

конфлікти, сприяючи досягненню соціального компромісу. Оскільки бідні, як і багаті, є громадянами, то влада повинна бачити свій обов'язок в тому, щоб проявити однакову турботу стосовно всіх категорій своїх громадян, дотримуючись при цьому законів розподільчої справедливості¹.

Усвідомлення Церквою своєї відповідальності за збереження стабільності і функціональності політичних і економічних систем сприяло тому, що, не поступаючись сталими цінностями правової держави, в суспільство вільного підприємництва вдалося привнести елементи соціальної орієнтованості, людяності. Це ознаменувало «поступовий, здійснюваний різними шляхами, засобами і темпами перехід від традиційного буржуазного суспільства... до громадянського суспільства соціальної демократії»². Зміни в сутності громадянського суспільства не могли не позначатися на державі. У зв'язку з цим слід зазначити, що виникнення теорії соціальної держави і заснованої на ній практики зрештою необхідно розглядати як фактор, що сприяв удосконаленню вчення про правову державу, збагаченню його змісту.

Безумовно, буде помилкою ототожнювати соціальні доктрини християнських церков і теорію соціальної держави, хоча в головному вони схожі. Самі церкви застерігають нас від цього. У той же час неприпустимо ігнорувати і недооцінювати їх позитивний вплив на процес розвитку соціальної державності як наприкінці XIX ст., так і в наш час. Зокрема, можна передбачити, що становлення вітчизняної моделі соціальної держави зазнає суттєвого впливу як зі сторони соціальної доктрини Католицької церкви, що домінує в західних регіонах, так і Української Православної Церкви Московського Патріархату, який розробив і прийняв у 2000 році власну доктрину. Такий вплив церков, як і інших інституцій громадянського суспільства, слід вітати, оскільки відомо, що державний лад лише тоді має міцні засади, коли ґрунтується на пануючих в суспільстві переконаннях та потребах.

¹ *Лев XIII*. Рерум новарум: Окружное послание Льва XIII о положении трудящихся. — С. 50.

² *Рабинович П. М.* Основи загальної теорії права і держави: Навчальний посібник. — К., 1995. — С. 43.

О. Г. Данільян, доктор філософських наук, професор, завідувач сектору Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Особливості державного управління в економічній сфері в перехідний період розвитку суспільства

Проблема мінімізації неминучих негативних наслідків перехідного етапу розвитку суспільства жорстко пов'язана з проблемою співвідношення «держава — суспільство», «державне управління — економічна діяльність».

При тоталітаризмі держава певною мірою виконувала функцію інтеграції суспільства, механізму розв'язання протиріч, яку в умовах демократії виконує ринкова економіка. Тому в процесі переходу від тоталітаризму до демократії одним із найважчих завдань є пошук оптимального на кожний конкретний етап трансформації співвідношення державного регулювання і саморегулювання ринкової економіки.

Ця проблема актуальна ще й тому, що в більшості пострадянських держав ще з часів перебудови існує міфологізований образ демократичної держави як органу, який зовсім не втручається в механізм саморегулювання ринкової економіки і взаємовідносин різних соціальних груп, наприклад підприємців і робітників. Ця антиетатична позиція принаймні є помилковою.

Нагальна потреба державного управління економічними процесами в перехідних суспільствах викликана також і тим, що в сучасних умовах відмінності у прибутках між підприємцями і найманими робітниками, а в широкому розумінні між багатими і найбільш бідними прошарками досягли розмірів, що загрожують соціальним вибухом. Так, наприклад, експертні оцінки фіксують, що диференціювання за прибутками груп населення в Росії вийшло на рівень 50:1 і вище (в західних країнах — 10:1). Якщо врахувати, що сім–вісім років тому ця відмінність оцінювалася як 3:1, то тенденція не викликає сумнівів. У посттоталітарній Росії, як втім і в Україні, інших посткомуністичних країнах визріває найгостріше соціально-економічне протиріччя між елітою, що являє собою різноманітні групи нових реальних власників, панівних в економічних відносинах, і величезною масою населення, позбавленої засобів до нормального існування.

