

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Д. Задихайло, доцент НЮА України

Реформування конституційних засад господарювання: питання конституційної доктрини

Сьогодні зрозуміло, що здійснена в процесі конституційної реформи спроба модифікації державної форми правління виявилася невдалою. Про це свідчать не тільки зовнішні прояви політичної та конституційної кризи, а й в першу чергу те, що старий механізм міжелітного консенсусу, який існував до 2004 р., було демонтовано, а новий не сформувався ні юридично, ні фактично. Саме через це ми і є свідками паралічу в функціонуванні вищих органів державної влади, викликаного намаганнями через створення штучної політичної кризи знайти суто егоїстичний варіант задоволення корпоративних інтересів.

Слід погодитись із А. Медушевським у тому, що одним із найважливіших елементів, яким визначають стабільність будь-якої соціальної системи і політичного режиму, є право, передусім основний закон — Конституція, що встановлює правила гри усіх учасників політичного процесу. В той же час автор слушно зауважує, що стабільність системи, котра виступає як єдність юридичної форми і соціального змісту, є скоріше винятком, ніж правилом у світовій історії. Конфлікт між ними має постійний характер, створюючи основу безперервних (часом конвульсивних) змін¹.

Слід зазначити, що дія цього конфлікту суттєво ускладнюється у разі, коли основний механізм соціально-економічних суперечностей залишається фактично поза конституційно-правовим полем, коли об'єктом конституційно-правового регулювання виступають лише соціально-політичні наслідки зіткнення антагоністичних корпоративних інтересів основних учасників економічних відносин, особливо в умовах перманентної приватизації. Тому треба відрізнити вплив соціальних

¹ Див.: *Медушевський А. Н.* Теория конституционных циклов. — М., 2005. — С. 455-499.

процесів на конституційну динаміку в умовах, коли названі процеси ідентифікуються конституційно-правовим регулюванням як такі, що містять у собі конституційні відносини, від тих, в яких цілий шар надзвичайно значущих соціально-економічних відносин випадає із сфери безпосереднього конституційно-правового регулювання. В той же час в останньому випадку динаміка соціально-економічного розвитку призводить до істотних якісних змін у стані суспільства та відповідно в його відносинах з державою. Ці зміни певний час залишаються в умовній «сліпій зоні» і потрапляють до сфери конституційно-правового регулювання лише своїми соціально-політичними наслідками. Саме через це Конституція України має характеризуватися не тільки як консервативне за своїм характером джерело правового регулювання, а скоріше як джерело ретроспективного регулювання. Важливо усвідомити, що реальні механізми соціальної динаміки, особливо в економічній сфері, залишаються не тільки поза сферою конституційно-правового регулювання, а й часто і поза сферою конституційно-правової науки та доктрини. Конституційна доктрина, не визначившись із конституційно-правовою кваліфікацією, в першу чергу низки видів економічних відносин, втрачає ініціативу, можливість адекватної реалізації динамічної функції конституційного права. Саме тому відповіді на політичну й конституційну кризу в країні шукають на шляхах або додаткової законодавчої деталізації повноважень органів держави, або через зловживання демократичними інститутами і процедурами для перегрупування задіяних політичних сил та можливостей самими носіями економічної влади.

Прикра зосередженість конституційно-правової науки на деталізації тієї чи іншої моделі розподілу повноважень між гілками влади фактично виключила з числа об'єктів конституційної доктрини низку глибоких явищ соціально-економічного підґрунтя сучасної конституційної кризи. Здійснюючи спробу розглянути названі явища, феномени суспільного життя серед них, в першу чергу слід зазначити таке:

- 1) фактичне й юридичне відсторонення українського народу як суб'єкта конституційно-правових відносин, так і окремих громадян України, узятих у своїй масі, від національних економічних активів в процесі так званої приватизації;

