

УДК 346.22



ДО КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Д. В. ЗАДИХАЙЛО,

д-р юрид. наук, доц.,

*завідувач кафедри господарського права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Статтю присвячено проблемі правового та законодавчого забезпечення механізму формування та реалізації економічної політики держави. Економічну політику розглянуто як концептуальний інформаційний продукт, напрям діяльності держави, чинник формування господарсько-правової політики держави та господарського законодавства.

Ключові слова: економічна політика держави; господарсько-правова політика держави; правовий господарський порядок.

Політико-правовий феномен «державна політика» не отримав у законодавчому забезпеченні діяльності держави адекватну його значенню і ролі правову інституціалізацію.

Слід зазначити, що прийнятий у 2010 р. Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» закріпив принципи, пріоритети та засади внутрішньої та зовнішньої політики в окремих сферах суспільного життя, в 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 і, зокрема, економічної. Цей нормативно-правовий акт доцільно сприймати в контексті здійсненої фіксації кола тактичних і стратегічних завдань, що суспільство і держава поставили на порядок денний як цілі власної діяльності, в 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 більше – механізму реалізації політики цим законом не передбачено. У зв'язку з цим слід наголосити, що сьогодні названі аспекти або врегульовані 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 менше 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 та можливостей держави щодо застосування засобів державного регулювання та державної підтримки, а також реально впливати на їх розвиток, забезпечуючи публічно-правові імперативи.

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 зі 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.

Дана діалектика включає в себе також 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 і її суб'єктом, і об'єктом водночас, про окрему форму реалізації правосуб'єктності держави щодо її власного суспільного призначення – політично узгодженого й ефективного управління процесами суспільного розвитку, забезпечення суверенітету Українського народу і його держави.

Цілком зрозуміло, 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 підлягає в такому: вивчення стану та динаміки розвитку названих суспільних відносин; здійснення їх політико-правової оцінки; прогнозування напрямів та параметрів наслідків процесу їх розвитку; створення віртуальної оптимізованої моделі такого розвитку, що оцінюється як політично прийнятна; з'ясування ресурсних та інструментальних можливостей держави щодо ефективного впливу на об'єкт управління; формалізація 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; контроль 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 акцентоване саме на реалізаційному аспекті політики держави, що виявляє себе 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 щодо господарської діяльності.

Правові аспекти формування та реалізації окремих напрямів економічної політики держави, зокрема інноваційної, енергетичної, інвестиційної, фармацевтичної, промислової та зовнішньоекономічної, розроблялись у дисертаційних дослідженнях такими вченими, як Ю. Є. Атаманова [1], О. Ю. Битяк [2], В. В. Кудрявцева [3], В. І. Кухар[4], В. М. Пашков [5], К. С. Письменна [6], В. А. Юсупов [7] та ін.

Однак комплексного, системного дослідження власне макроекономічної політики держави, форм та засобів реалізації нею власних економічних функцій шляхом формування відповідного правового господарського порядку в

сучасних економічних умовах ще не проводилось.

Метою статті є з'ясування правових позицій щодо формування цілісного механізму забезпечення економічної політики держави.

Формування та реалізація державою окремої політики в тій чи іншій сфері суспільних відносин поступово набуває законодавчого закріплення. 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 й 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 ефективності відповідного управлінського впливу, слід визнати, що формування та узгодження змісту державної політики утворює 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 реалізацією. Адже сама реалізація державної політики відбувається шляхом застосування власної владної компетенції органами держави і є значною мірою, врегульованною 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.

Отже, економічну політику держави можна визначити як форму реалізації державою власної суверенної економічної влади та відповідних функцій, що організаційно інституціалізована як особливий тип та процес діяльності, який механізм якого складається з формування та здійснення офіційно затвердженого алгоритму застосування правових засобів державного впливу на зміст, структуру та динаміку внутрішньо- та зовнішньоекономічних відносин, макроекономічні властивості ринкової рівноваги шляхом відповідної корекції змісту правового господарського порядку з метою досягнення програмно визначених кількісних та якісних властивостей функціонування національної економічної системи, забезпечення економічного народовладдя та суверенітету України.

У цьому сенсі необхідно акцентувати увагу на складному співвідношенні категорій «економічна та правова політики».

Слід зазначити, що законодавче закріплення феномену «правова політика» в 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. 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, фінансово то податково-правова, еколого-правова, значну частину цивільно-правової, адміністративно-правової та ін. Практичне використання категорії «правова політика» в однопорядковому форматі з категоріями «економічна політика», «соціальна політика», «науково-технічна політика» тощо абсолютно невиправдане з мотивів ігнорування надзвичайно потужного та універсального інструментального потенціалу права, можливостей законодавчих засобів регулювання всього кола суспільних відносин. В інструментальному сенсі правова політика опосередковує значну

частину всіх видів політики держави, що реалізуються саме у форматі правовідносин, і де правовідносини виступають їх об'єктом.

