

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
НАН УКРАИНЫ

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА
В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Донецк
2011

Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции

Раздел к докладу по исследовательскому проекту «Национальный суверенитет Украины в условиях глобализации»

Доклад подготовлен по результатам исследований, проведенных в 2010 г. в соответствии с планом НИР ИЭПИ НАН Украины, академиком НАН Украины В. К. Мамутовым с использованием проекта «Концепции правового обеспечения экономического суверенитета в условиях международной интеграции», разработанной совместно с канд. юрид. наук О. А. Ашурковым. Проект обсуждался на «круглом столе» 23 ноября 2010 г. и рассматривался Ученым советом ИЭПИ 27 декабря 2010 г. В докладе использован также материал, предоставленный канд. юрид. наук Г. Д. Джумагельдиевой (раздел III, «б»).

(под ред. академика НАН Украины В. К. Мамутова)

Доклад рассмотрен и одобрен Ученым советом ИЭПИ НАН Украины
28 марта 2011 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Понятие экономического суверенитета	4
II.	Обязательность постоянного мониторинга угроз суверенитету и противостояния им	10
III.	Правовое содействие экономическому самоусилению как внутреннему обеспечению суверенитета	29
	а) обязательность общегосударственного планирования.....	32
	б) содействие энергосбережению, энергетической безопасности	45
	в) содействие повышению эффективности АПК, продовольственной безопасности.....	57
IV.	Экономико-правовые ориентиры международной интеграции	71
V.	Ответственность высокопоставленных чиновников за ущерб, причиненный экономике	80
	Краткие выводы	86
Приложения: 1. Контуры возможного Единого экономического пространства ЕС и СНГ.		
2. Выступление на методологическом семинаре 15 марта 2011г.		
3. Дополнение к докладу по результатам обсуждения на семинаре и ученом совете.		

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

I. Понятие экономического суверенитета

1. Понятие экономического суверенитета – одно из самых запутанных в литературе, оно соприкасается и пересекается со множеством других. Наиболее компактным и приемлемым представляется определение экономического суверенитета как верховенства правового государства во внутренних экономических делах и экономического равноправия государства на международной арене. Второе, как правило, невозможно без первого. Обеспечение первого способствует и обеспечению второго (или даже выступает одновременно как обеспечение второго). И то, и другое требует учета одних и тех же экономических факторов. В то же время укрепление суверенитета на международной арене способствует экономическому укреплению государства и во «внутреннем направлении». Суверенитет – одно из основных качеств народа, организованного в государство – в социально-политическую общность (систему), называемую государством. Это – господство над определенной территорией, самоуправление народа на определенной территории, независимое от других народов – государств, право самостоятельно решать все свои дела, ни у кого не испрашивая на это разрешения. В основе суверенитета – экономическая самостоятельность, базирующаяся на экономической самодостаточности. «Независимость во внутренних делах прежде всего означает самостоятельность государства в решении ключевых вопросов общественно-политического и экономического развития. В Декларации о принципах международного права, принятой ГА ООН 24.X.1970 г., указано, что каждое государство имеет неотъемлемое право выбора политической, экономической, социальной и культурной системы без вмешательства со стороны других государств»¹.

¹ «ЮЭ». – Т. 5. – 2003. – С. 685.

Понятие «экономический суверенитет» в литературе применяется в различном контексте. Так, А.Гальчинский посвятил экономическому суверенитету один из параграфов монографии, изданной в 2002 г.² Он рассматривает проблему укрепления экономического суверенитета, но не раскрывает содержания этого понятия. Судя по контексту, автор озабочен защитой от «экономического диктата Москвы», т.е. от ущемления внешней силой и сетует на то, что вопрос о путях сохранения своего экономического суверенитета в украинской политике в значительной мере остается «в тени»³.

В специальном разделе «Экономический суверенитет Украины и ее безопасность» фундаментальной работы «Экономическая теория»⁴ экономический суверенитет Украины определяется как «собственность украинского народа на свое национальное богатство, на основе которого уполномоченные народом органы власти самостоятельно осуществляют регулирование экономики и внешнеэкономической деятельности в его (народа) интересах» (с. 545). Под национальным богатством понимается «совокупность созданных и накопленных в государстве трудом всего общества материальных и духовных благ – уровень образования, производственный опыт людей, мастерство и одаренность населения, интеллект нации, а также природные ресурсы» (с. 545). При этом указывается, что «Основной формой национального богатства в современных условиях является общеобразовательный, общеквалификационный и культурный уровни главной производительной силы, уровень ее мышления, фокусирующиеся в интеллекте нации, т.е. способности народа осваивать новые знания и информацию и создавать на этой основе новые виды техники

² См. Гальчинський А. Україна – на перехресті геополітичних інтересів. – К.: Знання України, 2002. – 176 с.

³ Там же, с. 134. Интересно, что, ратуя в следующем параграфе за евроинтеграцию, автор (в то время директор Национального института стратегических исследований, доктор экономических наук) никак не упоминает о связи вступления в ЕС с проблемой сохранения экономического суверенитета. Таким образом, речь по существу идет не о проблеме обеспечения экономического суверенитета Украины в связи с глобализацией и интеграцией, а только об экономических отношениях с Россией. Да и те рассматриваются только в одном аспекте. То есть вопрос затрагивался, но не решался.

⁴ См. Экономическая теория / под ред. С.В.Мочерного. – К.: Знание. – Изд. 2-е. – 2003. – 662 с.

и технологии, товаров и услуг, способных конкурировать на мировом рынке» (с. 545). То есть главное богатство – «мозги».

Экономический суверенитет – понятие не только экономическое, но и юридическое, понятие экономико-правовое. В юридической литературе отмечается, что хотя оно и часто употребляется в теории и практике государств, однако остается одной из самых запутанных и не до конца исследованных правовых категорий⁵.

«В экономических концепциях понятие экономической независимости иногда используется фактически как синоним достижения высокого уровня развития, обеспечивающего государству экономическую самостоятельность – материальную основу суверенитета государства» (с. 202). «Экономический суверенитет – это верховенство во внутренних экономических делах и экономическое равноправие государства на международной арене» (с. 209). Суверенитет над ресурсами и всей экономической деятельностью (с. 209). «Экономический суверенитет – это не суверенитет в экономической области, а суверенитет экономического содержания» (с. 213). В чем отличие авторы не поясняют. Они также определяют экономический суверенитет как «совокупность юридических правил, которая устанавливает взаимные обязательства государств, гарантирующих для каждого из них и всех вместе суверенное право свободно распоряжаться своими ресурсами, богатствами и всей экономической деятельностью, и суверенное право на равноправное участие в международных экономических отношениях».

Понятие экономического суверенитета в значительной мере совпадает с понятием экономической безопасности. По существу речь идет об одном и том же предмете, но рассматриваемом в разных ракурсах: об экономическом суверенитете мы говорим как о составной части или стороне государственного суверенитета (суверенитета государства), а об

⁵ См. Блищенко И.П., Дориа Ж. Понятие экономического суверенитета государства // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 201. Авторы не говорят, почему они считают экономический суверенитет правовой категорией, в то время как экономисты рассматривают его как категорию экономическую. Судя по контексту, авторы исходят из того, что политическая независимость без экономической независимости не дает полного суверенитета.

экономической безопасности как составной части национальной безопасности.

Можно взять за основу понятие экономической безопасности, обоснованное в фундаментальной коллективной монографии «Глобализация и безопасность развития». «Экономическая безопасность характеризуется таким состоянием национальной экономики, которое позволяет сохранять устойчивость к внутренним и внешним угрозам, способность к расширенному воспроизводству и имеет возможность удовлетворять потребности индивидуума, семьи, общества, государства»⁶.

В этом случае, совокупность названных в указанной характеристике «устойчивости», «способности» и «возможности» можно рассматривать как составные части экономического суверенитета. Рассматриваемые в монографии угрозы экономической безопасности – суть посягательства на экономический суверенитет. В то же время правовое обеспечение экономического суверенитета может служить и правовым обеспечением значительной части составляющих экономической безопасности противостоять многим угрозам экономической безопасности.

При анализе экономической безопасности авторы выделяют три основных фактора: экономическая независимость, которая означает прежде всего самостоятельное формирование экономической политики, осуществление государственного контроля над национальными ресурсами и государственное регулирование экономики: устойчивость и стабильность национальной экономики; способность к саморазвитию и прогрессу⁷.

2. Для обеспечения своего политического суверенитета государство нуждается в экономической самостоятельности, экономической самодостаточности.

Для обеспечения верховенства государства во внутренних экономических делах оно должно быть сильным собственником,

⁶ См. Глобализация и безопасность развития / Кол. авт. под ред. О.Г.Белоруса. – К.: НАН Украины, 2002. – 789 с. (с. 448).

⁷ См. там же, с. 449.

«держателем контрольного пакета акций» экономического сообщества, иметь решающий голос в решении экономических проблем, определять стратегию развития и обеспечивать ее реализацию. Стратегия должна выражать интересы всего общества, обеспечивать его прогрессивное социально-экономическое развитие. Реализация стратегии должна обеспечиваться общегосударственными долгосрочными, среднесрочными, краткосрочными планами социально-экономического развития, имеющими четкие цели и конкретные меры, сроки их достижения, конкретных ответственных исполнителей. Меры по обеспечению верховенства государства во внутренних делах должны способствовать и укреплению суверенитета во внешних отношениях. Но есть и меры специальные, которые способствуют суверенитету либо в делах внутренних, либо в делах внешних.

Неимущее государство, не обладающее экономическим верховенством на своей территории, не являющееся господствующим собственником, в руках которого контрольный пакет акций в экономике, – не может быть суверенным ни внутри страны, ни во внешних отношениях. Контрольным пакетом может быть государственный бюджет, аккумулирующий большую часть национального дохода и подкрепляемый значительной массой природных ресурсов и основных фондов, принадлежащих государству, иными вещными правами государства, ценными бумагами, правом выпуска денег, ценных бумаг и контроля за их движением внутри страны и за ее пределами. Только экономически суверенное государство может обеспечивать прогрессивное социально-экономическое развитие страны, удовлетворение нужд своих граждан. Экономически не самостоятельное, не независимое не может ни накормить, ни защитить. Для независимости государство (как и человек) должно быть независимо материально и от внутренних и от внешних субъектов. Эта независимость и есть основа экономического суверенитета или его суть. Законодательство должно способствовать обеспечению экономической самостоятельности, независимости, укреплению экономической мощи государства. Правовое

обеспечение экономического суверенитета – один из аспектов системы правового обеспечения экономики, стержнем которой (системы) является хозяйственное законодательство страны.

Суверенитет – верховенство. Верховенство экономическое – народа собственника и от имени собственника – государства. Понятие «экономический суверенитет», т.е. экономическое верховенство отражает сущность свойства власти народа, его верховной собственности над всем, что есть на территории государства. Все формы собственности как бы «поднародны». Кроме обычно перечисляемых трех ветвей власти политической можно выделять власть экономическую. Если она в руках государства, его «ветвей», то экономический суверенитет обеспечивается. Если она в руках другого государства или негосударственных структур, то суверенитета нет. Ни экономического, ни государственного в целом. Применяемые в законодательстве понятия «экономическая самостоятельность», «экономический статус» соотносимы с понятием экономического суверенитета.

Право должно обеспечивать именно экономическое верховенство народа, организованного в государство, а не просто его роль сторожа чужой собственности. И статус всех других допускаемых на его территории и охраняемых им форм собственности определяет само государство. Право собственности государства может ограничиваться только самим государством с учетом им же устанавливаемого статуса других собственников. Обладая экономическим суверенитетом, государство может передавать часть своего имущества другим, а может национализировать (конфисковывать, реквизировать) имущество других собственников на своей территории в порядке, установленном им же самим издаваемыми законами. Государство осуществляет экономическую власть в пределах, установленных законом. Законодательство, определяющее и закрепляющее основы экономического строя, регулирующее хозяйственную деятельность, выступает как система средств правового обеспечения экономического

суверенитета. Это средство было использовано Верховным Советом Украины, принявшим в 1990 г. закон «Об экономической самостоятельности». Этот закон и очертил основное содержание экономического суверенитета страны. Внутренней опорой экономического суверенитета является хозяйственный порядок, установленный и действующий в стране⁸.

Правовая характеристика экономического статуса страны определяется в сжатой форме положениями ее Конституции об основах экономической системы и совокупностью норм экономического законодательства. Эта совокупность должна быть выражена в форме, доступной для изучения и понимания другими государствами, собственными и иностранными гражданами. Наиболее подходящей в этом плане формой, дополняющей Конституцию, являются соответствующие кодексы, консолидирующие правовые нормы в систематизированном виде.

II. Обязательность постоянного мониторинга угроз суверенитету и противостояния им

1. Почему актуализировался вопрос о правовом обеспечении суверенитета? Потому что в условиях усиления международной интеграции появились, с одной стороны, положительные для экономики тенденции, а с другой – усилились угрозы суверенитету, возможности внешнего негативного влияния на экономические интересы страны. Некоторые виды (формы) этого влияния в литературе освещены.

После преобразований в системе международных отношений под влиянием социалистических идей и революций методы ущемления экономического суверенитета других стран со стороны сильнейших капиталистических держав изменились. Но сказать, что нарушения «сильными» экономического суверенитета «слабых» прекратились, было бы

⁸ См. Теория хозяйственного порядка. – М.: Экономика, 2002. – 463 с.; Хозяйственное право. – К.: Юринкоминтер, 2002. – С. 19–25 и др.

искажением реальной картины международных отношений. Попытки силового навязывания другим странам тех или иных приоритетов в экономической политике, посягательства на их экономический суверенитет продолжаются. Особенно со стороны США, не гнушающихся никакими методами. Поэтому-то и возникает необходимость постоянного внимания к защите экономического суверенитета.

К числу угроз экономическому суверенитету можно отнести:

1. Все то, что отнесено к числу угроз экономической безопасности согласно Закону Украины «О национальной безопасности».

2. Отсутствие собственной долгосрочной стратегии развития, собственных долгосрочных планов социально-экономического развития с определенными целями и путями их достижения, что приводит, в частности, к пренебрежению геэкономическим положением Украины. Страна, не имеющая собственной стратегии развития, перестает быть самостоятельным субъектом – игроком в мировой политике и становится объектом – пешкой в геополитических играх других стран.

3. Некритическое восприятие и использование рекомендаций иностранных «советников» – самозванцев, неограниченный их доступ в центры государственной власти, ко всей информации, имеющейся в распоряжении этих центров. В частности, восприятие навязанной иностранными советниками, МВФ, другими международными структурами либерально-монетаристской модели развития. Низкопоклонство перед иностранцами.

4. Постоянно организуемая иностранными структурами «утечка мозгов» из Украины в различных формах, в частности, сманивание зарубежными странами подготовленных нами специалистов и талантливой молодежи. Содействие утечке со стороны государственных и негосударственных структур.

5. Бесконтрольное создание и функционирование на нашей территории финансируемых из зарубежных источников «центров», «фондов»,

«институтов», занятых сбором информации и «промыыванием мозгов» как государственному аппарату, так и всему населению.

6. Тенизация и криминализация экономики (одно из направлений правового обеспечения суверенитета – обеспечение детенизации и декриминализации экономики). Причинение высокопоставленными чиновниками вреда экономике в особо крупных размерах.

7. Открытие госслужащими счетов в иностранных банках и приобретение недвижимости в зарубежных странах.

Это, разумеется, не исчерпывающий перечень. Известные способы противостояния их влиянию в полной мере не используются. Как отмечает В.М.Геец, «...интенсивно интегрируясь в мирохозяйственные структуры, можно утратить управляемость финансовой и денежной систем. В некоторых странах Восточной Европы, которые это сделали, сегодня 70–80 % банковских активов принадлежат иностранным банкам. В такой ситуации говорить о независимой денежной политике сложно, хотя Украина все-таки имеет до сих пор значительные внутренние финансовые ресурсы» (с. 485)⁹. И далее «...при расширении деятельности ТНК решения стратегического характера могут приниматься в ущерб национальным интересам различного направления – от экспорта природных ресурсов до экологических утрат. Поэтому Украина должна создавать собственные мощные ФПГ, а также входить в подобные международные структуры с тем, чтобы последние имели возможность отстаивать наши национальные интересы, поскольку они всегда заинтересованы в политической поддержке «собственных» правительств, которым платят налоги» (там же, с. 490). Между тем в Украине закон о такого рода структурах – промышленно-финансовых группах – недавно отменен.

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Украины, принятой Верховной Радой УССР 16 июля 1990 г., составной частью государственного суверенитета является экономическая

⁹ См. Геець В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. – К., 2009. – 863 с.

самостоятельность Украины. В понимании Декларации (раздел IV, абзац первый) это означает, что Украинская ССР самостоятельно определяет свой экономический статус и закрепляет его в законах.

В Декларации сказано, что земля, ее недра, воздушное пространство, водные и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украинской ССР, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, весь экономический и научно-технический потенциал, созданный на территории Украины, есть собственность ее народа, материальная основа суверенитета республики и используется в целях обеспечения материальных и духовных потребностей ее граждан. Совокупность используемых в Декларации понятий экономической самостоятельности, экономического статуса Украинской ССР, круга собственности ее народа по существу есть характеристика экономического суверенитета как составляющей части государственного суверенитета. Таким образом можно констатировать, что в разных источниках экономический суверенитет характеризуется через экономико-правовые понятия экономической безопасности, экономической независимости, экономического статуса. Суверенитет страны в целом и экономический суверенитет в частности зависят от наличия в стране мозговых центров, способствующих решению задач обеспечения такого суверенитета. Наличие же таких центров зависит от внимания государства к созданию условий для их формирования и функционирования. Способствовать обеспечению суверенитета страны могут по определению свои собственные мозговые центры, а не структуры иностранных государств. Между тем на практике сложилась такая ситуация, что государственные органы, решающие важнейшие экономические вопросы, на протяжении двух десятилетий находятся под сильным влиянием не отечественных, а иностранных структур. Эта многолетняя практика показывает, что экономическому суверенитету такое положение дел не способствует.

Как известно, с первых дней так называемой перестройки (как до обретения независимости, так и после ее обретения) весьма распространенным был миф – «Запад нам поможет». Многие, «делающие погоду», ориентировались не на рациональное использование собственного огромного потенциала Украины, а на иноземные подарки. Нам действительно кое-чем помогли. Но не содействием развитию экономики, техническому перевооружению предприятий, внедрением новых технологий. В основном нам дарили советы, рекомендации, гранты отдельным ученым на разработку проблем, интересующих грантодателей. Эффект двадцатилетней «помощи» скорее негативный, чем позитивный. Виртуальная помощь Украине обернулась реальным содействием развитию других стран (например, Турции) за счет «перекачки» ресурсов Украины. Развалены многие предприятия во всех отраслях хозяйства, снизился уровень образования, многие специалисты и другие граждане покинули страну, еще большее число вынуждено искать неквалифицированную работу за рубежом.

В свете сказанного, естественно, актуализируется вопрос: верным ли путем мы идем, надеясь не на собственные силы, а на иждивенческую установку получения внешней помощи. Да и есть ли вообще у нас четкое представление о том, куда мы идем, какова цель движения, какова программа и этапы ее достижения. К сожалению, цель не просматривается, программы или долгосрочного (как, впрочем, и краткосрочного) плана нет. Но мы все же куда-то перемещаемся, неся большие материальные и моральные потери, получая все новые и новые негативные результаты. Идем не по глубоко осознанному нами самими пути, а нас, как слепых, ведут некие своекорыстные иноземные поводыри. Можно согласиться с заявлением председателя Верховной Рады Украины В.М.Литвина, сказавшим на одной из пресс-конференций: «У меня такое впечатление, что кто-то целенаправленно реализует сценарий разрушения страны, чтобы потом за бесценок, по остаточной стоимости взять ее в управление»¹⁰. В публикации

¹⁰ Аргументы и факты в Украине. – 2009. – 15 октября.

не уточнялось, кого в данном случае имел в виду В.М.Литвин, но длительное время находясь в высших эшелонах власти, он, наверняка, знает или предполагает, кто сценарий разработал и кто его реализует.

С заявлением председателя Верховной Рады перекликается заявление председателя Комитета по вопросам промышленной и регуляторной политики и предпринимательства Верховной Рады Н.Ю.Королевской о необходимости установления ответственности за экономическое вредительство – «... вот чего нам сейчас предметно недостает – уголовной статьи о вредительстве. Слишком много у нас охотников под видом бескомпромиссной политборьбы рушить остатки экономического устройства»¹¹. И это также говорит человек, хорошо информированный.

Обоснованность такого рода высказываний общего характера подтверждается конкретными фактами из законотворческой практики самой Верховной Рады, которая под влиянием подаренной нам в процессе «помощи» идеи невмешательства государства в экономику, приняла несколько законов, в том числе Цивильный кодекс, с вредоносными для экономики лазейками. Несостоятельность названной идеи подтвердила практика. О лазейках уже говорилось и на парламентских слушаниях, и в центральной печати^{12а}. Но они почему-то не устраняются.

Лауреат Нобелевской премии В.В.Леонтьев – один из немногих, а возможно и единственный современный экономист, хорошо знающий экономические системы и СССР, и США, и Японии, и Европы, предупреждал, что при реформировании нам надо ориентироваться на установление смешанных систем европейского типа и Японии и не рекомендовал ориентироваться на американскую систему¹². Все ученые-юристы знают также, что правовая система США существенно отличается от близкой нам европейской континентальной системы. И мы сделали верный выбор, ориентируясь на последнюю. Тем не менее, нам не только навязали

¹¹ Королевская мечта // Донбасс. – 2009. – 23 июля.

^{12а} См., например, Рейдерство в законе // Зеркало недели. – 2008. – 11 октября; Вредоносные лазейки // Закон и бизнес. – 2009. – 10 апреля и др.

¹² Леонтьев В.В. Экономические эссе. – М.: Изд-во Полит. лит., 1990. – С. 13–15.

американский опыт «экономикс» (включая финансовые пирамиды), но и навязывают американские рецепты по «реформированию», ущемляющие общественные интересы. К числу «тройских коней», финансируемых из-за океана, относятся и некоторые размещившиеся в Киеве структуры, периодически «подпитывающие» попытки торпедировать законодательные акты Украины, затрудняющие противоправный захват общественной собственности и некоторые иные махинации. Такие попытки были поддержаны в свое время одним из бывших министров юстиции Украины, прибывшим к нам из тех же США. А ведь это прямое нарушение Закона «Об основах национальной безопасности», квалифицирующего нестабильность хозяйственного законодательства, дезорганизирующую экономику и отпугивающую инвесторов, как угрозу безопасности Украины¹³. Но наши центральные органы указанным попыткам не противодействуют.