- 2) фактичне завершення процесу надзвичайної концентрації економічної влади над згаданими активами з боку декількох десятків осіб — олігархів, які загалом і утворюють економічну еліту країни мародерського періоду в її соціально-економічному розвитку, що позбавлена відчуття патріотизму, причетності до долі українського народу та соціальної

відповідальності за наслідки реалізації своїх економічних можливостей. (Економічну владу слід відрізнити від поняття економічної концентрації, що притаманне конкурентному законодавству.)¹;

3) в умовах відсутності конституційно-правового механізму розподілу повноважень між економічною, інформаційною та політичною владами в суспільстві та державі, а також невідпрацьованої конституційною доктриною системи стримувань і противаг між ними політичні процеси в країні є прямим наслідком спроб з боку носіїв економічної влади вирішувати економічні питання політичними засобами. Адже економічна влада, не маючи обмежень у можливостях власного перетікання в інформаційну та політичну влади за рахунок створення і фінансування «кишенькових» партій та засобів масової інформації, робить останні види влади тотально залежними від інтересів декількох десятків осіб у країні. Таким чином, політичні процеси перестають відображати реальну соціальну палітру всіх суспільно значущих інтересів, а виступають як інструмент їх імітації, який *de facto* чітко сфокусований на досягнення в кращому разі корпоративних цілей. За таких умов конституційно-правове регулювання не в змозі протистояти процесу створення у представницьких органах держави політичних філій олігархічних груп, що демонструють у такий спосіб найцинічнішу форму зловживання правом. (Слід зазначити, що і в період до конституційної реформи конституційно-правове регулювання не містило в собі будь-якого спрямованого механізму розподілу названих влад, однак сукупний, дуже потужний обсяг владних повноважень Президента України, що існував, не тільки утворював надзвичайно потужний владний полюс у форматі поділу самої державної влади, а й виходив за межі цього формату, виступаючи реальною силою достатньої впливовості, аби виконувати функцію стримувань і противаг щодо неконсолідованої економічної влади олігархів.);

4) учасниками економічних відносин в Україні фактично не створено механізму координації економічних і соціальних інтересів, що визнавався усіма ними. Такий механізм не існує як на рівні координації й узгодженості інтересів між найвпливовішими фінансово-промисловими олігархічними групами, так і в більш широкому форматі координації інтересів між економічною елітою та іншими структурованими групами суб'єктів економічного процесу, такими як малий та середній бізнес,

¹ Див.: Шамхалов Ф. Государство и экономика. Основы взаимодействия: Учебник. – М., 2005. – С. 184; Задохайло Д. В. Правовий господарський порядок в Україні: десятирічний досвід конституційно-правового забезпечення // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 149–151.

споживчі, професійні об'єднання працівників, територіальні громади. Окремим питанням має бути забезпечення координації дій та інтересів між економічною елітою й державою. Названі механізми мають стати предметом конституційно-правового регулювання з огляду на їх визначальну роль у системі гармонізації суспільних відносин, стабілізації суспільного розвитку. Відповідь на ці питання повинна дати конституційна доктрина, що мала б сформулювати відповідний запит на наукові конституційно-правові дослідження.

Слід погодитись із тим, що роль доктрини як особливої форми пізнавального та управлінського процесу зумовлена комплексним характером взаємодії права та суспільства, необхідністю постійного уточнення створених теорій, моніторингу ступеня ефективності їх впливу на соціальні відносини. Мінливість зовнішнього середовища до правових норм ставить завдання сформулювати надійний принцип управління, що спирається на закони, якщо сприймати людей такими, як вони є, а закони — такими, як вони мають бути¹. В цьому сенсі Т. Пряхіна слушно визначає конституційну доктрину як систематизовану сукупність базових поглядів на сутність, зміст, внутрішню та зовнішню форми основного закону, теорій та концепцій, що встановлюють стратегічні перспективи конституційного розвитку країни, в процесі якого визначаються місце і роль конституції в державній, суспільній та правовій системах, встановлюються конституційні стандарти взаємовідносин особистості, суспільства, держави, досліджуються юридичні властивості конституційних норм². Зрозуміло, що конституційна доктрина і повинна трансформувати у конституційно-правові новели, що пропонуються в порядку нормотворчої діяльності, весь той відслідкований та підданий аналізу матеріал змін параметрів функціонування соціального організму. Формування конституційної доктрини в частині концепції конституційно-правового регулювання економічних відносин передбачає врахування низки чинників.

