

*Задихайло Д.Д.  
науковий співробітник  
НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
АПРН України*

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ УКРАЇНИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ**

Економічні відносини і організація економічної життєдіяльності суспільства належить до базисного рівня функціонування суспільства та його структур, адже усі інші соціальні, політичні, ідеологічні ті інші відносини значною мірою є залежними від змісту економічних, що втім не виключає і наявність потужних зворотних зв'язків в складній діалектичній за характером, їх взаємодії. Відтак, конституційно-правове регулювання засад економічної діяльності безперечно є невід'ємною складовою конституційного ладу, на проблематичність чіткого визначення змісту якого справедливо вказує Ю.Г. Барабаш.<sup>1</sup> Питання економічного устрою є одним із найголовніших у предметі конституційного регулювання, оскільки економіка, будучи базисом суспільства, визначає тенденцію розвитку його політичних та інших інститутів<sup>2</sup>.

Слід зазначити, що аналогічна ситуація характерна і для змісту поняття економічна система, що визначає структуру та організацію взаємодії суб'єктів та учасників економічних відносин, спрямовану на виробництво товарів та послуг, їх обмін, розподіл результатів економічної діяльності та споживання, необхідне для відтворення, розвитку та задоволення інших потреб. Адже в економічній науці

<sup>1</sup> Барабаш Ю. Конституційна реформа і стабільність конституційного ладу: конфліктологічно-правовий аналіз системного взаємозв'язку. Право України 2012 №1-2. Стор. 80.

<sup>2</sup> Тодька Ю. Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодька. – Х.: Факт, 1999. – С. 132. – 320 с.; Див. також: Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. – М.: Норма, 2007. – С. 162-174. – 496 с.

також відсутнє більш-менш узгоджене визначення економічної системи, що не є дивним, враховуючи чисельні школи, напрями та течії в науковому економічному середовищі.

В будь-якому випадку економічна система може бути репрезентована як складний комплекс суспільних відносин, що забезпечують економічну, і в першу чергу, господарську діяльність на засадах того чи іншого механізму координації між її суб'єктами та учасниками, що визначає ефективність такої системи та домінуючий спосіб розподілу результатів її функціонування. На макрорівні реалізації економічних, власне – господарських відносин, суспільно-правової актуалізації набуває проблема, по-перше, визначення правового положення суб'єктів господарювання, по-друге - правових титулів залучення об'єктів господарських (цивільних) прав, що виступають в ролі факторів виробництва – природних ресурсів, грошових коштів, прав промислової власності на відповідні об'єкти тощо. На цьому рівні принципово важливою є також правова інституціоналізація підприємництва, як специфічного виду діяльності, що полягає у комбінуванні факторів виробництва у єдиному процесі створення товарів та послуг. Підприємницька діяльність, що забезпечує процес виробництва названих товарів та послуг в умовах ринкової моделі економічної координації логічно потребує також визначення правових принципів взаємодії суб'єктів господарювання та суб'єктів господарювання і споживачів. Такі принципи мають визначати особливості договірно-правового регулювання економічної взаємодії та відповідальності за невиконання договірних зобов'язань. Особливу роль в названих відносинах відіграє поняття приватного інтересу, що є домінуючим у визначенні підприємництва, як рушійної сили ринкової економіки та іманентних йому свободи договору та свободи підприємництва, як ключових чинників диспозитивного режиму реалізації підприємницьких прав в сфері господарювання.

Таким чином, конституційно-правове забезпечення функціонування економічної системи суспільства в мікрорівневому форматі вимагає закріплення наступних блоків об'єктів:

1. Правових режимів володіння, використання та розпорядження об'єктами майнових та немайнових прав, що використовуються

в процесі залучення відповідних об'єктів у підприємницькій діяльності до виробничого процесу.

2. Правових засад обігу самих названих об'єктів

3. Правових засад правового положення суб'єктів комерційного та некомерційного господарювання, включаючи аспекти їх створення, реалізації організаційно-установчих повноважень власників капіталу, особливостей організаційно-господарських відносин між ними та органами публічної влади, що наділені відповідною господарською компетенцією.

4. Правових засад підприємництва, що полягає в реалізації підприємницької свободи на правочини, що забезпечують процеси виробництва товарів та послуг, через фіксацію сфери диспозитивного правового регулювання форм реалізації приватних інтересів в сфері господарювання.

Разом з тим, макроекономічний контекст конституційно-правового забезпечення функціонування економічної системи, як уявляється, потребує ще більшої уваги законодавця, адже мова йде здебільшого про реалізацію владних повноважень органів публічної влади щодо забезпечення її функціональних властивостей, які мають надзвичайний вплив на конфігурацію приватних інтересів усіх учасників економічних відносин – суб'єктів підприємницької діяльності, власників корпоративних прав щодо відповідних господарських організацій, інвесторів, контрагентів, фінансових установ, споживачів тощо.

Слід зазначити, що названі приватні інтереси зачіпаються дво-яко. По-перше, залежно від того, застосовується таке макроекономічне регулювання або не застосовується у випадках, коли це об'єктивно є необхідним, іншими словами в процесі відповідної діяльності або бездіяльності органів держави. По-друге – залежно від якості та доцільності застосованого алгоритму такого регулювання в його змістовному аспекті. Відтак, конституційно-правовому закріпленню підлягає і сам обов'язок держави (її економічна функція) здійснювати таке державне регулювання економічних відносин, але і також, основні якісні принципи та змістовні аспекти його здійснення, що дозволили б формувати політичні оцінки щодо його ефективності і визначати критерії конституційної законності процесу застосування його засобів. Окрім зазначено-

го, слід враховувати також і те, що саме на макроекономічному рівні функціонує ціла низка інститутів змішаної економіки. Таких зокрема, як забезпечення економічної конкуренції, залучення інвестицій через механізми фондового ринку, забезпечення якості товарів та послуг тощо. Таким чином, макроекономічне інституційне забезпечення функціонування економічної системи і за рівнем суспільної значущості цих інститутів для сфери господарювання і за складністю правових та організаційних механізмів своєї розбудови об'єктивно потребують базової конституційно-правової урегульованості.

Окремим питанням має стати проблема конституційно-правової визначеності ролі та функцій державного сектору економіки, як такого, зокрема, особливостей державного управління діяльністю державних суб'єктів господарювання, їх положення в умовах економічної конкуренції тощо.

Відтак, виникає суспільно-політична зацікавленість в конституційно-правовому закріпленні цілої низки макроекономічних властивостей національної економіки, таких зокрема, як: її резистентність в контексті економічної безпеки (включаючи фактор залежності від світових ринків та іноземних інвесторів); її гнучкість та спроможність до трансформацій виробничого профілю; її інноваційність та спроможність переходу до виробництв більш високих технологічних укладів; її екологічність та спрямованість на вирішення екологічних проблем, що вже накопичились; і на кінець, її соціальна спрямованість, адже логічно виходити з того, що економіка існує для суспільства, а не навпаки.

Інтегрованим знаменником, що об'єднує різноманітні мікро та макроекономічні чинники функціонування економічної системи, а відтак і конституційного економічного порядку є державна економічна політика. Слід зазначити, що економічна політика як державно-правовий та суспільно-політичний феномен може виступати як об'єкт конституційно-правового закріплення в достатньо різноманітних контекстах. По-перше, формування та реалізація політики держави є первинною функцією діяльності державного апарату. В цьому сенсі, правове забезпечення цієї функції вимагає фіксації правових складових відповідних суспільних відносин в масштабі усієї динаміки цього складного процесу. Адже в ньо-

му задіяні чисельні органи держави, що взаємодіють між собою та ринковими інститутами, а також безпосередню з суб'єктами господарювання. По-друге, економічна політика держави, як інформаційний продукт, що передбачений для управлінського застосування за своїм змістом не може бути продуктом стовідсоткової диспозитивності варіантів застосування засобів впливу на суспільні відносини. Стратегічно будь-який алгоритм впливу держави на економічну сферу суспільних відносин є імперативно обмеженим низкою конституційно-правових цінностей, що зазвичай мають форму фіксації спрямованості економічної системи на досягнення якісно визначених суспільно-економічних результатів.

Таким чином, зміст, форма та процес діяльності держави щодо розробки та реалізації власної економічної політики щодо впливу на функціонування економічної системи має бути ключовим об'єктом конституційно-правового закріплення. Адже за масштабом, глибиною, гостротою та скомбінованістю публічних та приватних інтересів, що зачіпаються у зв'язку із реалізацією економічної політики держави вони є безпрецедентними за виключенням випадків оголошення стану війни або подібних екстраординарних державно-правових режимів.

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 визначатись складний алгоритм діяльності національних та іноземних компаній глобального масштабу діяльності.

Не можна стверджувати, що чинна Конституція України не створює засади правового регулювання відносин в економічній сфері. Звичайно, що на відміну від Конституції УРСР 1978 року, чи конституцій низки країн Європейського Союзу (Іспанія, Італія, Португалія)<sup>1</sup>, чинний Основний Закон не містить окремо структурованої підсистеми норм об'єднаних в межах мегаоб'єкту – еко-

<sup>1</sup> Див.: Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави як основи законодавчого забезпечення економічної політики / Інститут економіко-правових досліджень НАН України // Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник: спеціальний випускб «Конституційний процес в Україні». – 2008. – № 2 (7). – С. 209-210 (С. 209-218).

номічної системи. Разом з тим, конституційно-правові норми, що присвячені фіксації засад організації економічного життя суспільства за чинною Конституцією України можна об'єднати в умовний модуль, визначити між ними системно-структурні зв'язки, що повинні долати їх структурну розпорошеність в тексті Основного Закону. Відповідно, слід спробувати оцінити їх спроможність забезпечити системний та синергетичний вплив як на поточне законодавство, так і безпосередньо на економічні відносини.

Так, норми чинної Конституції України, що безпосередньо стосуються засад функціонування економічної системи суспільства, розташовані головним чином у її Розділі 1 «Загальні засади», Розділі 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», а також розділі Основного Закону, що врегульовують компетенцію вищих органів державної влади та окремих підпорядкованих ним органів. Таким є Розділ 4, 5, 6, що закріплюють засадничі положення правового статусу Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, зокрема, в сфері економічних відносин. До предмету цього дослідження необхідно віднести також і норми Розділу 9 «Місцеве самоврядування», що стосуються його матеріальної та фінансової основи.

Аналізуючи зміст Розділу 1 «Загальні засади» Основного Закону по відношенню до суспільної системи економічних відносин, слід виділити ст.13, 14, 15 та 17, як такі, що безпосередньо спрямовані на регулювання названих відносин. Слід однак зауважити, що законодавча техніка формування тексту Конституції України не пішла шляхом визначення назви кожної її статті, а власне чітко визначення її безпосереднього об'єкту регулювання, відтак окремі статті Основного Закону мають так би мовити поліоб'єктний характер. Це зауваження цілком стосується змісту положень ст.13 Конституції України, адже в ній встановлені водночас:

- Об'єкти права власності Українського народу та суб'єкт, що уповноважений здійснювати права власника;
- Право громадянина на користування природним об'єктом права власності народу;
- Загальний принцип використання прав власності, яким обмежуються ті форми використання, що спричиняють шкоду людині та суспільству;

- Обов'язок держави захищати права усіх суб'єктів права власності та суб'єктів господарювання;
- Визначення соціальної спрямованості економіки;
- Фіксація принципу рівності усіх суб'єктів права власності перед законом.

Спільним для названих положень ст.13 Конституції України, за винятком обов'язку держави забезпечити соціальну спрямованість економіки, є встановлення тих чи інших диспозицій в сфері правовідносин власності. Втім, усі вони носять фрагментарний характер і не складаються в систему, що притаманна континентальній традиції нормотворення.

Так, важливе питання переліку об'єктів права власності Українського народу мало б отримати, наприклад, подальше врегулювання найважливіших сторін реалізації відповідних правомочностей, встановлення тих чи інших обмежень і на кінець – механізму та принципів розподілу доходів від використання природних ресурсів тощо.

З іншої сторони, законодавець міг би в названій ст.13 Конституції України визначити інші особливості правоздатності у відносинах власності з боку інших суб'єктів правовідносин. Якими є зокрема фізичні особи, в тому числі – іноземні громадяни, ціла низка видів юридичних осіб приватного та публічного права, суб'єктів господарювання, іноземних підприємств державних казенних та комерційних підприємств тощо. В цьому сенсі логічним є лише положення про право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу, хоча ця норма і це слід зазначити, конкурує з положеннями норм Розділу 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України.

З іншої сторони, в названій статті Основного Закону закріплені окремі принципи реалізації правовідносин власності, зокрема заборона використання правомочностей власника на шкоду людині і суспільству, а також принцип рівності усіх суб'єктів права власності. В той же час, у ст.41 Основного Закону, але в його Розділі 2, зафіксовано інший принцип – неприпустимість позбавлення права власності, що зафіксований в положенні – «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності». В цій же ст.41 Конституції України водночас «продубльовано» принцип «власність

зобов'язує» в формі положення – «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі». Слід зазначити, що принципу рівності усіх суб'єктів права власності в його динамічному та загально соціальному контексті кореспондує положення ст.116 Конституції України, що закріплює обов'язок Кабінету Міністрів України «забезпечувати рівні умови розвитку всіх форм власності». Водночас виникає питання щодо співвідношення названих принципів з іншими, що не отримали в Основному Законі і тим більше в його ст.13 або ст.41 будь-якої фіксації. Серед них можна зазначити принцип володіння, користування та розпорядження власником своїм майном на власний розсуд, в тому числі і для господарської діяльності, або принцип невтручання держави у здійснення власником права власності, або принцип надання особі, яка має речове право на чуже майно, права на захист цього права, у тому числі і від власника майна тощо.

Таким чином, можна констатувати, що у ст.13 Конституції України законодавець змішав окремі фрагментарні аспекти систематики правових засад реалізації відносин власності і зокрема перелік об'єктів, що є у власності одного з суб'єктів цивільних прав – Українського народу та неповний перелік принципів, що мають забезпечувати статику, динаміку та захист права власності. Разом з тим, положення ст.13 Конституції України, додатково до зазначеного, встановлюють обов'язок держави в сфері відносин власності, а саме забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Слід наголосити на фіксації в цій нормі поняття «суб'єкт господарювання», що вкрай важливо для розуміння інвестиційного спрямування об'єктів права власності і погодитись з тим, що це положення прямо стосується відносин власності, що є об'єктом регулювання норм ст.13 Основного Закону. В той же час, закріплення в ній соціальної спрямованості економіки за своїм змістом виходить далеко за вказані межі і суперечить логіці структурування нормативного матеріалу в зазначеній статті. Втім, важливо і те, що національна економіка як макрокатегорія все ж таки зафіксована як об'єкт конституційно-правового регулювання.

