

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ПРОГАЛИНИ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Стаття актуалізує проблему необхідності запровадження в правовий механізм економічної системи сучасних вимог до якісних параметрів її функціонування. Для цього в статті звернуто увагу на необхідність доповнення економічних функцій держави цілою низкою нових з відповідним правовим їх забезпеченням на конституційному та організаційно-господарському рівнях.

Ключові слова: економічні функції держави, конституційний економічний порядок, організаційно-господарське забезпечення, конкурентоспроможність, інноваційність.

Статья актуализирует проблему необходимости внедрения в правовой механизм функционирования экономической системы современных требований к его качественным характеристикам. Для этого в статье обращено внимание на необходимость дополнить круг экономических функций государства с соответствующим их правовым обеспечением на конституционном и организационно-хозяйственном уровнях.

Ключевые слова: экономические функции государства, конституционный экономический порядок, организационно-хозяйственное обеспечение, конкурентоспособность, инновационность.

Article actualizes the problem of the need to introduce a legal mechanism for the economic system of modern requirements for its quality characteristics. For this article drew attention to the need to complement the range of economic functions of the state next to the appropriate software on their legal and constitutional organizational and economic levels.

Key words: economic functions of the state, constitutional economic order, organizational and administrative support, competitiveness, innovativeness.

Постановка проблеми. Глобалізація економічного життя суттєво змінює умови функціонування національних економічних систем, а відтак і умови реалізації ними власних функціональних завдань. В умовах глобалізації економічного простору національні економіки набувають до певної міри транзитного характеру, для світових потоків товарів, капіталів-інвестицій, підприємницької активності, використання природних і трудових ресурсів тощо. Зміна парадигми функціонування національних економік вимагає певної ревізії концепції кола традиційних суспільно-економічних відносин на кшталт: держава та економіка; економічні функції держави; суспільно значущі властивості функціонування та розвитку

національної економіки, що мають підтримуватись державою; характер, зміст та форми участі національної економіки у світогосподарській системі тощо.

Відтак виникає суспільний запит на модернізацію економічної політики держави виходячи із сучасного розуміння її внутрішніх та зовнішніх економічних функцій, на відповідну структуру органів державної влади у сфері економічного розвитку, а також на модернізований механізм організаційно-господарського впливу на економічні відносини, господарську діяльність.

У цьому сенсі треба бути свідомим того, що сутнісної модернізації потребує і зміст конституційно-правового забезпечення функціонування економічної

© Задихайло Д. Д., 2014

системи суспільства, адже його положення мають визначальний характер і для формування поточного господарського, аграрного, податкового законодавства, але також для формування змістовних положень економічної політики держави, зокрема режимів адміністративної або організаційно-господарської її реалізації.

У зв'язку з цим особливого значення набуває проблематика правового забезпечення таких властивостей функціонування національної економічної системи, як її конкурентоспроможність, екологічність, інноваційний характер, антикризовий потенціал (резистентність) тощо.

Аналіз останніх публікацій. Слід зазначити, що правовий аспект названої проблеми має міждисциплінарний характер. У конституційно-правовій науці проблематика забезпечення економічних відносин досліджувалась О. В. Скупинським [1], а функції та компетенція органів держави – В. М. Скрипнюк [2] та О. В. Совгирею [3].

У господарсько-правовій науці проблематика конкурентоспроможності національної економіки розглядалась Т. І. Швидкою [4], інноваційного розвитку – Ю. Є. Атамановою [5] тощо.

Формулювання цілей. Разом з тим проблема комплексної модернізації правового забезпечення сучасних економічних відносин у зазначеному контексті ще не ставилася, що і є метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Як уявляється, базовою категорією для аналізу правового забезпечення економічних відносин має стати поняття економічної системи суспільства. На жаль, зміст Основного Закону не містить відповідної дефініції, що гальмує систематизацію конституційно-правового забезпечення економічних відносин. Разом з тим економічну систему можна визначити як об'єкт конституційно-правового регулювання, що являє собою складний комплекс економічних відносин у сферах виробництва, обміну, розподілу та споживання, які реалізуються на підставі та внаслідок здійснення господарської ді-

яльності на умовах встановленого державою механізму її координації між учасниками, функціонування яких забезпечується шляхом закріплення правових засад конституційного економічного порядку.

Слід також зазначити, що структура, функціональні зв'язки та динамічні властивості економічної системи суспільства не отримали в тексті чинної Конституції України системного викладення, що не дозволяє зробити висновки про повний та цілісний характер конституційно-правового забезпечення відповідних відносин.