Суттєвою проблемою для формування національної конституційної доктрини є відсутність в Україні загальноновизнаної й узгодженої академічної та політичної спільноти економічної доктрини. Слід підкреслити, що йдеться не про економічну стратегію держави, що слушно передбачена у ст. 9 ГК України, в якій також є надзвичайна суспільна

¹ Див.: Цвайгерт К., Кетц А. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2 т.: Пер. с нем. — М., 1998. — Т. 1. — С. 48.

² Див.: Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации: науч. издание. — М., 2006. — С. 30.

потреба, а саме про економічну доктрину, що має стати узгодженою методологічною науковою базою для з'ясування змісту, систематики, характеру та тенденцій розвитку економічних відносин. Саме така доктрина повинна відповісти на ключові питання, зокрема, про роль держави в економічних процесах та її функції, економічні інтереси суспільства в умовах глобалізації економічного простору, ставлення до формування власних і діяльності іноземних та міжнародних ТНК, бажані напрями формування інвестиційного та інноваційного ринків тощо, шляхи подолання асиметрії інформаційного забезпечення суб'єктів господарювання, сучасні параметри визначення ринку конкурентним тощо.

Аргументовані наукові позиції по наведеному переліку питань, витримані під кутом зору національних інтересів, мають стати невід'ємною складовою вітчизняної конституційної доктрини, базою для реформування конституційно-правового регулювання. Для вирішення цього питання замало його актуалізації, необхідні цілеспрямовані зусилля з боку держави й академічного середовища.

Значною, окремою проблемою конституційної доктрини є чітке визначення функцій держави у сфері економіки¹. Незважаючи на традиційність цієї проблеми, зокрема для науки теорії держави та права, тим не менш консолідованої виробленої колективними зусиллями економічної та юридичної наук позиції, на жаль, не існує. Важливість даної проблеми важко переоцінити, адже формування системи органів державної влади та їх компетенції логічно підпорядковується попередній визначеності із функціями держави.

Говорячи про функції держави у сфері економіки, вважаємо за доцільне звернути увагу на їх неоднорідність. Виходячи з цього, думається, слушним було б виділити з них окрему групу і визначити її як *публічні вимоги щодо якісних параметрів функціонування економічної системи*, забезпечення яких покладається на державу. До них слід віднести вимоги забезпечити:

– соціальну спрямованість економіки, що закріплена у ст. 13 Конституції України;

– економічну, енергетичну, інформаційну та інноваційну безпеку суспільства та держави, що частково закріплено у ст. 17 Конституції України;

– національний та державний економічний суверенітет, що забезпечується за рахунок державного та суспільного контролю за приналежніс-

¹ Див.: *Задихайло Д. В.* Мобілізаційна стратегія економічного розвитку в контексті правового господарського порядку (постановка питання). – Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1(48).

то ключових економічних активів до сфери економічної влади над ними української нації. (Не має конституційно-правового забезпечення.)

В той же час власне до економічних функцій держави доцільно віднести:

– інституціональне забезпечення державою умов та механізмів ринкової саморегуляції, включаючи економічну конкуренцію, ринкове ціноутворення, захист речових, корпоративних та зобов'язальних прав суб'єктів економічних відносин, а також створення ними саморегулюючих організацій тощо;

– інституціональне забезпечення державою компенсації, так званих, «неспроможностей ринку», включаючи захист прав споживачів, регламентацію діяльності природних монополій, створення і утримання необхідних об'єктів інфраструктури, підтримання нерентабельних, але соціально важливих видів виробництва тощо;

