

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Концепция конституционного обеспечения экономической системы — один из результатов исследований по теме «Совершенствование законодательного обеспечения экономической политики». Одобрена при рассмотрении отчета по теме ученым советом Института экономико-правовых исследований НАН Украины 12 ноября 2007 г.

КОНЦЕПЦИЯ

КОНСТИТУЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА (КАК ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ)*

1. Совершенствование законодательного обеспечения экономической политики требует системного подхода к совершенствованию законодательства, которое может и должно служить правовым обеспечением этой политики. Начало обеспечению такого подхода положено принятием в 2003 г. Хозяйственного кодекса Украины как системообразующего акта правового регулирования в сфере хозяйственной деятельности. Однако если говорить об экономическом законодательстве в более широком смысле¹, то можно констатировать, что в настоящее время такого подхода еще нет. Для того, чтобы обеспечить системное совершенствование законодательства, необходимо четко закрепить в законе цели и принципы экономической политики и основы обеспечивающего ее осуществления законодательства. Это можно сделать, если закрепить в дополняющем Конституцию отдельном законе (или непосредственно в Конституции) основы самой экономической системы. Базируясь на этих основах, можно обеспечить системный подход к совершенствованию законодательства.

О необходимости системного совершенствования всего законодательства по вопросам экономической политики говорилось в рекомендациях парламентских слушаний, одобренных постановлением Верховной Рады Украины от 21 июня 2005 г. На это же по существу направлены Закон «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» от 11 сентября 2003 г. и Концепция совершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности, одобренная указом Президента Украины от 3 сентября 2007 г.

Речь о необходимости конституционного закрепления основ экономической системы велась в процессе подготовки и обсуждения проекта новой Конституции Украины. Некоторые рекомендации на этот счет, обоснованные юристами-хозяйственниками, были в Конституции восприняты. В частности, были учтены рекомендации о необходимости обра-

жения в Конституции требования обеспечения социальной ориентации экономики, принципа равенства всех форм собственности, недопустимости восприятия лозунга рыночных фундаменталистов о невмешательстве государства в экономику и некоторые другие². В то же время предложение о необходимости выделения самостоятельной главы об экономической системе общества (государства) и еще некоторые предложения восприняты не были. В результате отсутствия четкого законодательного определения экономической системы вопрос о том, к какой экономической системе мы относимся или стремимся, во многом остался открытым. Нормы, касающиеся экономической системы, оказались неполными и разбросанными по разным законам. Целостной системы и картины нет, что не способствует системному законодательному обеспечению экономической политики, приводит к нестабильности законодательства. Это, в свою очередь, не способствует экономическому развитию страны. Закон «О собственности», принятый в начале реформирования законодательства, который ближе всего к определению существенных черт экономической системы, отменен. Это сделано без какого-либо обсуждения в весьма просторном тексте закона о внесении изменений в законодательство в связи с принятием Цивильного кодекса. Между тем Цивильный кодекс отнюдь не заменяет и не может заменить конституционных норм об экономической системе ни по своему содержанию, ни по юридической силе.

2. Сравнительные правовые исследования показывают, что в Конституциях многих стран имеются нормы, в той или иной степени направленные на определение экономической системы государства.

В фундаментальной монографии В. М. Шаповала специальный раздел посвящен анализу характерной для многих стран, начиная с 1918–1919 гг., тенденции социализации конституционного регулирования. В этом разделе показано, что «особенностью ряда

* Примечание. При разработке концепции учитывалась политика сближения всего законодательства с законодательством государств ЕС и вероятность формирования государственной комиссии по дополнению и совершенствованию отдельных положений Конституции Украины.

¹ См. Наукові засади реформування економіко-правових відносин // Академічна юридична думка; 36. наук. пр. — К., 1998. — С. 392–399.

² См. Конституція і правове забезпечення змішаної економіки // Вісник Академії правових наук України. — 1993. — № 1. — С. 82–88 и др.

основных законов является фиксация основ экономической организации общества». Этот тезис доказывается на примере конституций десятков государств³. Аналогичные факты приведены в статье К. А. Бабенко, специально посвященной этой проблеме⁴.

