

ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Д. Задихайло, доцент НЮА України

Стратегія держави в системі законодавчого регулювання економічних відносин

Слід з самого початку визначити, що прийняття Цивільного та Господарського кодексів України спричинило у середовищі юристів-науковців та практиків певний сплеск емоцій, які не завжди були висловлені в тактовній і, головне, конструктивній формі. Якщо ж залишити ці емоції за дужками дискусії, то слід погодитись із тим, що співіснування в системі законодавства України двох цих кодифікованих нормативно-правових актів як таких не містить у собі нічого протиприродного і є об'єктивним законодавчим відображенням системного характеру функціонування реальних економічних відносин.

По-перше, необхідно звернути увагу на те, що саме така конфігурація законодавчого забезпечення сучасних економічних відносин може і повинна забезпечити всебічне врахування в єдиному правовому механізмі надзвичайно складного комплексу приватних та публічних інтересів, що має бути спрямований в напрямку реалізації цілісної національної стратегії економічного розвитку, відповідної економічної політики держави в межах парадигми економічних відносин ринкового типу. Неприємним парадоксом є констатація відсутності саме такої стрижневої національної економічної стратегії, що мала б максимально узгоджений соціальний характер, максимальний рівень юридичної сили свого правового закріплення, максимально можливий за тривалістю реальний період розвитку, що є об'єктом визначеної економічної політики. (Треба зауважити, що спроби сформулювати концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку та саму стратегію такого розвитку мали місце, зокрема, в 2002 та 2004 рр., за ініціативою державного керівництва країни. Але відповідні документи не одержали характеру нормативно-правового імперативу, який мав би стати головним керую-

чим юридичним компонентом усієї системи законодавства в цій сфері, що визначав би її зміст та спрямування розвитку)¹.

Враховуючи те, що в такому становищі є до певної міри і провина суспільних наук, наукової гуманітарної еліти, в процесі законотворчих робіт та наукових досліджень, що стосуються більш детального рівня суспільних відносин в економіці, слід виходити із презумпції щонайменше віртуального існування такої стратегії і необхідності забезпечити державі відповідні потенційні і реальні можливості впливу на поведінку суб'єктів господарювання. Власне спроба систематизації засобів державного регулювання господарської діяльності, що наведена у главі 2 розділу I ГК України, хоча і є неповною і такою, що потребує розширення та вдосконалення, але в той же час за рахунок своєї універсальності може виступати як певна база (арсенал) господарсько-правових засобів, з яких у процесі правотворчості і треба конструювати, зокрема галузеві, а інколи і кластерні господарсько-правові механізми. Засобами ж законодавчої техніки можна було б окремо «настроювати частоту та амплітуду» їх застосування. За таких умов законодавство в сфері регулювання економічної діяльності одержало б певну гнучкість, і проголошена та прийнята як обов'язковий нормативно-правовий акт і системоутворюючий документ стратегія не викликала б законодавчого шоку в зв'язку з необхідністю термінових і масштабних законотворчих робіт.

По-друге, порівняння законодавчої техніки виконання між кодексами не можуть бути підставою для закликів до скасування менш досконалого, ігноруючи його функціональне призначення. Слід враховувати також і той факт, що за основу ЦК України було взято ЦК Нідерландів, який сам є результатом тривалої роботи, в тому числі й з узагальнення європейського досвіду регулювання особистих майнових відносин. ГК України є здебільшого вітчизняним продуктом, що розроблений за короткий строк у нових історичних умовах, і це слід враховувати і концентрувати зусилля на вдосконаленні рівня правового регулювання, усуненні його змістовних і технічних дефектів. ГК, предмет його регулювання значно більшою мірою, ніж ЦК, мають залишатися «вітчизняними» у порівняльно-правовому сенсі.

По-третє, дублювання законодавчого регулювання достатньо змістовних типів суспільних майнових відносин, зокрема таких, як корпоративні або підприємницькі договірні, ставлять під сумнів моністичний підхід до законодавчого регулювання приватноправових відносин, що є

¹ Див.: Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. – 2002. – № 100. – 4 черв.; Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / Авт. кол.: А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. – К., 2004.

надзвичайно чутливим питанням з огляду на вітчизняні традиції, що склалися. Слід, однак, зауважити, що відповідальні рішення мають прийматися в площині ефективності правового регулювання, ефективності реалізації економічної політики держави, системності правового і законодавчого регулювання, а міркування «корпоративних інтересів» не можуть бути покладені в їх основу.