Названные выше лазейки не только не устраняются, а, наоборот, наблюдается стремление создавать все новые и новые. Пухлые законопроекты готовятся нередко не для того, чтобы решить какой-то актуальный вопрос, а для того, чтобы создать дополнительные возможности для махинаций. Большой объем им придается с целью, с одной стороны, создать видимость якобы большой выполненной работы (небескорыстная симуляция кипучей деятельности), а, с другой — завуалировать, спрятать в обширном тексте истинную «прихватизаторскую» его цель. Между тем, такая масса законопроектов, которая ежедневно вносится на рассмотрение в Верховную Раду, для регулирования экономики не нужна. Нужно больше внимания уделять экономическому анализу и обоснованности законопроектов.

В то же время признается, что в условиях интеграции, интернационализации, глобализации «неограниченный суверенитет объективно не может существовать органически»¹⁴. Но неограниченное его

¹³ ВВР Украины. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

¹⁴ «ЮЭ». – Т. 5. – 2003. – С. 685.

нарушение также недопустимо. Однако на деле иностранное вмешательство во внутренние дела Украины, влияние на ее внешнюю и внутреннюю политику постоянно осуществлялось на протяжении всех лет ее юридической независимости. Никто за это не нес ответственности, т.е. считалось такое положение нормальным. Надо эту позицию пересмотреть и активно противостоять негативному влиянию внешних сил.

2. Особенностью современного состояния мирового хозяйства является процесс международной интеграции, который непосредственно влияет на межгосударственные экономические взаимоотношения, движение товаров, капиталов, трудовых и информационных ресурсов. За последнюю четверть века оборот мировой торговли товарами и услугами рос в полтора раза быстрее, чем мировой ВВП. В целом в мире объемы трансграничного перетекания капитала за последнее десятилетие увеличивались втрое быстрее, чем ВВП и вдвое быстрее, чем оборот международной торговли. Таким образом, мировое хозяйство превратилось в громадную систему взаимоотношений, где самым причудливым образом пересекаются экономические интересы как государств, так и промышленных и торгово-финансовых корпораций, перемещаются, игнорируя любые границы, огромные массы капиталов, товаров, реальных и виртуальных услуг, определяющих судьбу и пути развития не только отдельных субъектов хозяйствования, но и целых государств. Поэтому вписаться в этот процесс с обеспечением собственных интересов задача далеко не простая, но пока еще реальная.

В этом случае следует иметь в виду, что любая интеграция кроме преимуществ накладывает и определенное ограничение на свободу усмотрения государств, таким образом ограничивая в той или иной мере экономический суверенитет. Стало быть, каждый участник интеграционного процесса, соглашаясь на сотрудничество, должен взвесить, стоят ли преимущества, которые приобретаются, тех ограничений, которые он принимает на себя как суверенное государство. Взвешенный выбор возможен

только при наличии осознанной долгосрочной целостной программы развития экономики, в том числе ее внешнеэкономического сектора.

В настоящее время Украина является членом многих международных организаций и региональных интеграционных объединений. Это накладывает на нее целый ряд разнообразных обязательств, которые отражаются, в том числе и на экономических интересах государства. Однако интеграция по своей природе является процессом интернациональным, то есть способным к развитию только тогда, когда тем или иным образом учитываются интересы всех его объективно взаимозависимых участников. Главные общие правила поведения, которые устанавливаются документами международных организаций и интеграционных объединений, создают определенные возможности для «новичков». Так, например, количество государств-экспортеров капитала всего за несколько лет (1998 – 2006 гг.) выросло с 37 до более чем 100. Но потенциальные возможности следует умело использовать, что достаточно сложно, требует достаточно высокой квалификации. Представление о том, что Украина в ходе интеграции погружается в упорядоченное и предсказуемое деловое пространство не является обоснованным.

Среди отечественных производителей наиболее «чувствительными» в условиях интеграции считаются горно-металлургический (далее – ГМК), агропромышленный (далее – АПК) комплексы и некоторые другие отрасли экономики государства, которые ранее других должны ощутить возможные преимущества или понести потери от участия Украины в интеграционных объединениях. Например, ГМК является базовой отраслью, деятельность которой являет собой барометр деловой и инвестиционной активности в стране. Отрасль обеспечивает миллионы людей работой, до 40 % валютных поступлений и является лидером по экспорту продукции среди других отраслей. Кроме того, только на черную металлургию приходится до четверти объемов промышленного производства страны. Но рецессия на мировом рынке металлопродукции значительно ослабила позиции

украинского ГМК. Более того, по данным ГП «Укрпромвнешэкспертиза», сократился сам внутренний рынок и доля отечественных предприятий в нем. На данное время импортеры уже контролируют около трети внутреннего рынка. В последнее время на рынке появились и транснациональные корпорации путем покупки отраслевых активов.

Проведенный в 1999 – 2002 гг. на предприятиях ГМК экономический эксперимент, целью которого было создание условий, необходимых для увеличения объема производства продукции и поступлений в бюджет, путем предоставления им налоговых льгот, себя полностью оправдал, однако средства, которые были применены в ходе проведения эксперимента, не отвечали требованиям Всемирной торговой организации (далее – ВТО), поэтому в современных условиях являются неприемлемыми. А это является поводом для поиска новых инструментов, не урегулированных документами ВТО, но также ими прямо не запрещенных, или усовершенствования отечественного законодательства в соответствии с требованиями ВТО.

Не менее важной отраслью для Украины является АПК. Сельское хозяйство обеспечивает около 13 % общей валовой добавленной стоимости, в этом секторе занято около 6 млн. работающих (19,8 % работоспособного населения), но соотношение между валовой добавленной стоимостью, созданной в нем, и занятым работоспособным населением указывает на низкую производительность. Отечественный АПК слабо интегрирован в систему международной торговли. Между тем, невзирая на мощный потенциал, экспорт сельскохозяйственной продукции составляет едва более 10 % общего экспорта государства. Учитывая имеющиеся сельскохозяйственные ресурсы, торговая политика приобретает критическое значение для будущего роста АПК. Содействие развитию ГМК и АПК нужно оказывать таким образом, чтобы обеспечивать рост с их стороны заказов нашему машиностроению, что должно способствовать подъему этой отрасли – двигателю технического прогресса, предприятиям других отраслей нашей экономики.

3. Правовое обеспечение экономического суверенитета во внешних отношениях – это не единовременный акт, который может быть разработан и принят раз и навсегда, а постоянная забота и работа государства с использованием экономико-правовых средств, непрерывный мониторинг, анализ, правовое сопровождение внешнеэкономической деятельности, анализа и предотвращения названных выше угроз. Это динамический процесс, адекватный динамике развития мирового хозяйства, международных экономических отношений, разновидность правовой работы в народном хозяйстве, которая должна основываться на принципе сочетания экономических интересов государства, его независимости, с разумными самоограничениями в связи с объективной тенденцией международной интеграции. Эта правовая работа не просто должна основываться на принципе сочетания, но и обеспечивать такое сочетание путем использования в основном норм международного хозяйственного (экономического) права. Примером стремления к обеспечению сочетания суверенитета и интеграции с использованием экономико-правовых средств может служить предложение Кабмина о создании международного консорциума по транспортировке газа из Азии в страны ЕС через территорию Украины, подписание соглашения о сотрудничестве в энергетической сфере и т.п.

Опыт последних десятилетий, как сказано выше, свидетельствует, что экономическая интеграция без тех или других ограничений экономического суверенитета едва ли возможна. Но надо добиваться, чтобы ограничения не превышали получаемые выгоды. Анализ показывает, что приобретение Украиной членства в тех или других международных организациях, региональных интеграционных объединениях на условиях, которые пытались перед ней выдвигать действительные члены этих организаций, в случае не принятия необходимых мер, может усилить полусырьевую ориентацию национальной экономики. Например, при вступлении в ВТО Украина согласилась на такие уровни государственной поддержки и защиты

национальной промышленности, которые значительно ниже, чем те, которые предоставляются товаропроизводителям западных стран. Развитые государства, США и страны Евросоюза обеспечивают техническое и экономическое развитие за счет эффективной системы государственных и рыночных институтов, в том числе и с помощью мероприятий защиты национальных производителей от конкуренции со стороны импортеров (в частности, с помощью нетарифного протекционизма, который нарушает принципы ВТО), оказывают государственную поддержку национальной промышленности путем прямого и непрямого субсидирования, экспортного кредитования, государственных заказов, увеличивая таким образом их конкурентоспособность на мировых рынках. Де-факто, общие нормы и требования международных документов не всегда соблюдаются ведущими государствами в их торгово-экономической политике относительно других стран. Несмотря на объективность процесса роста мировой экономической взаимозависимости, так называемые развитые страны только добавляют этой проблеме остроты, вносят в него элементы субъективизма, пытаются направить этот процесс в выгодном для себя русле, предоставить ему характер не взаимодействия, не взаимозависимости, а просто зависимости одной группы стран от другой.

В нашем случае либерализация внешней торговли по многим направлениям, снижение уровня ее внешних таможенных тарифов, отмена других барьеров на пути импорта в результате вступления в ВТО приводит к тому, что экспорт некоторых готовых товаров в нашу страну стал для иностранных производителей более выгодным, чем инвестирование в производство таких же товаров внутри Украины путем создания здесь филиалов своих фирм или совместных предприятий. Расчеты на то, что вступление в международные организации, региональные интеграционные объединения автоматически, без принятия адекватных мер, обусловит улучшение экономического положения страны и полностью обеспечит ее

экономические интересы в международных торгово-экономических отношениях и спорах, являются безосновательными.

Изучение влияния на вступление в ВТО на примере ряда предприятий Донбасса, материалов международных интернет-конференций, посвященных регулированию хозяйственной деятельности в условиях членства Украины в ВТО и обеспечению экономического суверенитета в условиях международной интеграции, организованных Институтом экономико-правовых исследований в Донецке во второй половине 2010 г., других публикаций, не дает оснований для однозначной оценки влияния вступления Украины в ВТО на нашу экономику. Есть плюсы, есть минусы. В то же время опыт стран, ранее ставших членами ВТО, показывает, что с помощью применения экономико-правовых средств внутри страны (в частности, самими хозяйственными структурами, региональными органами, органами местного самоуправления) можно смягчить, нивелировать или вовсе нейтрализовать негативное влияние тех или иных условий ВТО, а в каких-то случаях адаптироваться к ним без особых потерь. Полезна была бы координация такого рода деятельности какой-либо компетентной общественно-государственной структурой. Такая структура должна осуществлять также прогнозирование и мониторинг влияния ВТО и других международных образований, чтобы своевременно использовать при необходимости защитные экономико-правовые средства.

Выборочный анализ более двух десятков международных соглашений показал, что их нельзя характеризовать как наносящие вред экономике Украины (перечень дан в отчете по теме за 2010 г.). В то же время, чтобы получить положительный эффект от вступления в ВТО, надо умело использовать подписанные документы в своих интересах, а не пассивно ожидать, что этот эффект придет автоматически. Ведь все участники ВТО будут активно заботиться именно о своих интересах.

Как сказано выше, необходим постоянный анализ влияния членства государства в международных интеграционных организациях и

объединениях на состояние наиболее «чувствительных» в данном контексте отраслей ее экономики, таких, в частности, как ГМК, АПК и некоторых других, с развитием хозяйственной деятельности которых связано формирование инфраструктурных отраслей экономики, научно-техническое развитие государства и его социально-экономические и экологические характеристики.

Наиболее чувствительных негативных последствий от интеграционных процессов можно ожидать для АПК страны. В последнее время состоялась ощутимая либерализация отечественного сельскохозяйственного рынка. В частности, прекращена практика установления минимальной таможенной стоимости, существенно сокращен список подакцизных товаров, значительно снижены таможенные тарифы. Но основным последствием для АПК будет то, что Украина согласилась на уменьшение уровня защиты внутреннего рынка от импорта товаров иностранного происхождения и уменьшения уровня его поддержки.

Необходимо постоянно вести анализ документов интеграционных объединений и международных организаций, членом которых Украина является или стремится стать. Наиболее влиятельными можно считать такие, как ЕС и его программы и институты (Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейский банк реконструкции и развития, Зона свободной торговли ЕС и др.); СНГ, Единое Экономическое Сообщество, Евразийское экономическое содружество и договоры в их пределах; Организация за демократию и экономическое развитие (ГУАМ) и некоторые другие. Для этого нужно провести, как минимум, инвентаризацию ратифицированных соглашений и тех, которые готовятся, оценку их влияния на экономические интересы государства под углом зрения цели, которая должна стать исходной точкой для принятия подобных решений. Критерием полезности того или другого мероприятия может служить только соответствие достигнутых результатов уровню, который планировался.

Анализ всех основных правовых средств, как элементов единой системы, и выявление существующих между ними связей (взаимное налаживание которых может предоставить дополнительные возможности по более полному использованию правового инструментария институтов международной интеграции), можно провести только совместными усилиями исследователей и государственных структур, на которые возложены функции заключения международных соглашений и ведения внешнеэкономической деятельности. По результатам диагностики надо определять, какие меры необходимо предпринимать по защите экономических интересов Украины в различных международных структурах и соглашениях в условиях глобализации и интеграции. Надо также определять, на какие ограничения экономической самостоятельности можно пойти в целях обеспечения социально-экономического развития Украины, выхода из тяжелого положения, в котором она оказалась в результате непротивления на протяжении многих лет негативному внешнему влиянию и проведению разрушительных «реформ» по иностранным рецептам и требованиям.

Как показано выше, обеспечение экономического суверенитета – деятельность постоянная, а не единовременная. Эта деятельность нуждается в постоянном анализе и подготовке рекомендаций относительно продвижения и усовершенствования правового обеспечения экономических интересов государства и субъектов хозяйствования, решения проблем оптимизации регуляторной политики Украины, согласования имеющихся отечественных хозяйственно-правовых средств и использования механизмов, заложенных в документах международных организаций, региональных интеграционных объединений, членом которых Украина является или стремится стать. Накопились сотни правовых актов, изучение и переоценка которых под углом зрения обеспечения сочетания суверенитета и интеграции потребует много времени в процессе практики их применения.

Постоянной аналитической работой, мониторингом, диагностикой внешнеэкономической деятельности должна заниматься специализированная

профессиональная государственная структура. Это должна быть достаточно авторитетная структура, которая бы занималась и мониторингом, и координацией внешнеэкономической деятельности, организацией защиты интересов Украины в мирохозяйственном комплексе. По мере необходимости эта структура могла бы привлекать для анализа и проведения экспертизы по наиболее сложным вопросам научные коллективы или отдельных ученых, осуществляющих исследования проблем, связанных с развитием ВЭД и ее влияния на решение внутренних проблем. С другой стороны, ученые, проводящие такие исследования, могли бы по собственной инициативе направлять этой структуре рекомендации по результатам своих изысканий, что способствовало бы учету и реализации этих рекомендаций, в том числе касающихся обеспечения экономического суверенитета Украины. К сожалению, среди многих десятков министерств, государственных служб, агентств, перечисленных в Указе Президента Украины от 10.XII.2010 г. об оптимизации системы центральных государственных органов, не удалось обнаружить структуры, на которую возлагалась бы обязанность планирования, координации, мониторинга внешнеэкономической деятельности. А такая важная функция требует четкого юридического закрепления, определения органа, ответственного за ее выполнение. Министерство иностранных дел, в ведении которого недавно переданы торгпредства Украины в зарубежных странах, в нынешнем виде и Торгово-промышленной палаты для выполнения названной функции недостаточно. Игнорировать же эту функцию хозяйственно-организаторской деятельности государства в нынешних экономических и геополитических условиях было бы неверно. За счет сокращения неэффективно работающих звеньев центрального государственного аппарата возможно стоило бы (это должно окупиться) воссоздать Министерство внешних экономических связей как звено, ответственное за сохранение и развитие выгодных связей, за содействие в этом деле хозяйственным структурам и координацию их деятельности на мировом рынке. С учетом того, что, как будет показано

ниже, геополитические императивы начинают в настоящее время уступать место реалиям геоэкономическим, возможен другой вариант формирования авторитетной структуры, обеспечивающей выполнение названной выше функции, – реорганизация МИД в Министерство внешней политики и внешнеэкономических связей, с соответствующим усовершенствованием его структуры. Предлагаемая структура должна будет проводить и соответствующую аналитическую работу, используя специальную методику диагностики внешнеэкономической деятельности отраслей экономики Украины.

Без наращивания мощи за счет экономически выгодной интеграции с другими странами, создания мощных экономических структур, защищать свои экономические интересы, свои суверенные права в нынешнем мире затруднительно. Отсутствие интеграции с другими государствами угрожает экономическому суверенитету в нынешних условиях больше, чем сознательное его ограничение в интегрированной структуре путем делегирования ей части полномочий. Важно только, чтобы ограничение было разумным, обоснованным, уравнивающим преимуществами интеграции, не чрезмерным, т.е. не представляющим угрозу для сохранения суверенитета в целом, способствующим прогрессивному социально-экономическому развитию страны, росту благосостояния народа. Разумная мера должна быть найдена правительством с учетом многолетней практики и научных рекомендаций на этот счет.

В соответствии с официальной послевоенной политикой США, направленной на «устранение СССР», соответствующими структурами разрабатывались планы («план Лиоте») дезорганизации экономики СССР и принимались меры по реализации этих планов. И они были реализованы. В XX веке такая практика стала обычной в «холодной войне». Нет никаких гарантий, что она не применяется и в XXI веке. Упомянутые выше опасения В.М.Литвина и Н.Ю.Королевской не лишены оснований. Нельзя успокаиваться на этот счет. Самоуспокоенность и беззаботность наносят

больше вреда, чем действия конкурентов. Судя по всему, никакого плана противостояния, не говоря уже о противодействии, негативному целенаправленному влиянию на нашу экономику внешних сил у нас нет. Нет даже структуры, которая бы отвечала за такую работу. Поскольку интеграция не отменяет конкуренцию как между хозяйственными структурами, так и между государствами, то для обеспечения экономического суверенитета нужно иметь орган, осуществляющий «экономическую разведку и контрразведку», мониторинг соглашений и их исполнения.

Внешнее влияние оказывается не только в общем геополитическом плане. Оно оказывается и вполне адресно, при решении конкретных экономических вопросов. В интервью журналистам глава одного из подкомитетов ВР, принимавший непосредственное участие в подготовке и обсуждении проекта Налогового кодекса, сообщил, что «Верховная Рада приняла обновленный вариант Налогового кодекса в первом чтении еще 7 октября 2010 г. Второе чтение ожидалось после 4 ноября. Однако к концу октября в процесс обсуждения активно вмешался Международный валютный фонд, который потребовал упростить фискальное администрирование для бизнеса, но категорически возражал против либерализации налоговых ставок» (см. «Комсомольская правда в Украине», 20 ноября 2010 г., с. 7). Едва ли такая форма сотрудничества совместима с обеспечением суверенитета. Не без оснований в связи с этим на страницах печати появилась загадка: «В застойные времена мы с Западом были врагами. Теперь времена изменились и мы стали партнерами. Вопрос: кто из партнеров – активный, а кто пассивный?»¹⁵.

Надо сказать, аналогичный вопрос возникает при изучении кем-то вброшенной в законодательство и в экономическую науку новомодного понятия государственно-частного партнерства, ибо наметилась тенденция под прикрытием этого термина искать лазейки в законодательстве, дающие право перекачивать государственные средства в частные руки. Нужны четкие

¹⁵ См. Аргумент плюс. – 2010. – 20–26 августа. – № 14. – С. 14.

правовые рамки воспрепятствования развитию этой тенденции. Всякое партнерство должно служить общественному интересу, а не просто частной наживе.

Комитет ВР по вопросам европейской интеграции, как видно из информации, размещаемой на сайте ВР, рассматривает законопроекты только с точки зрения противоречия или не противоречия европейскому законодательству без оценки соответствия их интересам Украины. Но во всех странах ЕС имеется собственное законодательство и никто не требует его унификации. Требуется только, чтобы оно не мешало свободному движению товаров, услуг, капиталов, людей. Так что стоило бы уделять внимание именно тому, насколько соответствуют законопроекты экономическим интересам Украины, защите ее суверенитета, экономической безопасности, а не только тому, противоречат ли они европейскому законодательству.

Украина, став членом ВТО, приобрела определенные права и взяла на себя обязательства, которые надо исполнять. Однако участие в ВТО не препятствует сотрудничеству по региональным и двухсторонним торговым соглашениям. Имеются правила, регулирующие механизм заключения региональных торговых соглашений, принятые 10 июля 2006 г. (г. Доха, Катар) в результате переговоров участников ВТО. В декабре того же года Европейская комиссия дала согласие на переговоры по заключению свободных торговых соглашений с Индией, Южной Кореей, АСЕАН, Центральной Америкой (интересно, что ЕС является участником ВТО параллельно со всеми странами-членами ЕС как таковыми, что периодически порождает проблемы). Кроме многосторонних соглашений, заключенных в рамках международных организаций (ВТО, Всемирная таможенная организация и др.), ЕС является участником преференциальных соглашений с отдельными странами или группами стран, направленных на создание таможенных союзов или зон свободной торговли. ЕС участвует в целом ряде таких соглашений, более известных как соглашения об ассоциации. В соответствии с положениями ГАТТ страны-участницы ассоциаций свободной торговли, как правило, освобождают основную массу товаров с

таможенных территорий стран от импортных пошлин и других таможенных ограничений. Множество двусторонних соглашений по свободной торговле одобрил за последние годы Конгресс США (см. Devust Y., Serdareic E. The World trade organization and regional trade agreements // Durham, 2007. – Vol. 18, № 1. – P. 1–75). При исследовании проблемы соотношения общего права ВТО с правом ЕС среди принципов толкования норм выделяется принцип сохранения суверенитета (см. Pitschas Ch. Neumann Ch., Her hand Ch. WTO-Recht in Fällen. – Baden-Baden: Nomos, 2005. – 392 S.).

Членство в ВТО – это не только определенные ограничения, но и возможности правовой защиты экономических интересов с использованием механизмов ВТО. Это также возможность принимать участие в дальнейшей эволюции права ВТО.

Из сказанного можно сделать вывод, что ограничения суверенитета отдельных стран общим правом ВТО не носят абсолютного характера и реальное ограничение определяется не столько самим этим правом, сколько стремлением и умением (квалификацией, компетентностью) государственного аппарата применять заключенные соглашения в деловой практике, в частности, при разрешении конфликтных ситуаций. Надо использовать правовые возможности защиты своих интересов и противостоять внешнему негативному давлению.

