

ПРОБЛЕМИ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

УДК 346.14:33

Д. Задихайло, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Економічна та господарсько-правова політика держави: співвідношення та законодавче забезпечення

Слід визнати, що політико-правовий феномен «державна політика» не отримав у законодавчому забезпеченні діяльності держави адекватну його значенню і ролі правову інституціоналізацію. Як уявляється, проблема є доволі універсальною, оскільки стосується цілої низки галузей права та законодавства України. Важливо зазначити, що феномен «державна політика» є лише окремою ланкою складного діалектичного взаємозв'язку між державою та суспільством, де можна виділити і політику суспільства або його політичних складових щодо держави (адже згідно із ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ), а також політику держави щодо суспільства, враховуючи цілу низку функціональних завдань держави щодо останнього. (Саме цьому присвячено зміст більшості норм Розділу I Конституції України.) Слід зазначити, що названа діалектика включає в себе і такий специфічний різновид політико-правових відносин, що спрямовані від держави на саму державу, зокрема, щодо структури її апарату, принципів та порядку функціонування, основних державно-правових цінностей в її діяльності, проблематики ресурсного забезпечення її діяльності тощо. Мова йде про специфічну політику держави, де остання є її суб'єктом і об'єктом водночас, про окрему форму реалізації правосуб'єктності держави щодо її власного суспільного призначення — політично узгодженого і ефективного управління процесами суспільного розвитку, забезпечення суверенітету Українського народу і його держави.

Разом з тим навіть на рівні конституційно-правового регулювання відносин «держава — суспільство» така невід’ємна ланка державної діяльності, як формування, супроводження та контроль за відповідністю реалізації державної політики у визначеній сфері суспільних відносин, не отримала системного, інструментального, інституційного законодавчого забезпечення.

Так, у тексті Конституції України політика держави як самостійна правова категорія використовується лише в нормах ст. 85, що присвячена фіксації повноважень Верховної Ради України, та ст. 116, що присвячена фіксації повноважень Кабінету Міністрів України. Відповідно п. 5 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України відносить «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики», а п. 1 ст. 116 Основного Закону до повноважень Кабінету Міністрів України відносить «...здійснення внутрішньої та зовнішньої політики», а також згідно з п. 3 цієї статті — «забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування».

Разом з тим є очевидним, що будь-якій активній діяльності держави з метою здійснення керуючого впливу на зміст, характер та інтенсивність реалізації суспільних відносин має передувати окрема підготовча фаза діяльності державного апарату, що зазвичай полягає у:

- вивченні стану та динаміки розвитку названих суспільних відносин;
- здійсненні їх політико-правової оцінки;
- прогнозуванні напрямів та параметрів наслідків процесу їх розвитку;
- створенні віртуальної оптимізованої моделі такого розвитку, що оцінюється як політично прийнятна;
- з’ясуванні ресурсних та інструментальних можливостей держави щодо ефективного впливу на об’єкт управління;
- формалізації доктринальних положень політики у документах, що мають юридичну силу і можуть виконувати функцію алгоритму діяльності органів держави та посадових осіб, спрямованого на досягнення визначених суспільних ефектів;
- контролі за реалізацією сформованої політики держави в процесі функціонування механізмів державного управління, з можливою поточною модифікацією складових державної політики, що застосовується.

У той же час чинне законодавство щодо діяльності держави, як уявляється, охоплює не весь цикл «технології» державної управлінської діяльності, а фактично акцентовано саме на реалізаційному аспекті політики держави, що виявляє себе у процесі владної функціональної діяльності державного апарату, практичного використання його повноважень та засобів впливу на суспільні відносини. Мовою господарського права це означає фазу практичної реалізації організаційно-господарських повноважень відповідними владними суб'єктами щодо господарської діяльності.

Процес аналітично-оціночної діяльності, формування цілей та самого алгоритму названого впливу, що утворює обов'язкову, необхідну і визначальну ланку в «технології» управлінської діяльності держави, значною мірою представлений прогалиною конституційно-правового регулювання, яка на рівні поточного законодавства хоча і компенсується, але суперечливо та фрагментарно. Разом з тим слід визнати, що спроби інституалізації феномену «політика держави» і перш за все її економічної політики на рівні кодифікованих актів законодавства України виконують надзвичайно важливе суспільно-правове завдання. Так, у ст. 9 «Форма реалізації державою економічної політики» Господарського кодексу України зафіксовано, що у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну й соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств населення у цілому.