Таким чином, підсумовуючи аналіз змісту ст.13 Конституції України в контексті її функціональної спрямованості на за-

безпечення конституційно-правового регулювання економічних відносин, можна зауважити на її полі функціональну природу та як уявляється – негативний приклад об'єднання абсолютно різних правових засобів, узятих в позасистемному форматі. Дійсно, спроба водночас визначити перелік об'єктів права власності лише одного з можливих її суб'єктів, зафіксувати декілька окремо узятих принципів регулювання відносин власності, сформулювати окремі обов'язки держави щодо суб'єктів власності та суб'єктів господарювання і на додаток задекларувати соціальну спрямованість економіки в кінцевому сенсі, незалежно від задуму авторів тексту, виглядає доволі еkleктично за змістом і малоефективно за спроможністю впливати на реальні суспільні відносини. Отже доцільним, як уявляється, була б спроба сфокусувати в низці конституційно-правових положень врегулювання відносин власності як таких, включаючи особливості правового режиму її об'єктів, особливості правосуб'єктності основного кола суб'єктів, процедури легітимації набутих прав власності, принципів правового регулювання відносин власності тощо. Питання ж кола обов'язків держави по відношенню до суб'єктів права власності та суб'єктів господарювання і тим більше – впливу держави на зміст спрямованості функціонування економічної системи, національної економіки мають отримати власну структуру нормативно – правову локалізацію.

Наступні положення, що стосуються конституційно-правового забезпечення економічних відносин, функціонування економічної системи локалізовані у ст.14 Основного Закону. Ці положення стосуються засад права власності на землю, як об'єкт, в першу чергу, цивільних прав та фактор аграрного виробництва. Інструментальною цінністю положень цієї статті слід визнати по-перше, вказівку на перелік суб'єктів права власності на землю, що змістовно свідчить про відсутність державної монополії власності на землю, вказуючи на державу в окремому рядку з юридичними особами та громадянами. По-друге, інструментально важливим є також віднесення землі до категорії об'єктів правовідносин, що утворюють національне багатство. Віднесення до окремої категорії об'єктів землі, що як зазначено «перебуває під особливою охороною держави» створює правові передумови для визначення засад особливого

правового режиму обігу та використання об'єктів, що об'єднуються поняттям «національне багатство». В той же час, на відміну від політично важливого змісту ст.14 Конституції України, що може витлумачуватись, як легалізація приватної власності на землю, адже право власності на землю може набуватися та реалізовуватись, зокрема, громадянами, законодавча техніка формування відповідних її норм не дозволяє констатувати їх високу юридичну ефективність. Скажімо, сам перелік суб'єктів права власності на землю виглядає доволі аморфно, не дозволяє прямо з'ясувати зміст доктринального підходу законодавця, зміст конституційно-правової політики. Адже, якщо ідея полягає в легалізації права громадян та юридичних осіб на землю, то це завдання, як вже було зазначено, виконано, але якщо мова йде про створення заборони на перехід права власності на землю іноземним суб'єктам права, то такий перелік виглядає непослідовним. Так, в ньому нема прямої вказівки на іноземних громадян, але не створено і прямої заборони для цього. Враховуючи наявне в тексті відсилання до поточного закону, виникають підстави до широкого тлумачення волі законодавця. Більше того, фіксація серед суб'єктів права власності саме юридичних осіб як таких, не враховуючи їх розгалужену класифікацію, що в Цивільному Кодексу, що в Господарському Кодексу значно нівелює будь-яку правову спрямованість названої норми. Адже серед юридичних осіб, зокрема, приватного права, можуть набувати права власності, наприклад, іноземні підприємства, тобто підприємства, згідно із п.2 ст.63 Господарського Кодексу України, в статутному капіталі якого іноземна інвестиція становить сто відсотків. Власне, мова йде про дочірні підприємства транснаціональних компаній холдингового типу. В більш «м'якому» варіанті, це можуть бути також і підприємства з іноземними інвестиціями, в статутному капіталі яких іноземна інвестиція становить не менше як десять відсотків, згідно з положенням п.2 ст.63 Господарського Кодексу України. Практично, мова йде про приналежність іноземному інвестору вирішального впливу на управління таким підприємством. Таким чином, створення іноземного підприємства, або підприємства з іноземними інвестиціями в Україні сукупно з положеннями ст.14 Основного Закону з 1996 року створюють легальну можливість переходу майнових прав на землю в Україні до іноземних інвесторів.

Окрему проблему становить також і відсутність диференційованого підходу до визначення правового режиму обігу земель, зокрема, сільськогосподарського та не сільськогосподарського призначення.

Наступна норма Основного Закону, що прямо стосується засадничих положень функціонування економічної системи, є норма ст.15, згідно з якою суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах економічної багатоманітності. Це положення за своєю природою є доктринальним і таким, що відноситься до принципів засад структурування та функціонування економічної системи. Однак, через відсутність будь-якої деталізації щодо форм реалізації цього принципу через змістовні аспекти економічних відносин та їх правового забезпечення, потенціал ст.15 Основного Закону є нерозкритим, ні в тексті самої Конституції України, ні через її системно-структурні зв'язки із змістом поточного галузевого законодавства. (Виключенням можуть слугувати положення п.2 ст.5 та п.1 ст.6 Господарського Кодексу України, але і їм притаманна не аби яка декларативність, адже вони практично дублюють назване конституційно-правове положення).

На рівні конституційної доктрини в частині відповідного правового забезпечення економічного життя суспільства принцип економічної багатоманітності має бути «розшифровано» і в його універсальному, але також і в спеціальних значеннях, формах виявлення в структурі та властивостях функціонування економічної системи.

Як уявляється, принцип багатоманітності, в першу чергу, має виявляти себе не тільки в легітиматії різних форм власності, як комплексів майнових прав різної конфігурації, що визначають зміст правового зв'язку між відповідним суб'єктом та переважно майновим об'єктом, що використовується в процесі виробництва, обміну, розподілу та споживання і в цьому сенсі надзвичайно важливим є закріплення базової класифікації форм власності, що згідно із змістом ст.41 Основного Закону передбачає державну, комунальну та приватну форми. Враховуючи особливе функціональне призначення конституційно-правових норм для розбудови усієї системи права, включаючи і такі її галузі, як цивільне та господарське право, питання критеріїв необхідності та достатності

закріплених в Основному Законі форм набуває суспільно-політичного значення. Відтак, звичайно потребує аналізу проблема включення до названого переліку також і таких дискусійних форм власності, як корпоративна та кооперативна. Не вдаючись до деталізації щодо їх правової природи і навіть до їх співвідношення між собою, слід зазначити, що позитивне вирішення цього питання надало б можливість подальшого конституційно-правового закріплення таких майнових прав, як корпоративні права, що без перебільшення є давно вже актуальним, хоча б в контексті обмежень на володіння ними з боку посадових осіб.

Слід зазначити, що макрорівневому аспекту економічної багатоманітності як раз кореспондує розподіл економічної системи на державний та приватний сектор, а останнього на корпоративний, кооперативний та приватнопідприємницький тощо. В цьому сенсі, багатоманітність, як принцип, має передбачати індикативне встановлення оптимальної моделі співвідношення названих секторів в структурі економічної системи. Однак, повертаючись до принципу економічної багатоманітності в аспекті різноманітності форм власності, слід визнати тісний правовий зв'язок, що існує між ними та організаційно-правовими формами суб'єктів господарювання. Слід зазначити, що організаційно-правова форма юридичної особи – це складний юридико-технічний феномен, що отримав глибоке вивчення в цивільно-правовій та господарсько-правовій науках. Не ставлячи своїм завданням розгляд відповідних напрацювань, констатуємо лише, що організаційно-правова форма юридичної особи і зокрема, господарської організації є складною системою відносин, що виникають з приводу її створення, забезпечення майновою основою господарювання, управління, ліквідації та відповідальності засновників по зобов'язанням створеної юридичної особи перед її контрагентами. Важливо підкреслити лише, що багатоманітність форм власності та відповідно – видів організаційно-правових форм суб'єктів господарювання, лише виявляють надзвичайну різноманітність майнових інтересів в сфері господарювання, необхідність знаходження типових адекватних правових форм для типових конфігурацій таких інтересів. Саме тому, сама динаміка розвитку економічної системи, ринків, економічних, в тому числі інвестиційних та виробничих відносин, а ргіогі вимагає

не просто економічної багатоманітності, а динамічної багатоманітності, що відкриває необхідність в реалізації творчого потенціалу, як суб'єктів економічних інтересів, так і суб'єктів нормотворчої діяльності. Відтак, цілком виправданою є велика кількість врегульованих законодавцем організаційно-правових форм суб'єктів господарювання – підприємств, серед яких є приватні, державні, комунальні, господарські товариства, кооперативи тощо. Цей перелік не є кінцево визначеним і законодавець постійно створює або спеціальні модифікації таких форм, наприклад, на ринку фінансових послуг або стає перед необхідністю створення нових у економічних нішах, що досягли суспільно значимих масштабів та актуальності. Таким є сімейний бізнес, що давно вимагає окремої форми – сімейного підприємства зі специфічними особливостями управління, правового режиму майна тощо.

Аналізуючи сферу застосування принципу економічної багатоманітності, слід зазначити і такий його пласт, як розподіл економічної діяльності на цілу низку окремих видів. Такими, як уявляється, є: комерційне господарювання (підприємництво); некомерційне господарювання, що здійснюється без мети отримання прибутку; господарче забезпечення діяльності не господарюючих суб'єктів тощо.

В контексті реалізації принципу економічної багатоманітності, можна також сприймати сегментацію національної економіки на сектор малого підприємництва, середнього, крупного та транснаціонального, національного та іноземного інвестора тощо. Таким чином, сучасна конституційна доктрина в частині закріплення принципу економічної багатоманітності повинна йти далі його декларативної констатації, а з'ясувати основні форми такої багатоманітності, що відіграють принципове значення саме для економіки розбудованої на ринковій координації діяльності її суб'єктів та учасників, і що найбільш важливо – визначити орієнтири для суспільно сприйнятної оптимізації співвідношення таких форм одна до одної в своєму сегменті економічної системи. Прикладами такої оптимізації може бути встановлення за допомогою оціночних критеріїв співвідношення між державним та недержавними секторами в національній економіці між питомою вагою малого бізнесу та великого на внутрішньому ринку тощо.

Таким чином, слід констатувати, що за своїм змістом положення ст.15 Конституції України в частині закріплення принципу економічної багатоманітності є надзвичайно важливою складовою конституційно-правового закріплення засад функціонування економічної системи, але потребує суттєвого розвитку та деталізації свого регулятивного потенціалу підвищення своїх функціонально-інструментальних властивостей.

Окреме місце серед норм Розділу 1 Конституції України, що забезпечують регулювання економічних відносин, займає положення ст.17 Основного Закону щодо фіксації забезпечення економічної безпеки України, як найважливішої функції держави. Слід зазначити, що законодавча техніка формування норм Конституції України використовує різні засоби визначення особливостей правового положення держави по відношенню до її контрагентів – інших суб'єктів конституційно-правових відносин. Серед них – «держава сприяє», «Україна дбає», «держава забезпечує», «держава гарантує» і на кінець, найбільш функціональні – «обов'язок держави» та «функції держави».

Разом з тим, встановити істотну різницю між діями держави та настанням суспільно-політичного їх результату в усіх названих випадках не уявляється можливим. Звичайно, що поле для тлумачення особливого змісту в кожному із застосованих правових засобах цілком можливо, але і сам законодавець використовуючи названі засоби епізодично, не системно, надає мало підстав сподіватися на успішність такого тлумачення. Дійсно, поняття «обов'язок держави» використовується в Розділі 1 «Загальні засади» тільки двічі, зокрема, в ст.3 Основного Закону в положенні про «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» та в його ст.16 щодо забезпечення екологічної безпеки та збереження генофонду Українського народу, які також є обов'язком держави. Але важко уявити собі, що у держави є лише названі обов'язки перед суспільством та громадянами. Аналогічно можна поставити питання і до змісту ст.17 Конституції України – чи забезпечення економічної та інформаційної безпеки разом із захистом суверенітету та територіальної цілісності України складають вичерпний перелік найважливіших і «звичайних» функцій держави.

Однак, це не відволікає від констатації абсолютно позитивного факту – включення в Конституцію України положення про економічну безпеку, як об'єкт конституційно-правового забезпечення та об'єкт діяльності держави, її найважливіша функція. Прямими правовими її наслідками можна вважати наявність в Основному Законі ст.107 щодо Ради національної безпеки та оборони України, як і власне саме створення та функціонування цього органу держави зі спеціальною компетенцією, але також і розвиток відповідного законодавчого регулювання цієї суспільно значимої проблематики на рівні поточного законодавства, зокрема, в Законі України «Про національну безпеку України».

В той же час, надзвичайна лаконічність конституційного положення про національну економічну безпеку не дозволяє встановити ті чи інші правові засоби подолання відповідних загроз. Адже, очевидно, що одні з них можуть бути подоланими або нейтралізованими 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, зміст ст.17 Конституції України щодо економічної безпеки має бути виділено у окрему статтю та розширено за рахунок визначення основних засобів, включаючи застосування спеціальних правових режимів, що мають сприяти подоланню або нейтралізації відповідних загроз. Таким чином, слід констатувати, що у Розділі 1 «Загальні засади» Основного Закону, лише чотири його статті «відповідальні» за правові засади конституційного економічного порядку, виходячи із назви розділу та його місця в структурі Конституції України. Зміст положень, що містяться в цих статтях врегульовує ключові аспекти функціонування економічної системи доволі фрагментарно та непослідовно. За дужками таких засад залишились власне комерційна господарська діяльність, що є рушійною силою динаміки названої системи і представлена не тільки і не стільки громадянами – підприємцями, але господарськими організаціями різних типів і видів. Не зрозуміло, чому не знайшлося місця в Розділі 1 Конституції України для такого системо утворю-

ючого елемента, як державне регулювання окремих економічних процесів як таких, включаючи і саму господарську діяльність, а головне – економічної системи в цілому в її внутрішніх між структурних балансах. Не отримали свого закріплення в «Загальних засадах» і такі засадничі положення для організації економічного життя ринкового типу, як чисельні зобов'язання держави в частині забезпечення економічної конкуренції, контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, права держави на визначення змісту та обсягів державного сектору в національній економіці, права на приватизацію, але, що не менш важливо – права на націоналізацію активів, що, зокрема, можуть бути життєво необхідними для забезпечення економічної безпеки тощо.

Разом з тим, слід зазначити, що за чинної конституційної доктрини, в тому числі і в частині конституційно-правового забезпечення економічних відносин, що не отримали комплексного структурно виділеного розділу в Основному Законі, відповідні норми локалізовані також і в інших Розділах чинної Конституції України.

Так, за змістом Розділу 2 Конституції України, що фіксує «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», положення, що прямо стосуються конституційно-правового забезпечення економічної сфери, містяться у ст.41, 42 та 43 Основного Закону. В більш опосередкованому контексті, до таких положень можна віднести також і фрагменти ст.36 (щодо права на утворення професійних спілок), ст.44 (щодо права на страйк), ст.46 (щодо права на соціальний захист), а також ст.54 (щодо права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, свободи наукової і технічної творчості) Конституції України.