Треба усвідомлювати, що характер і зміст правового регулювання ринкових економічних відносин мають виявляти себе не в одній окремо взятій ізольованій лабораторії, а в цілком конкретній державі Україна в умовах власних соціокультурних динамічних чинників і глобалізації світового економічного простору, де транснаціональні корпорації є головними бенефіціарами такого світового господарського порядку. В умовах надзвичайної динаміки споживання основних видів сировини, особливо енергоносіїв, та революційних змін — переходу до нових технологічних укладів науково-технічного забезпечення економічної діяльності, становлення інформаційного способу виробництва, будівництва економік інформаційного типу — тільки і має аналізуватися проблематика правового регулювання української економіки. В цьому контексті новий світовий порядок поділу праці не гарантує країнам-аутсайдерам навіть можливостей забезпечити нормальну життєдіяльність суспільства. Саме тому за останні 50 років ми є свідками застосування окремими країнами численних стратегій економічного розвитку, таких, наприклад, як стратегія «використання природних ресурсів», стратегія «переслідування (“копіювання”»), стратегія «лідерних технологій», «проривна» стратегія тощо. Слід підкреслити, що це дійсно творче досягнення в галузі державного менеджменту залежно від регіональних особливостей набуває надзвичайно індивідуалізованих форм. Так, нові індустріальні країни Південно-Східної Азії, включаючи Китай, з метою здійснення індустріалізації зразково ефективно реалізували стратегію «наздоганяючого розвитку», яка в свою чергу мала етапи «імпортозаміщуючого» і «експортноорієнтованого» варіантів. Останній варіант мав внутрішню градацію розвитку під назвою «ступенева технологічна індустріалізація». В сучасних умовах деякі елементи стратегії «наздоганяючого розвитку» неминуче зберігаються в економічній політиці, і сьогодні, однак, центр стратегії переміщується з завдань індустріального розвитку на вирішення питань науково-технічного прогресу, інформатики, ефективності і конкурентоздатності народного господарства, якості економіки і життя населення ¹.

¹ Див.: Шабалин В. И., Линь Ифу, Цай Фан, Ли Чжоу. Китайское чудо: стратегии развития и экономическая реформа. – М., 2001. Рецензии // Проблемы Дальнего Востока. – 2001. – № 5. – С. 171.

В цілому «експортноорієнтована стратегія» розвитку країн Південно-Східної Азії доповнюється стратегією «сучасного новоіндустріалізму», що має на меті формування «нової економіки», яка базується на знаннях та інформаційних технологіях, сталих інвестиціях в підвищення якості людських ресурсів. Важливим завданням для азійських країн, включаючи КНР (на противагу неоліберальним проектам постіндустріалізму) є необхідність пошуку оптимальних варіантів сполучення етатизму (участі держави в економіці) і ролі ринкових механізмів у розвитку економіки та постіндустріального суспільства¹. (Безперечно, історія СРСР свідчить про власний досвід застосування економічних стратегій, але це стратегії суто адміністративної економіки, які в чистому вигляді не можуть бути запозичені.)

Таким чином, суспільний запит на потужну економічну політику держави та політику по основних її напрямках є невід'ємною частиною, невід'ємним чинником правового господарського порядку, який згідно з ст.5 ГК України формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин та державного регулювання макроекономічних процесів, з огляду на конституційну вимогу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної демократичної, соціальної, правової держави.

Отже, проблема правового механізму забезпечення формування і реалізації економічної політики держави та конституційної відповідальності вищих органів держави за недосягнення визначених соціально-економічних індикаторів її виконання є питанням не дискусії, а конституційно-правової й адміністративно-правової формалізації.

Зважаючи на таку високу суспільну значущість стратегічного державного керівництва економічним розвитком країни, а відтак, і її життєвою перспективою, високими є і суспільна ціна ефективного правового механізму формування та реалізації економічної політики, її зв'язок із станом та напрямами розвитку поточного законодавства в сфері економічних відносин. Сьогодні в вітчизняному законодавстві існує певний комплекс правових норм у вигляді низки нормативно-правових актів, присвячених правовій регламентації цього соціально-правового феномена. Проблема ж полягає у необхідності перетворення цього комплексу на ефективний, системний, правовий, досконало законодавчо забезпечений механізм.