Інше найгостріше економічне протиріччя перехідного періоду розвитку посттоталітарних держав пов'язане з перерозподілом або переділом так званої «загальнонародної власності», що в більшості посткомуністичних країн здійснюється під гаслами приватизації, повернення власності колишнім власникам. Нерідко в літературі цей перерозподіл ототожнюється з періодом первинного накопичення капіталу в країнах класичного капіталізму. Однак таке порівняння докорінно неправильне, бо, як справедливо зазначає М. Коликов, «у посттоталітарних державах відбувається — де в більш цивілізованих, де у відверто кримінальних формах — захоплення і розподіл капіталу, вже накопиченого суспільством»¹. Причому заперечення у дослідників, як правило, викликає не самий факт перерозподілу власності, а те, якими способами і засобами він здійснюється.

За даними американського банку «Си-Ес Ферст Бостон», близько 70% російської державної власності розпродано за абсурдно заниженими цінами. Так, наприклад, російські нафтові компанії продають діючі родовища нафти усього за 4 центи за барель, який видобувається на них, що в 176 разів мен-

¹ Коликов Н. Россия в контексте глобальных перемен // Свободная мысль. — 1994. — № 2. — С.11.

ше за північноамериканські ціни (7,06 долара за барель). Телефонні компанії продаються по 116,62 долари за лінію, що становить мізерну частку від суми в 637 доларів у Північній Америці і 2 083 долари в Угорщині. За свідченням представника названого банку Б. Джордана, компанія типу «Єдині енергосистеми», що виробляє ту ж кількість кіловат електроенергії у США, коштувала близько 49 мільярдів доларів, у Центральній Європі — понад 30 мільярдів. У Росії ж вона продана всього за 200 мільйонів доларів, тобто менше ніж за один відсоток від її реальної вартості¹. Не менш жахливі приклади такої «приватизації» можна навести з практики економічних перетворень в інших сучасних посттоталітарних державах. Така «приватизація», що не має виправдання за своєю суттю і метою є колосальною спекулятивною операцією, внаслідок якої відбулася криміналізація економіки цих країн, розпад їх на ворогуючі класи і соціальні групи, виникнення в них найгостріших соціально-економічних протиріч.

Серйозний конфліктний потенціал у посттоталітарних системах містять економічні відносини, що складаються між владними структурами і підприємцями середнього і малого бізнесу. Основними причинами цього є корупція, множинність і суперечливість законів і підзаконних актів, регулюючих підприємницьку діяльність, невизначеність функцій державних службовців і їхніх вимог до підприємців тощо.

Таким чином, необхідність певного державного втручання в суспільне життя, у розвиток економіки перехідного суспільства є очевидною. Наскільки держава може втрутитися в процес перетворень і контролювати його, ось що може бути предметом дискусії. Так, наприклад, М. Фридман припускає, що в посттоталітарному суспільстві державне управління має бути суворо обмежене його основними функціями: охороною законності й порядку, включаючи нагляд за виконанням приватних контрактів; підтриманням судової системи; встановленням «правил гри» на економічному просторі, включаючи визначення приватної власності².

¹ Независимая газета. — 1994. — 10 ноября. — С. 4.

² Фридман М. Четыре шага к свободе // Общественные науки и современность. — 1991. — № 3 — С. 17.

Інші дослідники, зокрема М. Маколі¹, В. Шилов², відстоюють ідею, що сильна влада й порядок неможливі без сильної держави, а І. Клямкін стверджує, що більшість країн у період переходу до сучасної ринкової економіки потребують авторитарного правління³.

На думку автора, спроби теоретичного прогнозування ступеня державного втручання в суспільне життя абстрактної соціальної системи — заняття малопродуктивне. Занадто різноманітні економічні типи й моделі склалися в посттоталітарних країнах, щоб спробувати заочно визначити цю змінну величину. Одне є зрозумілим, що за відсутності вільної ринкової економіки, яка запускає саморегулюючі механізми, не існує іншого засобу управління перехідними процесами, як за допомогою державного регулювання. Його ступінь та оптимальність визначаються багатьма чинниками: рівнем розвитку ринкової економіки в конкретній країні, зрілістю громадянського суспільства, укоріненням демократії в соціальному середовищі і т. ін.