Слід зазначити, що основними суб'єктами конституційно-правових відносин, що врегульовані в Розділі 2 Основного Закону є держава та громадяни, що автоматично виключає з нього господарські організації та значною мірою інститути функціонування ринкової економіки. З огляду на це, у ст.41 Конституції України законодавець зафіксував:

- Зміст правомочностей власника, несподівано доповнивши їх вказівкою на один з можливих об'єктів – результати інтелектуальної (творчої діяльності). (Це може бути пояснено необхідністю ак-



туалізувати права інтелектуальної власності, враховуючи їх роль в сучасному цивільному обороті);

- Фіксація основних форм власності, а саме приватної, державної та комунальної;

- Визначення окремих суспільно і зокрема ідеологічно важливих особливостей правового режиму відносин власності;

В цілому, як зазначалось, відносини власності, правові засади їх регулювання опинились розпорощеними між Розділами Основного Закону.

Згідно із змістом ст.42 Основного Закону, в її положеннях зафіксовано:

- Право громадян на підприємницьку діяльність, що фактично може бути реалізованим шляхом набуття ним статусу фізичної особи – підприємця, залишаючи за дужками власне організаційно - установчі права такого громадянина на створення господарської організації, або на участь у господарському товаристві, або іншому виду корпоративного підприємства, шляхом набуття корпоративних прав;

- Застереження щодо підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів публічної влади, що обмежується законом;

- Зафіксовано фактично три окремі функції держави в системі ринкових економічних відносин, а саме:

1. Забезпечення економічної конкуренції;

2. Захист прав споживачів;

3. Контроль за якістю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Очевидно, що останні положення дисонують з основним спрямуванням змісту Розділу 2 Основного Закону і мали б бути розміщеними в Розділі 1 чинної Конституції України, якщо виходити з існуючого структурування її тексту.

Аналізуючи зміст ст.43 Конституції України, слід зазначити, що закріплене в ній право громадянина на працю опосередковує правову форму залучення до виробничого процесу трудової функції людини, як ключового фактору виробництва. Таким чином, зміст даної статті Основного Закону, як і попередніх ст.41 та ст.42 слід розглядати не тільки в контексті закріплення суб'єктивних прав особи, що отримали конституційно-правовий рівень забезпечення,

але і як норми, що дозволяють врегулювати основні елементи відносин щодо об'єднання в господарській (економічній) діяльності об'єктів права власності – рухомого, нерухомого майна, грошових коштів, об'єктів інтелектуальної власності, продуктивну працю людини – робітника, як фізичну, так і розумову в тому числі творчу, а також підприємницьку, як синтезуючий компонент, що власне і комбінує названі та інші фактори в процесі господарювання.

В більш докладному порядку слід виділити у змісті положень ст.43 Конституції України наступні аспекти, що мають принципове значення для формування загального правового механізму забезпечення функціонування системи економічних відносин. Серед таких аспектів, в першу чергу, необхідно вказати на закріплене суб'єктивне конституційне право на працю, але що особливо важливо – на право вільно обирати і право вільно погоджуватись щодо визначеного роду занять, професії та роботодавця. Таким чином, ст.43 Основного Закону визначає договірно-правовий порядок залучення трудового ресурсу до виробничого процесу. Окремо положеннями названої статті фіксуються обов'язки держави щодо ринку праці як такого, зокрема, щодо створення умов для повної зайнятості та реалізації державних програм професійно-технічного навчання, підготовка та перепідготовка кадрів тощо. Необхідно зауважити, що наведене положення стосується реалізації державою власної політики щодо регулювання стану ринку праці в національній економіці і структурно мало б отримати більш детальну увагу законодавця в структурному підрозділі, що системно визначав би широке коло зобов'язань держави щодо функціонування економічної системи.

Накінець, умовно третя група положень ст.43 Основного Закону стосується правової фіксації найбільш важливих умов залучення працівників, включаючи заборону примусової плати, захист права на своєчасне одержання винагороди за працю, право на безпечні і здорові умови праці тощо.

Не вдаючись до аналізу ефективності наведених конституційно-правових норм, що спрямовані на створення правових умов реалізації громадянином і людиною в цілому власних особистих прав, слід зазначити, що названі положення Основного Закону є невід'ємною складовою комплексу конституційно-правового забезпечення функціонування системи економічних відносин.

Таким чином, повертаючись до мети дисертаційного підрозділу, а саме – конституційно-правового закріплення засад економічної системи, необхідно зазначити, що відповідні норми локалізовані не тільки в розділах першому та другому Конституції України, але і в розділах, що регламентують діяльність вищих органів державної влади, в першу чергу виконавчих. Фактично, конституційно-правова регламентація функцій та повноважень вищих органів державної влади опосередковує надзвичайно відповідальну систему функцій держави по відношенню до економічної системи. Слід однак зауважити на достатньо складну діалектичну природу відносин між державою та сферою економічних відносин, адже держава з однієї сторони є зовнішнім суб'єктом, ціла низка функцій якого пов'язана із «зовнішнім» управлінням, регулюванням економічними процесами, з іншої – державу можна розглядати, як цілком внутрішню, невід'ємну складову економічної системи, без керуючого впливу з боку якої сама система в боку якої сама система в сучасних умовах є нежиттєздатною. До цього слід додати також і пряму господарську форму діяльності держави в частині функціонування державного сектору економіки, утримання складного інфраструктурного комплексу країни, його окремих складових, зокрема, транспортного, передачі електричної енергії, телекомунікаційних мереж, дамб, мостів, доріг та багато інших публічно значимих об'єктів технічної інфраструктури національної економіки.

Відтак, конституційно-правові норми, що забезпечують вплив держави на економічні відносини та розташовані відповідно в межах Розділу 4 «Верховна Рада України», Розділу 5 «Президент України» та Розділу 6 «Кабінет Міністрів України», мають на меті зафіксувати окремі повноваження вищих органів держави, що прямо або опосередковано стосуються виконання функцій держави в економічній сфері.

Роль кожного з названих органів держави відповідно до їх призначення в системі розподілу державної влади не є тотожною навіть за інструментальним наповненням. Так, компетенція Верховної Ради України та Президента України полягають здебільшого у повноваженнях щодо формування персонального складу керівництва тих органів державної виконавчої влади, що наділені організаційно-господарськими повноваженнями щодо сфери гос-

подарювання. Наприклад, призначення або надання згоди на призначення та звільнення з посад Голови Антимонопольного Комітету України, Голови фонду Державного майна України, Голови Національного банку України, складу Ради Національного банку України тощо.

Визначальну роль названі вищі органи державної влади відіграють у визначенні та затвердженні засад внутрішньої та зовнішньої політики, в тому числі в сфері економіки та в процесі затвердження загальнодержавних програм економічного та науково-технічного розвитку, Державного бюджету України, Програми діяльності Уряду тощо.

Що стосується законодавчої функції Верховної Ради України, то окремої акцентуації заслуговує виділення у ст.92 Основного Закону об'єктів виключно законодавчого регулювання, серед яких значну кількість складають об'єкти, що належать саме економічній системі суспільства, є її невід'ємними складовими. До них слід віднести «засади використання природних ресурсів», «організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку», «правовий режим власності», «правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання», «засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків» і багато інших.

Положення ст.92 Конституції України в частині визначення високого суспільного значення економічних відносин, зокрема, значної їх частини, кореспондують змісту ст.8 та ст.19 Основного Закону, чим визначають включення названих відносин, їх практичної правової урегульованості в режим принципу верховенства права та конституційної законності. Окремої уваги заслуговує зміст двох груп конституційно-правових норм ст.95-98 та ст.99, 100 Основного Закону і якщо перша група положень Конституції України стосується нормування бюджетної системи та бюджетного процесу, включаючи і контроль за використанням коштів Державного бюджету України, то друга – стосується конституційно-правового закріплення грошової одиниці України та Національного банку України та Ради Національного банку України, як органів державної виконавчої влади спеціальної юрисдикції, що призначені забезпечувати стабільність грошової одиниці України та розробляти

основні засади грошово-кредитної політики. Слід констатувати, що обидві групи названих норм мають пряме відношення до функціонування економічної системи. Разом з тим, виникає питання щодо доцільності їх розміщення саме в Розділі 4 «Верховна Рада України». І якщо перша група положень Основного Закону до певної міри претендує на власну структурну локалізацію, приклади якої існують в конституціях зарубіжних країн, то норми ще визначають функції Національного Банку України та Ради Національного Банку України, як уявляється, доцільно було б розташувати в межах Розділу 4, який би мав отримати назву «Кабінет Міністрів України та інші органи державної виконавчої влади».

Не зменшуючи значення Розділів 4 та 5 Конституції України в забезпеченні системного конституційно-правового регулювання економічних відносин, забезпечення впливової ролі держави на їх зміст та спрямування, слід визнати, що основне навантаження в цьому сенсі припадає на Розділ 4 «Кабінет Міністрів України» і власне на ст.116 Конституції України, що визначає його компетенцію.

У повній відповідності до конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, як вищого органу в системі органів виконавчої влади, згідно із ст.113 Основного Закону, саме на Уряд України покладено основні функції здійснення впливу на економічні відносини. Зміст ст.116 чинної Конституції України, попри критичне відношення до його повноти, ефективності та рівня законодавчої техніки, дозволяє виділити наступні блоки повноважень, що свідчать про юридично забезпечені можливості прямого впливу Уряду на зміст та спрямування процесів в національній економіці:

- Забезпечення економічної самостійності України;
- Забезпечення проведення кола самостійних напрямів економічної політики;
- Розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного та науково-технічного розвитку;
- Управління об'єктами державної власності.

У відповідності до ст.117 Основного Закону, даний перелік може бути доповнено нормотворчим повноваженням Уряду України видавати постанови та розпорядження, які є обов'язковими

до виконання. (Більш докладно зміст повноважень Кабінету Міністрів України в економічній сфері буде розглянуто в наступних підрозділах цього наукового дослідження).

Таким чином, підсумовуючи огляд змісту та структурування в тексті Основного Закону чинного конституційно-правового закріплення засад економічної системи, можна дійти наступних загальних висновків:

1. Структура, функціональні зв'язки та динамічні властивості економічної системи суспільства не отримали в тексті чинної Конституції України системного викладення, що не дозволяє зробити висновок про повний та цілісний характер конституційно-правового забезпечення відповідних відносин. В першу чергу, серед прогалів слід назвати відсутність правового закріплення економічної політики держави, її актуальної диференціації на окремі напрями механізму їх реалізації, в тому числі і через систему державного регулювання і особливо макроекономічного регулювання відповідних відносин та процесів. Залишились без уваги надзвичайно важливі складові економічної системи, зокрема, правові механізми інвестування господарської діяльності за допомогою набуття корпоративних прав або прав по борговим зобов'язанням.

Виявився не визначеним сам правовий статус ключового суб'єкта економічної системи – господарської організації і власне її права на підприємницьку діяльність.

2. Ціла низка конституційно-правових об'єктів за відсутності деталізації не отримали подальшого прямого розвитку в законодавстві, а відповідно і впливу на реальний зміст економічних відносин. До таких категорій – об'єктів слід віднести принцип економічної багатоманітності, категорію «національне багатство» і власне саме «право на підприємницьку діяльність», що вимагає певного розкриття власного змісту з тим, щоб послідовно розбудувати законодавче її забезпечення, в тому числі і у відносинах підприємців з державою.

3. Недосконале застосування засобів законодавчої техніки – засобів правового регулювання, зокрема, таких, як «принципи», «обов'язки», «функції» стосовно характеру правового забезпечення економічних відносин або стосовно повноти визначення правового статусу окремих їх суб'єктів, зокрема, держави.

4. Існуюче структурування конституційно-правових норм в чинному Основному Законі серед кількох його розділів само по собі містить загрозу потенційної ерозії цілісності конституційно-правового забезпечення економічної системи. Разом з тим, навіть за існуючої структурної локалізації відповідних норм, Основний Закон потребує «передислокації» цілої низки у відповідності до їх предметної приналежності.

Роль держави в економічній сфері не є питанням щодо якого існує суспільно узгоджена визначеність. Саме зараз, коли ділова та політична еліта країн Заходу перебуває під враженням від фінансово-економічної кризи 2008-2009 років та знаходиться в очікуванні нових фінансово-економічних випробувань зокрема в бюджетному та економічному механізмі європейського співтовариства, відбувається черговий розворот від рейганоміки та тетгеризму до відродження неокейнсіанських концепцій посилення ролі держави, а в сучасному контексті, ролі наддержавних інститутів публічного регулювання валютних, бюджетних та економічних відносин. Звичайно, в першу чергу це стосується фінансових ринків, розбалансованість яких і слугувала спусковим гачком розгортання сучасної фінансово-економічної кризи. Цілком можливо, що в цьому напрямі буде відбуватися трансформація десятиріччями складені варіанти економічних моделей розвитку, що у широкому вжитку отримали назви американської, японської, шведської тощо. Слід зазначити, що за ступенем, обсягами, формами та засобами державного інтервенціоналізму ці моделі самі по собі суттєво різняться. Світовий досвід державного втручання у економічні процеси і особливо в умовах домінування вимог Світової організації торгівлі полягає у формуванні достатньо гнучких підходів щодо механізму державного регулювання. Адже слід враховувати наявні і гіпотетичні обставини, стратегічні і тактичні завдання, а також можливість забезпечити ефективність державний менеджмент в кризових, надзвичайних умовах. Саме тому, слід виходити з того, що роль держави в економічних процесах має розглядатися не в контексті дотримання чистоти тих чи інших доктринальних уявлень, а в суто прагматичному плані. Таким чином, сучасна держава особливо в період сутнісних глобалізаційних трансформацій має базувати розбудову власного механізму впливу на еко-

номічні відносини на цілком різноманітних моделях успішного економічного розвитку комбінуючи з їх арсеналу адекватний параметрам національної економіки склад інструментів. Разом з тим, слід констатувати, що економічна модель розвитку виробництва товарів та послуг знаходиться здебільшого в частині державного економічного менеджменту, в той час, як визначення економічних функцій держави безпосередньо впливає на цілі та зміст законодавчого регулювання її діяльності, а також на базові підходи до структурування державного апарату визначення компетенцій його органів.