III. Правовое содействие экономическому самоусилению как внутреннему обеспечению суверенитета

1. Юридическими средствами можно достичь многого, но экономический суверенитет не может быть обеспечен только при помощи разумного правового урегулирования отношений с другими странами. Надо обеспечивать использование собственного потенциала наращивания экономической мощи. Тогда и договариваться с другими странами будет легче.

При этом надо учитывать, что у государства недостаточно бюджетных ресурсов для наращивания экономической мощи, поэтому целесообразно, как

известно, создавать привлекательные условия для активизации инвестиционной деятельности. Привлечение как отечественных, так и иностранных инвесторов, будет способствовать повышению экономической мощи Украины. При этом важно достичь разумного соотношения государственных интересов и интересов инвесторов, что позволит привлечь дополнительные средства и обеспечить экономическую независимость и экономическое верховенство государства. По мере развития возрастает необходимость в экономическом сотрудничестве стран, особенно в решении глобальных по своей природе экологических, энергетических и продовольственных проблем¹⁶.

При этом должен учитываться и современный собственный и исторический опыт других стран. Известным примером насильственного попраения экономического суверенитета политически суверенного государства являются так называемые Опиумные войны, в результате которых группа капиталистических стран силой навязала в XIX веке Китаю систему неравноправных договоров, предоставивших иностранному капиталу торговые, таможенные и иные экономические и правовые льготы и привилегии. Реакцией Китая после поражений в войнах с иностранными империалистами стала политика самоусиления¹⁷. В результате в конечном счете экономический суверенитет КНР стал обеспечиваться и материально, и юридически.

И, видимо, верным направлением обеспечения экономического суверенитета и в настоящее время является прежде всего самоусиление, достижение высокого уровня экономической самодостаточности и на этой основе реального юридического равноправия в международных экономических отношениях.

Внутренняя политика и, соответственно, система правового регулирования должны быть направлены на самоусиление государства, на

¹⁶ См. Экономика и управление в зарубежных странах. ВИНТИ. – М., 2009. – № 10. – С. 45.

¹⁷ См. Цивилизационная структура современного мира / под ред. Ю. Н. Пахомова. – К.: Наукова думка, 2008. – Т. 3, кн. II. – С. 38–39.

достижение такого уровня экономического развития, которое обеспечивало бы ему достойное положение в мировой экономике и тем самым способствовало бы решению задач повышения благосостояния граждан. Решение этой задачи требует обеспечения разумного использования геоэкономических факторов, в частности, преимуществ географического положения, внутренней стабильности, в том числе стабильности хозяйственного законодательства, противостояния и противодействия внешним и внутренним угрозам экономической безопасности с использованием хозяйственно-правовых и уголовно-правовых средств.

Правовая система страны должна не просто обеспечивать адаптацию к международным правовым актам, но и содействовать внутリエкономическому самоусилению, защите интересов отечественных товаропроизводителей и потребителей. Эти задачи не могут успешно решаться только силами центральных органов государства. Необходима правовая форма координации и концентрации усилий центральных, региональных, местных органов самоуправления. Такой формой могут быть утверждаемые Верховным и местными советами долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные планы экономического и социального развития. В бесплановом хозяйстве нет и не может быть необходимой координации работы всех звеньев хозяйства и эффективной ответственности за решение поставленных задач, выполнение данных гражданам обязательств и активного участия граждан в их решении. Должны использоваться такие правовые формы, которые содействуют совместной работе по решению задач всех центральных и местных структур. Они должны позволять, не нарушая принятых государством международных обязательств, защищать интересы отечественных товаропроизводителей и потребителей непосредственно на местах, т.е. региональными, местными органами власти, хозяйственными органами.

Центральные органы государства должны обеспечивать разумный подход к подписанию международных актов, дабы они не ущемляли экономический суверенитет страны. Этим, видимо, должна заниматься

специализированная структура, о чем сказано выше. А местные органы в качестве «второго эшелона» должны нейтрализовать возможное негативное воздействие внешних сил на решение экономических и социальных задач. Определенные возможности для этого заложены в компетенции региональных и местных органов и в настоящее время. Но используются они недостаточно.

2. Общегосударственной поддержкой экономического суверенитета, самоусиления страны должен служить план социально-экономического развития страны как общий ориентир для принятия и оценки решений.

Это должен быть не просто управленческий документ организационно-координационного значения, но и регуляторный юридический акт, устанавливающий определенные права и обязанности всех государственных структур и являющийся ориентиром для структур негосударственных.

Результаты многолетнего глобального эксперимента, названного перестройкой, а затем экономическими реформами, «достижение» в 2010 г. уровня развития 1990 г. показывают, что не имея конкретной «осязаемой» цели и проработанного конкретного делового плана ее достижения, мы прогресса не добьемся.

Громкие декларации, разного рода концепции, не увязанные друг с другом отраслевые и региональные программы, решения серьезных проблем не обеспечивают. Нужен комплексный общегосударственный долгосрочный рабочий план социально-экономического развития страны¹⁸. Не декларативный, а именно рабочий, т.е. основанный на экономических расчетах, натуральных балансах производства и потребления продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления, балансах экспорта – импорта, строительства, перевозок, создания новой

¹⁸ Если кому-то по конъюнктурным соображениям не нравится термин «план», то можно заменить его термином «программа», «проект», не забывая первоначального содержания понятия план в советской экономической и юридической науке. Можно и термин «планирование» заменять новомодным термином «логистика», но не заменять само планирование разговорами о логистике.

техники и технологий и тому подобных «материях», которые могут быть выражены количественно с указанием конкретных временных периодов их достижения. При этом необходимо не только назвать, но и количественно обозначить цели, на достижение которых направлен план, этапы продвижения к этим целям и структуры, ответственные за их достижение. Общегосударственный план должен быть не только экономическим, но и правовым актом. При хаотичном движении, когда правовым актом не установлены конкретные сроки и цели, а также организации, ответственные за их достижение, ничего путного заведомо получиться не может.

Первый единый государственный перспективный план развития народного хозяйства был разработан, как известно, в 1920 г. Государственной комиссией по электрификации России – план ГОЭЛРО. Этот объемный документ (650 стр.) разрабатывался с привлечением двухсот ученых, предусматривал конкретные задания по развитию электроэнергетики и модернизации хозяйства на этой основе. План был рассчитан на 10–15 лет и в основном выполнен к 1931 г. Идея планирования на основе развития энергетики оказалась актуальной и в конце XX – начале XXI веков. В Японии разработан и выполняется Базовый энергетический план, в США – Энергетическая программа. И в Японии, и в США это позволило получить значительный эффект¹⁹.

Выполнение Базового энергетического плана Японии позволило существенно изменить структуру энергетического баланса: если в 1973 г. удельный вес нефти составлял 71,3%, то в 2006 г. – 7,8 % за счет увеличения производства атомной энергии (2,6% и 30,5% соответственно), использования более дешевых угля (4,7% и 24,5%) и природного газа (2,4% и 25,9%). Реализация Энергетической программы США обеспечила снижение в краткосрочном периоде зависимости страны от импортной нефти, перевод промышленности на использование альтернативных

¹⁹ Полищук А.В. Новая энергетическая стратегия Японии: внимание на энергетическую безопасность / А.В.Полищук // ЭКО. – 2008. – № 12. – С. 138–157; Корнеев А.В. Реализация энергетической стратегии США и «энергетические» барьеры экономического роста России / А.В.Корнеев // США – Канада: экономика, политика, культура. – 2004. – № 4. – С. 3–14.

энергоресурсов, увеличение объемов собственной добычи углеводородов, расширение использования нетрадиционных источников энергии. Результатом предпринятых усилий явилось сокращение удельного веса нефти и природного газа в энергетическом балансе США на 78% за период с 1973 по 1990 г. При этом произошедший за тот же период общий экономический рост на 50% вызвал увеличение энергопотребления всего на 9 %.

В Украине также разработана Комплексная государственная программа энергосбережения, утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины № 148 от 05.02.1997 г., государственная программа «Разработка и внедрение энергосберегающих светодиодных источников освещения и осветительных приборов», утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины № 632 от 9.07.2008 г., имеется Национальная энергетическая программа Украины до 2010 г., Энергетическая стратегия на период до 2030 г. К сожалению, реализации указанные программы не получили, о чем свидетельствует отсутствие их финансирования и нормативно-правовых актов тактического характера, принятых во исполнение этих программ, либо с учетом их положений. Отсутствие интереса как со стороны субъектов хозяйствования, так и государства к взаимному партнерству на основании программ энергосбережения в немалой степени продиктовано безадресностью последних и неопределенностью в отношении цели такого партнерства, прав, интересов и гарантий участников этих программ.

Сказанное выше – не плод досужих рассуждений, а отражение как нашего собственного, так и многолетнего опыта других стран. Парадокс в том, что многие страны, заимствовав и творчески усовершенствовав опыт общегосударственного планирования, сформировавшийся в Советском Союзе, добились больших успехов в развитии экономики. Наши же деятели, делавшие погоду в начале девяностых годов, страдавшие комплексом неполноценности, поторопились в подражание московским «прорабам

перестройки», полностью отказаться от планирования, вместо того, чтобы усовершенствовать его, реконструировав и модернизировав применительно к новым экономическим условиям. Парадокс заключается еще и в том, что от планирования отказались именно тогда, когда появились экономико-математические методы и компьютерные системы, позволяющие устранить имевшиеся в планировании сложности и недостатки. В потоке основанной на политической демагогии критики советской экономической системы без каких-либо серьезных обоснований была «до основания разрушена» система планирования, ликвидирован Госплан – кладезь экономической информации, необходимой правительству для разумного управления государственными делами. Само понятие «планирование» политические демагоги и приспособленцы предали анафеме. Вместе с грязной водой выплеснули и ребенка.

Между тем, планирование получило новое дыхание во многих странах. Четырех-, пяти-, семилетние планы после Второй мировой войны разрабатываются и успешно выполняются в разной форме во многих странах. Особый интерес для нас при нынешнем состоянии представляет опыт «Азиатских тигров», сделавших благодаря планированию скачок из отсталости в первые ряды стран со смешанной экономикой. Хорошо известны успехи в экономическом развитии Японии, Китая, Южной Кореи, Тайваня, Сингапура. Особенно интересен опыт Японии, где давно составляются и выполняются долгосрочные планы развития, координирующие работу государственного и негосударственного секторов экономики. Эффективность общегосударственного планирования в Японии подтверждена полувековым опытом²⁰. Хрестоматийным стал опыт выхода из кризиса 1929–1933 гг. Соединенных Штатов Америки при президенте Ф.Д.Рузвельте с помощью общегосударственной программы развития, охватившей территорию, превышающую размеры Украины.

²⁰ Хлынов В. Общегосударственное планирование рыночной экономики: опыт Японии // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 2. – С. 48.

Что же мешает нам использовать испытанный метод обеспечения развития и, в частности, метод выхода из кризиса? Да ничего, кроме отсутствия профессионализма и политической воли у чиновников и демагогии некоторых «теоретиков». К тому же в составе Министерства экономики, созданного на базе ликвидированного в начале «перестройки» Госплана, нет подразделения, которое было бы озабочено сводным планированием социально-экономического развития. Между тем, планирование, под новомодным и не вполне адекватным названием «прогнозирование и программирование», предусмотрено статьями 85, 116 Конституции Украины и специальным законом, принятым в 2000 г. В ст. 11 Хозяйственного кодекса Украины, принятом в 2003 г., появилось и понятие планирование. Опубликовано немало работ, посвященных планированию, в том числе солидных монографий²¹. Более того, некоторые исследователи пришли к выводу о том, что «... рыночная экономика – прежде всего плановая экономика и первоочередным для нее заданием становится правильное переосмысление перспектив развития»²².

Дело не только в том, что отсутствие общегосударственного плана не позволяет целенаправленно решать актуальные проблемы. Дело также в том, что государство, не определяющее целей, к которым оно стремится, задач, которые в связи с этим надо решать, конкретных путей достижений намеченного, постепенно утрачивает суверенитет. Если государство не имеет предметного рабочего долгосрочного плана социально-экономического развития страны, не осуществляет постоянного планирования и реализации намеченного им самим, то оно перестает быть суверенным субъектом, определяющим свою политику. Оно становится объектом планирования других государств, пешкой в их геополитических играх, ведущихся каждым игроком в своих интересах на основе своих долгосрочных стратегий развития, которые отнюдь не обязательно соответствуют интересам

²¹ Марущак В.П. Планування в умовах ринкової економіки. – Одеса: Пальмира, 2008. – 283 с.

²² Марцин В.С. Особливості планової роботи в ринковій економіці в період виходу з кризи // Економіка, фінанси, право. – 2010. – № 1. – С. 8.

Украины. Таким образом, отказ от долгосрочного предметного планирования равнозначен отказу от экономической и политической самостоятельности, частичному или даже полному отказу от суверенитета, путь в никуда. Именно такую картину мы и наблюдали, придя в 2010 г. к уровню 1990 г. – снова к началу пути. Пора ее изменить.

Сказанное позволяет сделать вывод, что отказ от планирования как якобы устаревшего пережитка жуткого «тоталитарного прошлого» наносит обществу вред. И сейчас есть и необходимость, и возможность сформировать новую систему общегосударственного социально-экономического планирования. Начать можно, например, с более широкого использования государством в целях содействия социально-экономическому развитию лежащего в основе планирования программно-целевого подхода к решению общегосударственных проблем²³.

Программно-целевые методы успешно применялись и в нашей стране, и за рубежом при осуществлении крупных проектов, которые необходимо было выполнить в кратчайшие сроки с гарантированным результатом и лимитированными ресурсами. Современным примером применения названного метода, хотя в сравнительно не очень большом масштабе, может служить подготовка к чемпионату Европы по футболу в 2012 г. («Евро 2012»).

Программно-целевое управление при реализации крупных национальных проектов (атомные проекты, ракетно-космические проекты, ГЭС, газопроводы и т.д.) осуществлялось по следующей схеме. Проект и необходимые ресурсы для его реализации включались в соответствующие разделы пятилетних и годовых планов социально-экономического развития. Выделялся научный руководитель (главный конструктор, главный проектант), который профессионально мог вести данный проект к достижению поставленных целей, головной научно-исследовательский или

²³ Мамутов В.К., Ющик А.И. Без общегосударственного планирования нам экономику и страну не поднять // Голос України. – 2010. – 23 июня; Галіція І.О. Загальнодержавне планування необхідно // Голос України. – 2010. – 5 серпня.

проектно-конструкторский коллектив. Одновременно при осуществлении крупных проектов в правительстве выделялся ответственный куратор, наделенный всеми правительственными полномочиями, нередко создавалось специализированное министерство (агентство). От начала мероприятий до получения конечного результата за заданный период времени мог быть составлен сетевой график, развернутый во времени, с указанием для каждого мероприятия необходимых для его выполнения ресурсов. Такая программно-целевая модель могла достаточно четко контролироваться, поскольку каждый ее участник был прикреплен к определенным мероприятиям или их группе и нес ответственность за их выполнение в нужный срок с ожидаемыми результатами при эффективном использовании выделенных для этих целей ресурсов. Таким образом, достигалась синхронизация работы всех звеньев единого управленческо-научно-производственного комплекса, прозрачность управленческих процессов в режиме реального времени, формировался эффективный механизм для принятия обоснованных решений.

Вместе с тем, практика разработки, внедрения и функционирования комплексных систем управления выявила недостаточность этих систем без их интегрирования – как подсистем – в систему управления высшего уровня, в единую комплексную систему государственного планирования и управления, необходимость интеграции отдельных программ и систем управления.

В теории государственного управления существуют три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления: правовой подход, политический подход, управленческий (менеджеристский) подход. Вместе с тем, *действительно качественным* может быть признано только такое государственное управление, при котором все три названных подхода будут реализованы в полной мере. Но это практически возможно только в рамках функционирования комплексной системы государственного планирования и управления на основе программно-целевого подхода. При отсутствии такой системы

государственное управление сводится к хаотическому набору функционирований, не связанных единством цели и воли функционеров госаппарата, а программно-целевой подход к решению важных общегосударственных задач попросту теряет смысл. Это подтверждает тот факт, что в Украине за последние 12–13 лет принято *как закон* около *пятидесяти* общегосударственных целевых программ в различных сферах. Понятно, что большинство программ отвечают воле народа, Конституции и обеспечению прав и свобод граждан. Однако из них нет ни одной реализованной даже наполовину. Более того, отсутствует вообще практика регулярного контроля и отчетов об их выполнении. Под эти программы были задействованы людские и материальные ресурсы, бюджетные средства, но они, видимо, несостыкованы с другими многочисленными программами и никто не отвечает за их исполнение.

Чтобы начать формирование долгосрочного рабочего общегосударственного плана социально-экономического развития, целесообразно осуществить инвентаризацию всех ранее утвержденных общегосударственных программ, определить их общую цель, выделить основную направленность, главный стержень, с учетом и опираясь на которые возможно сведение сохранивших актуальность в целостную сбалансированную систему. Возложить эту работу целесообразно на Министерство экономики, которое может привлечь к ее выполнению собственный научно-исследовательский институт, а при необходимости – другие министерства и научно-исследовательские организации.

3. Два десятка лет мы живем без плана, которым была бы определена разумная стратегическая цель социально-экономического развития, ее качественные и количественные параметры и конкретные пути, средства, этапы ее достижения. В итоге нет необходимого социально-экономического прогресса. Остаемся на уровне, давно превзойденном многими странами, которые ранее были менее развитыми, чем Украина. В то же время наблюдается стремление некоторых влиятельных сил зарабатывать не на

развитии реального сектора экономики, а на коммерции посреднического непроизводственного характера, зачастую чисто спекулятивного или ростовщического толка. В чем мы заметно преуспели, так это в составлении схем тенизации коммерческой деятельности, уклонения от уплаты налогов, рейдерских захватах, сделках и махинациях, выражающихся в разбазаривании наследства, доставшегося от времен Советского Союза. Когда-то расточительство наследства считалось преступлением, за которое можно было угодить в тюрьму. Масштабы расточительства природных ресурсов, основных производственных фондов приняли у нас глобальный характер, но никто до сих пор не понес за это должной ответственности. Потому что разбазаривание прикрывается словами типа «переход к рынку», «приватизация», «коммерциализация» и т.п. В итоге коммерциализация вылилась в массовую тенизацию и криминализацию экономики, охватила все сферы общества, в том числе и сферу духовную. «Сплошная коммерциализация» явно превысив разумную меру, необходимую в каждом деле, ни к чему хорошему не привела. Но есть силы, которые хотели бы превышать меру и далее. При этом продолжают лицемерные разговоры о духовном возрождении, о борьбе с коррупцией и тому подобных положительных процессах, хотя уже ясно, что в условиях глобальной коммерциализации, диктуемой идеологией рыночного фундаментализма, этого не сделать.

На протяжении всех двадцати лет ставился вопрос о необходимости обеспечить разумное сочетание рыночной саморегуляции и госрегулирования экономики. Кое-что в этом направлении сделать удалось. Однако, как сказано выше, до сих пор не используется наиболее эффективное средство госрегулирования – общегосударственное планирование, которое давно применяется в тех странах, где хотят и добиваются позитивных социально-экономических результатов. Есть многообразные формы долгосрочного планирования во всех государствах, мы же пошли по стопам Российской Федерации – под корень извели все ценное, что есть в

планировании – необходимом компоненте управления в суверенном государстве. Непланирующее государство – это не самостоятельный субъект, а объект планирования внешних сил, который не может быть экономически независимым. Нашей экономике сейчас не хватает планирования, а не коммерциализации.

Оценка последнего двадцатилетия в жизни страны свидетельствует, что экономической независимости, экономического суверенитета мы все еще в полной мере не добились. Для того, чтобы достичь этой цели, необходимы общие усилия всех государственных структур, территориальных громад, хозяйственных организаций, надо скоординировать и организовать их деятельность на основе единого общегосударственного проекта, обеспечить материальную и моральную заинтересованность в его выполнении, в мобилизации для этого всех имеющихся природных, производственных, интеллектуальных ресурсов. Многие понимают, что отказ от планирования – результат некомпетентности быстро сменявшихся правительств и восприятия рекомендаций американских советников, не заинтересованных в сильной экономике независимой Украины. Помогли в этом деле и некоторые наши собственные «грантоеды». Необоснованность рыночного фундаментализма подтверждена практикой нашей и многих других стран. Но сторонники этой идеологии не прекращают попыток влиять на деятельность правительства. Это, к сожалению, нашло отражение и в Государственной программе экономического и социального развития на 2010 г. (далее – Программа 2010). С одной стороны, эта Программа предусматривает разработку в III-м квартале 2010 г. проекта закона о долгосрочном стратегическом планировании, что можно приветствовать. Имеющиеся Законы позволяли начать такое планирование еще 10 (и даже 15 лет) тому назад, но это сделано не было. Хорошо, если новый Закон наконец заставит это сделать. Однако настораживает тот факт, что наряду с пунктом 5.6.1, нацеливающим на использование планирования как инструмента госрегулирования, имеется и другой пункт, нацеливающий на нечто противоположное – на дальнейшую

коммерциализацию. В п. 4.1.1 Программы 2010 предусмотрено неизвестно кем внесенное «ноу-хау» – подготовка проекта Коммерческого кодекса. До публикации в Интернете проекта указанной программы не только не было концепции такого кодекса и ее обсуждения, как это требуется и делается в подобных случаях, но и вообще никто ни в общей, ни в научной печати такого предложения не высказывал и не обосновывал. Не было организовано и обсуждение проекта специалистами. После публикации в Интернете проекта Программы несколькими учеными и специалистами аппарата ВР предлагалось п. 4.1.1 из Программы 2010 исключить как необоснованный и, кроме того, не соответствующий теме раздела – «Реформирование отношений собственности». Это замечание почему-то не учтено. Правда, в проекте ответственным за выполнение п. 4.1.1 указывалось Минэкономики. Теперь же на первое место среди группы исполнителей поставлено почему-то Министерство юстиции. Немотивированное и поспешное внесение в Программу п. 4.1.1 и быстрая замена ответственного за его исполнение – свидетельство, с одной стороны, непроработанности вопроса, а, с другой – чьего-то настойчивого лоббирования. Можно предполагать, лоббирования тех сил, которые предпочитают «делать деньги из воздуха», а не из развития реального сектора экономики.