Інтегрованим знаменником, що об'єднує різноманітні мікро- та макро-економічні чинники функціонування економічної системи, а відтак і конституційного економічного порядку є державна економічна політика. Виходячи із системного характеру сфери економічних відносин та кореспондуючих їм типів окремих видів державної політики цілком слушним було б спочатку розподілити політику держави як таку на базові групи – економічну, бюджетну, соціальну, екологічну, культурну тощо, а після цього визначитись із найбільш важливими напрямками в кожній з таких груп на сучасному етапі суспільно-економічного розвитку, що відповідало б ієрархічній її внутрішній розбудові.

Так, забезпечення державної політики, передбачене у п. 3 ст. 116 Конституції України, як уявляється, має попередньо включати – прямий обов'язок Уряду України формувати політику держави за визначеними сферами та напрямками суспільно-економічного розвитку.

Слід зазначити, що в сучасних умовах державна економічна політика та окремі її напрями мають бути сфокусованими навколо визначеного переліку якісних властивостей економічного розвитку, забезпечення необхідних параметрів яких і є прямим обов'язком держави в сучасних умовах. У цьому контексті очевидним є необхідність закріплення на конституційному рівні

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; соціальна спрямованість. Названі властивості забезпечують конкурентоспроможність сучасної національної економіки і є показниками ефективності конституційного економічного порядку та функціональності вищих органів державної влади в економічній сфері.

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 забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, окремих її галузей та секторів, видів виробництва 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 освіти, медицини тощо. Сучасний досвід різних країн свідчить, що без організаційної, регулятивної, нормотворчої діяльності держави досягти сталої конкурентоспроможності неможливо.

У сучасних умовах високої соціально-економічної ціни набуває проблема екологізації суспільного виробництва. У цьому напрямі держава зобов'язана сформувати та реалізувати власну еколого-економічну політику щодо:

- контролю за використанням природних ресурсів – об'єктів права власності Українського народу;

- державної підтримки реалізації заходів із ресурсозбереження та використання альтернативних джерел енергії та сировини;

- контролю за безпечністю для здоров'я громадян та навколишнього середовища товарів та послуг;

- забезпечення мінімізації або уникнення забруднення навколишнього середовища від виробничої діяльності.

У цілому ж слід зазначити, що особливої гостроти набуває затребуваність науково обґрунтованої сучасної концепції визначення економічних функцій української держави, що є принциповим чинником для формування необхідної структури органів державної виконавчої влади і зокрема визначення порядку взаємодії між ними. Це важливо для вирішення питань оптимізації системи, кількості і компетенції органів держави, а в цілому – для структурування всієї систематики правового забезпечення впливу держави на економічні відносини.

Однак навіть за першого наближення до названої проблеми 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. Ця функція є синтетичною за своєю природою, адже вона ґрунтується на реалізації фактично всіх інших функцій держави, але з такою ефективністю, спрямованістю та акцентуацією, за яких держава отримувала б фактичну можливість у кожний момент безперечно скористатися своїми суверенними правами в економічній, соціальній, інформаційній, культурній та інших сферах, включаючи, звичайно, і різнопланову участь у міждержавних стосунках.

У той же час надзвичайна лаконічність конституційного положення ст. 17 Основного Закону про національну економічну безпеку хоча і створює відповідній функції максимальну за юридичною силою нормативно-правову фіксацію, однак не дозволяє встановити ті чи інші правові засоби подолання відповідних загроз. Адже, очевидно, що одні з них можуть бути подоланими або нейтралі-

зованими шляхом застосування ординарних повноважень Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Антимонопольного комітету України тощо. Але ціла низка загроз економічній безпеці може потребувати застосування екстраординарних заходів з боку держави, що однак не створюють необхідності введення в країні надзвичайного стану, мобілізації тощо. Як уявляється, положення ст. 17 Конституції України щодо економічної безпеки має бути виділено в окрему статтю та розширено за рахунок визначення основних засобів, включаючи застосування спеціальних правових режимів, що мають сприяти подоланню або нейтралізації відповідних загроз.

Національна безпека держави та суспільства потребує системного правового закріплення в усіх її складових – економічного, інформаційного, соціального, політичного, вітального порядку. В цьому сенсі слід акцентувати увагу і на зміст ст. 16 Конституції України, що сфокусовано навколо «збереження генофонду українського народу» одним із засобів якого є «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України».

Як уявляється, безпекова проблематика за своїм характером дуже тісно пов'язана з антикризовою діяльністю держави. Так, сучасна фінансова криза на новому етапі соціально-економічного розвитку, як вбачається, актуалізує питання про конституційно-правове 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. У 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. Однак у той же час безпосередньо економічна сфера як об'єкт антикризової функції держави не отримала фіксації ні в Основному Законі, ні в поточному законодавстві України. (Норми ст. 416 Господарського кодексу України також не можуть претендувати на виконання цього завдання.)