В названных работах отмечается наличие разделов об экономической системе в конституциях государств СНГ. Так, в Конституции Литвы имеется глава «Народное хозяйство и труд», в которой, в частности, указывается, что государство содействует развитию экономики таким образом, чтобы она служила на благо всего народа. В Конституции Узбекистана есть глава «Экономические основы общества», в Молдове — «Национальная экономика и публичные финансы», в Азербайджане — «Экономическое развитие и государство». Есть такие главы и в Конституциях новых государств: в Конституции Македонии — «Основы экономических отношений», в Словакии — «Экономика Словацкой республики». Всем конституциям присуще повышенное внимание к функции экономического регулирования⁵. В XX веке на конституционном уровне во многих странах была определена активная роль государства в сфере экономики.

Конституционные реформы в европейских странах стали наиболее интенсивно проводиться после великих исторических потрясений, вызванных мировыми войнами и революциями⁶. В свою очередь, достижение в 50–60-х годах конституционной стабильности, разработка четких положений конституционного законодательства в отношении основ функционирования общества помогло, как считают многие западные ученые, сохранению в течение длительного периода благоприятной социальной и экономической среды⁷. В то же время принципиальные изменения, повлиявшие на развитие конституционного права западноевропейских государств в настоящий момент, составляют политическое и экономическое сотрудничество стран европейского континента в рамках ЕС, предполагающее ограничение национального суверенитета в определенных сферах

жизни государств, прежде всего экономической. Поскольку интеграционные процессы в Европе активно проявляются в создании прежде всего сбалансированной экономической и финансовой системы (что нашло свое отражение в проекте Европейской Конституции), этот факт необходимо учитывать в данном исследовании.

Конституции Австрии, Бельгии, Соединенного Королевства Ирландии, Греции, Нидерландов, Финляндии, Франции, Швеции содержат отдельные положения, которые можно отнести к таким, что закрепляют основы экономической системы государства. В частности, это нормы, провозглашающие защиту и равные возможности для всех форм собственности (Ирландия, Греция, Швеция), разделы, посвященные налоговой и финансовой системам государств (Люксембург), автономии хозяйственной и экономической деятельности административно-территориальных единиц унитарных государств и субъектов федераций в федеративных державах.

Наибольший интерес с учетом политики сближения с Европейским Союзом представляют положения некоторых конституций, принятых в европейских странах в середине прошлого века. Эти конституции принимались под влиянием уроков мировых войн и социальных революций первой половины XX века в ситуациях, к которым достаточно близки наши современные условия.

Федеративная Республика Германии (ФРГ) является федеративным государством, особенностью германской федерации является признание ее субъектов — земель государствами. Федеральные земли имеют собственные конституции, самостоятельный бюджет. В области управления федерации принадлежат исключительные полномочия по достаточно ограниченному кругу вопросов (иностранной службе, федеральной железной дороге, таможни, охраны границ и т. д.), однако законодательная деятельность в основном относится к полномочиям федерации, в то время как тяжесть исполнения законов ложится прежде всего на земли. В целом германский федерализм направлен на поддержание «сильной» федерации и «сильных» земель.

Основной закон ФРГ Конституция от 23 мая 1949 г. не содержит отдельного раздела, посвященного основам экономической системы общества, однако включает ряд статей, составляющих основные положения экономического развития государства. В частности, ст. 14 Конституции гарантирует право собственности и устанавливает, что пользование ею должно одновременно служить общему благу. Отчуждение собственности допускается только в целях общего блага. Оно может производиться только по закону и на основании закона, регулирующего характер и размеры возмещения. Ст. 15 Консти-

³ См. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм.— К.: Юрінком Інтер, 2005.— С. 559.

⁴ См. Бабенко К.А. Конституційні основи розвитку економічної системи України // Вісник господарського судочинства.— 2007.— № 1.— С. 94–95.

⁵ Этот тезис К.А. Бабенко подкрепляет анализом соответствующих норм конституций Италии, Германии, Хорватии, Македонии, Молдовы, Кипра. См. там же, с. 95–96.

⁶ Приводимый ниже обзор конституций европейских стран подготовлен А.В. Бредовой.

⁷ Конституции государств Европейского Союза: Конституционное развитие в государствах Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова.— М.: НОРМА-ИНФРА, 1999.— С. 6–7.

туции определяет, что земля и недра, естественные ресурсы и средства производства могут быть в целях обобществления переведены в общественную собственность или в другие формы общественного хозяйства согласно закону, регулирующему виды и размеры возмещения. Основы экономической системы общества также закреплены в положениях, регулирующих отношения Федерации и ее субъектов⁸, а также развитие государства в рамках ЕС⁹.