Действующее законодательство обеспечивает определенное сочетание госрегулируемого и рыночной саморегуляции. Это сочетание можно и нужно оптимизировать. Но для этого надо совершенствовать госрегулирование, а не усиливать коммерциализацию. Усовершенствовать госрегулирование можно путем использования в его механизме общегосударственного планирования. Коммерческих начал в действующих кодексах и других законах – более чем достаточно. Еще один «сплошной коммерческий» не требуется, это был бы «третий лишний».

Предложение о подготовке проекта Коммерческого кодекса неверно было бы рассматривать как безобидное «технико-юридическое». Это есть одно из юридических проявлений идеологии деиндустриализации Украины,

превращения ее из передовой индустриально-аграрной в страну коммерсантов-торговцев чужими товарами, ростовщиков и мелких лавочников. В результате такой идеологии сворачивается собственное промышленное производство, промышленность падает, но обратно пропорционально растет посредническая деятельность, в значительной мере спекулятивная и теневая. Вместо инноваций, повсеместного распространения передовых производственных технологий – посредническая коммерческая деятельность, ростовщичество под заоблачные проценты и торговля, вернее спекуляция, иноземным ширпотребом. Деятельность, причиняющая ущерб отечественным товаропроизводителям, отечественным инженерам, рабочим, всему народу. В Киеве, например, «легли» по существу все промышленные предприятия. Зато появилась масса быстро обогатившихся коммерческих «посредников» – спекулянтов и «банкиров», которые не кредитуют экономику, а паразитируют на ней.

В развитых странах прогресс хозяйственного законодательства идет от торгового, коммерческого в XIX веке к промышленному, производственному в XX и XXI веке. У нас же кто-то хочет «развивать» его наоборот. Создается впечатление, что кто-то добился включения в текст рассматриваемого пункта дабы в дальнейшем была возможность заработать на подготовке еще одного кодекса, сославшись как на авторитетное основание на «требование Программы». Подобное в нашей законотворческой практике уже встречалось. Просматривается почерк советников, исповедующих рыночный фундаментализм, и прочих «либералмонетаристов» и «грантоедов». Двадцать лет действовали по их рецептам. Не пора ли эту практику прекратить?

Не пора ли просто как следует работать, разумно решая конкретные вопросы и реализуя имеющиеся большие возможности обеспечения социально-экономического развития собственным умом и собственными силами? Во всяком случае, гораздо эффективней повседневная работа, направленная на выполнение конкретного плана (именно плана, а не дежурного набора разнокалиберных «мероприятий»), чем постоянная суета,

называемая почему-то реформированием. Когда не знают, что именно нужно конкретно сделать для решения проблем в определенной сфере, говорят, что ее нужно реформировать. Такой подход очень смахивает на симуляцию кипучей деятельности. Как говорится, «работу работать надо». И не методом «стогования» различных предложений и «прожектов», а по продуманному рабочему плану. А законы, в том числе кодексы, надо модернизировать, а не архаизировать.

«Переход к рынку» мотивировали тем, что «не надо изобретать велосипед». Но рынок вперед не повел – чужой велосипед на подъем нас не вывел, а свой, на котором умели ездить, отбросили. Практика же показала, наш «велосипед» надо было модернизировать, а не заменять архаичным рынком, и что в государственной собственности должна быть достаточная величина активов, дающих прибыль, доходы бюджета и тем самым возможность влияния на всех субъектов хозяйствования в общегосударственных целях. Должно быть разумное госрегулирование, включающее планирование. Необходима функционирующая система обязательной систематической оценки эффективности деятельности государственных и коммунальных предприятий, обеспечивающая сравнение результатов работы, моральное и материальное стимулирование предприятий, рациональное использование публичной собственности (в том числе путем прозрачного вычисления и публикации соответствующих рейтингов). Персонал предприятий всех форм собственности должен принимать участие в управлении предприятием и тем самым осуществлять внутренний контроль за качеством работы управляющих и выполнением предприятием социальных функций.

Надо применять и совершенствовать все известные использовавшиеся у нас и успешно используемые в других странах методы научной организации труда и управления, не уповая только на рыночную саморегуляцию и не прикрывая недостаточную эффективность современной экономической науки новомодными американизмами.

4. Рекомендаций по конкретным направлениям усиления экономики имеется масса. Проводить их инвентаризацию в настоящем докладе нет необходимости. Но можно обратить внимание на использование тех из них, где особенно возможно и целесообразно объединение усилий центральных и местных органов.

Одно из них – обеспечение энергосбережения во всех отраслях экономики, в особенности в ГМК, ЖКХ. Проблема энергосбережения приобрела глобальный характер, ее решение связано и с международной интеграцией. Энергетические планы, как сказано выше, лежат в основе экономического планирования наиболее развитых стран (например, США, Японии, Франции). В то же время энергообеспечение во многом связано с координацией соответствующей работы непосредственно в регионах, особенно в местах функционирования предприятий горнометаллургического комплекса – крупнейшего потребителя энергоресурсов. Определенный опыт совместной деятельности в этом направлении различных структур имеется. Но не все возможности еще используются.

Значение энергосбережения для Украины многогранно и многоаспектно. Основные функции проявляются в том, что энергосбережение является:

- фактором обеспечения национальной безопасности;
- ключевым аспектом энергетической политики Украины;
- перспективным направлением оздоровления экологии в Украине;
- приоритетным способом стабилизации экономики Украины.

Украина обладает определенным собственным энергопотенциалом, обусловленным природными запасами каменного угля и некоторых других энергоносителей, однако для удовлетворения потребностей экономики их недостаточно. К настоящему моменту в результате неэффективного использования имеющейся топливно-энергетической базы удельный вес первичных углеводородных энергоресурсов (природного газа и нефти) в структуре энергопотребления составляет около 60%, при этом доля

природного газа в энергобалансе за последние три года составляет 41–43%. Учитывая тот факт, что за счет собственной добычи Украина удовлетворяет потребность в природном газе лишь на 24–27%, в нефти – на 10–12% [Нафтогаз], уровень зависимости национальной экономики от импорта энергоресурсов в условиях сохранения монополии их поставки на рынок Украины значителен. Негативное значение сложившегося положения заключается, прежде всего, в его неблагоприятном воздействии на уровень национальной безопасности (экономической, энергетической, военной, информационной, экологической, технологической, продовольственной и др.)²⁴.

Часть исследователей энергетическую безопасность связывают с надежностью энергоснабжения, независимо от источника поставок. Так, В.Мунтян характеризует энергетическую безопасность как «состояние защищенности государства (региона), общества, граждан, народного хозяйства от угрозы дефицита или нарушений в обеспечении обоснованных потребностей в энергии экономически доступных топливно-энергетических ресурсов как в нормативных условиях, так и в чрезвычайных ситуациях»²⁵.

В пользу высказанной позиции свидетельствует и легальное определение энергетической безопасности, представленное в ст. 1 Закона Украины «Об электроэнергетике», где под такой безопасностью понимают состояние электроэнергетики, гарантирующее технически и экономически безопасное удовлетворение текущих и перспективных нужд потребителей в энергии и охрану окружающей природной среды²⁶. Многие отводят центральное место среди приоритетов энергетической безопасности энергетической независимости государства²⁷. Именно в этой сфере особенно необходима

²⁴ Защита национальной безопасности проявляется в правовом отображении угроз, их степени, размеров и законодательной фиксации способов реагирования на угрозу, а также определении компетенции органов власти в этом вопросе. См. Занковский С.С. Энергетическая безопасность России: правовые вопросы // Энергетика и право: сб. науч. тр. / под общ. ред. Лахно П.Г. – М.: Юрист, 2008. – С. 474 – 482.

²⁵ Мунтян В. Економічна безпека України. – К.: КВІЦ, 1999. – 493 с.

²⁶ Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. №575/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №1. – Ст. 1.

²⁷ Энергетика України на шляху до Європейської інтеграції: монографія / А. І. Шевцов, М. Г. Земляний, А. З. Дорошевич та ін. – Дніпропетровськ: Журфонд, 2004. – 160 с.

эффективная политика самоусиления, обеспечения эффективного использования имеющейся топливно-энергетической базы, диверсификации источников и путей поставок в Украину энергоносителей.

Приемлемость высказанной позиции подтверждается Концепцией деятельности органов исполнительной власти в обеспечении энергетической безопасности Украины, согласно которой энергетическая безопасность Украины базируется на заложенной в Национальной энергетической программе Украины идее максимально возможного удовлетворения потребностей государства в топливно-энергетических ресурсах за счет экономически обоснованного повышения объемов собственной их добычи (производства) и снижения зависимости от импорта энергоносителей²⁸. Указом Президента Украины от 10 декабря 2010 г. о решении СНБО от 17 ноября 2010 г. – «Про виклики та загрози національної безпеки України у 2011 р.» Кабинету Министров поручено принять меры по формированию и введению сводного энергетического баланса как одного из основных инструментов стратегического планирования развития энергетического сектора экономики, ориентированного на собственные ресурсы и альтернативные источники энергии.

На настоящем этапе общемировые запасы энергоресурсов позволяют обеспечить глобальную энергетическую безопасность. Однако в разрезе отдельно взятого государства степень угрозы, с точки зрения ресурсной достаточности, разнится. Так, в Украине «ведущим» энергоресурсом является природный газ, потребности которого за счет собственной добычи удовлетворяются на уровне 24–27%, соответственно извне поступает свыше 70%. Согласно оценкам специалистов приемлемым с точки зрения безопасности является соотношение 0,62/0,38.

Растущие объемы закупок энергоресурсов по ценам мирового рынка создают ощутимую нагрузку на Государственный бюджет Украины. Так, в

²⁸ Про Концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.1998 р. № 48. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2009 г. плановое поступление импортного природного газа составило 33000 млн. ³м ²⁹, на общую сумму свыше 7,5 млрд. дол. США, что составило 24,02 % доходов Государственного бюджета Украины на тот же период ³⁰. В условиях дефицитности средств Государственного бюджета возрастает и проблема обеспечения экономической доступности энергоресурсов. Кроме того, значительные объемы финансирования закупки энергоносителей ставят под угрозу выполнение задачи по построению социально ориентированной рыночной экономики в Украине, поскольку в условиях увеличения объема средств, выводимых за территорию Украины, главной статьей «экономии» являются социальные программы.

Снижение угрозы энергетической безопасности возможно за счет проведения взвешенной энергетической политики, где одно из центральных мест должно отводиться энергосбережению.

Несмотря на очевидную важность энергетической безопасности для обеспечения устойчивого экономического развития, в Украине не определены ни цели, ни направления государственной энергетической политики как части экономической политики. В немалой степени подобному положению способствует и неопределенность законодательства. Так, согласно ст. 116 Конституции Украины и ч. 1 ст. 20 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» осуществление государственной политики возложено на Кабинет Министров Украины³¹. Основные направления государственной экономической политики перечислены в ст. 10 ХК Украины. К сожалению, энергетическая политика в качестве направления государственной политики не значится, несмотря на ее первичность в отношении реализации многих из указанных в статье направлений (ценовая,

²⁹ Про затвердження прогнозного балансу надходження та розподілу природного газу на 2009 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 р. №599-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – 15 липня (№125).

³⁰ Про Державний бюджет України на 2009 рік: Закон України від 26.12.2008 р. №835-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – №20, №21–22. – Ст. 269.

³¹ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16.05.2008 р. №279-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – №25. – Ст. 241.

антимонопольно-конкурентная, бюджетная политика)³². В этой связи представляется оправданным дополнение ч. 1 ст. 10 ХК Украины абзацем двенадцатым следующего содержания: «энергетическая политика, направленная на обеспечение надежности энергообеспечения, рационального использования энергии и энергетических ресурсов субъектами хозяйствования».

Энергосбережение является и приоритетным способом стабилизации экономики Украины. К настоящему времени Украина достигла критического уровня энергопотребления. Так, по состоянию на 2008 г. Украина занимала 11 место в мире по потреблению природного газа (66,3 млрд. м³)³³. Согласно оценкам Международного энергетического агентства удельное энергопотребление в Украине в 2006 г. составляло 0,5 кг нефтяного эквивалента (н.э.) на 1 дол. США ВВП. Для сравнения, удельное энергопотребление в аналогичном периоде в Германии и Японии составляло 0,16 кг н.э. / дол. ВВП, в США – 0,22 кг н.э. / дол. ВВП, среднее общемировое значение – 0,21 кг н.э. / дол. ВВП³⁴ (с. 35). По итогам 1 полугодия 2009 г. этот коэффициент, согласно информации Национального агентства Украины по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов, составил 0,628 кг н.э. / грн. ВВП³⁵, т.е. 0,48 – 0,51 кг н.э. / дол. ВВП, что не позволяет говорить о существенных изменениях в энергопотреблении. Избыточную энергоемкость демонстрируют практически все отрасли экономики Украины. Так, к примеру, удельный вес затрат на топливно-энергетические ресурсы в структуре производственных затрат отечественного сельхозпроизводителя вдвое превышает аналогичный показатель сельхозпроизводителей в США, что по оценкам специалистов,

³² Джумагельдиева Г.Д. Энергетическое планирование: сущность и проблемы / Материалы II междунар. науч.-практ. интернет-конф. «Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов» / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Вебер, 2009. – С. 64–69.

³³ Розподіл і споживання: Аналітичні матеріали НАК «Нафтогаз України». – Режим доступу: www.naftogaz.com.

³⁴ Власюк О.С., Прейгер Д. К. Конкурентоспроможність енергетики: стан, проблеми, перспективи // Стратегічна панорама. – 2009. – №2. – С. 26–35.

³⁵ Інформаційно-аналітична довідка щодо моніторингу показників енергоефективності за I півріччя 2009 року. – Режим доступу: <http://naer.gov.ua/ekonomicheskaya-politika-1/stan-realizvciï>.

является критическим фактором для жизнеспособности большинства субъектов хозяйствования отрасли³⁶.

Предприятия ЖКХ Украины, на которое приходится около 25% всего энергопотребления, при оказании услуг по отоплению в пересчете на 1 м² отапливаемой площади потребляют в среднем 1,4 т у.т., что в 1,5 раза превышает аналогичные показатели США и в 2,5 – 3 раза - Швеции – страны с более суровым, чем в Украине, климатом³⁷. В целом, отрасль ЖКХ Украины потребляет объем природного газа, сопоставимый с газопотреблением всего хозяйственного комплекса Польши, причем ВВП последней превышает украинские показатели в 8 раз³⁸.

Общее требование законодательства о жилищно-коммунальных услугах относительно установления цен (тарифов) на эти услуги на основании экономически обоснованных затрат, на уровне, который не может быть ниже себестоимости, обусловило пропорциональный увеличению энергоемкости рост тарифов, что в свою очередь, увеличивает себестоимость выпускаемой в Украине промышленной продукции, снижает жизненный уровень населения, несмотря на предоставляемые субсидии малообеспеченным категориям потребителей.

Предприятия металлургической промышленности при производстве 1 т чугуна потребляют 750 кг у.т., в то время как в западных странах для аналогичного производства необходимо – 230 – 270 кг у.т.³⁹. К объективным причинам увеличения энергопотребления относят устаревание оборудования и дефицит средств на его реконструкцию и модернизацию (в ЖКХ

³⁶ Назаренко А.В. Інвестиційне забезпечення розвитку біоенергетичного сектора сільського господарства:) автореф. дис. ... канд. екон. наук.: спец. 08.00.03 / А. В. Назаренко; Держ. установа «Ін-т економіки та прогнозування НАН України». – Київ, 2010. – 20 с.

³⁷ Технічне переоснащення житлово-комунального господарства, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів, пов'язаних з виробництвом житлово-комунальних послуг. – Режим доступу: <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=346>.

³⁸ Амитан В.Н., Потапова Н.Н. Реформирование эффективного организационно-экономического механизма ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины // Экономика и право. – 2002. – №2. – С. 5–10.

³⁹ Жданко Е. С. Сырьевой гнет металлургов / Е. С. Жданко // ГМК-Экспертиза. – 2005. – 24 октября.

показатель износа нередко превышает 50%⁴⁰, несовершенство технологий, а также недостаточность правового регулирования отношений в сфере энергопотребления⁴¹. В последнее время в связи с охватившим мировую экономику кризисом одним из главных факторов увеличения энергоемкости отечественного ВВП стало уменьшение объемов производства, вследствие чего произошло увеличение в себестоимости доли условно-постоянных затрат, к которым относится и электроэнергия.

В то же время существуют и субъективные факторы: бесхозяйственное энергорасточительство, порожденное отсутствием влияния ценового фактора на эффективность использования энергоресурсов, что обусловлено возможностью компенсации нерационального энергорасхода за счет повышения цен на конечную продукцию, игнорирование положений Закона Украины «Об энергосбережении» в части обязательного учета, контроля и регулирования потребления топливно-энергетических ресурсов как со стороны субъектов хозяйствования, так и органов специального управления и контроля.

В настоящее время законодательство об энергосбережении, помимо базового Закона «Об энергосбережении» 1992 г., включает около 400 нормативно-правовых актов различной юридической силы. В то же время существующая рассогласованность как внутренняя (между этими актами), так и внешняя (между ними и иными нормативно-правовыми актами) снижает эффективность реализации его норм. С целью обеспечения энергосбережения Законом Украины «Об энергосбережении» предусмотрен экономический механизм энергосбережения, включающий способы позитивного и негативного стимулирования энергосбережения, однако значительная их часть остается лишь декларацией. Необходимо обеспечить их реализацию путем использования следующих мер.

⁴⁰ Лебединцев В.А. Щоб ліквідація наслідків аварій не закінчився б ... сумнівними наслідками // Міське господарство України. – 2005. – №1. – С. 2 – 4.

⁴¹ Економічні та соціальні напрями комплексної реструктуризації промисловості України: наукова доповідь. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1998. – 145 с.

Стандартизация и нормирование призваны установить «эталонный» объем рационального энергопотребления. В ст. 19 Закона закреплена обязательность энергетических стандартов, распределены обязанности по разработке стандартов между органами государственной власти, предусмотрена ответственность за их несоблюдение. Однако состояние разработки стандартов остается неудовлетворительным: энергетической стандартизацией охвачены лишь некоторые сферы хозяйственной деятельности (бюджетная сфера, водопроводно-канализационное хозяйство, деревообрабатывающая промышленность). Для иных отраслей действуют нормы энергопотребления, большая часть которых не пересматривалась более 10 лет и не учитывает достижений НТП, позволяющих снизить энергозатраты.

Актуализация энергетических стандартов – достаточно трудоемкий процесс, предполагающий постоянный мониторинг научно-технических достижений в различных сферах, осуществлять который Национальное агентство по эффективному использованию энергоресурсов не может как по причине отсутствия соответствующих полномочий, так ввиду широты разрабатываемых научно-прикладных направлений. Вместе с тем, как свидетельствует зарубежный опыт «осовременивания» энергетических стандартов, существенную помощь в реализации этой задачи может оказать привлечение субъектов хозяйствования.

С этой целью целесообразно дополнить Закон «Об энергосбережении» ст. 20-1 следующего содержания: «Статья 20-1. Порядок установления и изменения энергетических стандартов»

1. Установление и изменение энергетических стандартов осуществляет НАЭР Украины в пределах своих полномочий по результатам ежегодно проводимого конкурса на звание энергоэффективного производителя года в соответствующей отрасли экономики с вручением (присуждением) соответствующего приза.

2. К участию в конкурсе допускаются субъекты хозяйствования, независимо от формы собственности. Звание энергоэффективного производителя присваивается участнику, производящему продукцию (работы, услуги) в соответствующей отрасли экономики, энергоэффективность которого выше установленного действующими энергетическими стандартами уровня.

3. НАЭР Украины ежегодно на основании показателей энергоэффективности, достигнутых участниками-победителями в соответствующей отрасли, вносит изменения в соответствующий энергетический стандарт.

4. Порядок проведения конкурса на звание энергоэффективного производителя определяет Кабинет Министров Украины».

Проведение государственной экспертизы по энергосбережению призвано предупредить появление на рынке неэффективных, с точки зрения энергорасхода, продукции (работ, услуг).

Одним из ключевых объектов экспертизы являются проекты строительства новых и расширения действующих объектов и предприятий с годовым потреблением теплоэнергетических ресурсов в тысячу и больше тонн условного топлива. На первых порах экспертиза по энергосбережению проводилась в отношении проектно-строительной документации (первоначальный контроль энергоэффективности), соблюдение показателей энергоэффективности прошедшего экспертизу проекта (последующий контроль энергоэффективности) проверялось Государственной инспекцией по энергосбережению при принятии объекта в эксплуатацию (представители инспекции включались в состав рабочей и приемной комиссий). Такая практика отвечает требованиям Директивы ЕС 93/76 ЕС по ограничению выбросов двуокиси углерода.

Однако с 01.01.09 г., согласно новой редакции Порядка принятия в эксплуатацию законченных строительством объектов, такое принятие

осуществляется единолично органами Государственной архитектурно-строительной инспекции на основании проектной документации и акта готовности объекта к эксплуатации, подписанного генпроектной, генподрядной, субподрядной организациями, страховой компанией, заказчиком. Заключение Государственной инспекции по энергосбережению о соблюдении параметров энергоэффективности для выдачи сертификата соответствия не требуется.

Отсутствие надлежащего контроля энергоэффективности объектов строительства приводит к возведению зданий, эксплуатация которых требует значительных энергозатрат. Высокая энергоемкость соответствующим образом отражается на объемах энергопотребления предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, стоимости и качестве таких услуг, уровне их оплаты потребителями и финансово-экономическом состоянии всего сектора ЖКХ.

В качестве варианта повышения энергосберегающей составляющей в строительстве предлагается дополнить п./п. 2 п. 3 Порядка принятия в эксплуатацию законченных строительством объектов, определяющий перечень документов, предоставляемых Государственной архитектурно-строительной инспекции словами «заключение государственной экспертизы по энергосбережению».

Альтернативная энергетика в Украине, несмотря на благоприятные рельефно-климатические условия, остается малоразвитой ввиду отсутствия эффективной государственной поддержки. Основным элементом такой поддержки до 2008 г. выступало целевое финансирование строительства ветроустановок за счет средств, поступающих от введения в состав оптового тарифа на 1 кВт/ч «традиционной» энергии целевой надбавки (0,75%). Последующая замена специальной целевой надбавки сбором в виде целевой надбавки привела к невозможности использования этих средств для строительства ветроустановок. Сбор устанавливается в твердой сумме, взимаемой независимо от объема реализации «традиционной» энергии.