Відтак саме для української держави, що постійно знаходиться в умовно транзитному стані щодо визначення базових засад розподілу державної влади, форми державного правління, входження до міждержавних політичних, економічних та безпекових угруповань, чітке визначення зокрема економічних функцій відкриває коло можливостей для визначення цілої низки залежних державно-правових питань. Разом з тим, особливість сучасного етапу розвитку української держави полягає в надзвичайно гострій альтернативності щодо збереження національного економічного, а відтак і політичного суверенітету. В цьому сенсі визначення кола економічних функцій держави дозволяє оптимізувати зміст та впливовість державної економічної політики інтегративним результатом реалізації якої і має бути максимально можливе зміцнення національного економічного суверенітету (самостійності) в умовах глобалізації світової господарської системи. На процес визначення економічних функцій української держави не може не впливати той факт, що національна економіка після краху Радянського Союзу стала частиною глобальної економіки в момент руйнації планового соціалістичного господарського механізму, який довгі роки не був замінений на скільки-небудь адекватний керований ринковий механізм, але відбувся і системно-структурний колапс, адже економіка України з частини єдиного народногосподарського комплексу СРСР перетворилась на фактично автономну, абсолютно дисгармонійну частину світової економіки, що функціонувала і функціонує на абсолютно інших системно-структурних засадах. Тільки це одне поставило національну економіку, а відтак і державний суверенітет на межу існування. В подальшому відсут-

ність суспільно-узгодженої не тільки цілісної моделі організації економічного життя країни, що дозволила б підтримувати конкурентоздатний рівень економічного розвитку в масштабі світової економіки, але і відсутність узгоджених поглядів щодо організації національної економіки призвели до захоплення основних виробничих активів, особливо в тих видах виробництв, де найбільш виразно сконцентрувались конкурентні переваги, найбільш організованими групами впливу. Такими виявились частково менеджмент потужних радянських державних підприємств, що можливо стало найкращим варіантом, частково партійна комуністична еліта, що в терміновому порядку «евакуювалась» в систему виробництва і торгівлі, частково новий «демократичний» державний менеджмент, і значною мірою організовані кримінальні угруповання. Таким чином, слід констатувати цілком стихійний характер формування і структури власності і структури виробничої економічної діяльності в національній економіці, що сформувалась у 90х роках у процесі приватизації. Результатом стало формування економіки олігархічного типу, що базується на кількох видах промислового виробництва та аграрному секторі, що представляють собою виробництва низьких технологічних укладів. При цьому 60% ВВП України виробляється за рахунок реалізації продукції на експорт.

Дійсно, всупереч наведеним олігархічним вертикально-інтегративним холдинговим структурам, що сконцентрували в межах своїх виробничих кластерів потужну економічну владу, можна навести приклади високотехнологічних виробництв четвертого і п'ятого технологічних укладів, таких підприємств, як «Мотор-Січ», «Турбоатом», «Антонов» тощо. Тим не менш основою національної економіки є невелика кількість металургійних, хімічних та агропромислових холдингів, що монополізували або олігополізували види виробництв експортних товарів. Серед трендів подальшого розвитку структур типу СКМ є формування абсолютно автономних сегментів національної економіки, що можуть функціонувати відносно незалежно і від решти економічного організму, а також і від державного впливу з його суспільними інтересами. Так, в найближчий час СКМ поряд з вже об'єднаними в цілісну систему гірнорудобогачивальними комбінатами, шахтами та металургійними заводами складає стратегічні плани залучення до угруповання

теплових електростанцій та обленерго, залізничного транспорту та грузових морських портів. Таким чином, технологічні цикли від видобування сировини, забезпечення енергією та виробничим процесом будуть доповнені експортною компонентою, - транспортуванням металопродукції залізничним транспортом до морського порту (портів) та відгрузкою на експорт на зафрахтовані судна.

Таким чином, олігархічна модель структурування національної економіки через концентрацію економічної влади над активами яким властиві значні експортні конкурентні переваги відбувається і надалі ініціативою та впливом самих олігархів.

Разом з тим, інші сегменти національної економіки представлені малим та середнім бізнесом не мають чіткої державою підтриманої концепції «народного капіталізму» і розвиваються долаючи супротив центральної, регіональної та місцевої бюрократії.

В цьому контексті необхідно підкреслити, що власне трансформаційні завдання, коли інституційно запроваджуються універсальні інститути ринкової економіки як такої, а саме, приватна власність, економічна конкуренція, вільне ціноутворення, ринок капіталів, свободи підприємництва, свобода створення суб'єктів господарювання та свободи зовнішньоекономічної діяльності тощо здійснені формально і часто-густо спотворено, а в той же час глибинні суспільно-економічні наслідки зокрема створення стабільної диверсифікованої за розподілом капіталу та високотехнологічних видів виробництв з потужним крупним бізнесом і не менш потужним дрібним підприємництвом з потужним державним сектором, який може і повинен бути ефективним в окремих сегментах економіки, відверто не прогнозувались, не планувались на вищому рівні політичного керівництва.

Таким чином, слід зазначити, що з'ясовуючи перелік економічних функцій держави Україна, слід констатувати, що за двадцять років її незалежності трансформаційні завдання не виконані в повному обсязі і досі залишаючись завданнями, що не можна уникнути, які накопичуються і мають бути вирішені *post factum*, а тому потребують врахування при визначенні сучасних економічних функцій держави Україна.

Безперечним видається підхід, згідно з яким названі трансформаційні завдання, функції держави передбачають роль держави

далеку від горезвісного «нічного сторожа», за умови, звичайно, додержання відкритих політичних дискусій та демократичних процедур узгодження суспільних інтересів в прийнятті державно-правових рішень.

В цілому важливо зазначити, що на визначення функцій держави в економічній сфері активно впливають чинники як сутнісного характеру, що витікають із самого змісту функціонування ринкового механізму, як такого, так і такі, що витікають із умовно зовнішніх базових і тривалих обставин функціонування національної економіки. Так до внутрішніх чинників слід віднести, по-перше, названу потребу завершення трансформації національної економіки в ефективно функціонуючий, сучасний за структурою власності та структурою виробництва сталий суспільно сприйнятливий економічний організм. По-друге, до внутрішніх чинників, безперечно слід віднести підтримку функціонування ринкової економіки у визначених параметрах економічної конкуренції, захисту прав споживачів, стабільності фінансових і зокрема валютних ринків тощо. Названий чинник має універсальне значення. До умовно «зовнішніх» чинників функціонування будь-якої сучасної економіки слід віднести, по-перше, процес поглиблення глобалізації та відкритості національних економік глобальним експортно-імпортним, інвестиційним, міграційним процесам, що супроводжуються підвищенням залежності національних економік від загального стану світової господарської системи, як на глобальному, так і регіональному рівнях. По-друге, до таких «зовнішніх» чинників необхідно віднести загальну потужну системну тенденцію зростання цін на енергоносії, сировину, продовольство, питну воду, що обумовлені різким зростанням споживання цих ресурсів в першу чергу в Китаї та Індії, що фактично призводить до виникнення відповідних енергетичних, сировинних та продовольчих криз. В таких умовах виникають системні та перманентні загрози національній енергетичній, продовольчій безпеці, що є потужним чинником впливаючим на сучасний розподіл функцій держави.

По-третє, безперечною є сучасна вимога подальшої екологізації виробництв та споживання, що частково продукується енергетичними та сировинними дефіцитами, а значною мірою сьогодні – настанням різноманітних екологічних проблем. Уникати еколо-

гічного імперативу сьогодні не може жодна більш-менш розвинута економіка.

По-четверте, необхідно констатувати подальше загострення економічної конкуренції світового масштабу, рушійною силою якої виступають сучасні транснаціональні корпорації. Адже вони враховуючи ступінь концентрації капіталу, створення науково-інноваційних сегментів в своїх межах, маючи можливість суттєвого зниження собівартості продукції за рахунок використання місцевих конкурентних переваг в процесі функціонування глобальних виробничих ланцюгів та за рахунок серійності виробництва, надзвичайно загострюють конкуренцію і витісняють слабкі економіки на периферію світових суспільних процесів. Відтак виникає питання щодо організації інноваційного забезпечення ключових галузей національних економік, у випадку якщо вони не мають національних ТНК глобального рівня тощо.

Чітке визначення економічних функцій сучасної української держави є принциповим для формування необхідної структури органів державної виконавчої влади і зокрема порядку взаємодії між ними. Це важливо для вирішення питань оптимізації системи, кількості і компетенції органів держави. Нажаль, підручники з теорії держави та права у своїй більшості не містять узгодженої, консолідованої позиції. Головним їх недоліком в цьому сенсі є відсутність системного, ієрархічного підходу до викладення економічних функцій держави, з позицій усвідомлення необхідності забезпечення цілісного механізму їх реалізації, хоча як правило серед названих функцій вказується цілком резонні позиції.

По-перше, слід визначитись з тим, або економічна функція держави є чимось єдиним, інтегративним явищем, або слід казати про певну систему функцій держави у сфері економіки. Здається що в цьому питанні необхідно дійти певної узгодженості, домовленості серед дослідників, адже цілком можливо стверджувати, що є певна генеральна економічна функція держави – забезпечення гармонійного розвитку економічних відносин національної економіки на рівні, що дозволив би ефективно вирішувати соціальні проблеми життєдіяльності суспільства. В цьому випадку слід назвати певну кількість залежних і взаємопов'язаних функцій держави в економічній сфері так би мовити «другого порядку». В свою чергу

економічні функції такого «другого порядку» передбачали б цілу низку притаманних їм засобів та режимів реалізації.

З іншої сторони, цілком можливо узгодити, що у держави в сфері економіки є певні відносно самостійні функції, реалізація яких сукупно забезпечує суспільно необхідний рівень, якість та динаміку функціонування економічних відносин. Відповідно на другому рівні аналізуємого системного явища – впливу держави на економіку, опиняться засоби та режими реалізації таких функцій. Таким чином, через узгодженість між теоретиками права та держави можна було б зняти хоча б цей аспект розбіжностей, що дозволив би зокрема не змішувати функції та засоби їх реалізації, що досить часто трапляється. Проте їх чіткість розмежування має достатньо суттєве значення для законодавчої політики, а також для конструювання системи органів держави в економічній сфері, яка є об'єктом державного управління (регулювання).

Так автори підручника теорії держави та права, що виданий за редакцією Матузова М. І. та Малько А. В., визначаючи єдину економічну функцію в якій найбільш повно проявляється сучасна роль держави в сфері господарювання, підкреслюють, що в її основі лежить життєво необхідна реальна ринкова реформа, що призвана докорінним образом трансформувати економічний механізм.

За минулі роки, як стверджується у підручнику, вже виявились деякі важливі елементи ринкових відносин. Разом з тим виникла необхідність пошуку оптимальних засобів участі держави у економічних процесах, налагодження ефективного державного регулювання, сумісного з ринковими механізмами. У цьому вбачається головна особливість економічної функції сучасної держави.

На думку названих авторів, сьогодні економічна функція охоплює такі напрямки державної діяльності, як:

- структурна перестройка економіки, при якій буде вироблятися тільки продукція, життєво необхідна людині, державі, мировому ринку; переважна підтримка стратегічних, висококонкурентних на мировому ринку та соціально значимих для держави виробництв;
- демонополізація виробництва;
- реальна підтримка виробників, у тому числі малого підприємства;

- цілеспрямована інвестиційна політика;
- відстоювання інтересів державних компаній на внутрішньому та мировому ринку;
- продовження приватизації;
- реформа економічного механізму аграрного сектору та передусім забезпечення права приватної власності на землю;
- поступове зниження темпів інфляції та гальмування росту цін;
- притримка спаду виробництва;
- формування сучасної системи розрахунків та початок реформи Центрального банку.<sup>1</sup>

При розгляді проблеми механізму державного впливу або державного регулювання економіки автори підручника загальної теорії держави та права за редакцією М.Н. Марченко виходять з того, що сутність державного регулювання економікою – встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки суб'єктів суспільних відносин та коригування цих правил, в залежності від змінюючихся вимог. До економічних функцій держави ними також віднесені:

- всебічний контроль за виконанням вимог, що містяться в нормах права призначених регулювати економічні відносини;
- координація та встановлення загального спрямування діяльності учасників економічних відносин, всебічний захист їх законних інтересів та прав;
- визначеність та нормативне закріплення пріоритетів державної економічної політики;
- встановлення порядку укладання державних контрактів, порядку реєстрації суб'єктів господарювання, порядку ліцензування тощо.

В залежності від конкретних цілей державне регулювання економіки класифікується авторами підручника на:

- економічне регулювання з загальними цілями, що спрямовано на прийняття антимонопольних заходів, недопущення концентрації капіталу у одних руках, на недопущення недобросовісних торгівельних операцій тощо.

<sup>1</sup> Теория государства и права, курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. стр. 65-66.

- економічне регулювання з прикладними цілями спрямовано на вирішення таких відносно визначених завдань, як підтримка пріоритетних галузей економіки, участь у нерентабельному виробництві, підтримка малого бізнесу, захист сільськогосподарського виробника, розвиток нових технологій тощо.<sup>1</sup>

На думку Черданцева А.Ф. необхідність економічної функції держави є загально визнаною і практично держава використовує різноманітні важелі впливу на економіку:

- податкову та митну політику, займи та субсидії приватним виробникам;

- контроль за виробництвом, зокрема шляхом у сфері сільського господарства ( виплати за скорочення посівних площ, виробництва продукції тваринництва);

- контроль за цінами, якістю продукції, регулювання в сфері зовнішньоекономічної діяльності, зокрема використання заборонювальних митних бар'єрів та більш жорстких заходів – встановлення державної монополії на усю зовнішню торгівлю або на торгівлю окремими товарами, встановлення винної, тютюнової монополії;

- використання державних замовлень виробникам промислової та сільськогосподарської продукції.<sup>2</sup>

Найбільш вдалою, як уявляється, є позиція авторів підручника з теорії держави та права Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, що, по-перше, визначають саму економічну функцію держави як таку, що спрямована на забезпечення нормального формування, функціонування та розвитку економіки країни на захист існуючих форм власності та створення умов для їх розвитку. Відповідно до цього її реалізація відбувається за думкою авторів названого підручника через:

- розробку економічної політики в масштабах країни;

- управління підприємствами і організаціями, які становлять державну власність і мають загальнодержавне значення (ядерна енергетика, діяльність у космосі, загальнодержавний транспорт, зв'язок тощо);

<sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 3х томах. Отв. За ред. Проф. М.Н. Марченко. Том 3-м.:ИКД «Зерцало-М», 2001 стр. 55-57

<sup>2</sup> Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: Юрайт, 199. стр.117-119.

- встановлення правових основ ринку – для забезпечення рівноправності усіх форм власності, правового захисту власника, припинення недобросовісної конкуренції;

- здійснення дотацій, фінансування окремих форм економіки;

- регулювання в опосередкованій формі ціни і заробітної плати (податки, встановлення мінімуму заробітної плати);

- здійснення контролю за дотриманням законності підприємствами, юридичними особами та інше.<sup>1</sup>

Разом з тим, слід акцентувати увагу на багатоаспектних впливах світової економічної глобалізації на проблематику функцій держави. Відношення до цих процесів може бути різним, але не враховувати існування досить суперечливого процесу формування світового ринку інвестицій, товарів, робочої сили вже неможливо. Як один з численних наслідків цього процесу, що безпосередньо впливає на реальне економічне життя країн світу слід назвати загострення міжнародної економічної конкуренції. Відповідно національні економіки, що самі по собі, в умовах глобалізації починають втрачати національний характер, функціонують під жорстким пресом імперативу досягнення необхідного рівня конкурентоспроможності. Його альтернативою є деіндустріалізація країни, її деінтелектуалізація, а відповідно соціальний, економічний, демографічний та духовний занепад і деградація. Саме тому слід погодитись із думкою Венгерова А.Б., який вважає, що «поряд з класовим змістом функцій держави велике значення завжди мав в життєдіяльності державницькі організованого суспільства і національний зміст».<sup>2</sup>

Вчений також підкреслює наявність еволюційного аспекту у визначенні функцій держави, адже значне прискорення динаміки суспільного розвитку призводить до змін не тільки самої держави як суб'єкта, що має складну внутрішню структуру, але і до змін самих зовнішніх умов його існування. Безперечно, що глобалізація світової економіки, безпрецедентна концентрація капіталу у вигляді ТНК, що тільки посилюється через процеси подальшого

<sup>1</sup> Загальна теорія держави і права: за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. стор. 76.