Виходячи з цього вважаємо за необхідне подолати прогалину в конституційно-правовому забезпеченні діяльності держави і зокрема Кабінету Міністрів України в частині проведення заходів антикризової стабілізації національної економіки. Ця функція передбачає дві основні підстави власної 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 застосування заходів економічного характеру, але спрямованих на подолання негативних наслідків надзвичайних подій неекономічного походження в житті країни. За певних підстав реалізація антикризових заходів має відбуватися на умовах застосування спеціальних правових режимів, що і потребує базової конституційно-правової регламентації.

Законодавством України має бути зафіксовано, що основним обов'язком Кабінету Міністрів України в напрямі протидії кризовим деструктивним впливам на національну економіку має стати здійснення комплексу ефективних антикризових заходів, спрямованих на мінімізацію шкідливих наслідків кризи та відновлення спроможності економічної системи до сталого розвитку.

Для цього Кабінет Міністрів України зобов'язаний розробити та прийняти державну програму антикризових заходів, що має бути реалізованою в межах загального правового режиму господарювання, а в особливо складних випадках – спеціальних, надзвичайних правових режимів.

Засоби та порядок застосування таких режимів мають бути передбачені

Конституцією, спеціальними законами України та Державною антикризовою програмою.

Неефективність державної програми антикризових заходів або неспроможність Уряду її реалізувати є підставою прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.

За чинного законодавства України діяльність Кабінету Міністрів України в екстраординарних умовах, на рівні конституційно-правового регулювання, має лише загальну вказівку на підстави функціонування держави в умовах надзвичайних правових режимів, але що стосується відповідних повноважень саме Кабінету Міністрів України і тим більше способів їх реалізації – усе це за рівнем регулювання перенесено до поточного законодавства, що потенційно створює небезпечні можливості для масштабних порушень конституційної законності.

Для сучасної економіки актуальність інноваційної політики держави, що має забезпечити інноваційний характер економічного розвитку, конкурентоспроможність національної економіки та її товарів та послуг не потребує доказів. У цьому сенсі поточне законодавство містить низку новел, що можуть бути використаними для удосконалення змісту та законодавчої техніки конституційно-правового регулювання, зокрема і правового положення Кабінету Міністрів України. Однак для подальших наукових досліджень залишається проблема подолання фрагментарності правового забезпечення інноваційної функції як держави в цілому, так і Уряду України зокрема, необхідність забезпечити системний характер впливу держави як на його об'єкт – національну інноваційну систему, так і відносно механізму, що має складатися із системи правових та організаційних засобів впливу.

Інноваційна функція держави набуває самостійного значення, оскільки потребує створення потужної інноваційної

системи, яка за своїм форматом виходить за межі виробничого сектору, передбачаючи отримання результатів на довготривалу перспективу. 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 інноваційне виробництво, тощо. Роль держави в цій сфері в першу чергу полягає у формуванні чіткої правової інноваційної політики. Інноваційна функція держави разом з тим повинна розумітись не лише утилітарно – щодо економічних відносин, а саме науково-дослідного та виробничого сектору економіки, але в більш широкому контексті, як забезпечення інноваційності самого суспільства в його бажанні успішно вирішувати весь спектр соціальних проблем. Відповідно до цього інноваційна функція держави має відтворити в структурі самого суспільства специфічну систему суспільно-економічних відносин, що повинні функціонувати в межах спеціально створеної та адекватної їх природі національної інноваційної системи.

Таким чином, суспільно-політична та політико-правова актуалізація питань щодо «інноваційної функції держави» або визнання надзвичайної важливості для суспільно-економічного розвитку саме інноваційного характеру економічних процесів і ролі Уряду України в їх активізації, актуалізація питань створення національної інноваційної системи як складової частини економічних відносин, актуалізація інноваційних відносин як об'єкта правового регулювання, об'єкта державної економічної політики, що реалізується через цілу низку законодавчих новел тощо, фактично актуалізує значення відповідних суспільно-економічних відносин до конституційно-правового рівня. В цьому сенсі розвиток поточного законодавства і зокрема зміст Закону України «Про Кабінет Міністрів

України», спроби провести систематизаційні роботи у сфері законодавства про інноваційну діяльність слугують індикатором виявлення нових суспільно-економічних пріоритетів, значення яких з часом тільки зростатиме.