– збереження та розвиток державного сектора економіки з метою забезпечення можливостей суспільно необхідного впливу на ринкову кон'юнктуру, а також життєдіяльності суспільства в умовах уведення спеціальних режимів господарювання, зокрема надзвичайного, воєнного стану тощо;

– забезпечення максимально раціонального використання об'єктів права власності Українського народу через створення відповідних механізмів реалізації інтересів власника;

– забезпечення прямого впливу держави через механізми державного регулювання, спрямованого на підтримання пріоритетних конкурентоспроможних видів виробництва та секторів економіки, прискорення в них позитивних структурних змін;

– забезпечення зростаючої конкурентоспроможності національної економіки за рахунок підтримання і стимулювання системного інноваційного характеру її розвитку;

– забезпечення українській економіці найбільш вигідних і перспективних умов інтеграції у світову господарську систему, підтримання національного товаровиробника та інвестора на світових ринках.

Хотілося б звернути увагу на проблему суспільно необхідної синхронізації між циклічністю розвитку економічних процесів та періодичністю формування представницьких органів державної влади, що мають забезпечувати реалізацію економічної стратегії, саме як програми діяльності держави по забезпеченню її завдань у сфері економіки, передбаченою, зокрема, ст. 9 ГК України.

Цю проблему слід відокремлювати від більш загальної проблеми співвідношення економічних та конституційних циклів. Поставлене ж

питання має прикладне значення і є безпосередньо актуальним для економічного життя країни. Періодичність мандата повноважень представницьких органів державної влади у кращому разі дорівнює п'ять років. Строк реалізації економічної стратегії органічно пов'язаний із циклічністю економічних процесів, що відбуваються в межах національної економіки і дедалі більше залежить від процесів світової глобальної економіки. Найбільш відомими в економічній сфері є так звані волни Кондратьєва, що пов'язані з періодом формування й використання нових технологій і являють собою фактично процес періодичної зміни базових технологічних укладів. Безперечно, економічна стратегія держави, будучи тісно пов'язаною з особливостями проходження періоду певного технологічного укладу в економічному розвитку, якщо це стратегія є соціально орієнтованою і враховує інтереси не тільки існуючих а й майбутніх поколінь (адже волни Кондратьєва мають періодичність 40–60 років), не може залежати від уподобань того чи іншого олігархічного угруповання, якому поталанило сформуванню найбільше представництво в органах держави. Очевидно, що за рахунок конституційно-правових засобів необхідно не тільки встановити особливий порядок формування і реалізації економічної стратегії держави, а й забезпечити цьому процесу значну стабільність і незалежність від політичної кон'юнктури та спроб нав'язати корпоративний егоїзм використовуючи демократичні інститути.

До проблем першочергового порядку, що підлягають доктринальному вивченню в контексті конституційної реформи, яка, здається, матиме затяжний, достатньо тривалий характер, слід віднести такі.

1. Обов'язкове виділення в Конституції Україні окремого структурного підрозділу, присвяченого регулюванню економічних відносин, — «Економічна система». Ключовими внутрішніми чинниками цього підрозділу є систематизація та деталізація норм. (Остання, звичайно, в межах масштабу конституційного регулювання.)

Систематизація цього типу суспільних відносин має своїм завданням: заповнення численних суцільних прогалін у регулюванні економічних відносин; створення ієрархії конституційно-правових цінностей в даній сфері регулювання; розподіл політичної та економічної систем, що дозволило б розподілити політичну, економічну та інформаційну влади в суспільстві. Деталізація конституційно-правового регулювання цих відносин необхідна для більш чіткого спрямування змісту поточного законодавства, зокрема господарського, та з'ясування його системно-структурних зв'язків з аграрним, екологічним, фінансовим законодав-

твом тощо. Систематизація та деталізація регулювання в даному разі мають створити необхідні підстави та можливості для «включення» Конституційного Суду України в процес забезпечення відповідності поточного законодавства конституційно-правовим імпульсам у цій сфері, що за існуючих умов практично не є неможливим.