К положениям Конституции, характеризующим экономическую систему общества, можно также отнести Раздел X Конституции (ст. 104а¹–115¹), посвященный финансам государства. Федерация и земли раздельно несут расходы на решение своих задач. Федерации принадлежат доходы от финансовых монополий и часть определенных налоговых поступлений. Конституция четко разграничивает доходы, переходящие в бюджет Федерации и земель. Федерация и земли самостоятельны и независимы в ведении своего бюджетного хозяйства. При этом Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования единого экономического баланса страны (ст. 109¹, п. 2). Определенная характеристика экономической системы общества содержится в Разделе XI Переходных и заключительных положений. В частности, провозглашается, что Федерация приобретает права и обязанности по управлению Объединенной экономической зоной (ст. 133), имущество империи становится имуществом Федерации (ст. 134) и др. Социальная направленность действий германского государства после Второй мировой войны и провозглашенные принципы экономической системы создали ряд противоречий, которые были урегулированы в одном из решений Федерального конституционного суда, постановившего, что формирование социального государства не означает учреждение государства тотального благоденствия и не предполагает полностью управляемой и организуемой государством экономической системы. Государство стремится к приблизительному распределению тягот между ним самим и гражданами и между отдельными гражданами.

Конституционное законодательство Испании формировалось в условиях наличия большого количества автономий. Разграничение предметов ведения между государством и автономными сообществами основано на принципе определения исключительной сферы ведения каждого из них (ст. 148 и

149 Конституции). В Испании действует Конституция от 29 декабря 1978 г. Раздел VII «Экономика и финансы» (ст. 128–136) посвящен экономической системе государства. Основным закон провозглашает основные принципы экономической системы, в частности, устанавливает, что все виды богатства страны, независимо от собственника, должны служить общим интересам. Государство обладает правом инициативы в экономической деятельности (ст. 128), активно развивает разные формы участия в предпринимательской деятельности (ст. 129 п. 2), заботится о модернизации и развитии всех отраслей экономики (ст. 130), посредством издания законов планирует общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей (ст. 131 п. 1). Таким образом, государственное влияние распространяется на сферу экономики, что отражено в полномочиях по законодательному планированию общегосударственной экономической деятельности. Закон регулирует правовой статус государственного и коммунального имущества на основе принципов, не допускающих его отчуждение, конфискацию и наложение ареста. Конституция определяет имущество, являющееся государственной собственностью¹⁰. Основным закон также закрепляет общие принципы установления налогов, разработки государственного бюджета, выпуска государственных займов и др. Отдельные положения основ функционирования экономической системы государства закреплены также в главе третьей Раздела II – «Об основополагающих принципах социально-экономической политики» (ст. 39–52).

В Италии действует Конституция от 22 декабря 1947 г., впервые в конституционной истории буржуазных государств установившая новую экономическую структуру общества, которая основывается на идее о том, что демократическое развитие современного общества может быть обеспечено лишь при условии признания и использования разных форм собственности и существенного ограничения права частной собственности. Глава III Конституции (ст. 35–47) закрепляет основы экономических отношений в государстве. Так, согласно Конституции, собственность может быть государственной, кооперативной и частной. Экономические блага принадлежат государству, обществу или частным лицам (ст. 42). Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а также ее пределы с целью обеспечения социальной функции и доступности для всех. Частная хозяйствен-

⁸ Так, ст. 89–90 провозглашают Федерацию собственником прежних имперских водных путей, автострад и шоссежных дорог.

⁹ Ст. 88² предполагает учреждение Федерацией валютного и эмиссионного банка в качестве федерального банка, чьи задачи и полномочия в рамках Европейского Союза могут быть переданы Европейскому центральному банку.

¹⁰ Государственное имущество также определяется отдельным законом, но, как провозглашает Конституция, в любом случае включает в себя прибрежную зону, пляжи, территориальное море и природные ресурсы экономической зоны и континентальный шельф.