<sup>2</sup> Теория государства и права: [учебник для юрид. вузов]. А.Б. Венгеров – М.; Омега-л, 2006. стр.177.



злиття та поглинання, суб'єктами і об'єктами яких сьогодні є самі ТНК, кінець-кінцем надзвичайно активізує економічну конкуренцію у світовому масштабі, і власне є одним з чинників сутнісних змін в умовах існування суспільств та держав. Одним з таких самостійних чинників Венгеров А.Б. називає також вплив науково-технічного, інтелектуального розвитку усієї цивілізації. Саме цим пояснюється, на його думку, те, що держава активно підтримує науку, особливо фундаментальну, використання її результатів, опікується проблемами ефективного захисту інтелектуальної власності тощо.<sup>1</sup>

**В більш загальному контексті аналізуємої проблематики пропонуємо наступне викладення низки економічних функцій держави:**

- нормативно-правове забезпечення функціонування ринкової економіки, економічних відносин як таких, через закріплення у законодавстві основних її інститутів;
- активна підтримка державою умов існування ринкових економічних відносин, включаючи забезпечення добросовісної конкуренції, рівності суб'єктів господарювання тощо;
- прямий вплив держави через механізм державного регулювання на активізацію позитивних процесів в економіці, у тому числі через стимулювання економічного росту та важливих структурних змін;
- компенсація державою так званих «неспроможностей ринку» включаючи створення об'єктів інфраструктури, підтримання нерентабельних, але соціально важливих видів виробництва і т. і;
- збереження та розвиток державного сектору економіки, існування якого є важливим фактором забезпечення життєдіяльності суспільства, зокрема в умовах мобілізаційного періоду, введення надзвичайного та воєнного стану;
- здійснення державного впливу для забезпечення інноваційного характеру економічного розвитку країни;
- забезпечення української економіки як такої та національного товаровиробника найбільш вигідними та перспективними умовами інтеграції в світову господарську систему;

<sup>1</sup> Теория государства и права: [учебник для юрид. вузов]. А.Б. Венгеров – М.; Омега-Л, 2006. стр.180.

- забезпечення національного та державного економічного суверенітету, економічної безпеки, а також соціальної спрямованості економіки.

Слід зазначити, що проблематика визначення економічних функцій держави ускладнюється і через те, що **Конституція України не містить окремого розділу присвяченого системному конституційно-правовому регулюванню економічних відносин, який логічно і мав би визначити роль та місце держави в функціонуванні економічної системи.** Зміст статей 13, 14, 15, 17, 41, 42, 116 Конституції України дозволяє скласти лише фрагментарне уявлення про економічну систему як об'єкт конституційно-правового регулювання. Наслідком такого положення зокрема є дуже складне співвідношення функцій, повноважень, невизначеність індикаторів успішності керування, а відтак і відповідальності за його результати, що існує, наприклад, між міністерствами економіки, промислової політики, освіти та науки, державним агентством по інвестиціям та інноваціям тощо, наприклад, у інноваційній сфері. Глибокі наукові дослідження економічних функцій держави можливі тільки в міжгалузевому форматі де своє слово мають сказати не тільки представники науки теорії держави та права або конституційного права, але також вчені юристи-господарники, юристи-адміністративісти, економісти, політологи та інші.

Науково обґрунтована визначеність із систематикою функцій держави є не тільки передумовою максимальної реалізації її соціального призначення, але і будь-яких конституційно-правових конструкцій структурування державного апарату, майже всієї сфери публічно-правового впливу держави на суспільні відносини. Саме функціональний підхід до названої проблематики видається найбільш ефективним, адже саме він кореспондує надзвичайним темпам соціодинаміки, які вимагають прискореної адаптації навіть на побутовому рівні суспільного життя. Абсолютно слушною є думка Венгерова А.Б. про те, що функції держави є такими, на які впливають не тільки зміни, що відбуваються в державі як такій, але і зміни умов існування самої держави, зміни зовнішніх умов, зовнішнього середовища, в якому діє держава і саме вони є чинни-

ком еволюції функцій держави.<sup>1</sup> Разом з тим слід констатувати, що в науці теорії держави та права не склалася більш-менш узгоджена позиція, що могла б виконати роль парадигми в цьому питанні, а відтак дозволяла б ґрунтувати на ній алгоритми постановки питань та їх розв'язання.

Огляд теоретичної літератури дає можливість підсумувати традиційне виділення окремих груп функцій, таких як внутрішні та зовнішні, та їх диференціацію за об'єктом спрямування діяльності держави на політичну, соціальну, економічну, екологічну сфери, сферу розвитку освіти, науки, культури тощо. Такий підхід видається контрпродуктивним, адже в його основі лежить статика суспільних відносин, їх хоча і загально визнана але формальна диференціація за сферами суспільного життя. Звичайно, що в кожній з них можуть бути поставлені цілі та завдання державного впливу, врахована внутрішня динаміка, що їм притаманна, але при такій постановці питання надзвичайно важко досягти системної роботи державного апарату, синергетики в продуктивності його діяльності.

Саме пошуку більш оптимальної систематики функцій держави, що мала б потужне практичне значення і дозволяла б відповідно оптимізувати структуру державного апарату і в першу чергу органів державної виконавчої влади, їх компетенцію, співвідношення між собою та взаємодію присвячена ця стаття.

По-перше, вважаємо, що в основу класифікаційного критерію ієрархічності функцій держави слід покласти «мету – соціальний результат». Тобто такий чинник, що визначатиме певну властивість функціонуючого соціального організму. Така властивість-характеристика має бути універсальною такою, що притаманна або має бути притаманною усім або більшості сфер соціального буття і таким чином за умови свого досягнення, забезпечувати максимальний і синергетичний ефект від впливу держави на суспільство. Функції похідні за їх місцем в ієрархії в той же час можуть складатися виходячи із комплексного критерію «ціль-сфера».

Слід зазначити, що особливості впливу сучасного зовнішнього для держави глобального світового середовища є найбільшим чинником еволюції традиційних поглядів щодо функцій держави,

<sup>1</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права: [учеб. для юрид. вузов]. – М.: Омега-Л, 2006. – 608с. стор.179

виходячи з того, що Україна сьогодні є лише об'єктом геополітичних та гео економічних процесів, але нажалі не їх суб'єктом.

Важливо підкреслити, що такі зовнішні впливи є системними проявами так званого нового світового порядку, а відповідно і позначаються водночас на цілій низці сфер суспільних відносин країни змінюючи глибинні параметри її існування. Саме тому будь-яка держава, що переважно відіграє роль об'єкту глобальних політичних та економічних процесів повинна визначитись із своїм відношенням до такого порядку та його складових, та сформуванню такої моделі взаємодії із зовнішнім середовищем, яка дозволила б мінімізувати руйнівні наслідки глобалізації зокрема в діяльності ТНК та їх угруповань, і в той же час використати усі можливості для власного розвитку, власного перетворення на суб'єкта історії із здоровою перспективою.

Відтак функції держави, що повинні бути інституціалізовані в обговорюваному контексті, мають універсальний характер, що виявляють себе в самих різноманітних видах та сферах діяльності держави, взаєминах із структурами суспільства.

Слід зазначити, що одним з ключових викликів сьогодення в політико-правовій сфері є ерозія реального суверенітету держав. В цьому сенсі загально відомою є практика «держав, що не відбулися», яка виступає свідченням руйнації так званої Вестфальської системи, що донедавна визначала характер міждержавних відносин, принципову основу міжнародного права. Апофеозом глобалізації у вигляді спроби нав'язати новий світовий порядок з боку «однополюсного світу» стала інтервенція США у Югославію, Ірак та Афганістан. Стало зрозуміло що тільки декілька країн в цих умовах можуть кваліфікуватися як носії реального державного суверенітету. Виникає питання, що робити усім іншим? Саме тому проблема відновлення втрачених реальних суверенних прав такими державами здається знаходиться в фазі актуалізації.

Відтак, 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<sup>1</sup>. Ця функція є синтетичною за своєю природою, адже вона

<sup>1</sup> Барабаш Ю. Г. Конституційно-правові механізми захисту державного суверенітету України / Ю. Г. Барабаш // Вісник нац. акад. наук України. – 2011.

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 безперечно скористатися своїми суверенними правами в економічній, соціальній, інформаційній, культурній та інших сферах, включаючи, звичайно, і різнопланову участь у міждержавних стосунках.

Таким чином, державний суверенітет, суверенні права держави як політико-правовий феномен є наслідком особливого характеру та режиму взаємодії держави та суспільних структур, що не є автоматичним результатом виникаючим внаслідок проголошення відповідних декларацій, універсалів, інших політичних документів. Тим більше ця теза є справедливою в умовах цілеспрямованої руйнації Вестфальської системи міждержавних відносин на користь нових акторів глобального світового порядку. В цих умовах відтворення фактичного потенціалу держави для реалізації своїх суверенних прав набуває значення окремої універсальної та синтетичної за своєю природою функції держави, що подібна підтримці дієздатного імунітету для ураженого інфекцією біологічного організму.

Тісно пов'язаною з питанням державного суверенітету, надзвичайно актуалізованою за наведених вище причин, а також умовами глобального наступу «демократично-ринкової парадигми», як засади устрою сучасних держав є проблема забезпечення національної безпеки<sup>1</sup>. 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 Конституції України та ст.16 Конституції України. Зміст останньої конституційної норми сфокусовано навколо «збереження генофонду українського народу» одним з засобів якого є «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України». Слід підтримати кон-

– № 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. у-нт «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: [б. в.], 2013. – ...с.

<sup>1</sup> Докладніше див: Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чуйко Зоряна Дмитрівна; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: [б. в.], 2008. – 20 с.

цепцію 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, потенціалу вітчизняної фармації, якості продуктів харчування та питної води тощо.<sup>1</sup> Це не суперечить, на нашу думку, визнанню необхідності існування окремої екологічної функції держави. Таким чином, сфера національної безпеки є категорією не тільки політико-правовою як державний суверенітет, але і має загально-соціальний контекст, що характеризує потенціал окремого суспільства, і в той же час забезпеченість національної безпеки суспільства та держави є ключовим чинником реалізації державного суверенітету. Виходячи із такої складної природи національної безпеки як синтетичної та універсальної властивості суспільства, що самовизначилось через створення власної держави, вважаємо забезпечення національної безпеки самостійною універсальною функцією держави.

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 виробництв і кінець-кінцем – конкурентоспроможності вітчизняних суб'єктів господарювання. Ця функція держави є універсальною і тому що конкурентоспроможними мають бути як різні сектори матеріального виробництва та і нематеріальної сфери, зокрема освіти, медицини тощо. Сучасний досвід різних країн свідчить, що без організаційної, регулятивної, нормотворчої діяльності держави досягти сталої конкурентоспроможності неможливо. Слід зазначити, що ця функція держави в умовах її членства у СОТ має і внутрішній і зовнішній аспекти своєї реалізації, адже полем економічної, конкурентної боротьби є і внутрішній і зовнішні ринки. В свою чергу досягнення високої конкурентоздатності національної економіки дозволяє вибороти більш вигідний статус країни в міжнародному розподілі праці, в міжнародному обміні результатами економічної діяльності, за ра-

<sup>1</sup> Пашков В.М. Господарсько-правова політика у сфері охорони здоров'я: проблеми вітальної безпеки. – К.: МОРІОН, 2007. - 152с. стор.20

хунок чого відкриваються можливості для реалізації інших функцій держави.

Слід визнати, що проблема конкурентоздатності національної економіки тісно пов'язана з інноваційним характером виробництва, ефективним функціонуванням національної інноваційної системи. Не є безпідставними думки, що характеризують сучасну систему глобальних економічних відносин як «оксамитовий колоніалізм» ґрунтом для якого є безодня технологічної нерівності, в умовах невизнаної відсутності ринку технологій, адже створення інноваційних продуктів і власне нових технологій, що визначають технологічний рівень національних економік, домінуючі технологічні уклади, локалізовано саме в межах потужних галузевих ТНК та державних науково-технічних структур вельми обмеженої кількості країн. Виник олігополістичний сектор суб'єктів права власності на відповідні активи, що є підставою для присвоєння вражаючої за обсягами інноваційної ренти з обігу нових товарів та послуг в світовому масштабі. Саме тому інноваційна функція держави набуває самостійного значення, потребує створення потужної інноваційної системи, яка за своїм форматом виходить за межі виробничого сектору і тому набуває самостійного значення, передбачаючи результати на довготривалу перспективу. Дійсно, роль держави в межах цієї функції стосується і організації якісної сучасної освіти, фундаментальних наукових досліджень, активної протидії відтоку мозків та імпорту застарілих і шкідливих технологій, стимулювання діяльності суб'єктів господарювання що запроваджують інноваційне виробництво тощо. Роль держави полягає також і у формуванні чіткої правової інноваційної політики одним з інтегрованих засобів якої є кодифікація інноваційного законодавства, що зокрема пропонується Атамановою Ю.Е.<sup>1</sup>

Сучасна фінансова криза на новому етапі соціально-економічного розвитку 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, техноген-

<sup>1</sup> Атаманова Ю.Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави: - Харків. Видавництво «ФІНН», 2008. – 424с., стор. 353 – 366.

ній, 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.21ст.106 Конституції України передбачає серед повноважень Президента України введення надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Однак в той же час саме економічна площина антикризової функції держави як не дивно, фактично не отримала уваги законодавця.

Таким чином, вважаємо, що модернізація систематики функцій держави, виділення в їх складі категорії універсальних, що мають стати державно-правовим компенсатором нових впливів на суспільства з боку потужних акторів міжнародних відносин і бути покладені в основу концептуального підґрунтя конституційної реформи.

До категорії таких універсальних функцій держави, яких, вважаємо, не може бути багато, пропонуємо віднести:

1. Забезпечення національної безпеки;
2. Підтримання і забезпечення суспільного порядку;
3. Підтримання і забезпечення суспільного розвитку;
4. Підтримання і забезпечення національної конкурентоздатності;
5. Забезпечення уникнення і протидії кризам та дисфункціям в функціонуванні соціального організму;
6. Підтримка реальності державного суверенітету, відтворення його властивостей.