2. В структурному підрозділі Основного Закону «Економічна система» має бути визначена мета її функціонування. Як видається, *економічна система України повинна бути спрямована на створення, підтримання та розвиток необхідної виробничої основи життєдіяльності української нації відповідно до існуючих і майбутніх соціальних, економічних та природних умов. В той же час держава в економічній сфері має забезпечити стабільне функціонування національної економіки, підтримуючи необхідний рівень її конкурентоспроможності й ефективності, що дозволяє реалізовувати державні програми підвищення життєздатності та якості розвитку української нації.*

3. Має бути абсолютно чітко визначена роль держави в економічних процесах, зокрема через закріплення її призначення та функцій. Повинні одержати конституційно-правовий рівень закріплення діяльність держави щодо формування та реалізації економічної політики, її прогнозна діяльність та система державного регулювання економічних відносин. Слід виходити з того, що посилення ролі держави в економічних процесах без будь-яких посягань на демонтаж ринкового механізму їх функціонування пояснюється надзвичайно складними завданнями, що стоять перед суспільством стосовно суттєвого підвищення конкурентоспроможності національної економіки, її структурної перебудови і не можуть бути вирішені ні шляхом еволюційного економічного розвитку, ні сподіваннями на готовність до реалізації названих завдань з боку іноземних інвесторів — ТНК.

4. Окремими субінститутами конституційного регулювання економічних відносин мають стати конституційно-правові вимоги до якісних параметрів функціонування економічної системи щодо:

- соціальної спрямованості економіки;
- економічної, інформаційної та, зокрема, енергетичної й інноваційної (технологічної) безпеки країни;
- національного та державного економічного суверенітету, що забезпечуватиметься за рахунок державного та суспільного контролю за структурою економічної влади.

Слід зазначити, що феномен і критерії визначення обсягів економічної влади та процесів її концентрації також повинні знайти своє місце в конституційно-правовому регулюванні.

5. Має бути закріплене положення, згідно з яким всі суб'єкти господарювання незалежно від форми власності і приналежності капіталу утворюють єдину економічну систему України і є сферою застосування державою засобів регулювання економіки.

6. Обов'язково має бути закріплений особливий правовий режим функціонування державного сектора економіки. Треба виходити з того, що питома вага державного сектора в економіці як такого може і повинна посідати значне місце, яке залежно від внутрішніх та зовнішніх умов функціонування національної економіки має змінюватися, періодично досягаючи суттєвого збільшення. Слід зазначити що ст. 15 Конституції України, фіксує принцип економічного плюралізму, зовсім не встановлює обов'язкової мізерності державного сектора, як не встановлює і обов'язкового домінування приватного (корпоративного) сектора економіки. На нашу думку, хоча б частково приватизаційну істерію могла б загальмувати конституційно-правова вимога достатності за кількістю й якістю активів державного сектора економіки для здійснення впливаючих на ринкову кон'юнктуру товарних інтервенцій по позиціях, що позначаються на стані національної економічної безпеки, а також на забезпеченні життєдіяльності суспільства або відновленні такої життєдіяльності в особливі періоди, передбачені у п. п. 20 та 21 ст. 106 Конституції України.

Механізмом забезпечення необхідного рівня обсягів державного сектора економіки мають стати процеси приватизації та націоналізації, що терміново повинні одержати свої конституційно-правові засади для подальшої господарсько-правової деталізації.

7. Право власності Українського народу на об'єкти, зазначені у ст.ст. 13 та 14 Конституції України, повинні одержати конституційно-правовий механізм їх реалізації в інтересах власника. Абсолютно недостатнім є конституційне положення, згідно з яким від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

З огляду на досить складну правову природу такого суб'єкта конституційно-правових відносин, як Український народ, завданням Конституції є створення такого механізму реалізації, що включав би в себе систему гарантій забезпечення інтересів власника, враховуючи і те, що ним є не тільки теперішні, а й майбутні покоління, а також те, що йдеться здебільшого про вичерпні природні ресурси. На нашу думку, функція держави як управителя довіреного їй майна має покладатися на спеціально створений орган у системі державної виконавчої влади. Контроль та

нагляд за максимальним урахуванням інтересів власника можуть бути покладені на Уповноваженого Верховної Ради з права власності Українського народу, а також на Рахункову палату України через відповідне розширення предмета її діяльності.