Сумма сбора поступает в бюджет и, не имея целевого назначения, может быть использована на любые нужды, не связанные с альтернативной энергетикой. С 01.01.2010 г. сбор упразднен, вместо него, согласно ч. 2 ст. 17 Закона «Об электроэнергетике», в структуре оптового тарифа могут предусматриваться расходы на финансирование развития нетрадиционных источников энергии. Кем предусматриваться, в каком размере, Закон не уточняет.

В связи с чем целесообразно «вернуть» в состав оптового тарифа специальную целевую надбавку. Для обеспечения эффективного ее использования в соответствии с целевым назначением необходимо передать полномочия по аккумулированию надбавок Государственному фонду энергосбережения, созданному в составе НАЭР.

Вариантом практической реализации такого предложения может быть изложение ч. 2 ст. 17 Закона «Об электроэнергетике» в следующей редакции: «Оптовый тариф на электроэнергию включает в себя целевую надбавку в размере 0,75 %. Сумма целевой надбавки подлежит перечислению в Государственный фонд энергосбережения».

Снижение конкурентоспособности отечественных предприятий в результате высокой энергоемкости и, как следствие, падение спроса на их продукцию как на внешнем, так и на внутреннем рынке, имеет негативные последствия как для самих предприятий (снижение прибыли, сокращение инвестиционных ресурсов и т.д.), так и для государства, в частности, в виде пропорционального уменьшения налоговых отчислений в бюджет⁴².

В условиях экономического кризиса вмешательство государства с присущим ему механизмом правового регулирования отношений в сфере энергопотребления не имеет альтернативы.

⁴² Джумагельдиева Г.Д. Правовое регулирование энергетического планирования: сущность и проблемы // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов в сфере хозяйствования: материалы Третьей международной науч.-практ. конф. / науч. ред. В.К. Мамутов; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Изд-во «Ноулидж», 2009. – С. 64 – 69.

Энергосбережение является элементом экономической, экологической безопасности и представляет собой сложный механизм обеспечения рационального энергопользования в народном хозяйстве, включающий в себя систему различных способов экономического и правового воздействия на энергопотребление как на макроэкономическом, так и на микроэкономическом уровнях. Внедрение энергосбережения является залогом обеспечения национальной безопасности Украины посредством создания предпосылок для экономического развития государства в условиях дефицита собственных энергоресурсов, повышения конкурентоспособности отечественных предприятий, улучшения финансово-экономических показателей их деятельности и жизненного уровня населения.

Решение проблем энергосбережения в целях самоусиления страны требует постоянной скоординированной деятельности центральных и местных органов на основе единого общегосударственного плана экономического и социального развития страны. В этот общий план может быть также встроен специальный проект типа знаменитого проекта ГОЭЛРО. В нынешних условиях подобный план должен обеспечивать использование прав как центральных, так и местных органов в целях жесткого соблюдения правил энергопотребления и энергосбережения, применение предусмотренных законом санкций к организациям и гражданам – правонарушителям. Без четкого планирования производства и потребления всех видов энергии и применения мер ответственности усиления экономики путем энергосбережения в нынешних условиях не обеспечить.

Инвестиционная привлекательность страны зависит не столько от «рыночности» ее экономики, как это много лет талдычили некоторые наши рыночные фундаменталисты и их зарубежные советники-спонсоры, а от признания потенциальными инвесторами рынка регулируемым, а не стихийным и непредсказуемым. Директор крупной Гонконгской компании, выигравший тендер по приобретению британских активов французской энергетической компании объяснил, что в целях диверсификации источников

прибыли его компания активно вкладывала также средства в крупные проекты в Австралии, Канаде и Великобритании, «где рынки строго регулируются государством и приносят стабильный доход»⁴⁴.

Зарубежный опыт не дает оснований считать целесообразной и эффективной политику приватизации электростанций и электросетей, проводившуюся в Украине до последнего времени. Во всяком случае, убедительных данных о ее эффективности нет. В то же время, например, крупнейшей в мире по рыночной капитализации является энергокоммуникабельная компания Electricite de France, контролируемая французским государством. Она управляет 59 атомными электростанциями и вырабатывает 80 % производимого во Франции электричества. А Франция, как известно, не отсталая страна⁴⁵.

Нашему Минтопэнерго стоило бы поизучать опыт различных стран. Да и не вредно использовать собственный прошлый опыт.

5. Второе крупное направление, где уже используются нестандартные правовые формы координации деятельности с участием органов местного самоуправления, – АПК.

Здесь сложилась такая ситуация, что для подъема села необходимо не только убрать надуманные необоснованные в экономическом и социальном плане правовые препятствия к ведению коллективного хозяйства, но и организовать прямую помощь промышленных предприятий и городов. Эта помощь несла ранее и может носить в дальнейшем характер общественной, а не государственной поддержки, что не должно расцениваться как нарушение каких-либо международных соглашений государством. Государство не вправе запрещать благотворительную помощь негосударственных структур.

Под влиянием политической демагогии и рекомендаций некоторых внутренних и внешних «экспертов» в девяностых годах было компанейски ликвидировано подавляющее большинство крупнотоварных

⁴⁴ См. Гонконг покупает электросети Британии // Экономические известия. – 2010. – 2 августа. – С. 6.

⁴⁵ См. там же.

сельскохозяйственных предприятий государственной и кооперативной собственности, хотя многие из них были и оставались рентабельными. Эта кампания была проведена без научных обоснований, без учета экономических и социальных последствий. Удар по крупным сельхозпредприятиям был нанесен еще и в 2007 г. необоснованной отменой тихой сапой одного из основополагающих актов – закона «О собственности» 1991 г. Еще раньше в 2004 г. появилось толкование, давшее Госкомстату повод говорить о якобы нелегитимности коллективной собственности.

Классификатором форм собственности и организационно-правовых форм хозяйствования, разработанным Госкомстатом в 2004 г., было зафиксировано существование коллективных предприятий, но тут же было без какого-либо обоснования разъяснено, что действующим законодательством не предусмотрено создание и государственная регистрация новых предприятий такой организационно-правовой формы⁴⁶. Между тем Законом прямо предусмотрено создание и функционирование предприятий коллективной собственности (ст. 93 ХКУ), которые как раз и охватываются понятием коллективной собственности как правовой формы собственности, как это сказано в том же самом документе Госкомстата (в той же самой строке). Такого вида предприятия широко распространены не только у нас, но и в зарубежных странах⁴⁷.

Несмотря на возражения некоторых юристов и экономистов, Госкомстат Украины и в последующие годы продолжал «разъяснять», что создание таких предприятий (и еще ряда, по мнению Госкомстата, нелегитимных форм) законодательством не предусмотрено⁴⁸. Поскольку наши чиновники приучены изучать и выполнять не законы, а ведомственные инструкции (разъясняя другим, что они действуют вроде бы по закону), то позиция Госкомстата способствовала сокращению числа предприятий

⁴⁶ См. Державний класифікатор України. Класифікація організаційно-правових форм господарювання. – Київ, 2004. – С. 4.

⁴⁷ См. Мамутов В.К., Савельев Л.А. Нужна ли и легитимна ли коллективная собственность? // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2003. – № 11.

⁴⁸ См., например, Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України. Статистичний бюлетень. – К., 2008. – С. 27.

коллективной собственности (в том числе и на селе). Поскольку такая позиция противоречит закону и конституционной норме о равенстве форм собственности, то надо дезавуировать разъяснение Госкомстата, а не чинить искусственных препятствий созданию предприятий коллективной собственности, когда это соответствует интересам рабочих, крестьян, общественных организаций.

Резкое снижение количества крупных коллективных сельскохозяйственных предприятий способствовало подрыву конкурентоспособности нашего сельского хозяйства, резко снизился объем выпускаемой им продукции, возросла зависимость страны от импорта сельскохозяйственных продуктов, нанесен ущерб экономической безопасности, экономическому суверенитету. В последние годы ситуация немного изменилась, но большую часть продовольствия продолжают давать мелкие хозяйства населения. С 1990 г. доля небольших личных хозяйств увеличивалась в производстве всех видов продукции, а сельскохозяйственные предприятия утратили свои позиции, в особенности в производстве фруктов и овощей.

В 2009 г. всего в Украине насчитывалось пятьдесят семь тысяч сельскохозяйственных предприятий (в 2006 г. – около 60 тысяч) с объемом продукции около 45,6 млрд. грн., что составило около 49,8 % от общего объема продукции сельского хозяйства (в 2006 г. давали менее 40 %). В том числе было сорок две тысячи фермерских хозяйств (в 2006 г. – 43 тысячи) с объемом производства около 5 млрд. грн. (5 % от общего объема). По данным исследований Всемирного банка большинство фермеров в Украине не могут достичь объемов производства, необходимых для покрытия затрат⁴⁹. Хозяйства населения произвели продукции более чем на 56 млрд. грн. (55 % от общего объема, в 2006 г. было около 60 %). Появились и крупные предприятия – холдинги, пятнадцатью крупнейшими из которых

⁴⁹ Годовой удой на одну корову на треть меньше, чем в ЕС и вдвое меньше, чем в США.

обрабатывается около 14 % сельхозземель⁵⁰. Таким образом, в настоящее время нельзя сказать, что сельскохозяйственное производство стало крупнотоварным, хотя слабая тенденция такого развития вроде бы наметилась.

«Перестраивать», «трансформировать» аграрный сектор начали еще в конце восьмидесятых годов. В 2001 г., когда уже можно было бы увидеть какие-то результаты сделанного, Президент Украины не без гордости говорил, что «мы осуществили беспрецедентные шаги в реформировании аграрных отношений. В частности, в утверждении частной собственности на землю. Речь идет, по сути, о собственной украинской модели осуществления реформы на селе, которая была наработана учеными» (цитируется по тексту публикации в «Голосе Украины» за 11 января 2011 г., с. 11). Прошло еще десять лет. Где же результаты, где оценка эффективности «беспрецедентного реформирования»? Налицо только действительно беспрецедентное насильственное уничтожение крупнотоварного производства на селе (и множества самих сел) с тяжелыми экономическими и социальными последствиями. Функционировавшие структуры почти полностью уничтожили без экономического обоснования административно-политическими методами. Уцелевшие, благодаря стойкости ряда руководителей предприятий, выдержавших политико-рейдерский натиск власти и любителей наживы за чужой счет, показали, что действительно в беспрецедентном сплошном самоуничтожении необходимости не было.

Для создания крупных структур типа новых агрохолдингов в предварительном поголовном уничтожении колхозов и совхозов не было не только необходимости, но и смысла. Гораздо разумней было пойти хотя бы по пути преобразования колхозов и совхозов в агроцеха промпредприятий (по опыту, например, ряда предприятий Донбасса). Возможность и целесообразность ведения коллективного хозяйства на землях, находящихся в государственной собственности и принадлежащей разумно

⁵⁰ Комментарии. – 2010. – 19 ноября (№ 44). – С. 6.

кооперированному крестьянству, доказана опытом многих стран, в том числе таких самодостаточных в производстве продовольствия, как северная страна – Швеция и южная – Израиль, где объективные условия для сельского хозяйства не лучше, чем в Украине.

Теперь мы ищем виноватых в падении сельского хозяйства, а со страниц газеты Верховной Рады, которая сыграла существенную роль в этом деле, вопрошают: «Где же вы были, уважаемые ученые мужи, когда уничтожали колхозы?» (Голос Украины. – 2011. – 12 февраля). Брать на себя ответственность за содеянное недоброе дело никто не хочет. Для обеспечения экономического суверенитета страны никакому внешнему давлению поддаваться нельзя. Видимо, это главное, что обязаны делать и государственные структуры, и ученые (если, разумеется, они не подвержены комплексу неполноценности и не считают внешнее влияние приоритетом для себя лично). В противном случае экономического суверенитета не будет. Теперь проблема в том, чтобы закрыть в законодательстве лазейки для разворовывания земли – самого ценного нашего капитала, который становится лучшим средством сбережения капитала, чем доллар и даже золото. К сожалению, судя по деятельности ВР, некоторые депутаты озабочены не рассмотрением предложений по закрытию, а открытием лазеек для растаскивания земли. Необоснованным представляется внесение в законодательство изменений, направленных на реализацию идей рыночного фундаментализма в землепользовании, в особенности в распоряжении сельскохозяйственными землями⁵¹.

Результаты работы сохранившихся колхозов и созданных на их базе (без разрушения) агроцехов и дочерних подразделений крупных предприятий свидетельствует о целесообразности поддержки всех форм крупных

⁵¹ О возможных негативных последствиях изменений в законодательстве, внесенных законом, принятым 11 июня 2009 г. См. Устименко В. Шкідливі шпаринки нового закону // Юридичний вісник України. – 2009. – 5–11 вересня.

сельскохозяйственных предприятий и прекращения административного и идеологического давления на сельскохозяйственные кооперативы⁵².

В соответствии с Конституцией Украины и основанным на ней законодательством равные права должны иметь предприятия, основанные на всех формах собственности, и государственные органы не должны создавать искусственные препятствия их развитию. Как уже неоднократно указывалось в печати, необходимо восстановить действие закона Украины «О собственности» 1991 года, отмененного без какого-либо обоснования и обсуждения тихой сапой в 2007 г., модернизировав его с учетом новых реалий.

В результате снижения поголовья скота перерабатывающим предприятиям не хватало сырья и они вынуждены полагаться на импорт, что, в свою очередь, снижает закупочные цены на мясо и негативно влияет на рентабельность сельскохозяйственных предприятий. В итоге произошло снижение качества жизни в сельских районах (закрытие школ, детских садов, ухудшение всей инфраструктуры), что приводит к оттоку населения. Отток приводит к недостатку персонала, ухудшению работы предприятий. Получается заколдованный круг, разорвать который можно целенаправленной плановой работой по возрождению села и прекращением мешающей этому антиколлективистской демагогии.

Для подъема сельхозпроизводства нужно вложить значительные средства в оснащение хозяйств современной техникой. И здесь снова заколдованный круг – низкая рентабельность не обеспечивает получения средств на приобретение техники. Более того, фермеры теряют даже имеющуюся технику, отдавая ее банкам в качестве покрытия кредитов. Снова нужно целенаправленное плановое вмешательство государства, дабы не только обеспечить техникой сельскохозяйственные предприятия, но и обеспечить заказами отечественное машиностроение.

⁵² См., например, Несокрушимый кооператив // Голос Украины. – 2010. – 7 декабря.

Не хватает также элеваторов, доильных залов. Большинство сооружений для животноводства разрушено в ходе безответственного, если не сказать преступного «реформирования». Не хватает средств и на удобрения.

Негативные последствия безответственного прожектерства в сфере экономики в целом и ее аграрного сектора в частности давно уже стали очевидны. Как бы не объясняли причин развала сельского хозяйства, важнейшая из них – бездарная экономическая политика правительств, пришедших к власти на волне охлократии при поддержке внешних сил, заинтересованных в развале Советского Союза и ослаблении входивших в его состав республик, в особенности составлявших основу Союза – Российской и Украинской. Стремление компанейски в административном порядке в кратчайший срок заменить организационно-правовые формы хозяйствования, сложившиеся в течение шести десятков лет в собственной стране (и связанные с ее историческими особенностями), формами, исторически сложившимися в некоторых других странах, привели к развалу. «Реформирование села обернулось его разрушением. Специалисты подсчитали, что убытков причинено больше, чем во время Великой отечественной войны»⁵³. Какова же обоснованность реформ, если в результате их проведения приходится заниматься возрождением, как после войны или стихийных бедствий катастрофического характера. Однако никто из авторов концепций реформирования села даже не признал несостоятельности этих концепций, не говоря уже о какой-либо ответственности, хотя бы моральной. Более того, у представителей той же «школы» хватает совести говорить о продолжении реформ в том же духе.

Между тем ситуация такова, что нужно незамедлительно принимать меры к восстановлению сельского хозяйства. Проблема становится еще более актуальной в связи со вступлением в ВТО и неблагоприятными прогнозами ООН по обеспечению продовольствием в мировом масштабе. Сказанное

⁵³ См. Петрушенко М. Тернистый шлях відродження // Урядовий кур'єр. – 2007. – 21 августа (№ 152).

выше дает основания считать, что Правительство едва ли справится с ее решением в ближайшее время. Стало быть, нет оснований рассчитывать на достаточную помощь по государственной «вертикали», а надо надеяться на собственные силы сохранившихся или вновь организованных сельскохозяйственных предприятий, агропромышленных комплексов, а также использовать возможности помощи селу «по горизонтали» – со стороны промышленных предприятий и городов.

Защитить отечественного товаропроизводителя, не нарушая требования ВТО, можно также через давление на организации – потребителей импортных товаров и продукции, обеспечивая строжайшую приемку по качеству (строго по стандартам и общим для всех инструкциям). Общественные организации могут призывать к бойкоту импортных товаров по разным соображениям, в том числе политическим (применение санкций, моральное давление на потребителей разными способами).

Изучение и учет нашего прошлого опыта и опыта других стран с современным достаточно эффективным аграрным сектором свидетельствует о том, что ведущую роль в товарном сельскохозяйственном производстве должны играть достаточно крупные предприятия нескольких организационно-правовых форм.

Одной из таких форм, вынужденно появившихся в качестве способа выживания сельскохозяйственных предприятий, явились агроцехи промышленных предприятий, сформировавшиеся на базе прежних совхозов и колхозов, трудовые коллективы которых не полностью поддались разрушительному давлению прожектеров и безответственных исполнителей так называемых «реформ».

В публикуемых материалах Госкомстата Украины агроцехи отдельно не выделяются, а включаются в число «хозяйственных обществ». Видимо, имеется в виду, что, как правило, они являются структурными или дочерними подразделениями хозяйственных обществ промышленности. Всего в Украине в 2006 г. насчитывалось около 60000 сельскохозяйственных

предприятий, в том числе семь с половиной тысяч хозяйственных обществ, включая агроцехи промпредприятий. Производственных сельскохозяйственных кооперативов было около трех тысяч, частных предприятий, примерно, четыре тысячи. Но все они вместе взятые дают менее сорока процентов валовой продукции. 43000 фермерских хозяйств, также причисляемых по статистике к сельхозпредприятиям, дают всего немногим более четырех процентов продукции. Доля государственных опытных хозяйств в валовой продукции незначительна. Бóльшую же часть валовой продукции (около 60%) дают хозяйства населения. Таким образом, в настоящее время сельскохозяйственное производство стало очень далеким от того, чтобы называться крупнотоварным.

При такой ситуации естественен интерес к агроцехам промышленных предприятий. В последние годы эта форма продолжала развиваться. Это, разумеется, не исключает необходимости совершенствования правового положения сельскохозяйственных предприятий других форм таким образом, чтобы это способствовало повышению эффективности их деятельности. Но наибольший интерес, естественно, привлекают новые формы, которым еще не было уделено достаточного внимания в литературе.

Сельское хозяйство почти во всех странах нуждается в поддержке со стороны государства. Поддержка осуществляется в различных формах, но в конечном счете за счет доходов других отраслей народного хозяйства, главным образом за счет промышленности. В июне 2004 г. и у нас был принят специальный закон «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины». Но, похоже, реализация содержащихся в нем некоторых полезных норм надлежащим образом не обеспечивается.

В Советском Союзе использовалась специфическая форма поддержки сельского хозяйства, называвшаяся шефской помощью. Фактически это была хозяйственная помощь и опять же в основном со стороны промышленных предприятий. В результате развала СССР и так называемой «перестройки», одним из направлений которой был развал крупных сельскохозяйственных

предприятий, сельское хозяйство как в РФ, так и в Украине оказалось в еще более сложном положении, чем в советское время. Правительства оказались неспособными решать созданные бездарной политикой проблемы и трудовые коллективы стали самостоятельно искать пути их решения.

Одним из таких путей оказалась организационно-хозяйственная помощь со стороны промышленных предприятий, сумевших остаться на плаву в новых экономических условиях благодаря сохранению коллективистских начал работы. Предприятия, сохранившие такие начала (народные, арендные, коллективные), сохранили и связи с бывшими подшефными сельскохозяйственными предприятиями. Содержание этих связей различно, но принцип поддержки сохраняется.

О преобразовании колхозов в агроцеха промышленных предприятий уже говорилось в печати на примере Мариупольского металлургического комбината им. Ильича. Комбинат в целом работает в форме акционерного общества, акциями которого владеет его трудовой коллектив. По существу это народное предприятие, сумевшее отстоять свою самостоятельность от частных хозяйственных структур. Вначале в состав комбината вошли в качестве агроцехов два десятка колхозов ближайших сельских районов. К настоящему времени аграрный сектор комбината вырос до почти 70 цехов, расположенных в ряде районов Донецкой области, а также в Запорожской области и в Крыму. То есть избранная там форма хозяйственной помощи оказалась привлекательной для многих хозяйств. Интересна оценка в местной печати опыта работы в Крыму агроцехов № 49 и № 55 Мариупольского металлургического комбината им. Ильича - «Нам бы десятков таких комбинатов и не было бы споров о том, как должна развиваться Украина» (Крымская газета. – 2007. – 10 августа. – С. 2).

Если сначала агроцеха находились на балансе предприятия, то с 1 декабря 2006 г. большинство из них начали работать в составе пяти дочерних предприятий, наделенных правами юридического лица: «ИльичАгро-Донбасс», «ИльичАгро-Крым», «ИльичАгро-Запорожье», «ИльичАгро-

Умань» и «ИльичАгро-Рыбак». Часть агропредприятий, в деятельности которых меткомбинат ощущает непосредственную потребность, сохраняется в составе ММК им. Ильича. Они объединены управлением сельского хозяйства. Такую реструктуризацию металлурги затеяли, очевидно, в процессе борьбы с издержками и в целях сохранения для сельхозпроизводителей предусмотренных для них льгот. Предприятия, доля сельхозпродукции в общем объеме производства которых превышает 70%, могли претендовать на выплату единого фиксированного сельхозналога, а также на получение госдотаций на выращивание злаковых и на компенсацию процентных ставок по кредитам, связанным с покупкой оборудования отечественного производства. Преобразование агроцехов в отдельные предприятия поднимет их мотивацию для самофинансирования. По данным меткомбината, его агрокомплекс ежегодно выращивал около 300 тыс. т зерна, 43 тыс. т подсолнечника, 20 тыс. т овощей, производит 10 тыс. т мяса, 26 млн. яиц. В землепользовании находится более 130 тыс. га⁵⁴.