На теперішній час названий комплекс складається, по-перше, з норм Конституції України. Так, згідно з ст. 85 Конституції до повноважень

¹ Див.: *Потапов М. А.* Внешнеэкономическая модель развития стран Восточной Азии. – М., 2001. – С. 175.

Верховної Ради України віднесено, зокрема, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а також затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку. Стаття 116 Конституції визначає обов'язки Кабінету Міністрів України забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, освіти, науки тощо. Цією ж статтею на Кабінет Міністрів покладено обов'язок розробляти та здійснювати загальнодержавні програми економічного розвитку України. Відповідно до ст. 100 Конституції обов'язок розробки основних засад грошово-кредитної політики покладено на Раду Національного банку України тощо. Слід звернути увагу на те, що поняття «економічна стратегія» як окрема категорія, «промислова політика», «кінноваційна політика», на жаль, не ввійшли до апарату конституційно-правового регулювання.

Суттєво цю прогалину заповнено нормами ГК України, в якому в ст. ст. 9, 10 визначено форми реалізації державою економічної політики та основні напрями економічної політики держави. ГК виділяє: довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну політику, визначає відповідно зміст економічної стратегії та економічної тактики як складових економічної політики, а також форми правового закріплення економічної політики через прогнози і програми економічного розвитку України, окремих регіонів тощо. Важливою є також фіксація в ГК кола основних напрямів економічної політики, кожен з яких є її складовою частиною. (Цей перелік значно ширше, ніж ті напрями, що зафіксовані в Конституції України.) На виконання вимог ст. 11 ГК функціонально спрямоване законодавче регулювання, передбачене в законах України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» (який був прийнятий у 2000 р., тобто значно раніше, ніж ГК) та «Про державні цільові програми». В свою чергу механізм реалізації норм цих законів передбачено у постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. за № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету».

До механізму формування і реалізації державної економічної політики слід віднести власне і систему органів держави, що зобов'язані розробляти відповідні програми, розглядати і затверджувати, контролювати виконання, робити висновки у випадках невиконання програмних положень тощо. Серед цих органів слід особливо назвати Міністерство промислової політики України та Міністерство економіки України, хоча практично кожне, зокрема галузеве, міністерство повинно займатися

розробленням галузевої політики і плануванням розвитку галузі. Так, відповідно до Положення «Про міністерство промислової політики», затвердженого Указом Президента України від 21 вересня 2001 р., на це міністерство покладено: підготовку пропозицій щодо формування державної промислової політики; реалізацію державних програм розвитку промисловості; розроблення прогнозів виробничо-технічного та фінансово-економічного розвитку промислового виробництва; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості тощо. На Міністерство економіки України згідно з Указом Президента України від 12 травня 2005 «Про Міністерство економіки України» покладено завдання: участі у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку України; прогнозів економічного і соціального розвитку; участі у формуванні державної регіональної політики; забезпечення проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, державної економічної політики щодо інтеграції України у світову економіку; розроблення стратегії і механізмів реалізації державної структурної, інвестиційної та інноваційної політики; забезпечення реалізації державної цінової політики тощо.

Безперечно, що хронічна відсутність в системі законодавства Закону України «Про Кабінет Міністрів України» не дозволяє утворити необхідну системну узгодженість на основі розподілу компетенції між Кабінетом Міністрів, міністерствами і відомствами та регіональними органами публічної влади щодо цілісного процесу формування, прийняття, реалізації та контролю за виконанням державних програм, через які здійснюється економічна політика держави.

Проте слід зазначити, що прийняття відповідних програм є не єдиною правовою формою об'єктивації і функціонування такої політики. Важливим напрямом реалізації політики, в тому числі через програми розвитку, є визначення напрямів законотворчої діяльності, через які справляється прямиий вплив на правове поле, правовий режим функціонування економіки. Прикладами такої категорії «інструментальних» законів є, наприклад, низка законів про державну підтримку господарської діяльності в окремих галузях економіки або на окремих видах виробництва. Це, зокрема, закони України «Про розвиток автомобільної промисловості України», «Про заходи державної підтримки суднобудівної промисловості України» та ін.

Важливу роль у контексті аналізованого питання відіграє спеціальна за своїм призначенням категорія законів України, таких як «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного

комплексу» та ін., через які справляється прямий або опосередкований вплив на зміст правового регулювання в тому чи іншому секторі економіки відповідно до завдань, визначених у державних програмах.