ная инициатива свободна. Однако она не может осуществляться в противоречии с общественной пользой или с ущербом для безопасности, свободы, человеческого достоинства. В целях достижения рациональной эксплуатации земли и установления справедливых социальных отношений закон налагает обязательства на частную земельную собственность, устанавливает предельные размеры этой собственности. Конституция признает социальную функцию кооперации, основанную на взаимопомощи и не преследующую целей частной спекуляции. Закон поддерживает развитие кооперации, поощряет ее необходимыми средствами и обеспечивает путем надлежащего контроля характер и цели кооперации. Закон определяет программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может направляться и координироваться в социальных целях. Конституция устанавливает обязанность государства устранять препятствия экономического и социального порядка, которые фактически ограничивают свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и реальному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны. Экономическая структура итальянского общества, которая закреплена в Конституции, содержит в себе защиту от господства монополистического капитала. В данной экономической структуре заложены основы реальных гарантий, обеспечивающих такие права, как право на труд, право на заработную плату, соответствующую основным экономическим потребностям, право на отдых, право на социальное обеспечение. Конституция также создает юридическую основу для легального перехода общества от эгоистично-рыночных отношений к отношениям социальной справедливости.

В Португалии действует Конституция от 2 апреля 1976 г.¹¹ Португальскую конституцию можно отнести к разряду детальных — она состоит из краткой преамбулы и четырех частей. Вторая часть посвящена экономической организации общества. Экономическая организация общества основана на сосуществовании государственной, частной, а также кооперативной и общественной собственности на средства производства. Для достижения гармонии государство проводит политику корректировки в развитии каждого из секторов с тем, чтобы обеспечивать равные возможности всем формам собственности. Этим должна служить и ликвидация монополии крупных землевладений, защита потребителей и т. д. Деятельность государства в экономической и социальной сферах осуществляется на плановых началах. В отличие от большинства кон-

ституций других стран в португальской Конституции не только тщательным образом регламентированы общие принципы государственной политики в области экономики, но эта политика еще и детализирована относительно трех отраслей экономики — сельского хозяйства, промышленности и торговли. Конституция определяет основополагающие принципы экономики, в частности, подчинение экономической власти демократической политической власти, демократического планирования экономики и др. (ст. 80), закрепляет первоочередные обязанности государства по организации экономической системы (ст. 81), основы общественного владения (ст. 84), национализации (ст. 85), деятельности частных предприятий (ст. 87), осуществления иностранных капиталовложений (ст. 88), планирования экономики, сельскохозяйственной, торговой и промышленной политики, а также финансовой и фискальной системы.

Особого упоминания заслуживает проект Конституции Европейского Союза (далее — Европейская конституция). Последний вариант Европейской конституции был парафирован в Риме 29 октября 2004 г. Планировалось, что Конституция заменит собой существующие учредительные договоры ЕС. Поскольку изначально целью европейской интеграции в рамках Европейского Союза было экономическое сотрудничество, то наиболее объемный ее раздел (часть третья) посвящен организации экономической системы, провозглашает принципы свободного движения капитала, свободной конкуренции, свободы делового общения и предоставления услуг. Как отметил А. А. Чувпило, «становление институтов ЕС характеризуется постоянным поиском, решения экономических проблем, выходящих за пределы суверенитета государств-членов, в создании правовых механизмов координации их деятельности»¹².

Несмотря на то, что Конституции некоторых европейских держав содержат лишь отдельные положения относительно функционирования экономической системы государства, в принципе признается важность закрепления основ функционирования экономической политики. Это способствует стабильности государственного развития, закладывает конституционные гарантии экономических прав граждан.

В исследовании коллектива авторов Российской экономической академии им. Г. В. Плеханова показано, что в той или иной степени обращаются к вопросам экономики не только приведенные выше в обзоре конституции европейских го-

¹¹ Конституция действует с существенными поправками от 1982 и 1989 гг.

¹² См. Чувпило А. А. Правовое регулирование экономических отношений в Европейском Союзе // Экономика и право. — 2006. — № 2(15). — С. 20.

сударств, но и конституции всех без исключения государств¹³.

Сказанное позволяет говорить о наличии тенденции закрепления основ экономической системы в современных конституциях. Разделы, специально посвященные экономической системе, были в Конституциях Советского Союза и всех союзных республик. Этот опыт был позаимствован многими другими странами. Несмотря на отсутствие в новой Конституции Украины специального раздела, посвященного экономической системе, можно считать, что названная тенденция проявляется и в нашем законодательстве и находит поддержку в нашей науке.

Практика показала, что положения Конституции, касающиеся экономической системы, не стали еще основой законодательного обеспечения экономической политики и они требуют модернизации в этом плане.

3. К вопросу о конституционном закреплении (обеспечении) экономической системы в последнее время стали обращаться и украинские, и российские юристы¹⁴. По-видимому, это обусловлено тем, что результаты экономических и правовых реформ последних двадцати лет показали несостоятельность концепции «невмешательства государства в экономику» и необходимость конституционной базы для разумного государственного регулирования экономических отношений.