Подобная или близкая к ней форма поддержки сельского хозяйства применяется в Донбассе более чем двадцатью другими промышленными предприятиями и это дает значительный положительный эффект. В прошедшем периоде названная форма оказалась жизнеспособной. Это не означает, что параллельно с ней или в дальнейшем не могут оказаться более эффективными иные формы. Однако применение формы агроцеха или дочернего предприятия промпредприятия подтверждает целесообразность и даже необходимость функционирования в аграрной сфере экономики крупных хозяйственных структур, с одной стороны, и определенной поддержки этих структур за счет промышленности то ли через государственные начала, то ли непосредственно. Хозяйственный кодекс Украины, в частности ст. 175, 177, предоставляет возможность прямой поддержки «по горизонтали». В соответствии с указанными статьями субъекты хозяйствования, независимо от уставной цели своей деятельности,

⁵⁴ См. Экономические новости. – 2006. – 11 декабря.

могут брать на себя обязательства о хозяйственной помощи в решении вопросов социального развития населенных пунктов их местонахождения, в строительстве и содержании социально-культурных объектов, объектов коммунального хозяйства и бытового обслуживания, оказывать другую хозяйственную помощь в целях решения местных проблем.

В процессе функционирования крупных сельскохозяйственных структур в качестве подразделений промышленных предприятий возник, как сказано выше, вопрос о возможности применения к ним льгот, предусмотренных законодательством для аграрного сектора и особенностей оплаты труда. Применительно к агроцехам этот вопрос решается.

Сказанное выше свидетельствует о том, что в сельском хозяйстве используются в основном такие же организационно-правовые формы, как и в промышленности: предприятие, дочернее предприятие, хозяйственное общество, коллективное предприятие, производственный (и иной) кооператив, частное предприятие. Правда, специфична форма фермерского или домашнего хозяйства. Но она близка к форме индивидуального частного предприятия. Используя форму фермерского хозяйства, заимствованную из зарубежного опыта, надо учитывать, что в странах с развитой экономикой фермы функционируют не как изолированные единицы, а в системе кооперации различных видов.

Названия предприятий у нас встречаются самые разные и поэтому не всегда понятно, какая конкретно организационно-правовая форма, какой правовой статус за ними скрываются. Например, Указом Президента Украины в августе 2007 г. присвоены звания Героя Украины директору частной агрофирмы «Украина» в Полтавской области, директору сельскохозяйственного кооператива «Колос» в Черновицкой области, руководителю частно-арендного сельскохозяйственного предприятия «Радівське» Винницкой области, который «17 лет последовательно реализует в родном селе принцип единства развития хозяйства и разрешения проблем сельской громады» (см. Урядовий кур'єр. – 2007. – 27 августа).

Чем лучше эти предприятия колхозов – не ясно. Если не очень или ничем – зачем нужно было ликвидировать крупные кооперативные хозяйства – колхозы? Этот вопрос возникает и по другим поводам. Так, специально проведенное исследование привело к выводу о нецелесообразности создания в сельском хозяйстве предприятий со статусом акционерных обществ⁵⁵. С одной стороны, акционерное общество может охватить всех жителей села, всю громаду, что в интересах нетрудоспособных. С другой стороны, большой риск – все имущество передал АО, а управляют им чужие. В то же время есть факты, когда селяне по суду добиваются восстановления ликвидированных по указаниям властей коллективных предприятий – колхозов. Так, жители села Андреевка Макаровского района Киевской области пять лет требовали в судебных инстанциях признания незаконными действия райгосадминистрации по ликвидации колхоза «Андреевский» в 2002 г. и добились. При этом они сознавали, что работу колхоза наладить будет нелегко, так как село разорено, количество поголовья крупного рогатого скота уменьшилось в десять раз⁵⁶. Кампанейская ликвидация колхозов, многие из которых успешно работали и у нас, и за рубежом (в частности, в Израиле) – одно из проявлений бездарности политики реформ 90-х годов. По существу это была политика криминальная.

Продолжение деятельности или восстановление колхозов по инициативе селян – факт не единичный. Законом такая правовая форма, как производственный кооператив (сельскохозяйственный кооператив) предусмотрена. Но продолжают высказывания некоторых юристов о якобы ненужности и даже неконституционности коллективной собственности и коллективных предприятий. Вот такого рода «концепции» и способствовали развалу сельского хозяйства. Между тем опыт последнего двадцатилетия свидетельствует о жизнеспособности, наряду с другими формами, как

⁵⁵ См. Ермоленко В. Правове становище сільськогосподарських акціонерних товариств// Підприємцтво, господарство и право. – 2007. – № 10.

⁵⁶ См. В добрый путь, колхоз «Андреевский» // Рабочая газета. – 2007. – 21 ноября (№ 174).

кооперативного, так и коллективного предприятия и для промышленности, и для сельского хозяйства. Их эффективность должна измеряться не только с учетом их производственных показателей, но и выполняемой ими социальной функции.

Могут сказать, что мы уже это проходили. Да, проходили. И опыт показал, что бездумное разрушение крупных сельскохозяйственных предприятий пользы не принесло. В то же время опыт других стран и наш собственный показывает, что именно широкая кооперация и крупные структуры способны обеспечивать товарное производство продовольствия. Где с помощью льгот и дотирования, а где и без этого. А дотировать в той или иной форме приходится в большинстве стран, так как предприятия других отраслей в принципе работают в более благоприятных условиях, в условиях качественно лучшей инфраструктуры и обеспечивают свою высокую рентабельность за счет присвоения в той или иной форме (и размере) результатов труда в сельском хозяйстве. Помогая селу, они по существу ничего не дарят, а возвращают селу нажитое частично за его же счет.

В сложившихся кризисных условиях можно для содействия восстановлению сельского хозяйства использовать не только формы предприятия, но и формы ассоциации и кооперации предприятий, в частности такую форму, как упомянутые выше агропромышленные холдинги или агропромышленные ассоциации. Возможно также создание агрогородских ассоциаций, то есть ассоциации городов и сельскохозяйственных районов. В договорах о создании таких ассоциаций могут быть предусмотрены условия об оказании помощи селу в решении хозяйственных и социальных вопросов. Проекты юридического оформления такого рода ассоциаций имеются.

Необходимо также найти оптимальную правовую форму, которая способствовала бы созданию кооперативов или иных объединений фермеров (такой интересный опыт есть, например, в Финляндии, имеющей сходные

условия). Без кооперации в области снабжения, реализации продукции, технического и агротехнического обслуживания, фермерские хозяйства не смогут выдержать углубляющуюся конкуренцию. Было предложение усовершенствовать управление аграрными производственными кооперативами в системе «Укркоопспилки». Возможно и возрастание числа государственных предприятий, в частности, обслуживающих кооперативные и фермерские хозяйства.

В целом подход к решению проблем развития аграрного сектора экономики должен быть экономико-правовой, базирующийся на собственном богатом практическом опыте использования различных организационно-правовых форм ведения и поддержки сельского хозяйства и современном опыте других стран, проводящих социально-ориентированную политику, а не на демагогии рыночных фундаменталистов и лиц, стремящихся только ловить рыбку в мутной воде. Для решения этих проблем целесообразно, в частности, провести соответствующие исследования научно-практического характера силами представителей экономической науки и наук хозяйственного и аграрного права. Организовать и координировать такие исследования могло бы, видимо, в соответствии со сферой его ведения, Министерство аграрной политики и продовольствия.

IV. Экономико-правовые ориентиры международной интеграции

Правовое обеспечение экономического суверенитета необходимо соизмерять с глобальной геополитической целью, включающей и цель геоэкономическую. Такая цель может быть определена в стратегическом плане развития страны с учетом географического стратегического положения Украины на территориальном стыке ЕС и СНГ в Причерноморском пространстве⁵⁷. Государство обязано использовать выгоды географического

⁵⁷ В специальных исследованиях этот район получил название Циркумпонтийской зоны, а энергетика выросших вокруг этого пространства культур играет большую роль в истории как Европы, так и

положения как важный природно-экономический ресурс, пользоваться им для усиления своей роли в международных структурах.

В современных реальных условиях экономическому суверенитету могут способствовать дружественные связи как с СНГ, так и с ЕС, подкрепленные взаимовыгодными многосторонними и двухсторонними договорами. Содержание таких договоров, закрепляемые ими права и обязательства должны обеспечивать баланс интеграции и суверенитета. Эта задача должна решаться как системой договоров в целом, так и в определенной мере каждым из них. Должен быть предварительный анализ (экспертиза) на соблюдение указанного баланса, допустимого и целесообразного уровня (степени) интеграции.

Американские специалисты в области внешней политики давно пришли к выводу, что «приоритеты Европы и Америки в области внешней политики чрезвычайно различаются, и эти различия все увеличиваются... некоторые из этих отягчающих моментов имеют предметный характер..., но многое свидетельствует о глубочайших различиях во взглядах на природу международной политики как таковой». Правительство США «отличается совершенно определенным гегемониалистским взглядом на мир, а для большинства европейцев, напротив, характерен глобалистский подход»⁵⁸.

«Самым бросающимся в глаза внешнеполитическим следствием этого различия является то, что как в Соединенных Штатах Америки, так и в Европе, трансатлантические отношения опустились на более низкую позицию в иерархии приоритетов внешней политики. Для Америки Европа – это полезный ресурс для поддержки американских действий, место, где ищут взаимодополняющие возможности, чтобы формировать спонтанные коалиции из тех, кто обладает волей и в какой-то мере способностями. Но для Вашингтона в плане его основных интересов и задач Европа представляется сегодня просто менее значимой, чем во времена «холодной

Азии (См., например, Фадеева Т.М. Крым в сакральном пространстве. – Симферополь: Бизнес-Информ, 2002. – 304 с.).

⁵⁸ См. Иво Х.Даальдер, Джеймс М.Линдсэй. Трансатлантические отношения на переломном пункте // Internationale politic. – 2003. – № 3. – С. 25.

войны». С другой стороны, для европейских государств с исчезновением советской угрозы роль Америки как «защитника» стала неактуальной и ненужной, в то время как ее присутствие в качестве миротворческой силы не представляется более оправданным ввиду прогресса европейской интеграции. Задача интегрировать оставшуюся часть Европы в зону мира – это дело исключительно самих европейцев, а Америке отводится при этом в лучшем случае роль поддержки данного процесса. Даже стабилизация «окраин Европы» – от Балкан на юге до Турции, Кавказа и Украины на востоке – это задача, руководство которой европейцам необходимо все больше и больше брать на себя»⁵⁹.

Взвешенной представляется позиция председателя ВР Украины, который считает, что реализация поддержанной ранее Верховной Радой инициативы о едином экономическом пространстве в рамках СНГ не угрожает суверенитету Украины, ибо именно там наши рынки сбыта и люди, приспособленные к нашей продукции»⁶⁰. Ранее он заявлял также, что надо сделать все, чтобы обеспечить первое и определяющее направление безопасности – это налаживание добрососедских, прогнозируемых и результативных отношений с нашими соседями и работать также со всем миром, с международными организациями, исходя в первую очередь из интересов нашей страны»⁶¹.

Послевоенная практика свидетельствует о том, что противостоять (а тем более эффективно противодействовать) геополитическому и геоэкономическому давлению (фактически – управлению миром) со стороны США, их своекорыстной политике ни одна страна Европы и даже ЕС в целом не может. Противостоять с большим напряжением стране, печатающей доллары по потребности, мог долгое время только Советский Союз. Но и его все же развалили. Теперь уравнивающей силой, обеспечивающей сдерживающее влияние на политику США (а в дальнейшем возможно и КНР

⁵⁹ См. там же.

⁶⁰ См. Литвин В. Надо прекратить сорить людьми// Аргументы и факты в Украине. – 2009. – № 46. – С. 14.

⁶¹ См. Литвина отправили в Президенты // Аргументы и факты в Украине. – 2009. – № 44. – С. 4.

или объединенного исламского государства) сможет только объединение усилий ЕС и СНГ, формирование единого экономического пространства ЕС и СНГ, так сказать Паневропы. В политическом плане страны ЕС и СНГ в определенной мере объединены Советом Европы, Организацией по обеспечению безопасности (ОБСЕ). Имеются и широкие культурные, торговые, транспортные связи. Но все же уровень экономической интеграции и в ближайшей, и в дальней перспективе может быть повышен. В таком новом объединении возможна и необходимая степень экономического суверенитета. Важным для нас представляется также, что условия членства в СНГ в настоящее время в значительной мере меньше, чем членство в ЕС связаны с какими-либо ущемляющими экономический суверенитет ограничительными обязательствами стран-участниц. Но в геоэкономическом плане Украина заинтересована в том, чтобы участвовать и в ЕС, и в СНГ. Опыт Англии свидетельствует о том, что можно быть членом ЕС и в то же время – членом Британского содружества наций, а также поддерживать особые отношения с США. Для Украины предпочтительней было бы объединение в той или иной международно-правовой форме экономического пространства стран ЕС и СНГ. Одним из вариантов такого объединения может быть вступление в ЕС Российской Федерации, Казахстана, Белоруссии, Молдовы. Тенденция к постепенному сближению, стремление к усилению интеграции в некоторых влиятельных кругах имеется (это подтверждается, в частности, членством в Совете Европы, в ОБСЕ). Надо содействовать реализации такого стремления. В этом случае географическое положение и некоторые культурно-исторические свойства (особенности) Украины позволяют выступать ей в качестве связующего звена этих сообществ и в перспективе стать геоэкономическим центром общего для ЕС и СНГ экономического пространства от Атлантики на западе до бассейна Енисея включительно на востоке. Такая перспектива, поддерживаемая соответствующими правовыми актами, благоприятствовала бы экономическому усилению Украины, созданию комфортного внешнего

окружения (конфигурации), обеспечению ее безопасности и суверенитета в условиях международной интеграции. Для названной геоэкономической зоны характерна тенденция экономического развития преимущественно с Запада на Восток. Эта тенденция может беспрепятственно и с пользой для всех продолжиться в случае объединения в той или иной форме стран СНГ с ЕС⁶². К востоку от очерченного пространства более вероятна геоэкономическая перспектива иного вектора экономического развития – с Юга на Север и, в какой-то мере, с Востока на Запад.

Еще в начале 90-х годов обращалось внимание на то, что у Украины наибольший шанс, по сравнению с другими аборигенами Восточно-Европейской равнины, включая Москву, играть ведущую роль в экономических связях на всем восточном пространстве до Енисея и монгольской и китайской границы и на юго-восточном пространстве, охватывающем Дон, Кавказ. Обращалось внимание и на необходимость использовать новую геополитическую ситуацию в целях обеспечения социально-экономического развития Украины в сотрудничестве с народами названных территорий. Однако идея не стала предметом обсуждения, не привлекла интереса «делавших погоду». Шанс был упущен.

При нынешних тенденциях глобализации и международной интеграции Паневропейская интеграция не невозможна. Территории же к востоку от бассейна Енисея в геоэкономическом плане тяготеют скорее к интеграции восточно-азиатской. Стоило бы, видимо, при стратегическом планировании (если оно у нас наконец осуществится) изложенный вариант возможного развития интеграционных процессов учитывать.

Конечно, создание общего экономического пространства от Атлантики до Енисея дело довольно проблематичное. Но история свидетельствует о том, что это нельзя считать невозможным. Большая часть этой огромной территории уже не раз в истории объединялась и в экономическое, и в

⁶² См. В новой геополитической ситуации. В сб. «Глядя из Донбасса». – Донецк: Изд. Юго-Восток, 2007. – С. 63–68.

политическое целое. В давние времена объединяющими центрами были империи Римская, Византийская, Монгольская. Во времена более близкие – Германская, Австрийская, Российская империи, Советский Союз и Совет экономической взаимопомощи, Европейский Союз и Европейский Совет⁶³. Нынешний Европейский Союз в какой-то мере реализовал возникавшую еще в начале XX века идею создания Соединенных штатов Европы, но охватил не всю Европу и не все европеизированное пространство. Прообразом подобного глобального объединения был в недалеком прошлом Совет экономической взаимопомощи. Но он не включал западноевропейские страны (и даже противостоял им). Возможному развитию СЭВ, объединению его с ЕЭС мешали. Мешали в большей мере внешние, чем внутренние силы. Странам-членам СЭВ он был выгоден. Если бы охватывал все европейское пространство, был бы выгоден еще больше. В геополитическом и экономическом плане СЭВ был невыгоден только США. ЕС, СЭВ, СНГ – по существу есть вариации идеи Соединенных штатов Европы, коренящейся в цивилизационном и геоэкономическом единстве ареала. Так что исторические прецеденты и определенный практический опыт имеются. И создание объединенного Паневропейского экономического пространства ЕС и СНГ нет оснований считать невозможным.

Надо учесть, что в нынешнем состоянии потенциал пространства между Уралом и Енисеем во многих отношениях используется неэффективно. Население занимающих его городов, областей, районов ранее было более сплоченным, территориально организованным. Сейчас наблюдаются признаки дезорганизации, снижения трудового потенциала. Усиление контактов ЕС и СНГ способствовали бы определенному оживлению этого огромного ареала. Особенно сельскохозяйственных районов. Во всяком случае, эта идея реализуема и в экономическом, и в правовом плане и есть смысл способствовать ее реализации, преодолевая

⁶³ В научной литературе высказывалось мнение, что Советский Союз был первым Европейским союзом европейской цивилизации нового времени (см. Третьяков В.Т. Эпоха застоя – «Золотой век» СССР и России // Философия хозяйства. – 2009. – № 5(65).

возможные помехи геополитического характера. Тесные цивилизационные экономические, культурные, политические связи народов этого ареала имели место всегда. В условиях общей тенденции интеграции, интернационализации, глобализации рано или поздно человечество должно объединиться⁶⁴. И одним этапом в этом глобальном процессе вполне может быть формирование объединенного экономического пространства ЕС – СНГ (возможно, с некоторыми ограничениями в одних зонах и дополнениями – в других). Стало быть в геоэкономическом и геополитическом плане не надо заведомо ограничивать перспективу интеграции дилеммой – либо с ЕС, либо с СНГ. Нужно сотрудничать и с тем, и с другим и содействовать созданию единого экономического пространства ЕС – СНГ. При такой форме интеграции возможно оптимальное обеспечение интересов Украины при некотором неизбежном ограничении экономического суверенитета. Не усматривается в таком решении ущемления интересов других стран СНГ и стран ЕС.

Указанные общие геоэкономические тенденции или геоэкономический фон целесообразно, видимо, учитывать в процессе решения задач общегосударственного планирования, осуществления политики самоусиления, правового обеспечения экономического суверенитета.

Правовое обеспечение экономического суверенитета страны надо рассматривать и во внутриправовом, и во внешнеправовом аспекте. Обеспечение экономического суверенитета внутри страны предполагает экономическое верховенство народа, организованного в форме правового социального государства. Верховенство предполагает доминирование государства как собственника, обладающего контрольным или (по крайней мере) блокирующим «пакетом акций» в определении стратегии развития, экономической политики, в решении основных вопросов. Такая роль должна обеспечиваться правом, в частности, закреплением в Конституции

⁶⁴ Тема глобального экономического порядка сегодня одна из наиболее актуальных в доктрине международного права (см. Ярышев С.Н. Некоторые международно-правовые последствия вступления России во Всемирную торговую организацию // Евразийский юридический журнал. – 2010. – № 12(31). – С. 38).

экономической системы и организационно-хозяйственных функций государства, в частности, принципа «Собственность обязывает. Ее использование должно также служить общественному благу». В числе таких основ должна быть обязанность разработки и реализации общегосударственных планов социально-экономического развития – долгосрочных, среднесрочных, краткосрочных, направленных на достижение как внутренних, так и внешних стратегических целей. Органической частью этих планов на ближайшие 10–15 лет должны быть, в частности, целевые программы энергосбережения, развития АПК, машиностроения.

Внутриправовой аспект предполагает обеспечение экономического суверенитета институтами в основном конституционного, хозяйственного, природоресурсного, налогового, уголовного права. Внешнеправовой аспект предполагает обеспечение институтами в основном международного хозяйственного (экономического) права, регламентирующего «комплекс мирохозяйственных отношений»⁶⁵. При этом необходимо учитывать, что в современную эпоху «возникает нечто большее, чем просто хозяйственный механизм планеты... Экономика начинает проявлять себя не только как способ хозяйствования, но и как политика и даже как идеология новой эпохи. И в результате геополитические императивы начинают уступать место реалиям геоэкономическим» (подчеркнуто мной – В.М.)⁶⁶.

Геоэкономические же тенденции, как сказано выше, требуют ориентации на постепенное обеспечение центральной связующей роли Украины на очерченном выше пространстве. Территория Украина оказалась бы центром пересечения линий транспорта, связывающих как Запад и Восток, так и Север и Юг этого огромного ареала (см. прилагаемую карту северной части восточного полушария). На это обращалось внимание и в литературе, и в обращениях в Правительство с первых дней независимости, но, к сожалению, было проигнорировано. Более того, правительство было

⁶⁵ См. Мунтян В. Економічна безпека України. – К., 1999. – 462 с. (с. 400, 403, 404).

⁶⁶ Там же.

озабочено не сохранением и развитием выгодных связей, а тем, как эти связи сократить, то есть самоослаблением, а не усилением. Характерны в этом отношении действия «Укрзалізниця» с санкции Правительства в 90-х годах, следствием которых было катастрофическое сокращение транзитных перевозок по крупнейшему украинскому транзитному маршруту «Москва – Кавказ» по территориям Харьковской, Донецкой областей через мощную узловую станцию Иловайск, что привело к потере десятка тысяч рабочих мест на железной дороге и другим вредным последствиям⁶⁷. И никто не понес за причиненный огромный вред никакой ответственности. Приведенный случай – не единичный. При полной безответственности за действия, причиняющие вред экономике в особо крупных размерах, экономический суверенитет не обеспечить.

К настоящему времени многие возможности, имевшиеся для укрепления позиций в юго-восточном и восточном направлениях утрачены. Однако ЕС нуждается в большем жизненном пространстве, в доступе к природным ресурсам, которые есть на Восточно-Европейской равнине, на Урале, в Казахстане, в Западной Сибири, а те в свою очередь в инвестициях и в пополнении квалифицированными кадрами, в дополнительных финансовых и людских ресурсах. Поэтому и сейчас надо стремиться к развитию в том же направлении как наиболее перспективном. Это не означает, разумеется, что надо отказываться от других связей. Но, развивая внешнеэкономические связи, вступая в международные объединения и соглашения, не надо забывать о наиболее перспективном направлении с точки зрения обеспечения экономического роста и экономического суверенитета – на юго-восток и восток. При этом надо учитывать, что именно там наиболее многочисленная и влиятельная украинская этническая диаспора. К такой интеграции толкают

⁶⁷ Если до безответственных действий с украинской стороны на крупнейшей узловой станции – градообразующем предприятии Иловайска – ежедневно обслуживалось в среднем 75 грузовых и 80 пассажирских составов, что обеспечивало работой город, то сейчас – 5 грузовых и 2 пассажирских поезда. Поезда пошли в обход Украины. Экономика города рухнула. Ликвидировано Иловайское отделение железной дороги, еще 6 предприятий ж.д. транспорта, 2 хлебозавода, 32 магазина, в упадок пришла инфраструктура города, на треть сократилось его население. Подобного рода тяжелые последствия безответственных деяний центральных органов власти есть, разумеется, не только в данном регионе.