Слід зазначити, що сучасні зміни в суспільно-політичному та суспільно-економічному житті, що відбуваються під впливом подальшої концентрації економічної влади в руках ТНК та їх угруповань, включення до стандартів суспільства споживання нових мільярдів споживачів в колишніх країнах третього світу, загострення на цьому фоні енергетичної, сировинної, продовольчої, екологічної та інших проблем, та загострення міжнародної конкуренції в глобальному масштабі в основі якої лежить доступ до нових конкурентоспроможних технологій стають саме тими чинниками, що спонукають до еволюції традиційні функції держави. В той же час, окремі з таких чинників набувають значення універсальної умови

сучасного суспільного життя, ігнорування яких може мати фатальне значення для суспільства, держави та державоутворюючої нації. До категорії сучасних впливів на суспільне життя, що вимагають інституалізації кореспондуючих ним універсальних функцій держави слід додати наступні:

7. Підтримки здорового екологічного середовища, раціонального природокористування (екологічна функція);

8. Забезпечення інноваційно-інформаційного пріоритету в усіх процесах суспільного життя (інноваційно-інформаційна функція);

9. Ідеологічне забезпечення соціального гомеостазу та лояльності національній державі (ідеологічна функція).

Враховуючи можливі контраргументи необхідно зробити застереження щодо запропонованої ідеологічної функції. Вважаємо, що наявність державної ідеології не суперечить положенню ст.15 Конституції України щодо ідеологічного плюралізму<sup>1</sup>. Необхідність мати державну ідеологію не виключає право на існування та циркуляцію інших ідеологій, в тому числі альтернативних, але у разі якщо ми визнаємо існування інтересів державоутворюючої нації, а також інтересів держави, то вони мають бути ідеологічно репрезентовані і відстоюватись їх носіями на рівні із будь-якими соціальними або економічними інтересами. Тим більше, що у відповідності до положень тієї ж ст.15 Конституції України, право на державну ідеологію не тотожне її обов'язковості для громадян. Також слід наголосити, що відсутність так званих зовнішніх функцій не є ігноруванням зовнішніх міжсистемних відносин та інтересів держави у світовому контексті. Вважаємо, що названі функції синтетично містять в собі як внутрішній, так і зовнішній компонент системоутворюючих зв'язків.

Окремим питанням є визначення внутрішніх та зовнішніх чинників, що кінцець-кінцем і складають ту специфічну для кожної де-

<sup>1</sup> Барабаш Ю. Г. Ідеологічна функція Конституції України: проблеми інтерпретації / Ю. Г. Барабаш // Конституція України – основа розбудови правової демократичної соціальної держави та формування правової системи: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 23-24 червня 2011 р. / Адмін. Президента України, Нац. акад. правов. наук України, Нац. у-нт «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х.: Право / Адмін. Президента України, Нац. акад. правов. наук України, Нац. у-нт «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. – С. 45-51.

ржави систематику функцій, а головне – особливості змісту кожної з них. Ця проблема є темою окремого комплексного дослідження за участю економістів, соціологів, екологів тощо. При першому наближенні в однопорядковому режимі необхідно вказати зокрема на такі чинники як демографічні особливості суспільства, стан міграційних процесів, криміналізацію суспільства, суттєве зниження його духовності, деградацію регіонів та екологічної ситуації, рівень ефективності господарського механізму, сурогатний характер правлячої еліти, стан оборонно-промислового комплексу, інфраструктури, якість людського капіталу тощо. До зовнішніх чинників можна віднести явища експорту криз до світової економічної периферії, технологічну дискримінацію, концентрацію економічної влади в межах угруповань ТНК та ТНБ, міжнародну злочинність та тероризм, загрози введення зовнішнього управління, економічну інволюцію в світовій господарській системі і тому подібне.

Виділені функції отримали назву універсальних саме тому, що діяльність держави по їх реалізації зачіпає усі сфери суспільного життя, втім не тільки не виключаючи, але і логічно передбачаючи необхідність формування цілої низки похідних функцій в основі цілепокладання яких може бути задіяним об'єктний підхід, наприклад, забезпечення здоров'я нації, забезпечення фундаментальних наукових досліджень тощо. В будь-якому випадку вважаємо, що цілі та завдання держави, що ставляться в межах тієї чи іншої з її функцій повинні отримати організаційно-правовий алгоритм їх реалізації. Слід зазначити, що функції держави мають бути об'єктивовані у відповідних Концепціях або Стратегіях, які доцільно приймати в формі законів України. Що стосується правової об'єктивації цілей та завдань держави, то вона має здійснюватись через формування відповідної політики держави зафіксованої у формі Державних програм соціального та економічного розвитку країни. Механізм реалізації таких програм в свою чергу передбачає визначення системи відповідальних органів держави, створення спеціальної суспільної системи з необхідною інфраструктурою її функціонування і керованості або урегульованості з боку держави, підтримання такої системи в функціональному режимі та напрацювання антикризових заходів на випадок можливих її дисфункцій. Так, наприклад, якщо узяти сферу агропромислово-

го комплексу, то її функціонування потрапляє до сфери дії усіх універсальних функцій держави, в межах яких паралельно формуються відповідні механізми реалізації.

1. Функція забезпечення національної безпеки, трансформується в постановку цілі забезпечення продовольчої безпеки, через створення державного резерву, механізмів експортно-імпоротної політики, введення заборон на біологічно шкідливі продукти харчування, розвиток засобів зберігання сільськогосподарської продукції, моніторинг стану насінництва тощо.

2. Функція забезпечення суспільного порядку трансформується у підтримку життєздатності правового господарського порядку в АПК, регулювання ринку продуктів харчування, здійснення державної підтримки фермерству тощо.

3. Функція суспільного розвитку трансформується в цілі стратегічного розвитку вітчизняного АПК з урахуванням довготермінових прогнозів щодо перспектив загострення глобальної продовольчої проблеми, наростання дефіциту води сільськогосподарського призначення, зміни клімату та епідеміологічної ситуації. Відповідно до цієї функції держава має прийняти низку програм розвитку для перспективного вирішення, оптимізації шляхів розвитку вітчизняного АПК, досягнення ним тих чи інших параметрів, якісних та кількісних характеристик.

4. Функція забезпечення конкурентоздатності АПК актуалізує питання зниження трансакційних і трансформаційних витрат в системі сільського господарювання та виробництва продуктів харчування, запровадження дієвих механізмів конкуренції, товарних бірж, оптимізації – інфраструктури зокрема тієї, що забезпечує експорт зерна тощо.

5. Функція протидії кризовим та дисфункціональним явищам, має трансформуватися у систему заходів держави, що реалізується у випадку, наприклад, різкого падіння кон'юнктури на продовольчих ринках світу, інвестиційному голоду в секторі, потенційній можливості введення міжнародного ембарго тощо.

В аналогічному порядку сфера агропромислового комплексу є об'єктом впливу держави відповідно до інших її функцій.

Як бачимо, алгоритм функціонального забезпечення діяльності держави є дійсно універсальним, але його ефективність залежить

від детальної розробки відповідної цьому алгоритму структури державного апарату і в першу чергу гілки виконавчої влади. Адекватне визначення системи таких органів, особливостей їх підпорядкування та компетенції є надзвичайно складним але і багатообіцяючим завданням.

Від самого початку існування незалежної України, змістовне наповнення компетенції державних органів як таких, так і насамперед головного колегіального органу виконавчої влади України – Кабінету Міністрів України знаходиться у прямій залежності від соціально-економічних та політичних інтересів цілої низки суб'єктів та угруповань, що за своєю суспільно-політичною вагою спроможні впливати на зміст правового забезпечення Уряду, визначення особливостей його співвідношення з іншими вищими органами державної влади в системі розподілу державної влади. Нема потреби нагадувати, що модель форми державного правління, зміст відносин державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення ролі держави в економіці перехідного періоду, як в періоди економічного зростання, так і в кризові періоди є залежними від мінливої конфігурації політичних інтересів. До названих факторів впливу на зміст таких політико-правових рішень слід додати також і тиск трансформаційних завдань суспільно-державного рівня, необхідність ефективного реагування на екологічні, демографічні, міграційні, ресурсні виклики і кризи.<sup>1</sup> Безумовно, що у 21му сторіччі разом із зростанням рівня життя, особливо в країнах Азії, що є однією з причин глобального ресурсного перевантаження, джерелом нових викликів та загроз, які з'являються разом з переходом основних держав-виробників у світі до п'ятого та шостого технологічних укладів, із надзвичайною активізацією міграційних пересувань, проблема адекватності правового забезпечення ефективності діяльності Уряду України, додержання конституційної законності, а також відповідальності за результати такої діяльності вимагає постійного удосконалення конституційно-правового регулювання.

<sup>1</sup> Задахайло Д.В. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. Секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. Наук України. – 2-ге вид., переробл. І допов.-Х.:Право, 2011. – 1128с. стор.794

Слушно в цьому плані зазначає фахівець з конституційної економіки, С.Ю. Данилов, наголошуючи, що задача розробки та проведення у життя цілісної стратегії грамотної одночасно і у економічному і в правовому плані стоїть особняком. Разом з тим, з переходом держав до змішаної економіки державам необхідно напрацювати сучасні форми та засоби правового демократичного регулювання.<sup>1</sup>

Тому зовсім не випадково, що і Україна, її політикум, і особливо законодавець намагаються не відставати від процесів суспільної трансформації, а відтак - модернізувати дещо застарілу Конституцію України 1996 року, яка є продуктом стану конституційної доктрини відповідного періоду та концептуальних позицій її авторів станом на восьмидесяті - дев'яності роки ХХ століття. Свідченням актуальності питання може слугувати сам факт здійснення конституційної реформи 2004 року, як і факт її скасування рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 року №20-рп/2010. Однією з причин, за яких Конституційним Судом України була скасована конституційна реформа 2004-2005 рр. можна назвати і чисельні державно-правові конфлікти, які внаслідок спішної та необдумані реформи почали додавати розлад у відносини державних органів, на що справедливо вказує Ю.Г. Барабаш.<sup>2</sup>

Таким чином, якщо узяти до уваги, що сучасна конституція – це особливий засновницький акт, який має змінити попередній порядок у суспільстві та ввести новий,<sup>3</sup> зважаючи на суттєві зміни, що відбулися в суспільстві на визначеному етапі його розвитку, можна стверджувати, що Конституція України у сьогоднішній редакції може розглядатися лише як окремий етап розвитку конституційної доктрини. Як зазначають автори Т.Я. Хабрієва та В.Є. Чіркин, у наш час отримують глобальне поширення основні риси соціально-інструментальної демократичної моделі сучасної конституції, які знайшли свій вираз також і в проекті Європейській

<sup>1</sup> Данилов С.Ю. «Конституционная экономика в зарубежных странах» / издательский дом ГУ ВШЭ Москва 2008. Стр. 6.

<sup>2</sup> Барабаш Ю.Г. «Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права»: Монографія. – Х.:Право, 2008. – 220с.

<sup>3</sup> Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин «Теория современной конституции». – М.: Норма, 2005. – 320с. Стр.10.

конституції 2004 року, основну частину якої складають регулювання економічних та соціальних відносин. Тому зовсім не дивно, що зважаючи на причини та наслідки фінансово-економічної кризи 2008-2009 років, подальше прискорення процесів глобалізації, що супроводжується також і загостренням низки суспільно-економічних проблем, а також враховуючи певний досвід державного менеджменту в умовах незалежності української держави, зміст ст.116 Конституції України ми оцінюємо до певної міри критично.

Загальновідомим є також той факт, що законодавча систематизація, формою якої безперечно є кодифікований акт вочевидь дозволяє уникнути значної кількості існуючих колізій та конкуренцій правових норм, що на наш погляд стали «звичайними» в умовах співіснування низки джерел з сумісним предметом регулювання. Названа проблема виявила себе і в процесі формування законодавчої бази діяльності Кабінету Міністрів України, що відбувалося досить непослідовно. Доказом цього можна вважати як відсутність в країні аж до 2007 року взагалі окремого закону, що комплексно врегулював би широке коло повноважень вищого органу державної виконавчої влади країни. Втім можна зазначити, що після прийняття у 1996 році Конституції України вже була створена конституційно-правова база законодавчого забезпечення його діяльності, але знадобилося ще 11 років поспіль для прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в його першій редакції. До цього ж часу діяльність органу, який відповідає за більшість процесів в державі була врегульована цілою низкою окремих законів України різної галузевої приналежності, що стосуються окремих сфер державного управління. Ці нормативно-правові акти є чинними і сьогодні, залишаючи актуальним питання змісту компетенції Кабінету Міністрів в «широкому нормативному форматі». Але якщо аналізувати глибше, то постає цілком логічне питання – чому країна 11 років чекала політичної волі своїх обраних демократичним шляхом лідерів, які врешті-решт погодилися прийняти цей закон, та чи є нормальною ця ситуація у демократичній, правовій державі. Виникає питання про ситуацію з забезпеченням законності в діяльності Уряду України за цей час з огляду на вимоги ст.19 Конституції України.

Слід підкреслити, що чинна редакція частини 2 ст.120 Конституції України фіксує, що «Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України» на привеликий жаль не містить посилання на необхідність прийняття окремого комплексного закону про Уряд, що безумовно мав би отримати статус конституційного, зважаючи на величезне суспільне значення об'єкту його правового регулювання. І дійсно, не можливо не відзначити, що цитоване положення ст.120 Конституції України можна тлумачити, як законодавче припущення, що поряд із законом України «Про Кабінет Міністрів України» можуть існувати також і інші галузеві закони, предметом яких є ті чи інші сегменти компетенції Уряду України, що безумовно не призводить до зменшення кількості державно-правових конфліктів у країні.

Багато вчених-конституціоналістів у своїх роботах виділяють окремі етапи, «хвилі» як дуже влучно наголошують вчені в історії світового конституціоналізму. І хоча різні автори налічують різну кількість «хвиль», та визнають, що становлення концепцій сучасної конституції є довгим процесом.<sup>1</sup> Але автори єдині у думці, що сьогодні світ та особливо пострадянські країни отримали новітні конституції, в яких відображено більшу роль держави в економічній сфері, закріплено взагалі відповідну державну функцію, фіксують низку соціально-економічних прав.<sup>2</sup> А пов'язан цей етап конституційного розвитку саме з поваленням тоталітарних та авторитарних режимів в більшості соціалістичних держав, що почали розвиватися та вступили на шлях демократичних зрушень, як зазначають Хабрієва, Чіркин.<sup>3</sup> С.Ю. Данилов також зазначає, що сучасні конституції безпосередньо закріплюють право власності, статус та повноваження глав держав, урядів, ряду урядових відомств, судів загальної та спеціальної юрисдикції в економічній сфері. Робляться намагання сформулювати на рівні норм-деклара-

<sup>1</sup> Шаповал В.М. «Сучасний конституціоналізм»: Монографія. – К.:Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560с. стор.

<sup>2</sup> Там само стор.45.

<sup>3</sup> Хабрієва Т.Я., Чіркин В.Е. «Теория современной конституции». – М.: Норма, 2005. – 320с., стор. 15. ЮДИН?!?!??