К проблемам первоочередного порядка, требующим доктринального изучения в контексте конституционной реформы, Д. В. Задыхайло относит «обязательное выделение в Конституции Украины отдельного структурного подразделения, посвященного регулированию экономических отношений; — «Экономическая система»¹⁵. Автор излагает свои представления о том, чему должен быть посвящен этот раздел и предлагает инкорпорировать в текст Конституции содержание ст. 9 и 10 Хозяйственного кодекса Украины, которые определяют формы и направления экономической политики государства¹⁶. В принципе это возможный вариант. Однако, видимо, Конституция должна включать и другие нормы. К сходным по суще-

ству выводам, на основе анализа опыта ряда стран, приходит К. А. Бабенко¹⁷. Недостаточность конституционных норм, обеспечивающих определенность экономической системы, не способствует стабильности экономического законодательства.

Часть норм, которые можно отнести к числу определяющих отдельные элементы экономической системы государства, была обобщена при подготовке Хозяйственного кодекса Украины. Поскольку указанный кодекс призван выполнять системоформирующую функцию в массиве хозяйственного законодательства, в его общую часть была включена специальная статья о конституционных основах правопорядка в сфере хозяйствования (ст. 5). В статье в компактной форме воспроизведены указанные основы и определено, что хозяйственный порядок в Украине формируется на основе оптимального сочетания рыночной саморегуляции экономических отношений субъектов хозяйствования и государственного регулирования макроэкономических процессов, исходя из конституционного требования ответственности государства перед человеком за свою деятельность и определения Украины как суверенного и независимого, демократического, социального государства. Конституционные основы хозяйственного правопорядка составляют важную часть законодательного закрепления экономической системы¹⁸. Анализ нашего законодательства свидетельствует и о наличии других норм как в Конституции, так и в отраслевом законодательстве, которые можно отнести к числу определяющих отдельные элементы экономической системы государства. В литературе ряд таких норм уже назывался.

В то же время едва ли можно признать в полной мере обоснованным радужное утверждение, что «Саме Конституція України визначає, регулює, закріплює і охороняє основи економічної системи, її основні засади... систему основних принципів організації і діяльності економіки»¹⁹. Думается, что это некоторое преувеличение — целостной системы еще, пожалуй, нет, хотя и есть в Конституции ряд норм, закрепляющих элементы такой системы.

¹³ См. Баренбойм, Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика. — М.: Юстицинформ, 2006. — 527 с. См. также сравнительный анализ в книге Малишко М.И. Конституції зарубіжних країн та України. — К.: МАУП, 1999. — 72 с.

¹⁴ Об актуальности проблемы свидетельствует, в частности, включение в повестку дня научной конференции, состоявшейся 25 июня 2007 г. в Киеве, доклада «Конституционное обеспечение основ экономической системы Украины».

¹⁵ Задыхайло Д. Реформування конституційних засад господарювання: питання конституційної доктрини // Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 2(49). — С. 57 и след.

¹⁶ Там же, с. 61.

¹⁷ См. Бабенко К.А. Конституційні основи розвитку економічної системи України // Вісник господарського судочинства. — 2007. — № 1. — С. 94—96.

¹⁸ См. Бисага Ю.М., Гарагонич О.В. Конституційні основи правового господарського порядку в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право», вип. 5. — 2006. — С. 145—146. Авторы ставят в заслугу Хозяйственному кодексу то, что именно в нем в ст. 5 дано концентрированное представление о конституционных основах правопорядка в экономической системе Украины.

¹⁹ Там же.

В разных разделах Конституцией Украины закреплены следующие нормы, которые можно рассматривать как касающиеся элементов экономической системы:

1. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. (Стаття 41).

2. Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополієм становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом.

Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. (Стаття 42).

3. Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вибором чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом. (Стаття 43).

4. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. (Стаття 67).

5. До повноважень Верховної Ради України належить:

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

б) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

3б) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності. (Стаття 85, п. п. 4, 6, 36).

6. Виключно законами України визначаються:

засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

правовий режим власності;

правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. (Стаття 92, п. п. 5, 7, 8, 9, 22-1, 22-8).

Правовий статус Совета Национального банка Украины. (Стаття 100).

7. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені. (Стаття 95).

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. (Стаття 98).

8. 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;

розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. (Стаття 116, п. п. 3, 4, 5, 6, 9).

9. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. (Стаття 142).

10. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;

вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. (Стаття 143).

4. Таким образом, можно сказать, что определенные аспекты экономической системы законодательством закреплены. Но имеющихся конституционных норм, касающихся экономической системы, в нынешней их редакции недостаточно, что не способствует стабильности экономического законодательства в целом и в частности такой его важной и чувствительной для экономики части, которая непосредственно регулирует повседневную хозяйственную деятельность, ее организацию и осуществление. Отмена закона о собственности посеяла к тому же еще и сомнения в легитимности некоторых форм собственности. Нестабильность, парадоксы в экономической политике приводят к негативным экономическим и социальным последствиям.

Чем же целесообразно дополнить уже закреплённые в Конституции элементы экономической системы?

Прежде всего нужно прямое признание необходимости государственного регулирования в условиях смешанной экономики, признание именно такого характера современной экономики и ориентацию на такую ее модель²⁰. Как отмечалось в научной литературе, в условиях информационной революции функция рынка начала девальвироваться. Ее перенимает на себя система информационных сетей²¹. Эта система порождена нуждами управле-

²⁰ См. Мамутов В.К. Экономика и право. — К., 2003. — С. 81; Чумаченко Н.Г. Письмо редакционной коллегии журнала // Экономическая теория. — 2004. — С. 81 и др.

²¹ См., в частности, Гальчинский А.С. Трансринковий трансформації // Экономическая теория. — 2007. — № 1. — С. 4–5. Единая информационная сеть — одна из предпосылок социализации.

ния, в частности, управления всем народнохозяйственным комплексом, которое должно обеспечивать сочетание государственного регулирования с рыночной саморегуляцией. Современную экономику неверно рассматривать как чисто рыночную. Надо отказаться от стыдливого умалчивания о государственном секторе и его стабилизирующей роли. Должна быть закреплена и необходимость стратегического и иного общегосударственного планирования развития экономики.

Одно из положений, которое целесообразно закрепить в «Основах экономической системы», — обязанность государства обеспечивать и поддерживать оптимальное сочетание государственного регулирования экономики и рыночной саморегуляции.

Законодательное закрепление экономической системы — это также достаточно полное регулирование отношений собственности. Необходимо не только закрепить равенство всех форм собственности, но и дать перечень ее форм в соответствии — как со ст. 13 Конституции, так и со ст. 4 Закона об экономической независимости Украины. В этом перечне целесообразно воспроизвести, в частности, некоторые нормы, содержащиеся в ст. 1, 2, 3, 9, 10, 11, 20, 31 Закона «О собственности», который, как говорилось выше, необоснованно отменен в 2007 г. в обход ряда положений Регламента Верховной Рады в общей массе нормативных актов, признанных утратившими силу в связи с принятием Цивильного кодекса Украины. Конституционное понятие собственности имеет приоритет над цивилистическим понятием. В связи с этим «... определение собственности через понятия и концепции гражданского права для целей толкования соответствующих конституционных положений недопустимо»²².

Согласно Конституции Германии — «Собственность обязывает. Пользование ею должно также служить общественному благу» (ч. 2, ст. 14 Основного закона). Эта норма была установлена в 1918 г. еще Веймарской конституцией²³. В Конституции Украины первая часть этой формулы аналогична — «Собственность обязывает». Но вторая фраза звучит иначе — «Собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу». Было бы, видимо, правильно это положение гармонизировать с законодательством Германии и других стран ЕС, дабы исключить возможность такого толкования, будто бы Конституция Украины не требует учета собственником общественных интересов — лишь бы только собственники не вредили.

Конституционная концепция собственности рассматривает собственность в социальном понимании,

а не просто как право личности. Собственность это не только право, но и обязанность. В развитие положений Конституции о равенстве всех форм собственности целесообразно прямо закрепить в законе «Об экономической системе» формы собственности, перечислявшиеся в законе «О собственности», более четко распределить полномочия по управлению общенародной собственностью. Наряду с признанием равенства существующих форм собственности должны быть определены также ограничение прав собственников и обязанности обладателей этого права.

Как уже отмечалось в литературе, достижение XX века не в появлении частной собственности и рынка, которые известны тысячелетия, а в их определенном ограничении. В этом отношении представляет интерес часть 6 ст. 44 Конституции Республики Беларусь, которая гласит: «Осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц». Эта формула рассматривается как принципиальное ограничение свобод собственности²⁴. Подобное положение можно закрепить и в нашем законе. Можно было бы и позаимствовать положение, закрепленное в ч. 5 ст. 13 Конституции Республики Беларусь «Государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества, обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях».