Економічна стратегія, зокрема, визначається як обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних і соціальних завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів її реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання.

Слід зазначити, що Господарський кодекс України у ст. 10 фіксує також і внутрішню структуру економічної політики, її розподіл на окремі відносно автономні, але системно взаємопов'язані напрями. Такими визначено: структурно-галузеву (промислово, аграрно, будівельну тощо), інвестиційну, амортизаційну, цінову, антимонопольно-

конкурентну, бюджетну, податкову, грошово-кредитну, валютну, зовнішньоекономічну політику та політику інституційних перетворень. Названі види напрямів економічної політики можна ранжувати за ступенем суспільно-економічної актуальності, а також надати їх розподілу системно-ієрархічного характеру, враховуючи те, що окремі з них мають інструментальний характер стосовно інших, однак, у цілому слід зазначити, що інституалізація економічної політики як суспільно-правового феномену відбулася завдяки прийняттю Господарського кодексу України.

Важливо підкреслити також і фіксацію в п. 2 та п. 3 ст. 10 Господарського кодексу України на таких видах державної політики, як екологічна та соціальна, що мають прямий функціональний зв'язок із реалізацією відносин у сфері господарювання, зокрема через вартість та правовий режим використання природних ресурсів і людської праці. Щодо цього слід зазначити, що сфера господарювання є об'єктом не лише економічної політики, а й екологічної та соціальної політики, що важливо для системного сприйняття взаємозалежності названих категорій.

Із прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України» проблематика правової інституалізації феномену «державна економічна політика» набула подальшого розвитку саме під впливом вищенаведених норм Господарського кодексу України. Так, вже в п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінету Міністрів України» зафіксовано, що уряд забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки. Економічна політика держави згідно із змістом норм ст. 20 названого Закону конкретизується шляхом виділення окремих її напрямів, таких як державна регуляторна, промислова, аграрна, фінансова та податкова, зовнішньоекономічна політика, державна політика цін тощо. Таким чином, слід констатувати що формування та реалізація державою окремої політики в тій чи іншій сфері суспільних відносин поступово набуває законодавчого закріплення. Разом з тим зміст поняття «політика держави» може бути репрезентовано щонайменше у двох контекстах.

По-перше, як інформаційний продукт, що містить певну концепцію державного управління у визначеній сфері суспільних відносин. Такий інформаційний продукт має отримати необхідну форму та відповідати визначеним критеріям якості та правилам організації змісту, що дозволяє використовувати такий продукт як відносно стандартизований інструмент управління.

По-друге, враховуючи широке коло видів діяльності держави, що мають бути синтезованими у процесі створення такого інформаційного продукту і тим більше його практичної реалізації, а також контролю за ефективністю відповідного управлінського впливу, слід визнати, що формування та узгодження змісту державної політики утворює достатньо автономний та специфічний тип управлінських відносин. Особливо це стосується процесів створення Концепцій, Доктрин, Стратегій діяльності держави, їх прийняття в межах визначених механізмів апаратної роботи та контролю за реалізацією. Адже сама реалізація державної політики відбувається шляхом практичної управлінської роботи, застосування власної владної компетенції органами держави і є значною мірою врегульованою в межах адміністративного, господарського, фінансового та інших галузей права і законодавства.

Таким чином, порядок формування економічної політики держави, її система, якість виконання відповідних документів, підстави їх скасування та модернізації, відповідальність за порушення встановленого порядку формування та реалізації їх положень мають отримати власний законодавчо забезпечений механізм. Хотілося б наголосити на тому, що створення такого механізму має велике суспільне значення вже в силу значущості свого предмета регулювання — «політики держави». Тож він має враховувати необхідність забезпечення відкритості, гласності, доступності для зовнішньої експертизи тощо як принципових засад діяльності держави в цій сфері, що, хоча і опосередковано та відтерміновано, але зачіпає інтереси широких верств громадян та широкого кола суб'єктів господарювання зі значущих питань суспільного буття, господарської діяльності.