Важливою формою державного контролю за процесом формування та виконання названих програм є відповідні постанови Верховної Ради України, що приймаються за результатами слухань інформації Кабінету Міністрів України про діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення і виконання тих чи інших державних програм.

21 червня 2005 р. постановою Верховної Ради України було схвалено Рекомендації парламентських слухань «Законодавче забезпечення сучасної економічної політики в умовах конституційної реформи». Цими Рекомендаціями визначено «необхідність вдосконалення законодавчого забезпечення функціонування органів державної влади, зокрема в питаннях стратегічного планування економічного та соціального розвитку. Нагальним завданням є вдосконалення інструментів моніторингу, довгострокового та середньострокового прогнозування, планування та інших засобів програмно-цільового підходу до визначення економічної політики держави». Однією з рекомендацій Верховної Ради України є необхідність забезпечити системне вдосконалення законодавства з питань економічної політики держави.

Як уявляється, такими напрямками мають стати:

1) визначення обов'язку держави мати в постійному режимі систему програм, зокрема економічного розвитку. Така системність передбачає визначення ієрархії напрямів економічної політики, щонайменше — їх співвідношення, відповідно і системність, ієрархічність програмування економічного розвитку;

2) необхідно визначитись у законодавстві з рівнем і форматом правового закріплення стратегії економічного розвитку та прогнозів економічного розвитку регіонів, секторів, країни в цілому в контексті світогосподарських процесів;

3) слід створити цілісну систему державного планування, що має координуватися з єдиного центру. Планування в умовах ринкової економіки не є тотожним діяльності «Держплану СРСР», але має виконувати також дуже важливу і відповідальну функцію, а тому вимагає відповідного організаційного забезпечення.

Дуже важливо усвідомлювати, що необхідність мати максимально формалізований системний державно-правовий механізм формування і реалізації економічної політики держави є суворою необхідністю, що базується на реаліях вітчизняного соціального середовища. Звичайно, проблема стратегічного планування не завжди передбачає широке ін-

формування щодо неї усього кола зацікавлених суб'єктів. Але слід констатувати, що в Україні не склалася патріотично налаштована, соціально відповідальна економічна еліта, яка за рахунок ідеологічного і аксіологічного консенсусу спроможна впроваджувати національну економічну стратегію в, так би мовити, неюридичному форматі. Тому економічна стратегія держави як квінтесенція її економічної політики повинна одержати законодавчу форму своєї фіксації на рівні окремого конституційного закону. Саме така новела може виконати функцію «страхування» обраного економічного курсу держави від наслідків зміни її політичного керівництва, коливань політичної кон'юнктури, лобістського тиску різного роду місцевих або іноземних економічних та неекономічних угруповань тощо. Зрозуміло, однак, що передумовою такого кроку має бути закріплення цілісної системи економічного прогнозування та програмування на новому змістовному рівні, який і може бути забезпечений в процесі систематизації законодавства при підготовленні пропонуваного в Рекомендаціях парламентських слухань Кодексу економічного планування. При цьому важливо забезпечити раціональне співвідношення цього Кодексу з ГК України;

4) особливі вимоги в контексті досконалості законодавчої техніки мають бути поставлено до змісту державних програм, а саме: до чіткості й об'єктивності закладених соціально-економічних індикаторів, що дозволили б оцінювати діяльність Уряду, міністрів, голів державних адміністрацій, особливо в контексті конституційної реформи. До Конституції України та законодавства, що регламентує статус та діяльність вищих органів державної влади, слід внести доповнення, котрі б передбачали підстави юридичної, зокрема конституційно-правової, відповідальності за наслідки управлінської діяльності, в тому числі з виконання взятих на себе зобов'язань, зафіксованих у показниках державних програм економічного і соціального розвитку;

5). формат програмних документів повинен включати в себе обов'язкові вимоги до структури і змісту програм, які мають бути спрямовані таким чином, щоб кожний захід, кожен показник, якого планується досягти, були «забезпечені» відповідним напрямом і строками здійснення законотворчих робіт, щоб в кінцевому плані організаційні зусилля держави збіглися із змінами у нормативно-правовому середовищі і вже сукупно (сінергетично) впливали на зміст суспільних відносин у бажаному напрямі.

