Д. Д. Задихайло, студент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Окремі конституційно-правові засади формування законодавства про Кабінет Міністрів України

Загальновідомою є історія законотворчих зусиль формування та спроб прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Вона починається щонайменше з 1996 року, але не закінчена і дотепер. З'ясування кон'юнктурно-політичних причин цього становища не є метою цієї статті, адже першочергове значення мають саме матеріально-правові аспекти формування оптимального правового статусу Кабінету Міністрів України (далі КМУ) в контексті виконання ним своїх суспільно-політичних функцій. Найбільший інтерес у цьому контексті викликають саме функції КМУ щодо економічних відносин. Не можна стверджувати, що вони не стали предметом особливої уваги законопроектів, поданих відповідно від Президента України та Кабінету Міністрів України, але думається, що головним, безперечно, стала в першу чергу та чи інша конфігурація розподілу владних повноважень, що через Закон України «Про Кабінет Міністрів України» може стати достатньо чутливою законодавчою конкретизацією конституційної реформи. Якщо ж виходити із загально-соціального інтересу ефективної керованості суспільства з боку держави, то на перший план мають вийти суто функціональні, «технократичні» міркування.

© Задихайло Д. Д., 2006

У доктринальному сенсі слід зазначити, що визначити статус Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади згідно із ст. 113 Конституції України можна, лише маючи достатньо чіткі і адекватні уявлення щодо призначення та функцій держави відносно національної економіки в сучасному глобалізованому світі. Лише сформулювавши чіткий перелік функцій держави, зокрема в економічній сфері, але враховуючи їх ієрархічну, системну природу реалізації та взаємодії, можна підходити до конструювання структури та принципів взаємодії структурних елементів у системі органів державної виконавчої влади. В той же час необхідно констатувати, що ні в політологічній, ні в економічній, ні тим більше в юридичній літературі не існує узгодженого підходу до цього питання. Більше того, слід констатувати також і відсутність узгоджених методологічних засад щодо досягнення такого підходу.

У практичному плані це означає, що з'ясування будь-яких питань компетенції Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств має перебувати у повній відповідності із прийнятою за основу моделлю взаємин держави та економіки, що має визначати, з однієї сторони, масштаби та ступінь державного регулювання ринкових економічних відносин як таких, а з іншої сторони — масштаби та ступінь керованості державного сектора в національній економіці. Надзвичайно важливими в цьому сенсі є також чіткі уявлення щодо чинників забезпечення національної економічної безпеки, економічного суверенітету, а також те, яким чином державі буде забезпечена можливість вирішувати економічні завдання в умовах надзвичайного або воєнного стану, в умовах введення мобілізації тощо. Без ясної і адекватної доктрини, що дала б чіткі відповіді на поставлені питання, законотворча діяльність у сфері державного будівництва приречена на аморфність законодавчої форми з численними відсиланнями до актів законодавства, що існують лише в законотворчій потенції.

Враховуючи особливості конституційно-правового закріплення загальних рис компетенції Кабінету Міністрів України, аналогічну характеристику можна дати і нормам ст. 116 Конституції України.

1. Згідно із п. 1 названої ст. 116 Конституції України КМУ «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність Украї-

ни, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України».

Слід зазначити, що, по-перше, ця норма об'єднує досить різні за функціональною спрямованістю вимоги. З однією сторони, це необхідність забезпечувати державний суверенітет, економічну самостійність України як певні цілі діяльності Уряду; з другої — «здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави» — як вказівка на механізм реалізації державної влади; по-третє, «виконання Конституції і законів України, актів Президента України» — як вказівка на режим реалізації державної влади — режим законності. Навряд чи є логічним об'єднання такого різнохарактерного нормативного матеріалу у виділеному окремому фрагменті ст. 116 Конституції України. Більше того, конституційна вимога забезпечення економічної самостійності України в умовах проголошеного в ст. 15 Конституції України принципу економічної багатоманітності та вельми сумнівної за правовою природою і законністю приватизації державного та комунального майна зависає у доктринальному вакуумі і фактичній законодавчій прогалині. Справді, прийнятий у 1990 році Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» фіксує у ст. 1 положення, що «забезпечення економічної самостійності Української РСР є необхідною умовою державного суверенітету України». Але багато положень цього закону є застарілими. Так, у сучасних умовах не є такими, що відповідають дійсності, положення ст. 4 названого Закону відносно того, що «до власності народу України належать основні засоби виробництва у промисловості, будівництві сільському господарстві, транспорті, зв'язку, банки, кредитні установи, майно торгових та інших підприємств, а також житловий фонд та інше майно на території України». Саме тому завдання визначення особливостей забезпечення економічної самостійності, а більш точно — економічного суверенітету України в умовах економічного плюралізму є питання, що потребує сучасних зусиль юридичної науки.