Повертаючись до першого з названих контекстів поняття «економічна політика», а саме до сприйняття її як інформаційного продукту, слід зазначити, що форма такого продукту визначена у п. 4 ст. 9 Господарського кодексу України. У цій нормі зафіксовано, що «правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і 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». Слід зазначити, що в Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» міститься детальна регламентація учасників державного прогнозування й розроблення відповідних програм розвит-

ку та системи прогнозних і програмних документів, що приймаються як Постанови Верховної Ради України, Постанови Кабінету Міністрів України тощо.

У той же час слід визнати, що формування державної політики, процес узгодження її положень з основними суб'єктами суспільних відносин відповідних сфер управління, врахування різноманітних наслідків реалізації такої політики не може бути зведено тільки до державного прогнозування та розроблення відповідних державних програм. Таким чином, слід визнати, що положення п. 4 ст. 9 Господарського кодексу України має набути більш конкретизованого вигляду, бажано як закритий перелік видів нормативно-правових актів спеціального призначення — фіксації положень державної економічної політики в тій чи іншій сфері господарювання. Адже до якої категорії віднести, наприклад, Енергетичну стратегію України на період до 2030 року, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р., або Концепцію функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р., що не є в прямому сенсі прогнозами або програмами, але в той же час містять вказані властивості, залишаючись, у свою чергу, Стратегією та Концепцією?

Утім, аналізуючи змістовну частину зазначених державних програм, що визнана типовою формою викладення положень державної політики, слід зазначити, що саме цей інформаційний продукт має стати важливим і ключовим джерелом правотворчої діяльності держави у відповідній сфері законодавчого регулювання, а в більш широкому сенсі — джерелом організації правового впливу на відносини у сфері господарювання. (Слід виходити з того, що поняття «правовий вплив» є значно об'ємнішим за змістом, ніж поняття «правове регулювання», оскільки включає в себе цілу низку правових функціональних системних утворень, зокрема правозастосовну практику, законність, правопорядок тощо¹). Відтак мова має йти власне про правову політику держави у відповідних сферах суспільних відносин.

Слід зазначити, що в теорії права під правовою політикою, зокрема, розуміють науково обґрунтовану, послідовну та системну діяльність державних та недержавних структур зі створення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав

¹ Теория государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2004. – С. 308–309.

і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової державності та високого рівня правової культури і правового життя суспільства і особистості¹. Разом з тим необхідно констатувати існування підходів із більш широкою трактовкою поняття «правова політика», коли остання виступає складовою будь-якого напряму соціально-економічної політики держави, та вузької, коли таким об'єктом визнається лише юридична діяльність держави.

Законодавче закріплення феномену «правова політика» у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» здійснено в межах вузького розуміння, оскільки проведення державної правової політики в названому Законі сфокусовано навколо захисту прав і свобод людини від протиправних посягань, охорони громадського порядку, забезпечення виконання судових рішень, забезпечення фінансування утримання судів, матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів тощо. Як уявляється, такий підхід фатально знижує надзвичайно високий інструментальний потенціал категорії «правова політика» і до того ж фактично виводить за дужки такі її різновиди, як господарсько-правова, фінансова та податково-правова, еколого-правова, значну частину цивільно-правової, адміністративно-правової та інших. Практичне використання категорії «правова політика» в однопорядковому форматі з категоріями «економічна політика», «соціальна політика», «науково-технічна політика» тощо теоретично можливе, але абсолютно не виправдане з мотивів ігнорування надзвичайно потужного і головне, універсального інструментального потенціалу права, можливостей законодавчих засобів регулювання усього кола суспільних відносин. В інструментальному сенсі правова політика опосередковує значну частину усіх видів політики держави, що реалізуються саме в форматі правовідносин, і де правовідносини виступають її об'єктом.