Представления об основах экономической системы связаны не только с экономической наукой, но и с мировоззренческими взглядами. Представляется, что определяя эти основы, следует учитывать мировую тенденцию социализации общества²⁵. В конституциях ряда зарубежных стран эта тенденция учитывается. Как считают некоторые исследователи, социализированная экономика не нарушает Конституцию и Конституция допускает ее внедрение на определенных условиях. Немецкая Конституция 1949 г. установила принцип не только правовой, но и принцип социальной державы. Основная идея, лежащая в основе принципа социальной державы — держава несет ответственность за обеспечение основных потребностей своих граждан. Преобладающее большинство представителей немецкой конституционной доктрины считает, что этот прин-

²² См. Шевчук С. Судовий захист прав людини.— К.: Реферат, 2007.— С. 722.

²³ См., в частности, Белорус О.Г. Глобализация и безопасность развития.— К.: КНЭУ, 2002.— С. 72.

²⁴ Там же, с. 720. В этом проявилось влияние социалистических идей.

цип налагає на государство конституційну обов'язність гарантувати мінімальний рівень існування для своїх громадян²⁶. Для виконання такої обов'язності государство повинно забезпечити проведення стабільної регуляторної політики в сфері господарської діяльності.

Большая часть конституційних норм повинна бути нормами прямого дієвості. В цілях забезпечення реалізації конституційних норм вони повинні бути розроблені і забезпечені механізмами впровадження в галузевому матеріальному і процесуальному законодавстві. Забезпечення стабільності і приведення законодавства в зручну форму робить необхідним його кодифікацію. Кодифікація — найбільш ефективна юридическа форма його гармонізації, консолідації, компактності, стабілізації, сприяюча його вивченню, розумінню і тим самим правильному застосуванню і зближенню з законодавством інших країн. Це підтверджується, в частині, досвідом кодифікації законодавства во Франції в епоху Наполеона. В зв'язі з цим надо закріпити в Конституції і само вимога кодифікації і дати посилання на регулювання окремих груп економічних відносин діючими Господарським, Земельним, Бюджетним, Податковим, Екологічним і іншими кодексами.

С урахунок сказаного було б цілком правильно, як говорилося вище, або прийняти доповнюючий Конституційний закон «Об основах економічної системи», або доповнити Конституцію України розділом, який міг би бути третім, і впровадити в ньому в консолідованій формі найбільш важливі положення, що стосуються економічної системи держави. Одним з них могло б бути, наприклад, наступне положення:

«Основа економічної системи України складає змішана економіка, базуюча на різноманітності конкуруючих між собою суб'єктів господарювання різних форм власності».

Далі можна було б впровадити в уточненій редакції норму, що міститься в ст. 13 Конституції.

«Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентальної шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією».

²⁶ См. Шевчук С. Судовий захист прав людини.— К., 2007.— С. 831, с. 715–717. Ідея, закладена в основному законі ФРН, ґрунтується на принципі нейтральності стосовно всіх видів економічних систем.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Її використання повинно також слугувати громадському благу²⁷. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом».

Далі можна було б впровадити ряд норм, що містяться в необґрунтовано скасованому законі «О собственности».

Цілісним включити також положення о том, що законом визначаються принципи державного прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку України, система прогнозних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розробки, затвердження і виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, повноваження і відповідальність органів державної влади і органів місцевого самоврядування по цим питанням. Основними формами державного планування є довгострокові і середньострокові державні програми економічного і соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми по питаннях економічного і соціального розвитку, порядок розробки, задачі і реалізація яких визначаються законом о державних програмах. Планування і прогнозування на місцевому рівні здійснюється органами місцевого самоврядування.

В інтересах нинішнього і майбутніх поколінь в державних і регіональних програмах передбачаються необхідні заходи для охорони і науково-обґрунтованого, раціонального використання землі і її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, для збереження в чистоті повітря і води, забезпечення виробництва природних багатств і покращення навколишнього середовища людини.

В законі «Об економічній системі» можна також встановити, що основні напрями економічної політики держави, форми її реалізації визначаються Верховною Радою України шляхом закріплення цих напрямів і форм в Господарському кодексі України і в законах, приймаємих в розвитку кодексу.