Доходи, що мають бути одержані від використання природних ресурсів, повинні спрямовуватися до спеціальних цільових фондів, окремо передбачених Конституцією, за рахунок яких мають фінансуватися проекти загальносоціального значення.

8. Надзвичайно важливим є створення конституційно-правового механізму, котрий забезпечував би мобілізаційний режим функціонування національної економіки як такої головним чином через цілісну систему заходів державного регулювання, що запроваджувався би на достатньо тривалий час відповідно до стратегії та програм економічного розвитку з урахуванням стану конкурентоспроможності національної економіки та життєвої необхідності для суспільства її швидкого підвищення.

Разом з цим уведення державою надзвичайного режиму функціонування економіки країни в цілому або в окремому її регіоні на підставах, передбачених у п. п. 20 та 21 ст. 106 Конституції України, має забезпечуватися конституційно-правовою заборonoю суб'єктам господарювання за таких обставин зупиняти виробничу діяльність або ухилитися від завдання здійснювати виробництво у визначених параметрах.

9. На розвиток положень ст. 68 Конституції України (що, до речі, не є прикладом досконалості законодавчої техніки), якими фізична особа зобов'язується сплачувати податки і збори, необхідно, по-перше, перемістити названу конституційну вимогу до пропонованого підрозділу Основного Закону «Економічна система», поширивши в такий спосіб дію вимоги на суб'єктів господарювання — юридичних осіб; по-друге, зафіксувати регулюючу та стимулюючу функцію оподаткування як сутність податкової політики держави; по-третє, зафіксувати положення про гарантії від конфіскаційного оподаткування, в першу чергу суб'єктів малого бізнесу тощо.

10. З огляду на реальний економічний та геоелектронічний статус України, що визначається передусім рівнем інноваційної конкурентоспроможності економіки, було б доцільно і цілком виправдано на противагу вимогам світових організацій закріпити конституційні положення про захист національного товаровиробника та національного інвестора як функцію держави на внутрішньому та зовнішніх ринках, а також про можливість обмеження діяльності іноземних інвесторів і суб'єктів гос-

подарування з іноземним капіталом у визначених за мотивами національної економічної безпеки або національного економічного суверенітету секторах економіки України.

11. Окремим і чи не найважливішим питанням, що потребує конституційно-правового рівня законодавчої фіксації, є підпорядкованість впливу держави на економіку Загальнонаціональній стратегії економічного розвитку країни на довготривалий період. У свою чергу, такої Стратегії має бути підпорядкована система обов'язкових програм економічного розвитку як в галузевому та територіальному контекстах так і тих реалізація яких впливає на спрямованість та якість економічного зростання. (Думається, була б виправданою інкорпорація до тексту Конституції змісту ст. ст. 9 та 10 ГК України, що визначають форми та напрямки економічної політики держави.)

Окремою проблемою є забезпечення стабільності зазначеної Стратегії, що не є тільки питанням її наукової обґрунтованості та якості прогностичної компоненти. Передусім вимагаються стабільність та резистентність положень Стратегії до тимчасових егоїстичних корпоративних інтересів з боку потужних учасників економічних відносин. Певною гарантією такої резистентності можуть бути особливий конституційний порядок ухвалення Стратегії та внесення змін до її змісту, а також вимога до відповідності державних програм змісту та спрямованості положень Стратегії. Невиконання вимог державних програм економічного розвитку попри всі посилення на непередбачуваність світової економічної кон'юнктури є підставою для формування відповідних складів конституційних правопорушень і відповідальності вищих посадових осіб держави.