Саме тому 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 відтак і ефективності функціонування національної економіки.

Сьогодні ж між положеннями економічної політики держави та правовим господарським порядком відсутня з'єднуюча їх 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 і засобів реалізації господарсько-виробничих та організаційно-господарських відносин, що формують зміст правового господарського порядку в цілому.

Як уявляється, господарсько-правова політика держави, базуючись на положеннях конституційного економічного порядку, економічної політики держави та наукової господарсько-правової доктрини і зафіксована у змісті державних програм економічного розвитку як обов'язкова, структурна та інструментальна їх складова є імперативною концептуальною позицією держави щодо напрямів та змісту подальшого розвитку господарського законодавства, удосконалення практики його застосування, оптимізації

правового господарського порядку як такого.

Важливо зазначити, що часткові поліпшення систематики функціонування як господарського механізму, так і правового господарського порядку в цілому є обмежено ефективними. 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 і не завершився, і водночас вимагає здійснення вже нової трансформації, що викликана глобалізацією, інформаційно-комунікативною властивістю сучасних економічних процесів, технологічними імперативами конкурентної боротьби на глобальних ринках.

У цих умовах особливого суспільного та правового значення у складі економічної політики держави набуває макроекономічна політика, що призначена забезпечити вплив держави на економічну систему на рівні агрегатних показників її функціонування.

Макроекономічна політика держави як ядро її економічної політики фокусує в собі значну частину напрямів та механізмів останньої, зокрема грошово-кредитної, валютної, інвестиційної, бюджетної, податкової, зовнішньоекономічної, антиінфляційної, політики зайнятості тощо, з метою досягнення стану макроекономічної рівноваги в національній економічній системі.

За чинного законодавства України засоби і механізми макроекономічного регулювання розподілені за їх галузевою приналежністю між господарським, бюджетним, податковим, природоресурсним, аграрним законодавством, що зашкоджує системному їх застосуванню. Значна частина правової регламентації застосування цих засобів і механізмів міститься у підзаконних нормативно-правових актах всупереч вимогам ст. 19 Конституції України.

У зв'язку з цим, як уявляється, доцільно створити єдиний системний полігалузевий нормативно-правовий комплекс, що забезпечив би системне функціонування механізму державного макроекономічного регулювання в режимі законності. Тому перспективною законодавчою формою його

практичної реалізації може стати саме комплексна кодифікація законодавства у сфері макроекономічного державного регулювання національної економіки.

Але будь-які правові конструкції в сфері суспільно-економічних відносин мають базуватися на певному балансі між основними консолідованими суспільними інтересами. У цьому сенсі доцільно було б досягнення суспільно-політичної згоди щодо основних положень суспільно-політичного документу – «Загальнонаціональної концепції економічного розвитку України» між консолідованими інтересами основних груп суб'єктів економічної системи з приводу:

- структури розподілу власності на основні економічні активи;
- ролі та місця державного сектору в національній економіці;
- ролі та місця малого і середнього підприємництва;
- ролі та місця господарських організацій транснаціонального рівня;
- ролі та місця іноземних інвестицій в національній економіці;
- ролі та місця інноваційної та екологічної складових в економічному розвитку;
- характеру і функцій державного регулювання економічних відносин;
- гарантій та сфери реалізації свободи підприємницької діяльності;
- забезпечення споживчих прав громадян;
- забезпечення трудових прав громадян.

Ґрунтуючись на положеннях конституційного економічного порядку, така Загальнонаціональна концепція економічного розвитку як суспільно-політичний документ цивілізаційного вибору мала б стати джерелом формування економічної та господарсько-правової політики держави.

Більш конкретно слід зазначити, що сутність державної економічної політики щодо господарських організацій – носіїв приватної макроекономічної влади полягає у знаходженні засобами господарсько-правового регулювання компромісу між об'єктивною тенденцією концентрації капіталу та масштабів виробництва як умови конкурентоздатності на світових ринках і загрозами монополізації та олігополізації внутрішніх ринків, зловживання трансфертним

ціноутворенням, присвоєння значної частини гірничої ренти, створення загрози у разі відчуження корпоративних прав, переходу цілих сегментів національної економіки до іноземних власників з невизначеною стратегією розвитку. Особливого ризику проблема приватної макроекономічної влади набуває у разі її трансформації у політичну та інформаційну влади, в тому числі шляхом впливу на зміст державної економічної політики.

