здійснення класифікації конституційно-правових норм, що визначають конституційний економічний порядок за усіма названими критеріями, але це тема окремого дослідження. Слід погодитися із В. Лучиним у тому, що основою класифікації виступають не будь-які ознаки (хоча формально і такі, що відображають специфіку класу, виду), а лише ті з них, які відображають внутрішні закономірності, суттєве загальне³. В цьому сенсі, як видається, спроба обмежитися поділом цих норм за критерієм місця відповідних економічних відносин у системі функціонування ринкової економіки заслуговує на увагу. Стало аксіоматичним при визначенні сутності ринкової економіки виділяти чотири принципових її чинники:

¹ Див.: Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 т. — Т. 1: Основы конституционного права. — М., 2005. — С. 99.

² Див.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. — М., 1963. — С. 49-50.

³ Див.: Лучин В. О. О типологии конституционных норм // Труды МГЮА, 1997. — С. 5.

економічну багатоманітність, включаючи приватну власність на засоби виробництва; свобода підприємництва; вільну конкуренцію та вільне ціноутворення; роль державного регулювання ринкової економіки.

Саме тому пропонуємо виділити чотири групи конституційно-правових норм, що, власне, і визначають принципові аспекти змісту економічних відносин, а відтак, і принципові аспекти змісту конституційного економічного порядку: суб'єкти й об'єкти економічних відносин; свобода економічної діяльності; умови її здійснення; роль держави в функціонуванні ринкового механізму. Для визначення існуючого становища слід провести певну «інвентаризацію» нормативного конституційно-правового матеріалу.

Так, до групи *суб'єкти й об'єкти економічних відносин* слід віднести в першу чергу фіксацію загальних правових категорій «суб'єкти права власності» та «суб'єкти господарювання», що здійснена законодавцем у контексті закріплення обов'язку держави забезпечити цим суб'єктам захист у ч. 4 ст. 13 Конституції.

Відповідно до ст. ст. 142 та 143 Конституції обсяг повноважень територіальних громад і згадка про комунальні підприємства дозволяють кваліфікувати їх як учасників економічних відносин.

З огляду на повноваження Кабінету Міністрів України, викладені у ст. 116 Конституції, можна стверджувати, що держава в його особі є учасником економічних відносин, зокрема відповідно до ч. п. 5 ст. 116 щодо здійснення управління об'єктами державної власності та п. 3 цієї ж статті щодо забезпечення проведення цінової, інвестиційної політики тощо.

З відносно більшою послідовністю Конституція фіксує базові для економічних системи форми власності. Так, у ст. 13 через пряме диспозитивне викладення переліку об'єктів зафіксоване право власності українського народу. В той же час ст. 41 Конституції прямо фіксує право приватної власності, а право державної та комунальної власності в цій статті зафіксоване не прямо, а в контексті права користування громадянами об'єктами зазначених форм власності.

Право державної власності згадується в Конституції також у п. 3б ст. 85 щодо повноважень Верховної Ради України затверджувати перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, а також у п. 5 ст. 116 щодо повноважень Кабінету Міністрів України з управління об'єктами державної власності. Виникає питання: чому український законодавець не скористався російським досвідом прямого викладення у ст. 8 Конституції РФ переліку форм власності, зокрема

приватної, державної, муніципальної та ін., що визнаються та захищаються в країні на засадах рівності?

Вельми цікаво, що ст. 14 Конституції України називає серед об'єктів конституційно-правового регулювання категорію «національне багатство», що потребує особливої охорони з боку держави. На жаль, ця категорія не одержала подальшого конституційного розвитку.

Що стосується фіксації на конституційно-правовому рівні питань права власності доцільно звернути увагу на те, що Конституція РФ у ст. 35 закріплює право спільної власності через встановлення права кожного мати майно у власності, володіти, користуватися та розпоряджатися ним як одноособово, так і спільно з іншими особами.