Відтак державна програма економічного розвитку, що стосується, зокрема, усієї сфери господарювання, має стати джерелом формування відповідних положень передусім господарсько-правової, а також частково фінансово-правової, еколого-правової тощо політик держави. Важливо підкреслити, що сфера економічної політики, як і сфера господарювання, є значно ширшою, ніж сфера господарсько-правової політики, а тому логічно передбачає включення до свого змісту не тільки господарсько-правових засобів впливу, а й суміжного галузевого інструментарію.

¹ Правовая политика: Словарь и проект концепции / под. ред. А. В. Малько ; ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права». – Саратов, 2010. – С. 26.

Слід звернути увагу на те, що у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» серед вимог до змісту відповідних державних програм, у тому числі й галузевих, що містяться у ст. 8 та ст. 14 цього Закону, відсутні вказівки на обов'язковість програмної складової саме щодо правової та законодавчої політики. Однак будь-яка ґрунтовна актуалізація державою необхідності здійснення керуючого впливу на ту чи іншу сферу економічного життя логічно має забезпечуватися шляхом внесення таких змін до законодавства, що мають модернізувати відповідні існуючі правові режими господарювання. Адже право було і залишається основним інструментом впливу держави на суспільні відносини. Відсутність планів застосування саме правових засобів впливу вказує на сподівання розробників та посадових осіб обмежитись лише владними організаційними та ресурсними можливостями, що в цілому може дати лише разові і несистемні ефекти. Не випадково В. І. Кухар, що досліджував проблематику господарсько-правового забезпечення інвестиційної політики держави, зазначає що за своєю структурою Державна програма інвестиційного розвитку повинна містити щонайменше чотири обов'язкові складові: економічну інвестиційну політику; правову інвестиційну політику; законодавчу інвестиційну політику та організаційну інвестиційну політику¹.

Таким чином, необхідно зазначити, що положення економічної політики держави мають бути обов'язково трансформовані у формат щонайменше господарсько-правових засобів впливу у формат господарсько-правової політики. Це є необхідною умовою ефективності модернізації відносин господарювання, а відтак і ефективності функціонування національної економіки.

Отже, господарсько-правову політику держави можна визначити як функцію та інструмент діяльності держави, що полягає у визначенні змісту, методів та алгоритму її правового впливу на сферу відносин господарювання і яка реалізується шляхом встановлення такої конфігурації правового господарського порядку, що є суспільно необхідною на конкретному етапі розвитку національної економіки. У цьому сенсі слід зазначити, що фіксація форм реалізації державою економічної політики та її основних напрямів у главі 2 Господарського кодексу України потребує її розширення шляхом включення норм, що забезпечують інституалізацію саме господарсько-правової політики, вста-

¹ Кухар В. І. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. І. Кухар. – Х., 2008. – С. 6.

новлення її зв'язку із змістом та джерелами державної економічної політики та впливу на систематику правовідносин господарського порядку, зміст встановлених режимів господарювання. Сьогодні ж між положеннями економічної політики держави та правовим господарським порядком відсутня з'єднувальна ланка — господарсько-правова політика. Без неї концептуальна, програмна діяльність держави виявляється малоефективною, адже господарсько-правові засоби впливу, а не тільки регулювання, не отримують прямого функціонального призначення. У цих умовах основний тягар виконання державних програм покладається на організаційні та ресурсні заходи, які зазвичай виявляються малоефективними. Цілеспрямовані ж зміни у складі правового господарського порядку, якщо вони здійснюються кваліфіковано, забезпечують позитивний розвиток господарських відносин. У той же час таке завдання потребує особливої категорії спеціалістів, що мали б забезпечити названу ланку в процесі формування та реалізації державної політики. Ця діяльність полягає у кваліфікованому «перекладі» комплексу економічних завдань та заходів на мову правових форм та засобів реалізації господарсько-виробничих та організаційно-господарських відносин, що формують зміст правового господарського порядку в цілому. Згідно із ст. 5 Господарського кодексу України характер останнього формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання та державного регулювання макроекономічних процесів. У той же час можна зазначити, що власне правовий господарський порядок визначає політично та законодавчо забезпечені організацію та умови функціонування системи господарських правовідносин, впливаючи на їх спрямування, зміст, інтенсивність та ефективність, таким чином, що є необхідним та достатнім для реалізації комплексу публічних та приватних інтересів у сфері господарювання, для вирішення проблем суспільно-економічного розвитку країни.

