

УДК 346.22:332.021

ДЕРЖАВНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ТА ЗАВДАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Д. В. Задихайло, доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри господарського права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Присвячено проблемі взаємозв'язку між економічною політикою держави та правовим регулюванням економічних відносин. Проблема розглядається в контексті як необхідності забезпечити функціонування економічної політики у визначених правових формах, так і формування завдань економічної політики щодо вдосконалення змісту господарсько-правового регулювання.

Ключові слова: *економічна політика держави, господарсько-правова політика, конституційний економічний порядок, об'єкти господарсько-правового регулювання.*

Постановка проблеми. Прийнятий у 2010 р. Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» закріпив принципи, пріоритети та засади внутрішньої і зовнішньої політики в окремих сферах суспільного життя, у тому числі в економічній сфері.

На жаль, за своїм змістом цей Закон не може сприйматися як такий, яким створено цілісний, розрахований на стабільне функціонування механізм формування та реалізації політики держави, зокрема економічної. Цей нормативно-правовий акт доцільно сприймати в контексті здійсненої фіксації кола тактичних і стратегічних завдань, які суспільство і держава поставили на порядок денний як цілі власної діяльності, у першу чергу органів державної влади. Разом із тим самого механізму формування такої політики, корекції та перегляду її положень з урахуванням змін у суспільно-економічному та суспільно-політичному житті і тим паче – механізму реалізації політики самим Законом не передбачено. У зв'язку з цим слід наголосити на тому, що сьо-

годні названі аспекти або врегульовано на рівні регламентації компетенцій різних органів державної влади, або являють собою своєрідний публічно-правовий звичай організації апаратної роботи, що можна віднести до своєрідного ноу-хау державного менеджменту. Тим не менш суспільна ціна політично і предметно вивіреної політики держави, зокрема в економічній сфері, є надзвичайно високою. Саме тому ця сфера діяльності держави має бути забезпечена правовим механізмом її реалізації через формування необхідного або системну модернізацію існуючого нормативно-правового регулювання економічних відносин, з'ясування ролі і можливостей держави щодо застосування засобів державного регулювання та державної підтримки, а також реально впливати на їх розвиток, забезпечуючи публічно-правові імперативи.

Формулювання цілей. Нагальною вбачається потреба у створенні цілісного, універсального, правового механізму формування та реалізації державної політики як такої, що і є метою статті. Слід одразу зазначити, що такий механізм має міжгалузеву правову природу, адже його основні складові знаходяться за своєю значущістю у сфері конституційно-правового регулювання, а зрештою його можна визначити як міжгалузевий нормативно-правовий комплекс. Так, реалізації окремих напрямів політики держави – економічної, соціальної, гуманітарної, інформаційної та ін., які в подальшому трансформуються у форми та засоби господарсько-правової, фінансово-правової, еколого-правової її політики тощо, кореспондують відповідні інститути галузей права та законодавства, а також конкретні органи державної влади з відповідною компетенцією.

Отже, необхідно виділити загальний універсальний механізм формування державної політики як такої, що має передбачати участь у названих правовідносинах громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування, Верховної Ради України та її комітетів, Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, Національного банку України, Ради Національної безпеки України тощо. Мають бути передбачені й основні правові форми об'єктивної змісту політики держави, як у цілому, так і окремих її напрямів, система заходів щодо її реалізації та контролю тощо. Слід зазначити, що наведене утворює дуже складний комплекс правовідносин переважно у сфері публічного права, і зокрема організаційно-господарських, що мають одержати власне окреме системне законодавче врегулювання.

Виклад основного матеріалу. У цьому сенсі політико-правовий феномен «державна політика» не одержав у законодавчому забезпеченні діяльності держави адекватну його значенню і ролі правову інституціоналізацію. 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 стосовно суспільства, ураховуючи низку функціональних завдань держави щодо останнього.