цій цілі та задачі державної економічної політики.<sup>1</sup> В цьому сенсі В.В. Марченко слушно нагадує, що стабільність соціально-економічного розвитку сучасної цивілізованої держави у значній мірі залежить від ефективної діяльності вищого органу виконавчої влади, а результати роботи уряду значною мірою залежать від особливостей його конституційно-правового статусу.<sup>2</sup>

Конституція України як кодифіковане джерело норм конституційно-правового регулювання відповідно має системно-структурну розбудову, що треба враховувати, переходячи до аналізу конституційно-правових положень ст.116 Конституції України. Адже вищий орган виконавчої влади держави у своїй діяльності постійно взаємодіє з іншими органами державної влади, зокрема з Президентом України та Верховною Радою України. Як приклад можна навести, зокрема, повноваження Кабінету Міністрів України ст.116 Конституції України щодо розробки проекту закону «Про Державний бюджет України», у відповідності до положення якої п.4 ст.85 Конституції України щодо повноваження Верховної Ради України затверджувати Державний бюджет України та вносить до нього зміни. Подібним виглядає зв'язок також між п.4 ст.116 Конституції України, де Кабінет Міністрів України розробляє загальнодержавні програми економічного розвитку, а вже їх затвердження на підставі п.6 ст.85 Конституції України покладено на Верховну Раду України. Також до системно-структурних зв'язків можна відновити і зв'язок між ст.116 Конституції України в якій надано відкритий перелік функцій Уряду та п.15 ст.106 Конституції України за яким Президент України утворює, реорганізує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що безумовно веде до внутрішньоструктурної зміни акцентів в предметі відання та конфігурації повноважень Кабінету Міністрів України.

Якщо підіймати питання в частині реалізації міжбюджетних відносин, реалізації органами місцевого самоврядування та деле-

<sup>1</sup> Данилов С.Ю. «Конституционная экономика в зарубежных странах» / издательский дом ГУ ВШЭ Москва 2008. Стор. 10.

<sup>2</sup> В.В. Марченко «Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): Монографія. – К.: Алерта, 2010. – 216с. стор.



гування повноважень, передбачених ст. 143 Конституції України, то і тут ми спостерігаємо системно-структурні зв'язки між функціями-повноваженнями Кабінету міністрів України та положеннями Конституції України, що містяться в її розділі XI «Місцеве самоврядування».

На нашу думку, також не можна не згадати положення розділу I «Загальні засади» Конституції України, які необхідно визнати визначальними, основоположними при встановленні змісту конституційно-правового регулювання діяльності Кабінету Міністрів України та і взагалі вищих органів державної влади. Саме в цьому розділі Україна визначається як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, а найвищою її цінністю є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека. Принципи відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, поділу державної влади на окремі її гілки, верховенство права, політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, засади правового порядку в Україні, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення економічної та інформаційної безпеки – це все найважливіші конституційні принципи, цінності та функції держави, що мають визначальне значення для правового забезпечення функціонування її органів.

Важливо також підкреслити, говорячи про конституційно-правову фіксацію окремих функцій держави, які, слід зазначити, викладені досить фрагментарно, разом з тим дозволяють з'ясувати певну їх ієрархію за значенням. Прикладом цього є і ст.17 Конституції України, де визначено пріоритетне значення окремих функцій держави по відношенню до інших, а саме, забезпечення економічної та інформаційної безпеки. У ст.116 Основного закону слід також виділити серед функцій-повноважень Кабінету Міністрів України окремі з них, як пріоритетні – «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності», «здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки...».

Аналізуючи ст.116 Конституції України та зміст поточного законодавства в їх співвідношенні із змістом, зокрема ч.2 ст.19 Конституції України, можна вставити окремі «розриви» системно-структурних зв'язків, зокрема в сфері відповідності

наповнення компетенції органів держави встановленим Конституцією алгоритмам законодавчої техніки. Адже органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. В цій частині статті 19 Основного закону зафіксовано і принцип діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, але також і методологію нормативної розбудови будь-якої публічної компетенції. Особливої уваги вимагає саме однопорядковість критеріїв законності - «на підставі», «в межах повноважень» та «у спосіб». Вважаємо, що названі універсальні правові засоби забезпечення законності вимагають їх прямого врахування у конституційно-правовому регулюванні діяльності, зокрема Кабінету Міністрів України через послідовне викладення його повноважень. Слід комплексно врегулювати компетенції Кабінету Міністрів України, прямо вказати і на перелік повноважень і на межі їх застосування і на способи реалізації цих повноважень. А поточному закону залишити деталізацію, уточнення змісту кожного з названих типів правових інструментів, маючи при цьому на рівні Конституції України визначеність одночасно з усіма елементами такої «тріади».

Як слушно зазначає В.М. Шаповал, норми конституційного права є суттєвим елементом системи усієї галузі<sup>1</sup>, тому варто зупинитись на особливостях законодавчої техніки викладення норм 6 Розділу та зокрема ст.116 Конституції України. По-перше, це стосується відсутності закріплення самого поняття «виконавча влада»<sup>2</sup>, в Конституції України взагалі та у її шостому розділі зокрема. По-друге, законодавець у першій строці ст.116 Конституції України – «Кабінет міністрів України» не визначив змісту юридичного зв'язку між Кабінетом Міністрів України та викладеними далі функціональними положеннями головного виконавчого органу. Вбачається, що різниця, наприклад, між «Кабінет

<sup>1</sup> Шаповал В.М. «Сучасний конституціоналізм»: Монографія. – К.:Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560с. стор. 82

<sup>2</sup> В.В. Марченко «Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): Монографія. – К.: Алерта, 2010. – 216с. стор.12.

Міністрів України зобов'язаний» або «Кабінет Міністрів України уповноважений» або «Кабінет Міністрів України відповідальний», щодо правової оцінки його діяльності або бездіяльності, є досить відчутною, виходячи з того, що уповноваження та зобов'язання – різні базові правові засоби нормативного регулювання. Як бачимо, законодавець такої визначеності уникає, а перенесена ним ціла низка аморфних словосполучень далі у тексті ст.116 Конституції України, наприклад, «забезпечує», «вживає заходів», «спрямовує», «здійснює» не створює відчуття чіткості, юридичної коректності, відповідальності. Необхідно зазначити, що жодне з перелічених положень не вказує на завершений соціально-економічний результат діяльності. Що дозволяє трактувати будь-які вжиті заходи безвідносно їх результативності свідомо функціональності органу влади. Але це не єдині проблеми законодавчої техніки глави 6 та ст.116 Конституції України. Проблемаю є також і визначеність із складовими компетенції Уряду України у відповідності до ст.116 Конституції України.

Таким чином, компетенція функцій-повноважень Кабінету Міністрів України визначена законодавцем в Основному Законі у відкритому переліку та отримала подальше законодавче забезпечення, розвиток і акцентуацію на найбільш важливих завданнях Уряду в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», в поточному законодавстві, що включає цілу низку інших законів України. Важливо зазначити, що згідно із п.10 ст.116 Основного Закону, названі інші функції можуть бути визначеними не тільки законами України, але і актами Президента України. Вважаємо, що визначення саме функціональних завдань Уряду України, враховуючи в тому числі і положення ст.19 Конституції України, мають визначатися тільки Законами України. Цей нормативно-правовий матеріал, що фіксує окремі завдання і повноваження Уряду України, сумарно дозволяє з'ясувати кінцеву конфігурацію – компетенції і власне правового положення Кабінету Міністрів України. А сам закон «Про Кабінет міністрів України» слід оцінювати не тільки як законодавчий акт, що уточнює, деталізує та забезпечує необхідними процедурами та механізмами реалізацію конституційно-правових положень Розділу 6 Конституції України, але і як такий, що встановлює нові функції – повноваження на підставі п.10 ст.116 Кон-

ституції України.<sup>1</sup> Також, слід зазначити, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України», що був прийнятий аж через 11 років після прийняття Конституції України, у порівнянні із доктринальною парадигмою, що існувала в середині 90х років 20го століття на момент прийняття Основного Закону дозволяє зрозуміти сучасне бачення ролі і функцій Уряду України в системі соціально-політичних та соціально-економічних відносин. Як слушно зазначає В.В. Марченко – проблема організації виконавчої влади в Україні протягом усього періоду існування України залишається гострою. Процеси з реформування тривають з моменту набуття Україною незалежності і до теперішнього часу.<sup>2</sup> Тому не дивно, що при тлумаченні змісту ст.116 Конституції України ми змушені враховувати у «зворотному порядку» положення поточного законодавства, що на сьогодні більш детальне та модернізоване. Мова звичайно не йде про тлумачення норм Конституції України за допомогою норм джерел з більш низькою юридичною силою, а лише про такі види тлумачення, як системне, логічне та історичне, що мають включати до аналізу змісту законодавчого регулювання весь нормативний масив. Адже сам Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року існує вже в третій редакції, яка уособлює п'ятнадцятирічну відстань концептуальних уявлень про функціональне навантаження Уряду України в сучасних умовах суспільного розвитку. Як зазначає В.В. Марченко, компетенцією виконавчої влади охоплюється практично всі сфери життя – економіка, наука, освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист, національна безпека, громадський порядок, оборона та зовнішні зносини.<sup>3</sup> Тому не дивно зробити висновок, що встановлення змісту конституційно-правового регулювання у «зворотному порядку» слід вважати надзвичайно умовним, адже поточне законодавство

<sup>1</sup> Задихайло Д.В. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. Секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. Наук України. – 2-ге вид., переробл. І допов.-Х.:Право, 2011. – 1128с. стор.794 -798.

<sup>2</sup> Марченко В.В. «Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): Монографія. – К.: Алерта, 2010. – 216с., стор. 23

<sup>3</sup> Марченко В.В. Вказ. роб. - стор. 14

містить в тексті корпоративні, партійні, бюрократичні інтереси, які в першу чергу і мають бути визнані як такі, що не відповідають змісту конституційно-правового регулювання.

Порівнюючи обсяг закріпленої компетенції головного виконавчого органу, закріпленої у конституціях різних держав світу, таких, як Румунія, Молдова, Бразилія, Іспанія та інших сучасних конституцій іноземних держав, з обсягом ст.116 Конституції України, який складається з 10 пунктів, можна зробити висновок, що в цьому сенсі Конституція України додержується певного стандарту. Разом з тим, не можна не зважати на швидкоплинність трансформаційних процесів, як в сфері державного регулювання економічної діяльності, так і в сфері державотворення як такого у світі. На наш погляд, виходячи з вищезазначеного, законодавець міг би суттєво підсилити регулятивне значення Конституції України більш конкретним та змістовним регулюванням суспільно-політичних та суспільно-економічних процесів, а також напрацювати на сучасному етапі розвитку конституційної доктрини модернізоване концептуальне визначення ролі держави і її Уряду, зокрема в економічній сфері. На наш погляд, до функцій Кабінету Міністрів України до ст.116 Конституції України необхідно додати наступні основні функції:

1. Здійснення державного регулювання макроекономічних процесів;

2. Запровадження антикризового режиму функціонування національної економіки;

3. Забезпечення реалізації регіональної політики держави.

Забезпечення державного суверенітету як такого та для України зокрема є одним з життєво важливих питань. Тому не дивно, що і ст.1 Конституції України визначає Україну як суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу, а вже в п.1 ст.17 Конституції України закріплює захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної (і це важливо) та інформаційної безпеки як найважливіші функції держави, справу усього Українського народу<sup>1</sup>. Відтак, логічною виглядає фік-

<sup>1</sup> В. Речицький, для прикладу, положення ч. 1 ст. 17 Конституції України в частині того, що забезпечення інформаційної безпеки є справою всього Українського народу, вважає невдалим і в авторському проекті Конституції України його

сація у п.1 ст.116 Конституції України щодо Кабінету Міністрів України – забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Втім, аналіз цього пункту ст.116 Конституції України дозволяє зробити висновок, що в одному пункті уживаються аж три самостійні функції Кабінету Міністрів України, одна з яких є головним призначенням Уряду України – здійснювати внутрішню та зовнішню політику держави, адже реалізація політики держави є основною формою діяльності Уряду України, відтак, наведене положення п.1 ст.116 Основного Закону має бути текстуально, системно та змістовно ув'язаним з положенням п.3 ст.116 Конституції України, де Кабінет Міністрів України «забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування», утворивши тим самим єдиний функціональний блок діяльності Уряду України. Необхідно також нагадати, що позитивною практикою створення механізму реалізації вищезазначеного конституційно-правового положення є прийняття Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1.07.2010 року. Останні дві самостійні як на наш погляд функції, що виходять з п.1 ст.116 Конституції України, це:

1. Забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України;

2. Виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Що стосується такого надзвичайно важливого завдання Українського народу, держави та зокрема Кабінету Міністрів України, як забезпечення державного суверенітету України, необхідно згадати два інших доленосних для незалежної України документа, на положеннях яких і ґрунтується ст.1, п.1 ст.17, п.1 ст. 116 Конституції України. Адже ще на початку існування української держави саме вони затвердили засади її незалежності. Мова йде про «Де-

взагалі не жививає (Див.: Речицький В. В. Проект Конституції України – 2012 / В. В. Речицький / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2012. – С. 16. – 168 с.

кларацію про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 року та Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3.08.1990 року, які і сьогодні залишаються чинними. Так, «Декларація про державний суверенітет України» містить окремий розділ «Економічна самостійність», а Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» в ст.1 прямо фіксує – «забезпечення економічної самостійності Української РСР є необхідною умовою державного суверенітету України», що безумовно тільки підсилює норми Конституції України та змістовно доповнює їх. Звісно, що така надзвичайно важлива функція, як забезпечення державного суверенітету, є основною функцією не тільки виконавчої, а й усіх гілок державної влади. Ця функція покладена, зокрема, і на Президента України – п.1 ст.106, де Президент України «забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави», хоча цілком зрозуміло, що саме на Уряд України покладено виконання основної практичної діяльності держави по забезпеченню державного суверенітету в його територіальному, економічному, інформаційному, екологічному, культурному, міжнародному та безпековому аспектах.

Між тим, трансформаційні процеси останніх 20ти років незалежності України внесли радикальні зміни в структурі власності на основні виробничі активи підприємств країни, на форми практичної реалізації права власності Українського народу на землю, її надра, інші природні ресурси, до таких змін належать також і вступ України до СОТ, формування в країні олігархічної економіки напівсировинного та аграрного типу, що знаходяться на архаїчному рівні, в основному, третього технологічного укладу, поглиблюють і поширюють негативні наслідки, зокрема, економічної глобалізації. Це все призводить, з одного боку, до не повного функціонування Закону України РСР «Про економічну самостійність Української РСР», який за 21 рік Незалежності змістовно не відповідає суспільно-економічним реаліям, з іншого – ставить питання про економічну самостійність країни, її економічну безпеку в загостреному аспекті.<sup>1</sup> Відтак, як уявляється, саме конституційно-правова фіксація забезпечення державного суверенітету і економічної

<sup>1</sup> Задихайло Д.В. Вказ. роб. - стор. 801.