Логічним у цьому контексті є питання, чому забезпечення економічної та інформаційної безпеки України, що визначені у ст. 17 Конституції України як найважливіші функції держави, не знайшли свого закріплення в ст. 116 серед ключових обов'язків

Кабінету Міністрів України? Але якщо навіть обмежитись проблемою забезпечення економічної самостійності України в сучасних умовах, то чи можна стверджувати, що, отримавши найвищий рівень законодавчого закріплення, вона має чітке і адресне адміністративно-правове втілення в системі органів виконавчої влади? Адже за своїм статусом Рада Національної безпеки і оборони України, що має відношення до позначеного питання, згідно із положеннями ст. 107 Конституції України є координаційним, а не виконавчим органом. Слід зазначити, що навіть поверхове знайомство зі змістом Закону України «Про основи національної безпеки України» в його економічному, науково-технічному та інформаційному аспектах робить зрозумілою необхідність системно-структурної взаємодії його норм із встановленням відповідних повноважень зокрема Кабінету Міністрів України.

2. У пункті 3 ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики. Повертаючись до п. 1 ст. 116 відносно «здійснення внутрішньої та зовнішньої політики», зазначимо, що доцільним було б об'єднати повноваження проведення та здійснення державної політики в окремий єдиний блок повноважень КМУ.

Відносно п. 3 ст. 116 Конституції України слід зазначити, що її змістом охоплені напрямки політики держави, які не мають під собою органічної системної єдності. Важливо враховувати, що Господарським кодексом України, прийнятим у 2003 році, у ст. 10, присвяченій викладенню основних напрямків економічної політики, передбачена значно більша деталізація і систематизація таких напрямків. Так, Господарський кодекс України передбачає, що напрямами економічної політики держави є зокрема: структурно-галузева політика, що в свою чергу включає в себе промислову, аграрну, будівельну та інші; інвестиційна; амортизаційна політика; політика інституційних перетворень; цінова; антимонопольно-конкурентна; бюджетна; податкова; грошово-кредитна; валютна та зовнішньоекономічна політика.

Слід визнати, що не усі названі види політики держави можуть покладатися і покладаються на систему державної виконавчої влади, очолюваної Кабінетом Міністрів України. Такими, зокрема,

є грошово-кредитна політика, що визначається та реалізується значною мірою Національним банком України, або антимонопольно-конкурентна політика, що визначається та реалізується переважно Антимонопольним комітетом України, тощо. Слід також зазначити, що і однопорядковий перелік напрямків державної економічної політики, вкладений у ст. 10 Господарського кодексу України, викликає цілу низку питань з приводу необхідності враховувати ієрархічну залежність визначених напрямів одне відносно інших. Однак навіть із названими застереженнями слід вказати, що повноваження КМУ в сфері економічної політики, що зафіксовані у п. 3 ст. 116 Конституції України, мають фрагментарний характер. У першу чергу необхідно включити в названий перелік промислову, аграрну, транспортну, енергетичну та інші галузеві напрями політики держави, а також і такі наскрізні напрями, як зовнішньоекономічна, інноваційна, науково-технічна тощо.

Слід підкреслити, що такого року зміни, доповнення до Конституції України малоймовірно можливі найближчим часом, але враховувати вищевикладене при законопроектній роботі в напрямку регламентації діяльності Кабінету Міністрів України, думається, було б доцільно.

3. Цілком логічною є конституційно-правове положення, вкладене в п. 4 ст. 116 Конституції України, щодо повноважень Кабінету Міністрів України розробляти та здійснювати загальнодержавні програми зокрема економічного та науково-технічного розвитку України. Механізмом реалізації названої конституційно-правової норми слід назвати положення Законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» та «Про державні цільові програми». Необхідною складовою правового забезпечення державного програмування економічного розвитку слід назвати Постанову Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26 квітня 2003 року № 621.

Слід зазначити, що розроблення державних програм економічного розвитку утворює умовний міст між розробленням державної економічної політики та окремих її напрямів — з однієї

сторони, та створенням дієвої системи державного регулювання ринкових економічних відносин — з іншої. Саме тому цей напрямок діяльності органів державної виконавчої влади, маючи ключове значення для функціонування ефективної системи відносин «держава — економіка», вимагає досить ґрунтовного і детального законодавчого забезпечення.