и некоторые внешние геополитические факторы, в частности, общее для ЕС и СНГ опасение попасть в полную зависимость от США или КНР. В обозримой перспективе при названной интеграции, закреплённой соответствующими международно-правовыми актами, возможно доминирование европейской цивилизации не только собственно в Европе, но и на пространстве к востоку от Урала, до бассейна Енисея и границ Казахстана на востоке и юге включительно. При такой интеграции, в которой Украина может быть важным связующим звеном, возможен достаточно стабильный экономический суверенитет Украины.

В целях содействия развитию связей и повышению имиджа Украины было бы целесообразно в случае задержки процесса вступления в ЕС внести на рассмотрение стран Содружества предложение о перемещении Парламентской ассамблеи СНГ из Петербурга в Харьков. Харьков географически ближе к региональным центрам и столицам большинства стран СНГ чем Петербург. Это – крупный научный, культурный, промышленный центр и крупнейший транспортный узел. Туда же можно перевести из Минска и экономический суд СНГ (если таковой еще функционирует).

V. Ответственность высокопоставленных чиновников за ущерб, причиненный экономике

Одной из характерных черт развития нашего общества является периодическое шараханье из одной крайности в другую. За последние полвека от крайностей режима тридцатых-сороковых годов прошлого века мы постепенно, начиная с конца пятидесятых, а затем ускоренными темпами в девяностых годах перешли к другой крайности – к режиму сплошной безответственности. Нужно обеспечить не только моральную и политическую, но и криминальную ответственность высокопоставленных чиновников.

В последние годы море критики вылило на политику репрессий, проводившихся в первой половине двадцатого века в период межгосударственных и внутренних гражданских войн и революций. При этом особенно досталось репрессиям тридцатых годов в СССР. После окончания Второй мировой войны, в ходе которой США применяли оружие массового уничтожения, борьба за мир и демократию несколько смягчила противостояние и в международных, и во внутренних отношениях. Противостояние приняло менее жесткие формы, хотя проявления агрессии со стороны США периодически наблюдаются. В Украине тенденция смягчения противостояния привела вообще к «непротивлению злу» во внешних отношениях и к полной безответственности во внутренних, то есть приобрела крайнюю форму. От чрезмерных репрессий тридцатых годов пришли к режиму сплошной безответственности на всех уровнях государства.

Кто из высоких должностных лиц ответил за негативные последствия «ультралиберальных» экспериментов на протяжении двадцати лет? За ущерб, нанесенный экономическому суверенитету и безопасности? За передачу в частные руки производств наиболее прибыльных, в том числе торговли спиртными напитками? Кто разрешил массовый вывоз металлолома при нехватке его у собственных металлургических заводов?

Подобных вопросов – масса. Привлеченных к ответственности высокопоставленных виновников – нет. Получается, что все это произошло якобы само собой вроде стихийного бедствия и можно продолжать экспериментировать в том же духе. Но все видят, что в результате этого искусственно созданного бедствия появилось немало обогатившихся не в результате общественно-полезного труда в реальном секторе экономики, а в результате соучастия в разного рода махинациях, спекуляциях, «крышевания» криминалитета. И ни одного крупного уголовного процесса над организаторами, участниками, соучастниками преступлений, причинивших ущерб экономике в особо крупных размерах. Растаскивание

продолжается, имеющиеся в законодательстве лазейки, о которых не раз говорилось в печати, не закрываются.

Дело дошло до того, что либо с санкций, либо при попустительстве высокопоставленных чиновников иностранцев допускают к закрытой информации. Несколько лет тому назад разрешили (вопреки возражениям завода) группе американских специалистов ознакомиться с секретом оборонной системы «Кольчуга» на предприятии-изготовителе. На территории Украины действует несколько иностранных аудиторских фирм, которым доверяется бесконтрольная проверка всей документации крупных государственных предприятий, имеющих стратегическое значение (недавно, например, иностранные аудиторы глубоко исследовали «Укрзализницю»). По существу речь идет о санкционировании безнаказанного промышленного и даже военного шпионажа.

Набили оскомину постоянные разговоры о борьбе с коррупцией. Однако продолжает действовать принцип, известный с XIX века – к ответственности для статистики привлекается «мелкая сошка», а крупные коррупционеры от ответственности уходят (в крайнем случае, «вовремя» уезжают за границу). Кроме того, в нынешней бесплановой экономике не ставятся конкретные цели и задания, за выполнение которых отвечали бы перед государством конкретные лица. Стало быть, не с кого и спрашивать.

Реальное обеспечение экономического суверенитета во многом зависит от определения в законодательстве прав и обязанностей государственных служащих высокого ранга и от того, как они выполняют служебные функции. В частности, от того, насколько обеспечена их независимость от иностранных контрагентов. В российской печати обращалось внимание на недопустимость сложившейся в РФ ситуации, когда «практически вся элита живет и работает вахтенным способом, когда дома этой элиты, ее дети и ее деньги находятся за пределами Родины»⁶⁸. Подобного рода данных по Украине у нас нет. Но известно, что такие факты имеют место. Видимо, для

⁶⁸ Аргументы и факты. – 2010. – № 31.

тех, кто выдвигается на высокие должности, позволяющие влиять на решение вопросов, связанных с заключением и выполнением экономических соглашений с иностранными государствами, должны быть установлены какие-то ограничения в отношении наличия имущества и ближайших родственников за границей.

Действиями или бездействием высокопоставленных чиновников, в том числе и некоррупцированных, а «просто» безответственных, ущерб экономике разными способами причиняется, а действенных мер к прекращению беспредела не принимается. Почему они не применяются? Одна из причин, возможно, в том, что нет прямо подходящей статьи в Уголовном кодексе. Правда, одного по-крупному укравшего бывшего нашего премьер-министра привлекли все же к ответственности. Но не наши власти, а власти США. А ведь имеют место не только крупные хищения, но и другие действия, наносящие ущерб в особо больших размерах и представляющие угрозу экономической безопасности страны. И действия такого рода правильно было бы квалифицировать не просто как разновидность «банальных» хозяйственных или должностных преступлений, а – в соответствии с их тяжелыми последствиями – как разновидность наиболее опасных преступлений против национальной безопасности, предусмотренных Уголовным кодексом.

Взять, например, упомянутую выше историю с необоснованным повышением тарифов на перевозку грузов по железной дороге транзитом через территорию Украины. Постоянно говорят, что географическое положение Украины позволяет зарабатывать на транзите грузов. На деле же сознательно сорвали огромный транзит, в частности, по пути «Москва – Кавказ» через восточные области Украины. Из-за необоснованного повышения в девяностые годы тарифов и других непродуманных действий «Укрзализницы» перевозчики вынуждены были пустить основную массу грузов и пассажиров в обход Украины. А ведь даже делать-то ничего не требовалось. Просто надо было продолжать обслуживать

функционировавший выгодный нам транзит. За громадные убытки от конкретного необоснованного решения, принятого конкретным высокопоставленным лицом, так никто и не ответил. И это, разумеется, не единственный случай ухода от ответственности за причинение огромного ущерба стране.

Известна необходимость привлечения инвестиций, об этом говорят руководящие государственные деятели постоянно. В девяностых годах было принято несколько законов и указов, направленных на содействие привлечению инвестиций. Был сформирован специальный правовой режим для привлечения инвестиций, в частности, в так называемые депрессивные районы, где наблюдалось падение экономики, закрытие предприятий. В пятнадцати областях такой режим был введен на некоторых территориях, получивших статус территорий приоритетного развития. Введение специального инвестиционного режима, предусматривавшего некоторые льготы для инвесторов на определенных условиях, что позволяло сохранять и создавать новые рабочие места, было выгодно для многих территориальных общин и бизнеса. С использованием опыта ряда стран было создано также несколько специальных (свободных) экономических зон с инвестиционным режимом, сходным с введением на территориях приоритетного развития.

По данным Министерства экономики с начала функционирования в Украине СЭЗ и ТПР (с 1998 г.) и до 2005 г. **было утверждено 742 инвестиционных проекта сметной стоимостью 7,6 млрд. долларов США.** Благодаря режимам СЭЗ и ТПР было создано **50927** новых рабочих мест и сохранено **83028** рабочих места, **в бюджет** от реализации инвестиционных проектов в СЭЗ и ТПР поступило **более 4,3 млрд.грн.**

Однако 25 марта 2005 г. был принят закон о госбюджете на 2005 г., которым без каких-либо обоснований и обсуждений с грубым нарушением Регламента ВР и Закона от 11 сентября 2003 г. отменены льготы и гарантии для всех территорий приоритетного развития и специальных экономических зон. Нанесен большой экономический ущерб и, главное, подорвано надолго

доверие инвесторов. Вскоре после принятия закона были публичные заявления Президента Украины, руководителей правительства об ошибочности такого решения, о необходимости его пересмотра. Конституционный Суд признал закон от 25 марта 2005 г. в части отмены льгот и гарантий не соответствующим Конституции. Тем не менее, закон так и не был отменен и никто за причиненный ущерб стране не ответил. Разумеется, игнорированием собственных законов и гарантий инвесторам мы самоусиления не добьемся.

Десятки миллиардов гривен, как выяснилось в 2008 г., растранижены рядом негосударственных паразитировавших на экономике банков. Никто из банкиров никакой ответственности не понес. Им даже оказана «поддержка», и почему-то за счет государственного бюджета. Постановлением Верховной Рады Украины от 26 декабря 2008 г. № 831-VI по отчету Временной следственной комиссии по проверке деятельности НБУ (опубликованным в «Голосе Украины» 16 января 2009 г.) было отмечено, что работа НБУ в период финансового кризиса содержала признаки коррупции, создала угрозу национальной экономической безопасности и суверенитету. Материалы комиссии направлены Генеральной прокуратуре. Но размер ущерба от «непрозрачной» поддержки банков на несколько десятков миллиардов гривен так и не определен, к персональной ответственности никто не привлечен. При системе сплошной безответственности едва ли кто-нибудь будет отвечать за разбазаривание средств «поддержки». Также, как никто не ответил в прошлом за крупномасштабную аферу с созданием банка «Украина»: незаконно присвоив частной структуре имя государства и получив в связи с этим доверие массы вкладчиков, некоторые лица хорошо подзаработали, а затем эту массу «кинули», обанкротив банк. Это ударило, естественно, и по имиджу страны.

Видимо, стоило бы все же дополнить раздел Уголовного кодекса Украины, касающийся преступлений против национальной безопасности, специальной статьей о персональной ответственности чиновников высокого

ранга за вред, причиненный экономике в особо крупных размерах их действиями или бездействием⁶⁹. Необходимо обеспечить именно персональную ответственность руководителей правительства, министерств и ведомств за причинение вреда экономическим интересам, экономической безопасности государства. Ответственность не только в форме критики, но, в особо опасных случаях, в форме применения мер уголовного права. Поскольку органы, наделенные в настоящее время правом возбуждать уголовные дела, по разным причинам в случаях, подобных названным выше, как правило, бездействуют, следовало бы, возможно, предоставить такое право в виде исключения также более независимому органу – непосредственно Верховному Суду Украины. Специальную процедуру расследования и рассмотрения дел в Верховном Суде по первой инстанции можно продумать⁷⁰.

Необходимо общими усилиями преодолеть период сплошной безответственности. Предложенная выше строгая мера может стимулировать лиц, принимающих важные решения, более глубоко продумывать последствия их реализации и отвечать за них перед законом.

Краткие выводы

1. Экономический суверенитет – это экономическая независимость и экономическое верховенство. Экономической независимости свойственны угрозы извне. Экономическому верховенству – изнутри страны. И те, и

⁶⁹ В связи с этим можно дополнить раздел I особенной части Уголовного кодекса Украины о преступлениях против основ национальной безопасности статьей примерно следующего содержания:

Статья 111¹ Причинение ущерба экономике в особо крупном размере, без намерений государственной измены

Умышленное совершение деяний членом Кабинета министров Украины, членом Совета министров Автономной республики Крым, главой областной государственной администрации или приравненным к ним по статусу должностным лицом в нарушение конституционных основ экономической системы, во вред экономической безопасности Украины без намерений государственной измены, но причинивших ущерб экономике в особо крупном размере –

– наказывается лишением свободы на срок от восьми до десяти лет, лишением воинского, специального звания, ранга, чина или квалификационного класса и лишением права занимать должности в органах государственного управления.

⁷⁰ Уголовно-процессуальный кодекс можно дополнить статьей 34¹, устанавливающих исключительную подсудность дел по статье 111¹ непосредственно Верховному Суду Украины.

другие – есть угрозы экономической безопасности. Первым можно противостоять как мерами международного права, так и права внутреннего. Вторым – мерами в основном хозяйственного, но и других отраслей права, в том числе уголовного. Экономический суверенитет как состояние экономической независимости и экономического верховенства государства обеспечивается государственным суверенитетом в целом, институтом экономической безопасности в частности.

2. В условиях усиления международной интеграции появились, с одной стороны, положительные для экономики тенденции, а, с другой – усилились угрозы суверенитету, внешние негативные влияния на экономические интересы страны. Необходим обязательный постоянный мониторинг угроз суверенитету и противостояние им. Такая функция должна выполняться одной из центральных государственных структур, основными обязанностями которой должны быть планирование и координация внешнеэкономической деятельности.

3. Исследование приводит к выводу, что внешние факторы, разумеется, оказывают сильное влияние, но главное для становления экономического суверенитета – последовательное проведение политики самоусиления, использование, в частности, всех правовых средств, способствующих самоусилению, начиная с четкого закрепления в Конституции основ экономической системы и обеспечения элементарного публичного порядка в экономике. Государство, стратегически нацеленное на самоусиление, может успешно противостоять негативному внешнему влиянию, которое всегда в мировой экономике присутствует. Есть много правовых способов противостояния и противодействия. Но надо их эффективно использовать. Ориентироваться на наиболее выгодный нам вариант интеграции и способствовать его осуществлению, а не пассивно приспосабливаться к процессам, организуемым и направляемым другими. Тогда и договариваться с другими странами будет легче.

Нужен, прежде всего, комплексный общегосударственный стратегический (долгосрочный) рабочий план социально-экономического развития страны, не декларативный, а именно рабочий, т.е. основанный на экономических расчетах, натуральных балансах производства и потребления, балансах экспорта-импорта, строительства, перевозок, создания новой техники и технологий и т.п., содержащий задания, которые определяются количественно с указанием конкретных сроков выполнения и ответственных исполнителей, нацеливают на полное использование собственного потенциала использования экономической мощи.

Важной составной частью долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов обязательно должны быть (также рабочие) энергетическая и Продовольственная программы.

4. В целях обеспечения экономического самоусиления, экономического суверенитета необходимо выделить в Конституции раздел «Основы экономической системы», в котором должно быть закреплено равенство государственной, коммунальной (территориальных громад), коллективной, частной (индивидуальной) форм собственности и общий принцип: «Собственность обязывает. Использование собственности должно также служить общественному благу».

В этом же разделе поместить императивную норму об обязанности правительства разрабатывать и обеспечивать выполнение общегосударственных стратегических, долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных сбалансированных рабочих планов экономического и социального развития. Эти планы должны носить обязательный характер для одних субъектов хозяйствования и быть ориентиром для других. Государственные структуры должны нести ответственность за реализацию планов.

В целях обеспечения экономического суверенитета государства над собственной территорией – собственными природными ресурсами, доходами, создаваемыми на территории страны, не надо следовать советам

превращать государство в «ночного сторожа» чужих богатств. Оно само должно быть солидным публичным собственником, использующим собственность в интересах социально-экономического развития страны.

5. Необходима долгосрочная геоэкономическая стратегия. Во внешней политике акцент должен быть сделан на геоэкономических проблемах, на внешнеэкономической деятельности. Это означает ориентацию на обеспечение сближения и с ЕС и с СНГ, повышение уровня сотрудничества с этими интеграционными структурами и совершенствование организационного обеспечения внешнеэкономической деятельности.

Экономически выгодным для Украины было бы участие в таком Едином экономическом пространстве, которое объединяло бы ЕС и СНГ – зону европейской цивилизации (возможно, за исключением наиболее отдаленных от Европы географически и в демографическом плане районов к востоку от бассейна Енисея и к югу от Казахстана). Украина заинтересована в том, чтобы участвовать и в ЕС, и в СНГ. В современных реальных условиях экономическому суверенитету могут способствовать дружественные связи как с ЕС, так и с СНГ, подкрепленные взаимовыгодными многосторонними и двусторонними договорами.

В перспективе надо стремиться к созданию единого экономического пространства ЕС и СНГ – Паневропейскому объединению и содействовать реализации такого стремления дипломатическими средствами.

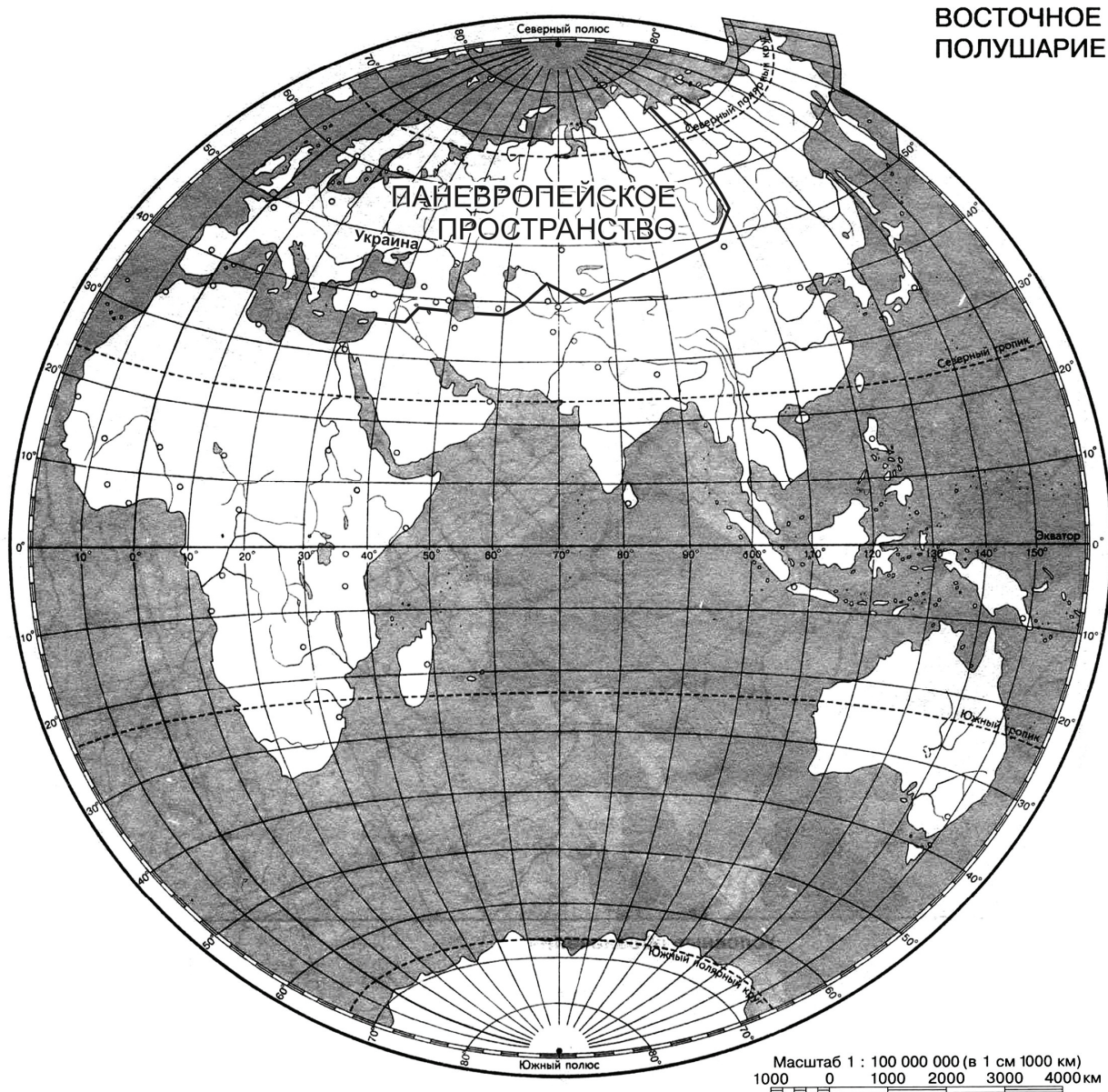
6. Обеспечение экономического суверенитета Украины, обладающей наибольшей по сравнению со странами Западной и Центральной Европы территорией, богатой природными ресурсами, выгодным географическим положением, образованными трудящимися, зависит прежде всего от работы Правительства и всего государственного аппарата. Негативное внешнее влияние на экономический суверенитет имеет место, но ему вполне можно противостоять.

Основная причина экономической слабости страны в настоящее время (уровень развития – ниже показателей 20-летней давности) – сплошная

безответственность Правительства и госаппарата. Ответственности за результаты деятельности (бездеятельности) нет на всех уровнях управления. Нужен не только план, содержащий ориентиры, балансы, задания и определяющий ответственных за его выполнение. Но и неуклонное применение мер ответственности за допущенные нарушения. Бесплановость, безответственность, анархия не могут служить обеспечением суверенитета.

Высокопоставленные чиновники – руководители правительства, министры, руководители областных государственных администраций, приравненные к ним должностные лица должны нести персональную ответственность за выполнение планов, за решение вопросов, отнесенных к их компетенции, в том числе уголовную ответственность за ущерб в особо крупных размерах, причиненных экономике их действиями или бездействием. Соответствующей статьей целесообразно дополнить раздел Уголовного кодекса Украины о преступлениях против национальной безопасности.