Зазначена діалектика включає також 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. Ідеться про специфічну політику держави, де остання є і її суб'єктом, і об'єктом водночас, окрему форму реалізації правосуб'єктності держави щодо її власного суспільного призначення – політично узгодженого та ефективного управління процесами суспільного розвитку, забезпечення суверенітету Українського народу і його держави. Так, звичайний життєвий досвід громадянина України за період зі здобуття незалежності свідчить про те, що провали правового регулювання економічних відносин незмінно пов'язані з «провалами демократії та держави». Так, обрані на визначений строк посадові особи вищих органів державної влади в умовах ескізного і фрагментарного правового забезпечення державного макроекономічного регулювання використовують його інструменти в тимчасових політично вмотивованих інтересах. Адже віддалені наслідки застоювання заходів макроекономічного регулювання на стані національної економіки, як правило, виявляються протягом певного часу і часто вже за інших політичних і державних діячів. Отже, достатньо безвідповідально, непрозоро і навіть втаємничено в названих умовах у процесі макроекономічного регулювання відносин національної економіки можна створити: 1) зовнішні та внутрішні державні борги, що лягатимуть на наступні покоління громадян України; 2) виснаження природних ресурсів, що є об'єктом права власності Українського народу, на користь декількох десятків конкретних бенефіціарів, що залишає не тільки сьогоднішнє, а й прийдешні покоління громадян України із спустошеними фондами національного багатства; 3) накопичення економічних проблем, особливо у сфері зношеності об'єктів технічної інфраструктури, розширення екологічного забруднення продуктивних територій, які потребують державних та приватних інвестицій, але які відкладаються і перекладаються на посадових осіб наступних каденцій державної влади; 4) потурання масовій трудовій міграції громадян України до інших країн, що дозволяє тимчасово знімати гостроту безробіття, але створює сьогодні масову руйнацію українських сімей, а в майбутньому – надзвичайні небезпеки масової трудової міграції в Україну із країн Азії тощо.

Здійснення трансформаційних завдань цивілізаційного характеру особливо в економічній сфері, завдань, які пов'язані не тільки із заснуванням інсти-

тутів змішаної економіки та їх стабільним функціонуванням, а й з реалізацією довгострокових економічних стратегій підвищення конкурентоздатності національної економіки, навпаки вимагають стабільності та правонаступництва щодо реалізації державних програм економічного та соціального розвитку на проміжок часу, що дорівнює за строком декільком звичайним представницьким мандатам поспіль, але які необхідні для здійснення повного циклу структурної перебудови національної економіки, переходу виробничої сфери на новий технологічний рівень тощо.

Слід зазначити, що будь-якій активній діяльності держави з метою справляння 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'ясування 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 виявляється в процесі владної функціональної діяльності державного апарату, практичного використання його повноважень та засобів впливу на суспільні відносини, практичної реалізації організаційно-господарських повноважень відповідними владними суб'єктами стосовно господарської діяльності. Разом із тим необхідно визнати, що відносини, спрямовані на формування та реалізацію державою власної політики в тій чи іншій сфері суспільного буття, поступово закріплюються в законодавстві.

Разом із 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 і відповідати визначеним критеріям якості та правилам організації змісту, що дозволяє використовувати такий продукт як відносно стандартизований інструмент управління.

По-друге, ураховуючи широке коло видів діяльності держави, що мають бути синтезованими у процесі створення такого інформаційного продукту і тим паче його практичної реалізації, а також контролю ефективності відповідного управлінського впливу, слід визнати, що формування та узгодження змісту державної політики утворюють собою 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 їх реалізацією. Адже сама державна політика реалізується шляхом 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.

Важливо наголосити на тому, що положення економічної політики держави мають бути обов'язково трансформовані в засоби її господарсько-правової політики. Це є необхідною умовою ефективності модернізації господарського законодавства і самих відносин господарювання, а отже, й ефективності функціонування національної економіки.