Відтак слід зазначити, що суспільно-економічний імператив саме інноваційного характеру економічного розвитку потребує конституційно-правового рівня його забезпечення, 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 та локальні інноваційні системи», «інноваційний характер економічного розвитку», «система державних програм технологічного розвитку національної економіки», «державна підтримка проектів технологічного розвитку».

У сфері забезпечення інноваційного характеру економічного розвитку Кабінет Міністрів України як суб'єкт організаційно-господарських повноважень зобов'язаний сформулювати і реалізувати інноваційну політику держави шляхом:

- державної підтримки науково-технічної та інноваційної діяльності в стратегічних секторах національної економіки;
- створення та підтримку функціонування національної інноваційної системи, ринку технологій;
- залучення іноземних інвестицій в інноваційній формі.

Ефективність функціонування державної інноваційної системи у сфері оборонно-промислового комплексу, а також створення кола критичних технологій

для забезпечення національної інноваційної безпеки, фінансово та організаційно мають покладатися на Кабінет Міністрів України, що повинно отримати чітку законодавчу фіксацію.

Питанням, що також потребує розгляду, як уявляється, є проблема державно-правового механізму забезпечення регіональної політики держави. Розподіл публічної влади в суспільстві на сферу власне державної влади та на сферу повноважень органів місцевого самоврядування поставив питання не тільки щодо межі та чіткості такого розподілу, але і про необхідність визначення правових форм та механізмів взаємодії між ними. Це ілюструє, зокрема, зміст Закону України «Про місцеве самоврядування України», що структурно не містить окремих підрозділів або навіть статей, якими б було врегульовано умовно «зовнішні» відносини із суб'єктами державної влади. Однією з форм постійної та системної взаємодії органів держави та місцевого самоврядування має стати проведення державою власної регіональної політики. З огляду на сучасні політико-сепаратистські акції проблема набуває особливо гострого характеру. За своїм змістом така політика є комплексною і зачіпає цілу низку сфер суспільних відносин, оскільки і її цілями має бути широке коло позитивних соціально-економічних ефектів, що виявляють себе в першу чергу в регіональному вимірі.

Для суверенної держави безвідносно до форми державного устрою регіональна політика, як уявляється, має бути постійною складовою її внутрішньої політики. Відсутність конституційно-правової інституціалізації регіональної політики держави фактично розфокусує законотворчу діяльність Верховної Ради України в цьому напрямі, залишає державне програмування регіонального розвитку на рівні факультативного напрямку діяльності держави, не створює підстав конституційної відповідальності за наслідки бездіяльності держави в цій сфері, провали регіонального розвитку

територіальних одиниць, створення соціально-економічного середовища детермінації сепаратизму.

Необхідно констатувати, що фрагментарними зусиллями законодавцю не вдається вирішити одне з найважливіших системних питань конституційно-правового регулювання – забезпечення ефективної взаємодії держави та місцевого самоврядування у вирішенні нагальних проблем регіонального суспільного розвитку. Розбудова механізму та законодавчого забезпечення саме регіональної політики держави лише симптоматично актуалізує цю проблему. Її вирішення, як уявляється, потребує зусиль на рівні вдосконалення і конституційно-правового, муніципально-правового та господарсько-правового регулювання.

Як уявляється, необхідно розширити конституційну компетенцію зокрема Уряду України шляхом фіксації завдання проведеного ним регіональної політики держави, механізмами реалізації якої, зокрема, є виконання державних програм регіонального розвитку та національних економічних проєктів, застосування спеціальних режимів господарювання в межах визначених територій, використання форм державно-приватного партнерства тощо. Тому окремим об'єктом конституційно-правового регулювання, що стосується економічної системи суспільства, мають стати відносини державно-приватного партнерства, якими в умовах ринкової або змішаної економіки може визначатися складний алгоритм діяльності національних та іноземних компаній глобального масштабу діяльності.

Література

1. Скупинський О. В. Конституційно-правові засади економічної системи України : автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. В. Скупинський. – Х., 2011. – С. 3.
2. Скрипнюк В. М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія / В. М. Скрипнюк. – К. : Логос, 2010. – С. 358.
3. Совгіря О. В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект / О. В. Совгіря // Вісн. Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4(8). – С. 162.
4. Швидка Т. І. Господарсько-правові аспекти забезпечення конкурентоздатності національної економіки в умовах глобалізації / Т. І. Швидка // Юрист України : наук.-практ. журн. – 2013. – № 1. – С. 85–91.
5. Атаманова Ю. Є. Інноваційне право України: проблеми теорії та систематизації : монографія / Ю. Є. Атаманова ; Акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т інтелект. власності. – Х. : Вид. СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2005. – 128 с.