Торкаючись змістовних аспектів державної економічної політики та правового забезпечення її функціонування, слід зауважити, що ключовими якісними характеристиками національної економічної стратегії є не окремий тип господарсько-правового порядку, що може функціону-

вати або в ліберальному, або в регульованому, або в мобілізаційному режимах. Це має бути мікст-правова форма з відповідним вже напрацьованим арсеналом господарсько-правових засобів, в першу чергу державного регулювання ринкових відносин, який дозволив би державі залежно від внутрішньої та зовнішньої ситуації оптимізувати управління економікою на тих засадах, що є найбільш ефективними у масштабі як усєї економіки, так і окремих її секторів та кластерів.

Можливість застосування мобілізаційних режимів функціонування економічних відносин не слід протиставляти цінностям ринкової організації економічного життя. По-перше, такий режим може бути затребуваним у результаті різнорідних за своїм характером зовнішніх і внутрішніх явищ, певна частина з яких передбачена законами України «Про основи національної безпеки України» і «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». По-друге, функціонування, наприклад, електроенергетичної галузі відповідно до Закону України «Про електроенергетику», в країні уже багато років відбувається, якщо не в мобілізаційному режимі, то в режимі надзорського державного регулювання, але після цілої серії експериментів 1990-х років такий режим слід визнати функціонально виправданим і оптимальним, незважаючи на його можливі оцінки з боку ринкових фундаменталістів.

Саме тому надзвичайно важливо і для економістів, і для юристів (не тільки господарників) визначитись з ієрархією публічно-правових цінностей, чинників, пріоритетів, з позицій яких ми і підходимо до формування бажаних правових режимів функціонування тих чи інших економічних відносин, створення правового господарського порядку.

В цьому контексті треба особливо наголосити на необхідності правового, в тому числі конституційно-правового, закріплення категорій «національного економічного» і окремо «національного інформаційно-інтелектуального» суверенітету українського народу. Сьогодні, як ніколи, зрозуміло, що завдяки тільки політичному суверенітету неможливо забезпечити не тільки економічні, а й соціальні і особисті права громадян. Категорії «національного економічного суверенітету» кореспондує категорія «економічна влада». (Знову парадокс. Політична влада є об'єктом конституційно-правового регулювання, а економічна — ні.) Адже право власності (корпоративні права) щодо засобів і факторів виробництва наділяє власника економічною владою — правом розпорядження ними та присвоєння результатів їх підприємницького використання. Таким чином, у суспільстві в якому фактори виробництва одержали соціальну форму капіталу, володіння ним означає причетність до економічної влади. Відповідно зростання масштабів капіталу означає

розширення меж економічної влади його власника, що фактично тягне за собою посилення впливу на владу політичну¹.

Слід зазначити, що система державної реєстрації нерухомості і прав власності на неї, система реєстрації прав власності на іменні цінні папери тощо утворює певні можливості для загальносоціальної діагностики стану національного економічного суверенітету, кількісної й якісної характеристики стану економічної влади українського народу. Розмірковуючи в контексті економічної політики держави, вважаємо, що логічний ланцюг правових та ідеологічних категорій «національний економічний суверенітет», «економічна влада Українського народу» необхідно доповнити «народним капіталізмом» як бажаним механізмом (моделлю) організації економічних відносин, у межах якої органічно реалізуються і економічна влада, і економічний суверенітет народу.

Отже, формування правового економічного порядку, який забезпечив би економічну і соціальну перспективу українському народу й Українській державі, слід шукати не на шляху будівництва ринкової економіки за будь-яку ціну, а на шляху будівництва такої економіки, яка б забезпечувала національний економічний суверенітет, національну економічну владу, національну економічну безпеку, національні економічні інтереси Українського народу.

Надійшла до редколегії 10.12.05

Ю. Атаманова, кандидат юридичних наук (НЮА України)

Правові засоби здійснення державної інноваційної політики

Останнім часом все гостріше постає питання реалізації інноваційної стратегії розвитку національної економіки, бо з кожним роком на тлі зношення основних фондів, недостатності державного фінансування фундаментальної та прикладної наук, обмеженого приватного інвестування в оновлення та освоєння нових виробництв Україною не тільки втрачається наявний науково-технологічний капітал, а й значно збільшується відставання від рівня виробництва та соціально-економічного життя розвинутих країн світу. Як зазначає Г. Бромберг, країни, що від-

¹ Див.: *Хохлов Н. П.* Экономическая политика: Учеб. пособ. – Х., 2005. – С. 36–37.