Щодо закріплення принципів *свободи економічної діяльності* слід зазначити, що фактично конституційно-правове регулювання цієї групи представлено нормами ст. ст. 41 та 42 Конституції України, які фіксують право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної творчої діяльності та право на підприємницьку діяльність. Таким чином, Конституція надає правову базу для головної рушійної сили ринкової економіки — підприємництва, а також забезпечує правові можливості використання в процесі підприємницької діяльності власних майна, майнових прав і прав на об'єкти інтелектуальної власності або залучення останні в інших осіб.

З певними застереженнями до цієї групи конституційно-правового регулювання можна віднести також положення ст. 13, а саме — про право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу, хоча гадаємо, що законодавець має на увазі в першу чергу загальне природокористування, а не спеціальне, а в такому разі для функціонування економічних ринкових відносин ця норма має дуже опосередковане значення.

До певної міри аналогічно можна враховувати і положення ст. 41, згідно з яким громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності, в усякому разі орендні та концесійні відносини за участю приватних підприємців, можна віднести до сфери дії цієї конституційно-правової норми.

Важко обминути і питання законодавчої техніки викладення названих норм, зокрема ч. 1 ст. 42 Конституції, згідно з якою кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Таким чином, ця норма відсилає до поточного законодавства, яке, встановлюючи сфери державної монополії на ті чи інші види господарської діяльності, фактично визначає обсяг і межі дії конституційно-правової норми.

В той же час ч. 3 ст. 22 Конституції передбачає, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Але дія цієї норми компенсується нормою, викладеною в ст. 64 Конституції: «Конституційні права і свободи людини і громадянина на можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України». Власне ч. 2 ст. 64 вказує на такі випадки — введення воєнного або надзвичайного стану, але якщо розширено тлумачити «випадки» і вважати такими загальні відсилання до поточного законодавства, то ми знову повертаємося до ст. 42, обсяг права на підприємницьку діяльність в якій буквально залежить від змісту поточного законодавства. Держава в такому разі обмежена лише загальними посиланнями на конституційні принципи економічної багатоманітності та рівності усіх суб'єктів права власності.

Проблема змістовної ієрархії між конституційно-правовими нормами та нормами поточного законодавства, що утворюють механізм реалізації перших, досить слушно розв'язана у п. 3 ст. 55 Конституції РФ. Так, у цій нормі сформульовано алгоритм, згідно з яким права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені федеральним законом тільки в тій частині, в якій це необхідно для захисту конституційного ладу, моралі, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни та безпеки держави.

Звертаючись до іноземного досвіду формування конституційного економічного порядку, слід звернути увагу на ст. 34 Конституції Іспанії, яка фіксує право громадян на створення підприємств. Адже, закріплюючи в Конституції України лише право на підприємницьку діяльність, ми фактично ігноруємо масовий випадок участі громадян в економічній діяльності, економічних відносинах, що відбуваються через набуття корпоративних прав, через участь у господарських товариствах або через заснування приватних підприємств тощо. В цьому сенсі більш універсальним є зміст ст. 34 Конституції РФ, згідно з якою кожен має право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності.

Що стосується застережень, вказівок на чинники, які визначаються достатніми підставами для внесення в законодавство обмежень відносно свободи економічної діяльності, то доцільно посилатися на досвід італійської законотворчості, згідно з якою в ст. 41 Конституції Італії зафіксовано, що приватна господарська ініціатива не може розвиватися всупереч суспільному благу або завдаючи шкоди безпеці та людській гідності. Закон визначає програми таких заходів, у тому числі й контро-

лю, зазначається у нормі названої статті, за допомогою яких публічна й приватна економічна діяльність може бути спрямована та координована для суспільного блага. Аналогічною за змістом і призначенням, але більш лаконічною, є норма ст. 38 Конституції Іспанії, відповідно до якої визнається свобода приватнопідприємницької діяльності в умовах ринкового господарства. Але держава гарантує і захищає це право згідно із вимогами національної економіки і планування.