Державне регулювання існує в усіх типах політичних режимів, починаючи з тоталітарного і закінчуючи ліберально-демократичним. Природно, що рівень цього регулювання істотно відрізняється: від прямого диктату (диригування) плановим господарством при соціалізмі до плавних методів регулювання (впливу) в ліберально-демократичних системах. У будь-якому разі держава поряд зі своїми класичними функціями: підтримання законності, правопорядку і справедливості, як підкреслює К. Ростіашвілі, «неодмінно повинна виступати або як прямий економічний регулятор, або як гарант деяких форм регулювання, виявляючи існуючий в суспільстві політичний дискурс»⁴. Таким чином, однією з головних функцій держави є «оптимізація» правил гри, відповідно до

¹ *Маколі М.* Становление новой российской государственности: опыт прогноза // Полис. — 1993. — № 3. — С. 36.

² *Шилов В.* Социалистический консерватизм в посткоммунистических обществах // Свободная мысль. — 1995. — № 3. — С. 71.

³ *Клямкин И. М.* Какой авторитарный режим возможен сегодня в России? // Полис. — 1993. — № 5. — С. 51.

⁴ *Ростіашвілі К. Д.* Государственное регулирование в либерально-демократической системе // Полис. — 1996. — № 6. — С. 66.

яких у цей період часу будуються економічні і соціальні відносини, що поєднують суб'єктів, котрі протистоять один одному в різних сферах життя суспільства, в єдиний соціальний простір, соціальну систему. Наприклад, в умовах ринкової економіки стабільність соціальної системи, консенсус між її основними соціальними групами досягається шляхом перерозподілу прибутків між працею і капіталом на користь соціально уразливих категорій населення, який здійснюється регулюванням з боку держави. Це регулювання може набувати таких форм: банківське законодавство, контроль за емісією грошей і цінних паперів, колективний договір, соціальне законодавство, створення спеціалізованих інститутів (наприклад, Комісія з цінних паперів і бірж у США) тощо.

До інститутів державного регулювання також належать бюджетна політика, індустріальна й аграрна політика, протекціонізм, мито, квоти і т. ін.

Одним з варіантів ліберально-демократичного підходу до попередження соціальних протиріч у сфері праці є визначення державою обов'язкових мінімумів щодо зарплати, техніки безпеки, умов праці (котрі, як правило, мають тенденцію до підвищення рівня на користь робітника) і обов'язкового максимуму щодо тривалості робочого часу.

Важливим моментом для розуміння сутності державного управління у сфері економіки є проблема регулювання економічних інтересів суб'єктів перехідного суспільства.

Відомо, що економічні відносини кожного суспільства виявляються, передусім, як інтереси, які повною мірою стосуються й економічних суперечностей. Адже кожна економічна суперечність визначається як протиріччя між економічними інтересами суб'єктів, а його розв'язання припускає гармонізацію, узгодження протилежних інтересів. Інтерес одного суб'єкта повинен поєднуватися з інтересами іншого суб'єкта, з яким його пов'язують економічні відносини. До того ж узгодження інтересів у сфері виробництва ні в якому разі не означає їхнього повного збігу, виключення конкуренції, боротьби в рамках правового поля між суб'єктами виробництва, що закономірно призводить до його монополізації, згасання стимулів розвитку і, зрештою, до економічного краху.

Зразком використання конкуренції для підйому економіки перехідного суспільства є економічна теорія, розроблена Л. Ерхардом, що обіймав посаду міністра народного господарства в післявоєнній ФРН. Суть його концепції резюмувалася положенням: «Народне господарство, засноване на конкуренції, є кращою формою господарювання як з точки зору економічного, так і з точки зору демократичного принципу. Держава повинна втручатися в життя ринку тільки такою мірою, яка необхідна для підтримання роботи механізму конкуренції або для контролю тих ринків, на яких умови цілком вільної конкуренції нездійсненні». З цього положення випливає, що «законодавець повинен вважати своїм завданням елімінацію факторів, що порушують хід ринкових операцій, для чого необхідно: а) зберігати вільну конкуренцію в якомога більшому обсязі; б) на тих ринках, де конкуренція не може бути повністю здійснена, перешкоджати зловживанням потужних господарських груп; в) для цієї мети заснувати державний орган контролю, а якщо необхідно, то і для впливу на хід ринкових операцій»¹. Така відкрита антимонопольна настанова економічної концепції Л. Ерхарда викликала постійну, послідовну боротьбу з тенденцією до монополізму в економіці, що стала одним з найважливіх факторів швидкого піднесення економіки посттоталітарної ФРН.