Сьогодні ж між положеннями економічної політики держави та правовим господарським порядком відсутня центральна з'єднуюча їх ланка – «господарсько-правова політика». Без її «легалізації» концептуальна, програмна діяльність держави виявляється малоефективною, адже господарсько-правові засоби впливу, а не тільки регулювання, не отримують прямої функціональної реалізації через державні програми та безпосереднє нормативно-правове регулювання господарських відносин.

За цих умов 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 фахівців, які 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 і засобів реалізації господарсько-виробничих та організаційно-господарських відносин, що формують зміст правового господарського порядку в цілому.

Діалектичний зв'язок економічної політики як суспільно-правового феномену та законодавства полягає, як уявляється, у двох основних виявах. По-перше, сам механізм формування та реалізації економічної політики (як і політики держави взагалі) має отримати правову форму функціонуючого суспільно-політичного механізму, в основі якого лежить специфічна діяльність держави, що має відбуватися згідно з вимогами ст. 19 Конституції України щодо законних підстав, повноважень та способів. По-друге, економічна політика держави є тим концептуально-політичним джерелом правової та законодавчої політики, що, у свою чергу, виступає чинником постійного вдосконалення змісту правового регулювання економічних відносин з його розподілом відповідно до галузево-правової належності та за об'єктами законодавчого регулювання. Слід особливо звернути увагу на активний вплив економічної політики на зміст господарського законодавства, розвиток арсеналу його засобів регулювання, процесу систематизації законодавства та законодавчої експансії у сфері, де відбувається комерціалізація суспільних відносин, тощо.

Сучасний ступінь загострення основних суспільно-економічних суперечностей як в Україні, так і за її межами ставить у практичну, інструментальну площину проблему встановлення змістовних співвідношень між базовими (для організації економічного життя) поняттями-категоріями. Такими у першу чергу є «конституційний економічний порядок», «економічна та господарсько-правова політика держави», «правовий господарський порядок», «економічна влада та її види», «механізм та порядок розподілу економічної влади», «забезпечення економічного народовладдя в Україні» та ін.

У цьому сенсі правовою особливістю феномену конституційного економічного порядку є те, що відповідні конституційно-правові норми не тільки визначають зміст поточного господарського законодавства, а отже, й зміст правового господарського порядку, а й на підставі ст. 8 Конституції України є нормами прямої дії, що відповідно підвищує значення конституційно-правових засад для ефективного розвитку економічних відносин. Положення про пряму дію конституційно-правових норм робить категорію конституційно-економічного порядку не тільки доктринальною, концептуальною категорією, а й безпосередньо самостійним регулятивним правовим чинником.

Отже, слід виходити із наявності тісного взаємозв'язку, що існує між економічною політикою держави та конституційним економічним порядком. Адже, з одного боку, економічна політика змістовно за своїми цілями, формами та засобами має ґрунтуватись на положеннях Конституції України, закріплених у ній базових засадах функціонування економічної системи. З другого боку, саме сьогодні, з огляду на створення Конституційної Асамблеї, очевидно, що сучасна економічна політика держави може і повинна стати

концептуальним джерелом, чинником модернізації змісту норм Основного Закону, що закріплюють засади конституційного економічного порядку.

Так, на конституційно-правовому рівні додатково мають бути закріплені: положення про те, що всі суб'єкти господарювання незалежно від форми власності і приналежності капіталу утворюють єдину економічну систему України, що є сферою застосування державою засобів регулювання економічних процесів; положення про особливий правовий режим функціонування державного сектору економіки. У цьому сенсі слід також виходити з того, що питома вага державного сектору в економіці як такого може і повинна посідати значуще місце, яке залежно від внутрішніх та зовнішніх умов функціонування національної економіки має змінюватися, періодично досягаючи суттєвого збільшення. Механізмом забезпечення необхідного рівня обсягів державного сектору економіки мають стати процеси приватизації та націоналізації, правові засади яких повинні одержати відповідне конституційно-правове закріплення для подальшої господарсько-правової деталізації.