На підставі цього, як уявляється, завдання господарсько-правової політики держави мають полягати у наступному:

– створенні ефективні правові бар'єри, що унеможливають консолідацію промислового або фінансового капіталу з активами організацій засобів масової інформації, здійснення представництва в органах держави та місцевого самоврядування;

– розробці сучасних критеріїв контролю за концентрацією суб'єктів господарювання, зокрема, для господарських організацій, що інтегровані у світові ринки товарів та послуг;

– розробці сучасного й ефективного законодавства щодо об'єднань підприємств холдингового типу;

– встановлений спеціальний державний контроль за порядком відчуження корпоративних прав щодо господарських організацій, які фактично представляють цілісні експортоорієнтовані сектори національної економіки;

– створенні реальні механізми реалізації конституційного права власності Українського народу на природні ресурси, як єдиного бенефіціара гірничої ренти;

– встановленні кола цілісних майнових комплексів державної форми власності, що визначають можливості держави здійснювати розподіл та балансування макроекономічної влади у сфері господарсько-виробничих відносин шляхом концентрації активів у фінансовій, енергетичній та інфраструктурній сферах;

– модернізації змісту законодавства про державно-приватне партнерство як правову форму створення спеціальних правових режимів взаємодії між

державою та холдинговими групами транснаціонального рівня, як інструмент гармонізації державних та приватних інтересів, подолання конфліктів у напрямках спрямування економічних стратегій партнерів.

У контексті проблематики контролю за концентрацією приватної макроекономічної влади основні напрями модернізації законодавства України про об'єднання підприємств холдингового типу мають передбачати наступні заходи:

– предмет регулювання чинного Закону України «Про холдингові компанії в Україні» слід суттєво розширити за рахунок детальної регламентації відносин створення та функціонування різних видів холдингових об'єднань в недержавному секторі економіки;

– необхідно визначити коло основних об'єктів правового регулювання, зокрема: холдинг, як об'єднання підприємств; холдингові відносини; холдингова компанія (субхолдингові компанії); дочірнє (внучате) підприємство;

– необхідно створити бар'єри для реалізації окремих економічних стратегій холдингових об'єднань (трансфертне ціноутворення, створення офшорних центрів прибутку, тощо);

– встановити умови переходу корпоративних прав щодо холдингового об'єднання підприємств транснаціонального рівня.

За чинного Закону України «Про холдингові компанії в Україні» 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, що фактично майже не врегульовані цим Законом. Створення подібних груп в сфері господарювання сьогодні ґрунтується на використанні диспозитивності правового регулювання відносин організації господарської діяльності у відповідних формах.

У цьому сенсі необхідно звернути увагу і на те, що правовий механізм державного контролю за концентрацією суб'єктів господарювання містить

суттєві недоліки, по-перше, щодо явно низьких вартісних параметрів активів учасників концентрації, що не становлять у такому вигляді загрози економічної конкуренції, а, по-друге, вкрай оціночні підстави для видачі дозволів на концентрацію суб'єкта господарювання, в порядку виключень з загального правила.

Таким чином, проблема становлення законодавчого механізму формування і реалізації державної економічної політики як прозорого алгоритму її діяльності має отримати сучасну й ефективну наукову концепцію, відповідні нормотворчі пропозиції.

Список літератури:

1. Атаманова Ю. Є. Основні проблеми системного господарсько-правового регулювання відносин в інноваційній сфері : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / Ю. Є. Атаманова. – Х. : Б. в., 2009. – 37 с.
2. Битяк О. Ю. Господарсько-правове забезпечення функціонування електроенергетичного ринку України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, арбітражний процес» / О. Ю. Битяк. – К. : Б. в., 2010. – 20 с.
3. Кудрявцева В. В. Кодифікація інвестиційного законодавства України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / В. В. Кудрявцева. – Х. : Б. в., 2010. – 20 с.
4. Кухар В. І. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / В. І. Кухар. – Х. : Б. в., 2008. – 20 с.
5. Пашков В. М. Наукові та методичні основи організації і виконання експертно-криміналістичних обліків органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика. Судова експертиза» / В. І. Пашко. – К. : Б. и., 1995. – 23 с.
6. Пісьменна К. С. Господарсько-правове забезпечення стимулювання розвитку суднобудування та судноремонту : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / К. С. Пісьменна. – Х. : Б. в., 2008. – 19 с.
7. Юсупов В. А. Господарсько-правове забезпечення зовнішньоекономічної політики держави : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / В. А. Юсупов. – Х. : Б. в., 2009. – 20 с.

Задихайло Д. В. К концепции правового обеспечения механизма экономической политики государства.

Статья посвящена проблеме правового и законодательного обеспечения механизма формирования и реализации экономической политики государства. Экономическая политика рассматривается как концептуальный информационный продукт, как направление деятельности государства, а также как фактор формирования хозяйственно-правовой политики государства и хозяйственного законодательства.

Ключевые слова: экономическая политика государства; хозяйственно-правовая политика государства; правовой хозяйственный порядок.

Zadyhaylo D. V. Legal concepts to support mechanism economic policy.

The article deals with the legal and legislative support mechanism of formation and implementation of economic policy. Economic policy is seen as conceptual product information as the direction of the state, as a factor in the formation of economic and legal policy and economic legislation.

Key words: economic policy; economic and legal policy; legal economic order.