Сьогодні цей важливий елемент усього механізму роботи Кабінету Міністрів України фактично і юридично «розпорошено» між цілою низкою органів держави, зокрема Міністерством економіки, Міністерством промислової політики, Міністерством освіти та науки, Державним агентством з інвестицій та інновацій тощо. Проблемою є забезпечення системного та стратегічного значення реалізації державних програм. Безперечно, окремий орган державної виконавчої влади має взяти на себе кінцеву координацію та погодження змісту таких програм та особливо тих законодавчих пропозицій, що обов'язково мають у них міститися, для досягнення синергетичного законодавчого ефекту від їх впровадження, синергетичного підвищення ефективності законодавчого регулювання економічних відносин.

Не можна сказати, що зазначена ланка законодавчого забезпечення діяльності в сфері економічних відносин залишається поза суспільно-політичною увагою. Так, Постановою Верховної Ради України від 21 червня 2005 року було схвалено рекомендації парламентських слухань «Законодавче забезпечення сучасної економічної політики в умовах конституційної реформи» і поставлене завдання розробити «Економічний кодекс України» для вдосконалення законодавчого забезпечення функціонування органів державної влади, зокрема в питаннях стратегічного планування економічного та соціального розвитку. Починати, однак, як здається, необхідно саме з п. 4. ст. 116 Конституції України та відповідного законодавчого і функціонального навантаження проекту Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

4. Окремої уваги заслуговує також і конституційно-правова норма, викладена у п. 5 ст. 116 Конституції України, щодо повноваження Кабінету Міністрів України забезпечити рівні умови розвитку всіх форм власності. Справді, ця норма ґрунтується на засадних положеннях Конституції України щодо забезпечення

державного захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, рівності усіх суб'єктів права власності перед законом, що зафіксовані у ст. 13 Конституції України, та положенні про економічну багатоманітність як основу суспільного життя в Україні згідно із ст. 15 Конституції України тощо.

Слід зауважити, однак, що публічні інтереси, пов'язані із захистом людини, її життя і здоров'я, недоторканності і безпеки, передбачені у ст. 3 Конституції України, забезпеченням економічної та інформаційної безпеки України — згідно із ст. 17 Конституції України, необхідністю забезпечити використання власності на користь людині і суспільству, що витікає із змісту ст. 13 Конституції України, тощо, вимагають дуже виваженого підходу до формулювання відповідних повноважень. Нарешті, можна навести як приклад зміст ч. 1 та 2 ст. 4 Закону України «Про підприємництво» щодо видів діяльності, які можуть здійснюватись тільки державними підприємствами і організаціями». Важливо наголосити, що з прийняттям Господарського кодексу України цей закон втратив чинність за винятком названих норм, що тільки підкреслює їх суспільну значущість. Тому, як здається, дуже важливо забезпечити рівність форм власності та рівність суб'єктів господарювання не за будь-яку ціну, а за умови забезпечення при цьому життєво необхідних публічних пріоритетів, що, однак, мають мати характер винятків із загального правила.

5. Надзвичайно важливого значення, особливо в умовах конституційної реформи, жорстокої внутрішньополітичної конкуренції, що захопила, зокрема, і державний апарат, набуває питання досконалості законодавчої техніки відповідних законопроектів.

По-перше, необхідно чітко визначити зміст понять «функції», «завдання», «компетенція», що, як правило, використовуються як правові засоби у конкуруючому режимі.

По-друге, перелік напрямів діяльності Кабінету Міністрів України згідно із ст. 116 Конституції України не визначає, чи є вони повноваженнями, функціями, обов'язками цього органу виконавчої влади. Звертає на себе увагу навіть те, що всі ці положення означені узагальненням «Кабінет Міністрів України», тобто без вказівки «уповноважений», або «має своїм завданням», або «несе відповідальність за... ».

По-третє, визначення напрямків діяльності Кабінету Міністрів України згідно із змістом ст. 116 Конституції України пов'язане з використанням слів «забезпечує», «вживає заходів», «здійснює», «організовує», «спрямовує» тощо. Такі формулювання повноважень компетенції вищого органу в системі органів виконавчої влади держави ні до чого, крім його безвідповідальності політичної і тим більше юридичної, призвести не може.

Таким чином, враховуючи надзвичайне політичне і юридичне значення розробки та прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України», бажано було б створити ефективний документ, спрямований у перспективу і позбавлений недоліків.