Право власності Українського народу на об'єкти, зазначені у статтях 13 та 14 Конституції України, має одержати конституційно-правовий механізм його реалізації в інтересах власника. Абсолютно незадовільним і «корупційногенним» є конституційне положення, згідно з яким від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ураховуючи досить складну правову природу такого суб'єкта конституційно-правових відносин, як Український народ, завданням Основного Закону є створення такого механізму реалізації, що включав би систему гарантій забезпечення інтересів власника з огляду на те, що ним є не тільки теперішні, а й майбутні покоління, а також те, що йдеться здебільшого про вичерпні природні ресурси.

На нашу думку, функція держави як управителя довіреного йому майна має покладатися на спеціально створений орган у системі державної виконавчої влади. Контроль та нагляд за максимальним урахуванням інтересів власника може бути покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з права власності Українського народу, а також на Рахункову палату України через відповідне розширення предмета її діяльності. Доходи, що мають бути отримані від використання природних ресурсів, повинні спрямовуватися до спеціальних цільових фондів, окремо передбачених Конституцією, за рахунок яких мусять фінансуватися проекти загальносоціального значення.

Надзвичайно важливим є створення конституційно-правового механізму, який би забезпечував мобілізаційний режим функціонування національної економіки як такої, головним чином через цілісну систему заходів державного регулювання, запроваджувався на достатньо тривалий час відповідно до стратегії та програм економічного розвитку з урахуванням стану конкурен-

тоздатності національної економіки та життєвої необхідності для суспільства його швидкого підвищення.

Як не дивно, але слід зазначити, що чинне законодавство України не містить цілісного механізму державного регулювання ринкових економічних відносин. Дійсно, окремі засоби такого регулювання та відповідні механізми їх застосування врегульовано в окремих законах України, але системного органічного механізму, який був би ефективним, мінімізував можливості зловживання правом та корупційних дій, сьогодні не існує. (У цьому сенсі необхідно акцентувати увагу й на тому, що в тексті Конституції України державне регулювання як форма взаємодії держави та економіки взагалі не позначено.) У той же час лєвова частка заходів реалізації економічної політики держави покладається саме на систему державного регулювання господарської діяльності.

Слід, однак, зазначити, що ГК України започаткував в главі 2 спробу «ескізного» врегулювання основних напрямів та форм участі держави у сфері господарювання. Так, розробники ГК України виділяють три ключові категорії такого механізму: економічна політика (ст. 9), основні напрями економічної політики (ст. 10), засоби державного регулювання господарської діяльності (ст. 12). Але треба визнати, що цей механізм вимагає дуже ретельного вдосконалення в напрямі повної взаємодії всіх його елементів та відповідності особливостям сучасної ринкової економіки. Адже згідно із змістом ст. 5 ГК України державне регулювання макроекономічних процесів, виходячи із конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, є однією з основ правового господарського порядку в Україні.

Аналіз змісту ГК України дає можливість констатувати, що лише засади правового регулювання діяльності на ринку цінних паперів (ст. 116), інноваційної діяльності (ст. 328), зовнішньоекономічної діяльності (ст. 380) містять визначення цілей, а в окремих випадках і засобів такого державного регулювання, позначаючи в такий спосіб його присутність і необхідність у відповідній сфері господарсько-правового регулювання. І це при тому, що державне регулювання господарської діяльності є одним із найбільш дієвих механізмів реалізації економічної політики держави.

У цілому, як уявляється, часткові поліпшення систематики функціонування як господарського механізму, так і правового господарського порядку взагалі є обмежено ефективними, хоча саме сюди держава традиційно спрямовує власні реформаторські намагання. Об'єктом спрямованого втручання має стати вся економічна система суспільства, включаючи умови відтворення всіх її базових чинників, особливо на її перехідному пострадянському етапі, що відбувся, але не завершився і водночас вимагає здійснення вже

нової трансформації, що спричинена глобалізацією, інформаційно-комунікативною властивістю сучасних економічних процесів, технологічними імперативами конкурентної боротьби на глобальних ринках.