5. Закріплення основоположних начал економічної системи — важливий фактор забезпечення економічної політики, орієнтир для програми модернізації господарського законодавства.

²⁷ Предлагается дополнение нынешнего текста ст. 13.

Изменение конституционных основ экономической системы обусловило необходимость становления нового хозяйственного законодательства. С учетом накопленного опыта стала возможна модернизация этого законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины, дабы обеспечить большую адекватность законодательства экономической системе и большую его стабильность.

Прежде чем идти дальше — нужно укрепить конституционную основу правового обеспечения экономической политики, сделать ее более стабильной. В процессе проведения соответствующих исследований можно решить часть проблем теории хозяйственного права, расширить его конституционную базу. Это можно сделать в более или менее развернутом виде в основополагающем законе «Об основах экономической системы» или в сжатом виде в соответствующем разделе Конституции. В том и другом случае основополагающие нормы поднимаются на более высокий уровень, развиваются конституционные основы экономической системы и хозяйственного законодательства.

На основе законодательного закрепления выбора современной модели смешанной экономики возможно осуществление модернизации как основных положений, законодательно определяющих экономическую систему, так и производных от них положений отраслевых кодексов и других законов.

Законодательство по экономическим вопросам должно быть адекватно требованиям эффективно-го правового обеспечения современной смешанной экономики, обеспечивать ее социальную направленность, прогрессивное социально-экономическое развитие. Оно должно быть также адекватно требованиям устойчивого развития общества, экологической безопасности.

При обсуждении рекомендаций относительно конкретного содержания законопроекта об «Основах экономической системы» нужно рассмотреть различные имеющиеся на этот счет предложения и собственный исторический опыт. В частности, заслуживающие внимания предложения опубликованы в этом году в «Рабочей газете»²⁸.

С учетом уже накопленного собственного опыта законодательства и целесообразности сближения с хозяйственным законодательством ЕС, других стран следовало бы также закрепить в предлагаемом законопроекте основные требования к принятию законов, касающихся экономики, и к обеспечению эффективного механизма их реализации. Это возможно на базе основных положений Закона Укра-

ины от 11 сентября 2003 г. «Об основных принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» и некоторых положений проекта закона «О законах».

С учетом изложенных концептуальных положений представляется целесообразным начать в 2008 г. подготовку проекта закона «Об основах экономической системы».

Такой проект могла бы подготовить рабочая группа с участием ученых экономистов, юристов и народных депутатов, разделяющих изложенные концептуальные соображения. При подготовке названного проекта может быть консолидировано, при необходимости в модернизированном виде, содержание ряда статей Конституции с учетом практики их применения и позитивного опыта других стран.

Дискуссии, связанные с разработкой и обсуждением проекта Хозяйственного кодекса Украины, с толкованием его норм в процессе правоприменительной деятельности показали, что ряд возникших проблем связан именно с отсутствием достаточно четкого конституционного закрепления экономической системы. Именно такое закрепление должно быть основой и ориентиром совершенствования хозяйственного (да и любого иного) законодательства. Конституционное закрепление основ экономической системы позволило бы иметь стабильные критерии модернизации хозяйственного законодательства и совершенствования законодательного обеспечения экономической политики.

В законе Украины от 19 июня 2003 г. «Об основах национальной безопасности Украины» отмечается, что «на современном этапе основными реальными и потенциальными угрозами национальной безопасности Украины, стабильности в обществе является ... в экономической сфере нестабильность в правовом регулировании отношений в сфере экономики»²⁹.

В силу этого совершенствование, модернизация законодательства должны осуществляться таким образом, чтобы в то же время обеспечивалась его стабильность, незыблемость основополагающих положений. Соблюдение этого противоречивого, на первый взгляд, требования возможно при условии закрепления в Конституции, в Хозяйственном, Земельном, Бюджетном, Налоговом, Экологическом кодексах, в некоторых других законах, носящих стержневой характер, базовых условий правового обеспечения экономики. Это создает возможность совершенствования, модернизации законодательства на основе положений, закрепленных в Конституции и базовых для экономики кодексах.

Представлена в редакцию 26.11.2007 г.

²⁸ См. Крючков Г. Основам экономической и социальной организации общества — конституционное закрепление // Рабочая газета. — 2007. — 26 июля. — С. 1–2.

²⁹ Ведомости Верховной Рады Украины. — 2003. — № 39. — Ст. 351.