Систематика суспільних відносин правового господарського порядку складається з:

– підсистеми встановлених законодавством та міжнародними зобов'язаннями України правових режимів господарювання, що забезпечують здійснення господарської діяльності в межах відповідних ринків, галузей, секторів, кластерів, видів виробництв та національної економіки в цілому, а також окремих фрагментів процесу господарювання;

– підсистеми правовідносин щодо забезпечення законності в сфері господарювання через запровадження механізмів господарсько-правової відповідальності її суб'єктів, механізмів попередження відповід-

них правопорушень, а також механізмів протидії тінізації та криміналізації господарської діяльності;

– підсистеми правовідносин щодо формування та реалізації державної економічної політики та окремих її напрямів через визначення змісту господарсько-правової політики в частині модернізації існуючих правових режимів господарювання та механізмів забезпечення законності в сфері господарських відносин.

Повертаючись до проблеми необхідної законодавчої інституціалізації такого специфічного виду діяльності, як формування економічної політики держави, що відокремлюється від механізму застосування організаційно-господарських повноважень у процесі практичної управлінської діяльності, виникає питання щодо обґрунтованості розміщення відповідного нормативного матеріалу в Господарському кодексі України. Адже правовідносини щодо формування цілісної системи прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць є згідно з преамбулою Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» складовою частиною загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. У цьому сенсі зв'язок із предметом господарсько-правового регулювання встановлюється. Однак виходячи із переліку учасників державного прогнозування та розроблення програм, а згідно із ст. 1 названого Закону України ними є — Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, визначити такі правовідносини, як організаційно-господарські неможливо, адже вони згідно із ст. 3 Господарського кодексу України «складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарської діяльності».

У цьому сенсі сам правовий механізм формування економічної політики має здебільшого «апаратний» характер і відповідає кваліфікаційним вимогам адміністративних правовідносин, що складаються за межами безпосереднього управлінського впливу на той чи інший об'єкт, але органічно пов'язані з його здійсненням¹.

¹ Див.: Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1997. – С. 84.

У той же час, враховуючи тісний змістовно-функціональний зв'язок між категоріями «економічна політика держави», «господарсько-правова політика», «правовий господарський порядок» та «правові режими господарювання», регламентація змістовних аспектів відповідних правовідносин, необхідних трансформацій власне інформаційного продукту, зокрема у Господарському кодексі України, є доцільною і виправданою. Більше того, вона потребує подальшої деталізації та модернізації. У цьому сенсі за аналогією виникає питання щодо розширення переліку видів самих господарських правовідносин. Симптоматичними щодо цього є спроби в Російській Федерації за умов відсутності кодифікації господарського законодавства компенсувати названу суспільно-правову проблему створенням галузі адміністративно-господарського права¹.

Усе наведене ще раз свідчить про надзвичайний потенціал господарського права та господарського законодавства до подальшого розвитку.

Задыхайло Д. Экономическая и хозяйственно-правовая политика государства: соотношение и законодательное обеспечение

Статья посвящена проблеме определения места деятельности государства в сфере формирования собственной экономической политики в системе законодательного обеспечения. Обращено внимание как на сам механизм формирования положений такой политики в системе государственного аппарата, так и на содержательные аспекты такой политики, которые могут и должны выполнить роль доктринального источника формирования хозяйственно-правовой политики, а также источника правотворческих усилий государства в сфере формирования модернизированного правового хозяйственного порядка.

Ключевые слова: экономическая политика государства; хозяйственно-правовая политика государства; правовой хозяйственный порядок; прогнозная и программная деятельность государства.

Zadykhailo D. Economic and commercial legal policy of state: correlation and law supplement.

This article is devoted to the problem of determination of the place of a state in a sphere of creation its own economic policy in a system of law regulation. Paid attention to both: the mechanism of building of the main principles of this policy in a system of state bodies and also to the content aspects of this policy, that can and must play the role of doctrinal source of law creation efforts of a state in a sphere of creation of a renovated legal commercial order.

Keywords: economic policy of state, commercial legal policy of a state, legal commercial order, prognosis and programmatic activity of the state.

¹ Див.: Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002.