самостійності України, законодавчо створює усі передумови для розвитку діяльності держави у цьому напрямку.

Слід зауважити, на нашу думку, третя самостійна функція Кабінету Міністрів України, яка закріплена у п.1 ст.116 Конституції України – «виконання Конституції і законів України, актів Президента України», перетинається зі ст.1 Конституції України, де Україна закріплена, як « суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» та ст.8 Конституції України, в якій «В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй»; п.2ст.19 Конституції України, де «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Цілком адекватною виглядає і вимога виконання Урядом України актів Президента України, якщо враховувати реальний склад конституційних повноважень останнього щодо формування, складу, змісту діяльності і відповідальності Кабінету Міністрів України. Проблемою, яка безумовно збільшує статистику державно-правових конфліктів, є дисбаланс між встановленим правовим статусом Уряду України, усієї системи органів державної виконавчої влади та реальними повноваженнями Президента України. На нашу думку, необхідним і надзвичайно актуальним є остаточна конституційно-правова визначеність співвідношення названих органів державної влади. Зрозуміло, що це питання політичної визначеності з формою державного правління - президентської або парламентсько-президентської.

Що ж стосується п.2 ст.116 Конституції України, то він зазначає, що Кабінет Міністрів України «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» і ця функція, до речі, є окремою. Враховуючи зміст ст.3 Конституції України, який присвячений правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина та ст.3, і особливо п.2 названої статті, яка зазначає «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним

обов'язком держави», ми доходимо до висновку, що вимагати від Уряду України виконання цих гарантій не є доцільним, тому, що цей пункт примітивно дублює Розділ 1 Конституції України. Тобто, п.2 ст.116 Конституції України є таким, що не створює додаткових гарантій додержання та забезпечення цих самих прав і свобод, зафіксованих в Розділі 1 Основного Закону. Уряду України, що є самим відповідальним та близьким органом влади безпосередньо до громадян, суб'єктів господарювання, організацій. Тому, виходячи з вищесказаного, на наш погляд, треба закріпити особливу відповідальність, будь-то вона політичною чи більш жорсткою, забезпечивши гарантії Розділу 1 Конституції України додатковими правовими засобами.

Переходячи до положення п.3 ст.116 Конституції України, об'єктивно саме положення цього пункту слід визнати одним з основних в компетенції Кабінету Міністрів України, адже саме зазначений пункт закріплює основну правову форму його впливу на суспільно-економічний розвиток України, тому, що п.3 ст.116 Конституції України серед повноважень Уряду України фіксує – «забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування». Аналізуючи зміст вищезгаданого пункту Конституції України, хотілося б зауважити наступне:

1. Ст.92 Конституції України серед об'єктів законодавчого регулювання називає бюджетну систему, систему оподаткування, фінансовий, грошовий, кредитний та інвестиційний ринки. П.3 ст.116 Конституції України системі оподаткування протиставляє податкову політику, фінансовому ринку – фінансову політику, інвестиційному ринку – інвестиційну політику, але в той же час залишає бюджетну систему без бюджетної політики, проте з функцією Уряду, згідно із п.6 ст. 116 Конституції України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його виконання тощо. Грошовому і кредитному ринкам не кореспондує відповідно грошова або кредитна політика Уряду України.

2. Для забезпечення проведення тієї чи іншої політики, вона спочатку має бути сформованою, отримати «дорожню карту» у

відкритих для широкого загалу документах і лише після цього виникає необхідність її забезпечення за рахунок застосування організаційних, економічних, правових та інших засобів.

3. Забезпечення державної політики, передбачене у п.3 ст. 116 Конституції України, має попередньо включати повноваження – обов'язок Уряду України формувати політику держави по визначених сферах та напрямам суспільно-економічного розвитку.

4. Виходячи з системного характеру сфери суспільних відносин та кореспондуючим їх типам окремим видам державної політики цілком слушним було б спочатку розподілити політику держави на базові групи – економічну, соціальну, екологічну, культурну тощо, а після цього, визначитись із найбільш важливими напрямами в кожній з таких груп на сучасному етапі суспільно-економічного розвитку.

Аналізуючи ст. 9 «Форми реалізації державою економічної політики» Господарського Кодексу України п.1 зазначає: «У сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому», а п.4 цієї ж статті зазначає: «Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах». Дивлячись на це, ми робимо висновок, що положення п.3 ст.116 Конституції України мають не системний і подекуди застарілий характер, поступаються поточному законодавству за ступенем повноти, не дозволяють визначити оптимальне функціональне призначення Кабінету Міністрів України.

Адже, перелік основних напрямів економічної політики держави, що викладено у ст. 10 Господарського Кодексу України серед яких зазначені: структурно-галузєва, інвестиційна, амортизаційна, інституційних перетворень, цінова, антимонопольно-конкурентна, бюджетна, податкова, грошово-кредитна, валютна, зовнішньоекономічна,

екологічна, захисту прав споживачів, зарплати та доходів населення, зайнятості, соціального захисту та соціального забезпечення.

Очевидно, що цей перелік більш точно визначає завдання Уряду щодо розвитку економічної і соціальної сфер країни. Можливо тому у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» законодавець врахував необхідність викладення більш сучасного підходу до систематики державної політики. Важливо зазначити, що у ст. 19 названого закону законодавець цілком слушно спробував визначити основні сфери державного управління, а вже у ст. 20 сформував більш детальний у порівнянні із конституційно-правовим регулюванням перелік напрямів державної політики, зокрема розподілив їх на сфери: економіки і фінансів; соціальну сферу; сферу правової політики; сферу зовнішньої політики; національної безпеки і обороноздатності. Не можна стверджувати, що в цьому питанні досягнута прийнятна ясність, але поточне законодавство напрацювало цілу низку підходів та конкретного нормативного матеріалу, закладаючи базу, що може бути використаною для подальшого удосконалення конституційно-правового забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Доцільним було б на рівні конституційної доктрини визначитись із органічним правовим зв'язком в діяльності Уряду між сферами державного управління, відповідними видами державної політики та формами і засобами її реалізації, включаючи державні програми, застосування засобів державного регулювання, державної підтримки, протидії негативним тенденціям в розвитку відповідних суспільно-економічних відносин тощо. Системне відображення названого кола функціональних зобов'язань Уряду з необхідністю досягнення запрограмованих суспільно-економічних результатів слугувало б новим етапом конституційно-правового забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Саме тому положення п. 4 ст. 116 Конституції України слід сприймати саме в контексті однієї з правових форм реалізації державної політики по окремим її напрямам. Ця конституційно-правова норма фіксує, що Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України. Механізм реалізації цієї норми закладено Господарським Кодексом України,

зокрема ст. 9 та ст. 11 в яких визначається прогнозування та планування економічного і соціального розвитку, як форма реалізації державою економічної політики. Більш детально зміст п. 4 ст. 116 Конституції України розкривається через правовий механізм що встановлено Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Цим законом передбачено порядок розроблення таких програм, їх види, окремі змістовні аспекти тощо. В цілому слід визнати, що цей напрямок діяльності Уряду потребує суттєвого удосконалення і в процедурному, і змістовному аспектах, а також в аспектах відповідальності за ефективність не тільки тих програм, що приймались діючим Урядом, але і його попередниками. У змісті п.5 ст. 116 Конституції України об'єднано два окремих положення достатньо автономних за своїм змістом і природою. Перше – «забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності», що частково ґрунтується на положенні ст.13 Конституції України відповідно до якого «Держава забезпечує захист усіх суб'єктів права власності і господарювання», друге – «здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону», що утворює окрему, надзвичайно важливу функцію Уряду. Таким чином, щонайменше останнє положення п.5 ст.116 Конституції України має зайняти окреме місце в закріпленні системи функцій Уряду. Забезпечення ж рівних умов розвитку всіх форм власності скоріше є принципом діяльності аніж його функціональним завданням. Слід звернути увагу також і на проблемну визначеність щодо розвитку саме форм власності. Коректніше було б вказати на розвиток суб'єктів господарювання різних форм власності. Слід також визнати, що назване положення має більш ідеологічного навантаження ніж юридичне. Разом з тим практична діяльність держави в сфері економічного розвитку передбачає запровадження спеціальних режимів господарювання, що фактично можуть створювати окремі переваги, наприклад, суб'єктам приватного малого бізнесу, в аграрній сфері, в сфері оборонно-промислового комплексу, представленого переважно державними підприємствами тощо. Саме тому, важливо забезпечити не математичну рівність умов розвитку суб'єктів господарювання різних форм власності, а максимально можливі для кожного з них умови розвитку як такого.

Що стосується положення про «здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону», то слід визнати надзвичайно низьку ефективність цієї норми. По-перше, вона носить диспозитивно-констатуючий характер і хоча і закріплює важливу функцію держави, але робить це з відсиланням до поточного закону, яким мають визначатися усі змістовні аспекти реалізації названої функції. Це однак, вихолощує юридичне значення аналізованої норми. Слід зазначити також, що назване положення не містить будь-яких посилань на суспільно-економічну результативність такого управління. Конституційно-правову прогалину в цьому контексті утворюють відносини з приватизації та реприватизації і націоналізації, що за своїм суспільним значенням однозначно претендують на рівень конституційно-правового регулювання. Адже зміст ст. 17 Конституції України щодо економічної безпеки можна аналізувати в контексті її забезпечення і за рахунок збереження за визначеними кількісними та якісними параметрами державного сектору економіки. Разом з тим, названі конституційно-правові норми не завадили здійсненню не правової за змістом і наслідками і тотальної за своїми масштабами приватизації державного майна.

Суміжним з цим питанням слід також визнати питання правового механізму реалізації права власності Українського народу на землю, надра, водні та інші природні ресурси тощо. Адже згідно із ст. 13 Конституції України «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади ...». Логічно було б в межах ст. 116 Конституції України визначити повноваження та порядок реалізації Кабінетом Міністрів України прав власності Українського народу на зазначені об'єкти.

Слід зазначити, що суттєве змістовне розширення обсягу положення п. 5 ст. 116 Конституції України дозволило б активізувати питання про кодифікацію законодавства в сфері управління державним сектором економіки, яке сьогодні представлене цілою низкою достатньо розрізаних законів України, зокрема «Про оренду державного і комунального майна», «Про управління об'єктами державної власності», «Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності», «Про холдингові компанії в Україні» і звичайно ж Господарським Кодексом України та іншими законами і підзаконними нормативно-правовими актами.

Достатньо чітко, хоча можливо і за занадто лаконічно, сформульовані в п. 6 ст. 116 Конституції України функції Уряду України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подачі Верховній Раді України звіту про його виконання. Слід зазначити, що названій нормі кореспондує положення п. 4 ст. 85 Конституції України згідно з яким Верховна Рада здійснює контроль за виконанням цього бюджету і приймає відповідні рішення щодо звіту Уряду про його виконання.

За законодавчою технікою, що притаманна авторам Конституції України назване положення як і інші позбавлені вказівок на суспільну ефективність реалізації тих чи інших функцій або повноважень, зокрема Кабінету Міністрів України. Фактично усі питання бюджетного процесу, конфігурації міжбюджетних відносин перенесені на рівень Бюджетного Кодексу України. В той же час доцільним, як уявляється, на рівні конституційно-правового регулювання було б визначитись з інтересами суб'єктів міжбюджетних відносин, критеріями допустимості складання та подання на розгляд дефіцитних бюджетів, меж таких дефіцитів тощо. В цьому випадку утворюються можливості для задіяння Конституційного суду України, що дозволило б уникати загострення конфліктів, що з часом накопичується між суб'єктами конституційно-правових відносин.

В п. 7 ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів покладено здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю. Слід знову зазначити, що названий пункт переважано низкою самостійних і достатньо різнохарактерних функцій Уряду. Разом з тим, заходи по забезпеченню обороноздатності і національної безпеки згідно із чинним законодавством можуть реалізуватись як у звичайному режимі діяльності Уряду, інших органів державної виконавчої влади, так і в особливий період, зокрема в умовах воєнного або надзвичайного стану, введення мобілізації тощо.

Слід зазначити, що введення в країні стану загальної або часткової мобілізації воєнного, надзвичайного стану та оголошення

окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації врегульовано в Конституції України серед повноважень Президента України – п.п. 19, 20, 21 ст. 106 та повноважень Верховної Ради України – п. 31 ст. 85. Разом з тим, Законами України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про оборону України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» на Кабінет Міністрів України покладено цілу низку екстраординарних функцій, в тому числі і таких, реалізація яких може призводити до обмеження прав і свобод людини і громадянина у відповідності до ст. 64 Конституції України. Відтак, виконання таких функцій та повноважень повинно знайти окреме закріплення в межах ст. 116 Конституції України.

Положення п. 7 ст. 116 Конституції України фіксує функцію Уряду України щодо організації і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України митної справи. За змістом зрозуміло, що мова йде про забезпечення Кабінетом Міністрів організаційного та правового режимів, в тому числі і на рівні міжнародного правового регулювання, для ефективного здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України та їх іноземними контрагентами відповідних договірних зобов'язань. В окремих випадках держава Україна також може бути суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності, тим не менше в п. 8 коректніше було б записати «організовує і забезпечує сприятливі умови та правовий режим для здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання України та їх іноземних контрагентів».

*Семеншин А.В.*

*здобувач кафедри господарського права  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»*

## **ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОПК УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ**

1. Правова характеристика статусу суб'єктів господарювання та їх об'єднань в оборонно-промисловому комплексі України.

Від колишнього СРСР Україна успадкувала близько 700 підприємств оборонної промисловості. До їх числа входили як унітарні виробництва, так і широкопрофільні виробничі об'єднання, у тому числі, з власними дослідними інститутами й конструкторськими бюро. Разом виробничі об'єднання склали близько половини загальної кількості підприємств цієї галузі. На початку 1990-х років на оборонних підприємствах України працювало близько 1,5 млн. чоловік. Обсяг виробництва на рік оцінювався сумою близько 10 млрд. дол., яка, втім, є достатньо умовною, оскільки в закритій радянській економіці не існувало об'єктивних методик переведення економічних показників у міжнародні одиниці виміру<sup>1</sup>.

Хоча визначити критерії, за якими чітко можна було б віднести ті або інші підприємства до оборонно-промислового комплексу не можливо, однак, фахівці на сьогодні налічують близько 150 підприємств ОПК України, із яких 125 об'єднані в рамках єдиного державного концерну з питань оборонно-промислового комплексу. Протягом останніх п'яти-семи років в Україні відбулося остаточне становлення ринку товарів та послуг у сфері ОПК, що тепер ґрунтується виключно на ринкових засадах. Наслідками переходу в оборонній сфері від радянської командно-адміністративної сис-

<sup>1</sup> Головка В.В. Європейські і євроатлантичні моделі реформування оборонної промисловості: можливості застосування досвіду Вишеградських країн [Текст] / В.В. Головка, О.І. Їжак, Н.О. Ткачук, А.І. Шевцов – Дніпропетровськ: ДФ НІСД, 2008. – 288 стор. – С.15.