Переходячи до групи відносин щодо умов здійснення економічної (господарської) діяльності, слід зазначити, що фактично відповідно до Конституції України вони визначені через два застереження:

— власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ст. 13 Конституції). Це застереження про дубльоване положення ст. 41 Конституції, де зафіксовано, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі;

— не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція, (ст. 42 Конституції).

Слід зазначити, що Конституція РФ у ст. 8 містить спробу визначити перелік ключових умов функціонування ринкового механізму, а саме — через гарантування єдності економічного простору, вільного руху товарів, послуг та фінансових інструментів, підтримки конкуренції, свободи економічної діяльності. Надзвичайно важливим серед умов здійснення економічної діяльності є конституційно-правове застереження, що міститься у ст. 31 Конституції Іспанії, відносно обов'язків громадян щодо оподаткування. В цій нормі зафіксовано, що податки в жодному разі не повинні мати характер конфіскації. Це положення особливо контрастує з імперативним і беззастережним викладенням обов'язку сплачувати податки і збори відповідно до ст. 67 Конституції України.

Говорячи про роль держави в стабільному функціонуванні економічних відносин, треба зазначити, що цьому блоку суспільних відносин законодавець приділив кількісно найбільшу увагу. До нього слід віднести:

— забезпечення економічної самостійності України як повноваженя та завдання Кабінету Міністрів України (п. 1 ст. 116 Конституції);

— забезпечення економічної та інформаційної безпеки, що визнано згідно із ст. 17 Конституції, найважливішою функцією держави;

— забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності, що покладено на Кабінет Міністрів України відповідно до п. 5 ст. 116 Конституції;

— забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності (ст. 42 Конституції);

— захист прав споживачів, контроль за якістю і безпечністю продукції усіх видів послуг і робіт (ст. 42 Конституції);

— забезпечення соціальної спрямованості економіки (ст. 13 Конституції);

— забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики (п. 3 ст. 116 Конституції);

— розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного та науково-технічного розвитку України (п. 4 ст. 116 Конституції);

— здійснення управління об'єктами державної власності (п. 5 ст. 116 Конституції);

— здійснення прав власника від імені Українського народу (ст. 13 Конституції).

Конституція Іспанії містить низку надзвичайно важливих з точки зору з'ясування кола функціональних завдань держави у сфері економіки правових положень. Зокрема, слід виділити право державної ініціативи в економічній діяльності, зафіксоване у ст. 128. Це право підкріплене можливістю для держави зберігати за державним сектором необхідні ресурси і служби, що мають важливий характер для суспільних інтересів. Наступне положення Конституції Іспанії полягає в тому, що держава згідно із ст. 129 надає можливості для спрощення доступу працівників до власності на засоби виробництва. Фактично йдеться про поділ економічної влади, обов'язок держави контролювати в цьому аспекті розвиток економічних процесів, забезпечувати ту соціальну спрямованість економіки, яку український законодавець закріпив у ст. 13 Конституції України. Логічним у цьому контексті є положення ст. 131 Конституції Іспанії щодо повноважень держави планувати економічну діяльність з метою задоволення публічних інтересів, вирівнювання регіонального і секторального розвитку, стимулювання зростання доходів та їх справедливого розподілу. Таким чином, іспанський законодавець прямо ставить перед державою завдання за рахунок регулювання економічних процесів впливати на небезпечні соціальні диспропорції, що виникають. В ст. 132 Конституції Іспанії регулюються питання закріплення правового режиму державного майна і наводиться перелік основних об'єктів права власності держави.

Підбиваючи підсумки фрагментарної демонстрації окремих досягнень зарубіжної конституційно-правової доктрини у сфері регулювання економічних відносин, досвід яких не використано при підготовці про-

екту Конституції України, хотілося б послатися на ст. 170 Конституції Бразилії 1988 р. Згідно з її нормами, економічний порядок базується на цінностях людської праці та вільного підприємництва і має своїм завданням забезпечити усім гідне і сумісне з соціальною справедливістю існування, що передбачає реалізацію таких принципів: національний суверенітет, приватна власність, соціальна функція власності, свобода конкуренції, захист споживачів, захист довкілля, скорочення соціальної та регіональної нерівності, спрямованість до повної зайнятості, преференційний режим для дрібного національного підприємництва.