Аналіз історичного досвіду різних країн, які ефективно вирішили проблеми перехідного періоду, щодо використання засобів державного управління дозволяє сформулювати основні завдання в цій галузі:

1) це відмова від політики «невтручання» в економічні й соціальні сфери, економічне управління «м'якими засобами» без управління галузями і підприємствами безпосередньо;

2) це проведення сильної соціальної політики держави в галузі охорони здоров'я, пенсійного забезпечення; попередження маргіналізації більшої частини населення;

3) це опора під час проведення економічних реформ на приватну ініціативу, трансформація «дикого ринку» в ринкову економіку;

¹ Эрхард Л. Благосостояние для всех: Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1991. – С. 161–166.

4) це прийняття соціально орієнтованого законодавства, що дозволить скоротити «ножиці» економічної і соціальної нерівності шляхом установлення загальних правил з перерозподілу прибутків, контролю за рівнем цін, вартістю робочої сили, природними монополіями; проведення справедливої приватизації, в результаті якої з'являється середній клас; стандартизація норм оплати праці і колективних угод у різних галузях виробництва тощо;

5) це допомога в становленні сильного й організованого профспілкового руху, об'єктивно необхідного різним соціально-професійним категоріям як противага егоцентристським прагненням великого бізнесу, що в перспективі повинен стати гідним партнером держави у вирішенні суспільно корисних завдань;

6) це захист вітчизняного виробника від транснаціональних корпорацій, які демпінговими цінами прагнуть знищити економіку в перехідних країнах і завдяки цьому поставити їх на коліна; зниження податків до раціонального рівня;

7) це проведення вмілої ідеологічної роботи з консолідації суспільства на патріотичних (а не націоналістичних) засадах, зміцнення солідаристських і підприємницьких настанов у суспільній свідомості;

8) це боротьба з корупцією на всіх рівнях влади, з криміналізацією суспільства;

9) це створення опосередкованих структур, які могли б виконувати роль медіаторів (світових посередників) у розв'язанні конфліктів між соціальними верствами. Наприклад, у США таких державно-управлінських структур, що займаються регулюванням соціально-економічних відносин (у тому числі й трудових конфліктів), налічується 14. Причому шість з них створені в останні десятиліття. Найбільш відомими з них є Національне управління з трудових відносин (НУТВ) і Федеральна служба посередництва і примирення (ФСПП). Цим службам, як вважають американські аналітики, вдалося значною мірою вплинути на формування сучасної культури соціальних відносин і політичної поведінки у США, перетворити прагнення до мирного, ненасильницького розв'язання

соціальних протиріч, конфліктів на одну з основних цінностей американського суспільства¹.

Таким чином, трансформація суспільства від тоталітаризму до демократії передбачає зміну характеру співвідношення «держава—суспільство», «держава—економіка» від диктаторського, що припускає відношення типу «панування—підпорядкування», до партнерського, при якому державний вплив на суспільство повинен становити макросоціальний процес визначення способів задоволення потреб і реалізації інтересів різних соціальних суб'єктів при додержанні головної вимоги — гарантії підтримання базового консенсусу в системі комунікації цього соціуму.

¹ Ростиашивили К. Д. Государственное регулирование в либерально-демократической системе. — С. 79—80.

Д. В. Задихайло, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач сектором Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Економіко-правові передумови формування інвестиційного законодавства України

Законодавство щодо інвестиційної діяльності нараховує понад 10 років. Його складають Закон України від 18 вересня 1991 року «Про інвестиційну діяльність» на ряд нормативних актів. Нині це законодавство, особливо його публічно-правова складова, є сьогодні розгалуженою, внутрішньо багатofункціональною структурою з великим нормативно-правовим масивом.

Вектор державної інвестиційної політики за цей час кілька разів змінював свій напрямок, а разом з ним коригувалися склад і зміст інвестиційного законодавства, аж до радикальної зміни деяких його важливих фрагментів.

Навіть при поверховому погляді на законодавство будь-якої країни можна знайти не тільки інститути, що характеризуються особливою стабільністю й автономією від динаміки соціально-економічного середовища (наприклад, інститут спадкування, що проіснував у старому Цивільному кодексі практично сорок років без змін), але і такі, котрі настільки органічно пов'язані з економічним середовищем, що навіть невеликі зміни його стану вимагають негайного