Окремим об'єктом економічної політики держави мають стати сучасні об'єднання підприємств холдингового типу, що за ступенем консолідації активів, кількісними та якісними показниками їх питомої ваги в масштабі економіки України як такої утворені, структуровані та консолідовані у формах, які імперативно майже не врегульовані чинним законодавством України. Створення подібних груп у сфері господарювання ґрунтується на використанні диспозитивності правового регулювання відносин організації господарської діяльності такої форми.

Правовий механізм державного контролю за концентрацією суб'єктів господарювання містить суттєві недоліки: по-перше, стосовно явно низьких вартісних параметрів активів учасників концентрації, що реально не становлять у такому вигляді загрози економічній конкуренції; по-друге, у край оціночні підстави для видання дозволів на концентрацію суб'єкта господарювання, що передбачені в порядку винятків із загального правила.

Особливу проблему для правової політики держави становить і така форма концентрації активів, при якій відбувається їх об'єднання в єдину керовану і контрольовану з одного центру структуру, що утворює замкнений на виробництві кінцевого експортного продукту цілісний і відносно автономний сегмент національної економіки. Певною мірою йдеться про загрозу дезінтеграції національної економіки на окремі сегменти. У разі продажу прав на організовані активи іноземним ТНК існує загроза перетворення національної економіки на певну сукупність приналежних іноземним юридичним особам вітчизняних економічних анклавів. За такою схемою монополізуються цілі галузі та сфери виробництва товарів і надання послуг, зокрема, в металургійному, хімічному комплексах, тепловій електроенергетиці, цивільній авіації, нафтопереробленні тощо.

Висновки. Рівень, масштаб суспільно-економічної проблематики, а саме на ньому й доцільно розробляти питання модернізації національної економічної системи, правового господарського порядку, потребують сутнісного вдосконалення відповідної понятійно-операційної бази. У цьому сенсі дефінітивно-кваліфікуючого значення через їх інкорпорацію до чинного законодавства повинні набути такі поняття: приватна і публічна економічна влада; критерії концентрації економічної влади; розподіл економічної влади; оптимізація розподілу економічної влади в економічній системі суспільства; кваліфікаційні ознаки зрощування політичної, економічної та інформаційної влади; кваліфікуючі ознаки транснаціональної корпорації, як національної,

так і іноземних; форми та механізм реалізації прав на об'єкти власності Українського народу; зміст, правові форми та механізм реалізації прав на об'єкти, що належать до національного багатства, тощо.

Національна специфіка розподілу економічної влади в межах вітчизняної економічної системи полягає в домінуванні в ній «власних» олігархічних промислово-фінансових груп, що шляхом монополізації низки галузей та свого впливу на політику держави більш-менш успішно спромоглися не допустити іноземні ТНК на національний ринок, уникаючи в такий спосіб прямої конкуренції з ними. Чи не є сучасною суспільною проблемою явна невідповідність між наведеним у ст. 5 Конституції України положенням про народ як джерело влади і носій суверенітету та народ, який в умовах сучасної України фактично відсторонений від економічної влади над факторами виробництва? Подолання цієї суперечності і має стати сутністю економічної політики держави.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Задыхайло Д. В.

Посвящено проблеме взаимосвязи между экономической политикой государства и правовым регулированием экономических отношений. Проблема рассматривается в контексте необходимости обеспечить функционирование экономической политики в определенных правовых формах, а также в контексте формирования задач экономической политики в отношении усовершенствования содержания хозяйственно-правового регулирования.

Ключевые слова: экономическая политика государства, хозяйственно-правовая политика государства, объекты хозяйственно-правового регулирования.

STATE ECONOMIC POLICY AND REGULATORY CHALLENGES

Zadykhailo D. V.

The article the relationship between the economic policies of the state and the legal regulation of economic relations are devoted. The problem in the context of the need to ensure the functioning of economic policy in certain legal forms, as well as in the context of the formation of economic policy objectives with regard to improving the content of the economic and legal regulation is considered.

Key words: government policy, economic and legal policy of the state, objects of economic and legal regulation.