Викладене дозволяє зробити такі висновки.

1. Конституція України не містить систематизації норм, що визначили б конституційний економічний порядок як системне явище і були б достатньою конституційно-правовою основою для формування господарського законодавства — господарського правового порядку.

2. Відсутність такої систематизації конституційно-правових норм у сфері регулювання економічних відносин є наслідком несформованої сучасної конституційної доктрини конституційного економічного порядку.

3. Відсутність цієї доктрини та практичної систематизації відповідних конституційно-правових норм викликає здивування, адже зарубіжний досвід конституційної законотворчості знає більш-менш вдалі випадки такої систематизації. Так, Конституція Італії 1947 р. містить окремий розділ «Економічні відносини», а Конституція Іспанії — розділи «Про основні принципи соціальної та економічної політики» та «Про економіку та господарювання», які до певної міри могли б бути прикладами конституційно-правового регулювання економічних відносин.

4. Пропонуючи інкорпорацію в Конституцію України окремого розділу «Економічна система», слід урахувувати необхідність диференціації предмета регулювання на чотири системоутворюючі елементи, що, втім, мають і власну структурну будову: форми власності та суб'єкти господарювання; свобода економічної діяльності; умови здійснення економічної діяльності (господарювання); роль держави у функціонуванні ринкового економічного механізму.

5. При формуванні нового розділу Конституції України особливої уваги потребує законодавча техніка його формування, адже викладення існуючих в Конституції норм, що регулюють економічні відносини, має численні дефекти.

6. При формуванні розділу Конституції України «Економічна система» має бути використаний сучасний досвід зарубіжної конституційної зако-

нотворчості, навіть і у тих випадках, коли регулювання економічних відносин не є структурованим в окремі підрозділи відповідних конституцій.

7. Конституційний Суд України фактично обмежений у своїх можливостях впливати на зміст правового господарського порядку через оцінку конституційності актів господарського законодавства, і цей факт додатково актуалізує необхідність систематизації конституційно-правових норм у сфері регулювання економічних відносин у вигляді окремого розділу Конституції України.

Надійшла до редколегії 25. 09. 06

О. Бринцев, доцент НЮА України,
М. Міщенко, студентка 5-го курсу
НЮА України

Вільні економічні зони: PRO ET CONTRA

Гармонійне поєднання приватних і публічних інтересів під час регулювання суспільних економічних відносин є одним з головних принципів господарського права. Прикладом використання приватних інтересів на користь усього суспільства є вільні економічні зони (ВЕЗ) та території пріоритетного розвитку (ТПР). В них за допомогою спеціального режиму господарювання¹, а саме — створеного ним особливо сприятливого економічного клімату, держава намагається комплексно розв'язати глобальні соціально-економічні проблеми за допомогою приватних осіб.

Проблеми створення, розвитку та функціонування ВЕЗ і ТПР протягом останніх років притягують до себе увагу багатьох вітчизняних дослідників, таких як Л. Таран, В. Пила, О. Чмир, Г. Барчан, О. Зельді-

¹ Спеціальний режим господарювання – це особливий порядок правового регулювання певних суспільних відносин, який встановлюється стосовно конкретного кола суб'єктів чи сфери їх діяльності та відрізняється від загального режиму або пільговою, або обмежувальною спрямованістю регулювання, зумовленою публічним інтересом, проявляючись у всіх елементах його механізму, зокрема через гарантії, пільги, форми державної підтримки, обмеження, заборони і додаткові підстави юридичної відповідальності (див.: *Таран Л. В.* Спеціальний правовий режим підприємницької діяльності в свободних економічних зонах України (комплексное исследование). – Х., 2004. – С. 92).