Возможное единое экономическое пространство
ЕС и СНГ в северной части Евразийского континента



**В основе государственного суверенитета –
суверенитет экономический***

1. Семинар у нас научный. Предполагается, что наука, в том числе общественные науки, должны способствовать решению сложных проблем экономического и социального развития, в том числе поставленной в повестку дня нашего семинара. Чтобы выполнить эту задачу, нужно избегать теоретических шараханий из одной крайности в другую. То мы гиперболизируем роль экономического базиса в развитии общества, то мы вообще о нем забываем. То мы подчеркиваем важную роль государства, то утверждаем (демагогически, без аргументов), что оно не должно вмешиваться в экономику, а быть каким-то ночным сторожем. Профессор В.Н.Гайворонский определил это шараханье – «От ничего частного до ничего публичного». То мы стремимся охватить все и вся централизованным планом, то вообще отказываемся от планирования и даже само слово план предаем анафеме. То мы считаем ересью модель даже рыночного социализма, то стремимся все сделать товаром и все превратить в предмет купли-продажи, в базар, в барахолку. То опасаемся обвинений в подверженности буржуазной идеологии, то опасаемся упрека в подверженности идеологии социалистической или коммуно-социалистической. То проводим чрезмерные репрессии, то создаем систему сплошной безответственности и т.д.

Пора, видимо, «устаканиться» и здраво смотреть на вещи. Истина – посередине. Надо прекратить теоретические шараханья и тогда будет возможно разумно решать насущные проблемы.

Применительно к теме сегодняшнего семинара хотелось бы обратить внимание на необходимость закрепления в Конституции основ экономической системы. Был такой раздел в прежней Конституции, был в первоначальном проекте новой. Но, видимо, кого-то это не устроило. Мы

* Выступление академика В.К.Мамутова на методологическом семинаре «Конституционно-правовые основы государственного суверенитета Украины в условиях глобализации: проблемы теории и практики», состоявшемся 15 марта 2011 г. в Киеве в НАН Украины.

никуда от доминирующей роли экономики в нашей жизни не денемся. Без обеспечения экономической самодостаточности, экономической силы, экономического суверенитета, разумной экономической политики, в том числе и внешнеэкономической, мы действительного государственного суверенитета и благосостояния народа не обеспечим, сколько бы не рассуждали на иные темы.

Чтобы быть действительно суверенным, государство должно быть экономически самодостаточным, экономически суверенным. В экономической и юридической литературе разработано понятие экономического суверенитета. Как обычно, единого мнения нет, есть различные определения. Для научных исследований и решения практических задач приемлемым представляется определение экономического суверенитета как верховенства правового государства во внутренних экономических делах и экономического равноправия государства на международной арене.

2. И в том, и в другом случае государство должно быть экономически самодостаточным, т.е. обладать достаточной долей собственности на природные ресурсы, значительной долей в доходах, в создаваемой общим трудом добавочной стоимости, и способным на этой основе решать экономические проблемы своей страны. Правительство и местные органы должны быть наделены необходимой хозяйственной компетенцией.

Государство, не имеющее солидной собственности, которой оно могло бы распоряжаться в общественно важных целях, не может эффективно управлять экономикой, не может быть суверенным ни во внешних, ни во внутренних отношениях.

С самого начала реформ было определено в политических документах и закреплено законодательно, что мы будем ориентироваться не просто на «рынок», а на современную смешанную экономику, которая предполагает функционирование разнообразных субъектов хозяйствования разных форм собственности. Между тем некоторые ученые восприняли реакционную идею рыночного фундаментализма (более опасную, по мнению Д.Сороса, чем тоталитаризм) и на этой основе направили усилия на обоснование целесообразности сворачивания государственной собственности вплоть до

полной ее ликвидации. Нашлись, конечно, и заинтересованные подстрекатели – «спонсоры». Делается это, естественно, тихой сапой, т.к. аргументов нет. Заодно решили ликвидировать и коллективную собственность, используя в этих целях разъяснения Госкомстата. Чтобы пресечь эти антиобщественные проявления, надо внести некоторые дополнения в Конституцию. Конкретные предложения есть.

Как сказано выше, целесообразно сформировать в Конституции раздел об экономической системе Украины. В Конституции и сейчас есть ряд статей, которые можно было бы в этот раздел включить. Но их надо консолидировать и четко определить, что современная экономика – экономика смешанная, основанная на разнообразии субъектов хозяйствования разных форм собственности. Нужно вместо аморфной нормы, согласно которой собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу (ст. 13 Конституции) установить, что собственность обязывает и должна служить также общественному благу, использоваться в интересах общества. Такая норма давно есть, например, в Конституции Германии, а мы боимся, не слишком ли она социалистична. Надо в указанном разделе подтвердить также равенство всех форм собственности, в том числе коллективной.

3. Чтобы быть самодостаточным, надо к этому целеустремленно стремиться и иметь план или, как сейчас модно говорить, «дорожную карту» ее достижения.

И вот тут как раз возникает вопрос теоретико-методологического характера. Если прежде многие ученые опасались предлагать что-либо, что можно было расценить как проявления буржуазной идеологии, то сейчас боятся упрека в подверженности социалистической идеологии. Поэтому, начав так называемую перестройку, предали анафеме идею и принявший мировое распространение и совершенствование опыт планирования, зародившийся в Советском Союзе, и даже само понятие плана социально-экономического развития. Многие теоретики заняли приспособленческую позицию – стали говорить только о программах, понимая под этим нечто иное, чем экономически и математически обоснованное деловое планирование.

Государственное управление не может быть эффективным, если оно осуществляется без долгосрочного плана экономического и социального развития, т.е. «без руля и ветрил». При отсутствии плана не решаются годами многие проблемы. Программы, составляемые как набор мероприятий, зачастую так называемым «методом стогования», не могут заменить квалифицированно разработанный план на основе экономических расчетов, натуральных и стоимостных балансов, направленный на достижения конкретно сформулированных результатов в конкретные сроки. План должен содержать конкретные обязательства для государственных структур (с указанием ответственных за их выполнение органов), быть ориентиром для бизнеса.

Юридическая основа давно есть – статьи 85, 116 и др. Конституции, закон 2000 г., статья 11 Хозяйственного кодекса и т.п. Подготовлен проект закона о стратегическом планировании. Это хорошо. Но пора бы уже разработать не Закон о планировании, а «просто» проект долгосрочного плана. Ничто в законодательстве этому не мешает.

Для разработки современной модели долгосрочного социально-экономического планирования знаний прежних, возможно еще здравствующих специалистов недостаточно. Поэтому стоило бы направить небольшие группы представителей нового поколения экономистов и кибернетиков для изучения новых моделей планирования во Франции, Китае, Японии, Южной Корее, добившихся определенных успехов в развитии с помощью планирования.

Надо не распылять силы на изобретение и осуществление множества реформ, которые стоят дорого и в то же время нередко приводят к результатам, противоположным ожидаемым. Полезней было бы сконцентрировать силы и внимание на разработке проекта четырех- или пятилетнего рабочего плана социально-экономического развития страны. Рабочий план помог бы сконцентрировать и мобилизовать силы государственных структур, региональных и местных органов, всех граждан на решении актуальных проблем, повысить уровень государственного управления и на этой основе – уровень благосостояния народа, укрепить государственный суверенитет.

4. Экономическому и социальному развитию, самоусилению и обеспечению суверенитета препятствует сплошная, т.е. системная, безответственность. Никто из высокопоставленных чиновников и «политиков» ни за что не отвечает. Системной безответственностью оказалась с самого начала «перестройки». Характерно в этом отношении запоздалое признание известного экономиста Г.Х.Попова, возглавившего в созданном в 1989–1990 гг. новом высшем органе власти СССР Московскую группу депутатов (переименованную вскоре в целях маскировки ее оторванности от народа в межрегиональную). В августе 2010 г. он заявил, что когда участники так называемого демократического движения попытались в конце восьмидесятых годов выработать единую программу, то начались конфликты. Единственный пункт, с которым все согласились – нужно отстранить от власти КПСС и убрать из Конституции шестую статью, закрепляющую руководство КПСС страной. Но «в тот день, когда скончалась КПСС, выяснилось, что никто не знал, что собственно делать дальше» (См. Бульвар Гордона. – 2010. – август. – № 32(276). Вот такую новую «руководящую силу» получила страна. Внятной фундаментальной конструктивной путеводной идеи и долгосрочного плана нет до сих пор.

Заложенный с самого начала деструктивный настрой «перестройки» и сплошная безответственность привели к тому, что отказались от всего накопленного ранее опыта управления хозяйством, разбазарили экономику. В итоге через два десятка лет имеем меньше, чем имели в 1990 г. Отказ от накопленного опыта управления экономикой мотивировали тем, что в рыночной экономике государству ничем управлять не надо, так как действует рыночная конкуренция, которая всех стимулирует хорошо работать, рынок сам все отрегулирует «как надо». Практика показала, что это далеко не так, в частности, потому, что «зарабатывать» стало возможно не только хорошей работой, повышением эффективности производства, производительности труда, но и множеством других способов, не связанных с общественно-полезным трудом. Наоборот, легче стало зарабатывать общественно вредными способами. К тому же нередко причиняется огромный вред экономике недостаточно компетентными и

коррупцированными чиновниками, оказавшимися вне общественного контроля.

Конституционные основы, как бы хороши они не были, должны быть развиты и подкреплены в отраслевых нормах. В том числе стоило бы, исходя из реальной ситуации, включить в Уголовный кодекс норму об ответственности высокопоставленных чиновников за вред, причиненный экономике их действиями. Чтобы была ответственность не только морально-политическая (которой, по большому счету, также не видно), но и уголовная, и соответствующая статья Уголовного кодекса в разделе не о «банальных» хозяйственных преступлениях, а о преступлениях против национальной безопасности. Возможно, ее не придется применять. Но такая угроза в целях профилактики была бы не лишней. Без действенного уголовно-правового обеспечения трудно обеспечить экономическую безопасность, соблюдение Конституционных норм, закрепляющих экономическую систему общества.

В соответствии с официальной послевоенной политикой США, направленной на «устранение СССР», соответствующими структурами разрабатывались планы дезорганизации экономики СССР и принимались меры по реализации этих планов. И они были реализованы. В XX веке такая практика стала обычной в «холодной войне». Нет никаких гарантий, что она не применяется и в XXI веке. В печати высказывались опасения на этот счет, в частности, такими хорошо информированными лицами, как В.М.Литвин и Н.Ю.Королевская. Нельзя успокаиваться. Самоуспокоенность и беззаботность наносят больше вреда, чем действия конкурентов. Судя по всему, никакого плана противостояния, не говоря уже о противодействии, негативному целенаправленному влиянию на нашу экономику внешних сил у нас нет. Нет даже структуры, которая бы отвечала за такую работу. Можно, конечно, и дальше проводить «страусовую политику». Но каковы будут последствия? Интеграция не отменяет конкуренцию как между хозяйственными структурами, так и между государствами. Поэтому для обеспечения суверенитета нужно иметь орган, ответственный за противостояние негативному внешнему воздействию и за эффективность внешнеэкономической деятельности, осуществляющий мониторинг соглашений и их исполнения.

5. Часть ответственности за состояние дел, за двадцатилетний разброд и шатания должны взять на себя наши общественные науки, в том числе экономическая и юридическая. Слишком укоренилась беспринципность, приспособленчество к политическим веяниям. Наука обязана влиять на политику, а не приспосабливаться к ее зигзагам.

Применительно к теме сегодняшнего методологического семинара можно, как сказано выше, отметить, что, если прежде опасались сказать что-нибудь такое, что можно расценить как влияние буржуазной идеологии (самой антихристианской, по определению Бердяева), то теперь даже боятся сделать выводы из результатов исследования, которые можно было бы расценить как влияние социалистической идеологии. Но социалистическая идеология в разных вариантах – от коммунистической до социал-демократической в мире распространена широко и на ней основываются многие практические действия многих государств. И действия достаточно эффективные. Даже Папа Иоанн Павел II говорил в 1993 г., что в социализме есть рациональное зерно и не надо идеализировать капитализм (см. Папская болезнь «левизны» в Ватикане // Комсомольская правда. – 1993. – 19 ноября). Борьба идеологий будет всегда. Но выводы научных исследований должны проверяться критерием мировой практики, а не текущей политики.

Нормы Конституции, определяющие и закрепляющие экономическую систему Украины, в том числе принцип использования собственности в общественных интересах и принцип обязательности общегосударственного планирования социально-экономического развития, обеспечивающие экономический суверенитет, могут служить важными элементами конституционно-правовой основы государственного суверенитета.

Содержащая названные положения Концепция конституционного обеспечения экономической системы государства представлена в 2008 г. Администрации Президента, опубликована отдельной брошюрой и в журнале «Стратегічні пріоритети». – 2008. – № 2(7). Рабочим группам Конституционной ассамблеи стоило бы ее учесть.

Дополнение к докладу с учетом обсуждения на семинаре и ученом совете

1. К разделу III.

1. Важным условием обеспечения экономического суверенитета является правовое обеспечение эффективного функционирования (использования) публичной собственности. При всей важности в современной смешанной экономике собственности частной, все же основу суверенного социального правового государства составляет собственность публичная – государственная, коммунальная, общественных организаций, образуемых ими социальных предприятий. Для эффективного функционирования публичной собственности, определения ее роли и форм взаимодействия в хозяйственном механизме необходимо обеспечение реализации и развития общих конституционных положений о собственности.

Одним из направлений решения этой задачи должно быть раскрытие закрепленного Конституцией Украины (ст. 13) основополагающего принципа «Собственность обязывает. Собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу» и других Конституционных норм о собственности.

Сейчас многие Конституционные нормы не соблюдаются, государственными органами их соблюдение не контролируется и не обеспечивается. Принятый в начале реформ в 1991 г. закон Украины «О собственности» без каких-либо обоснований и обсуждений отменен в 2007 г. путем включения в обширный перечень изменений в законодательство, внесенных в связи с принятием Цивильного кодекса Украины. Судя по способу отмены, сделано это умышленно таким образом, чтобы депутаты при принятии закона вообще не обратили на это внимание. У Госкомстата в связи с отменой закона «О собственности» возник ряд вопросов, в частности, относительно легитимности создания предприятий коллективной собственности и арендных предприятий. На его запрос по этому поводу

Институт государства и права НАН Украины дал заключение, противоречащее положениям Конституции о равенстве всех форм собственности. Госкомстат до сих пор руководствуется этим заключением, несмотря на его необоснованность.

Практика показывает, что, как и прежде, в основе экономики и обеспечения экономического суверенитета лежат отношения собственности. Для реализации Конституционных положений о собственности необходима либо их конкретизация в самом тексте Конституции, либо принятие нового закона «О собственности» с учетом сохраняющих свою актуальность положений закона, необоснованно тихой сапой отмененного в 2007 г. В законе должно быть закреплено юридическое равенство государственной, коммунальной (территориальных громад), коллективной, частной (индивидуальной) форм собственности.

Если будет соответствующее поручение Кабмина или Президиума НАН Украины, Институт экономико-правовых исследований НАН Украины может подготовить соответствующий законопроект на основе имеющихся материалов и запланированных на 2011–2012 гг. исследований.

2. Верховная Рада и Кабмин обязаны строго выполнять требования закона Украины от 11 сентября 2003 г. «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» относительно обязательности экономического анализа и обоснованности регуляторных актов.

В целях правового обеспечения политики энергосбережения целесообразно дополнить ч. 1 ст. 10 Хозяйственного кодекса Украины – «Основные направления экономической политики государства» – абзацем двенадцатым следующего содержания: «энергетическая политика, направленная на обеспечение надежности энергообеспечения, рационального использования энергии и энергетических ресурсов субъектами хозяйствования».

Дополнить п./п. 2 п. 3 Порядка принятия в эксплуатацию законченных строительством объектов, определяющего перечень документов, предоставляемых Государственной архитектурно-строительной инспекции, словами «заключение государственной экспертизы по энергосбережению».

В Законе Украины «Об электроэнергетике» восстановить норму, предусматривающую специальную целевую надбавку в составе оптового тарифа. Для обеспечения ее эффективного использования в соответствии с целевым назначением необходимо передать полномочия по аккумулярованию надбавок Государственному фонду энергосбережения, созданному в составе Государственного агентства по энергоэффективности и энергосбережению Украины.

2. К разделу IV.

1. Украине надо быть не пассивным объектом геоэкономической политики других стран, а активным субъектом геоэкономической политики, направленной на перспективу формирования единого Паневропейского экономического пространства в северной части Евразийского континента как способа и формы соединения усилий стран ЕС и СНГ в достижении устойчивого прогрессивного социально-экономического развития народов, объединяемых принадлежностью преимущественно к общеевропейской цивилизации и к одному большому геоэкономическому ареалу.

В этих целях необходимо, с учетом обоснованных в настоящем докладе концептуальных положений, разработать геоэкономическую стратегию, в которой акцент должен быть сделан на геоэкономических проблемах, на внешнеэкономической деятельности, совершенствовании организационного обеспечения внешнеэкономической деятельности. В ходе ее подготовки провести, как минимум, инвентаризацию ратифицированных соглашений и тех, которые готовятся, оценку их влияния на экономические интересы государства. Критерием полезности того или другого мероприятия может служить соответствие достигнутых результатов уровню, который планировался.

Реализация названной стратегии, как и обеспечение экономического самоусиления в целом (см. раздел III доклада), должны обеспечиваться комплексным общегосударственным долгосрочным планом социально-экономического развития страны, основанным на экономических расчетах, натуральных балансах производства и потребления, балансах экспорта-импорта, строительства, перевозок, создания новой техники и технологий и т.п., разработанных с учетом процессов, происходящих в мировой экономике. В ходе подготовки общегосударственного плана социально-экономического развития страны провести инвентаризацию всех государственных социально-экономических программ, используя в общегосударственном плане только те, которые могут реально финансироваться и быть реализованы.

2. В настоящее время внешнеэкономическая деятельность имеет стратегическое значение для экономики страны, поэтому стоит либо реорганизовать МИД в Министерство внешней политики и внешнеэкономических связей (с соответствующим усовершенствованием его структуры), либо воссоздать (это должно окупиться) Министерство внешних экономических связей как звено, обеспечивающее реализацию геоэкономической стратегии, непрерывный мониторинг, анализ, правовое сопровождение внешнеэкономической деятельности, анализа и предотвращения угроз экономическому суверенитету, хотя бы до тех пор, пока доля ВЭД в ВВП страны не снизится. Стоило бы также принять в новой редакции, обеспечивающей усиление позиций украинских хозяйственных структур на мировом рынке, необоснованно отмененный Закон «О промышленно-финансовых группах».

3) Наряду с положительным влиянием, связанным с адаптацией национальной экономики и отечественного конкурентного пространства к условиям мирового рынка, вступление в ВТО принесло значительные риски ухудшения рентабельности и конкурентоспособности украинских компаний на внутреннем и внешнем рынках. Эти риски усиливаются из-за

неэффективности контроля со стороны государства за соблюдением субъектами хозяйственной деятельности (как резидентами, так и нерезидентами) установленных правил хозяйствования, в частности, в связи с несовершенством таможенного контроля, коррумпированностью схем реализации импортированной продукции через торговую сеть. С целью минимизации возможных угроз экономической безопасности Украины и негативного влияния на украинских производителей, максимально быстрого получения положительного эффекта от вступления в ВТО должны быть применены специальные адаптационные меры. В стратегической программе реализации потенциала членства Украины в ВТО должны быть предусмотрены меры по адаптации национальной экономики к условиям членства, применения инструментов ВТО для защиты интересов украинских производителей на внешних и внутренних рынках, определение политических ориентиров Украины как члена этой организации.

Среди мер такой программы следует предусмотреть дальнейшее совершенствование таможенно-тарифного регулирования и таможенного контроля, в том числе путем:

применения в соответствии с нормами ГАТТ / ВТО антидемпинговых и компенсационных пошлин с целью защиты отечественных производителей;

уменьшения разницы между тарифными ставками аналогичных товаров, с целью уменьшения нарушений в части классификации товаров и, соответственно, уменьшения «серого импорта»;

усиления контроля за использованием льгот в таможенном налогообложении; упорядочение механизма предоставления таких льгот (в том числе с целью уменьшения противоречий в их нормативном регулировании, приводящих к судебным спорам с государством);

проведения переговоров и заключения двусторонних межгосударственных соглашений по упрощению таможенных процедур и активизации борьбы с контрабандой в отношениях со странами – основными торговыми партнерами Украины;

совершенствования средств таможенного контроля, в том числе в части адекватного установления таможенной стоимости товаров, с целью предотвращения явной и скрытой контрабанды и ввоза товаров, опасных для здоровья людей и окружающей среды;

усиления финансового контроля в сфере экспортного ценообразования, в частности, финансового мониторинга внешнеторговых операций, которые потенциально имеют признаки злоупотреблений и фиктивности;

налаживания обмена информацией о нарушителях законодательства между государственными контролирующими органами.

К разделу V.

В целях преодоления сложившейся обстановки полной безответственности высокопоставленных чиновников за последствия их действий, причиняющих вред экономике, целесообразно дополнить Раздел I особенной части Уголовного кодекса Украины о преступлениях против основ национальной безопасности:

«Статья 111¹ Причинение ущерба экономике в особо крупном размере (без намерений государственной измены)

Умышленное совершение деяний членом Кабинета Министров Украины, членом Совета Министров Автономной республики Крым, главой областной государственной администрации или приравненным к ним по статусу должностным лицом в нарушение конституционных основ экономической системы, во вред экономической безопасности Украины, без намерений государственной измены, но причинивших ущерб экономике в особо крупном размере –

- наказывается лишением свободы на срок от восьми до десяти лет, лишением воинского, специального звания, ранга, чина или квалификационного класса и лишением права занимать должности в органах государственного управления».

В связи с этим дополнить также Главу 2 Уголовно-процессуального кодекса Украины о подсудности:

«Статья 34¹ Исключительная подсудность

Уголовные дела по статье 111¹ Уголовного кодекса Украины рассматриваются исключительно Верховным Судом Украины».

К выводам

1. В настоящее время Комитет Верховной Рады по вопросам европейской интеграции проводит экспертизу законопроектов только с точки зрения того, противоречат или не противоречат они европейскому законодательству. Между тем стоило бы одновременно рассматривать законопроекты и с точки зрения их соответствия интересам Украины, защите ее суверенитета, экономической безопасности. Это было бы полезней (тем более, что во всех странах ЕС имеется собственное законодательство и никто не требует его унификации – важно только, чтобы оно не мешало свободному движению товаров, услуг, капиталов, людей).

2. Обратит внимание экономических институтов на то, что мало рассказывать о том, что надо делать. Надо сказать еще как практически обеспечить реализацию их идей в существующих условиях, ограничениях. Как государству организовать осуществление собственных инвестиций, где и как государству непосредственно заработать необходимые средства. Как увеличить средства на государственные заказы (в частности, от прибыли, получаемой от выполнения этих заказов и т.п.).

