

ЕКОНОМІКА І ПРАВО

УДК 340.134:330.101

В. К. МАМУТОВ,
*академік НАН України, доктор юридичних наук,
директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України
(Донецьк)*

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто поняття системи правового забезпечення економіки, її складові частини, актуальні економіко-правові проблеми, вирішення яких спільними зусиллями економічної та юридичної науки могло б сприяти підвищенню ефективності даної системи.

Ключові слова: правове забезпечення, законодавче забезпечення, економічна політика, публічна власність, комунальна власність, соціально-економічне планування, система правового забезпечення.

The author considers the notion of a system of legal support of the economy, its components, and actual economico-legal problems, whose solution by the joint efforts of the economic and juridical sciences would favor the enhancement of the efficiency of this system.

Keywords: legal support, legislative support, economic policy, public property, communal property, socio-economic planning, system of legal support.

У зв'язку з розробкою і прийняттям у 2003 р. Господарського кодексу України (далі — ГКУ) посилилася увага Верховної Ради України та юридичної науки до проблем застосування системного підходу до законодавчого забезпечення економіки. У рекомендаціях парламентських слухань “Законодавче забезпечення сучасної економічної політики”, схвалених Верховною Радою України 21 липня 2005 р., було поставлене завдання “забезпечити системне вдосконалення в питаннях економічної політики, формулювання основних положень економічного кодексу України”. Якщо з питань доцільності та можливості створення в найближчій перспективі такого всеосяжного кодексу спеціалісти висловили обгрунтовані сумніви, то в необхідності системного правового забезпечення економічної політики та самої економіки сумнівів немає. Останнім часом у цьому напрямі виконано ряд робіт: зокрема, щодо проблем конституційних основ економіки ¹, правового забезпечення економічного суверенітету України та функціонування публічної власності, господарської правосуб'єктності міст і державних підприємств, правового забезпечення енергозбереження, взаємодії загальногосподарського та спеціального податкового законодавства, господарського та кримінального законодавства, а також щодо деяких інших проблем економіко-правового характеру ². Розглядаються в літературі й заходи з підвищення впливу академічної

¹ Див.: Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави. — Донецьк : ІЕПІ НАН України; ООО “Юго-Восток. Лтд.”, 2008. — С. 21. (Законодавчі пропозиції, що ґрунтуються на цій концепції, направлено в Конституційну асамблею).

² Див.: Орлова Н.А. Інституту економіко-правових досліджень двадцять лет. — Донецьк : ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2012. — 50 с.

науки на формування економічного законодавства³. Проте, як і раніше, потрібні подальші розвиток і координація економіко-правових досліджень і розробок, спрямованих на посилення системи правового забезпечення економіки.

У своєму виступі на парламентських слуханнях академік В. М. Геєць звернув увагу на те, що необхідно продовжити роботу з кодифікації господарського законодавства і суворого дотримання регламентних норм, які вимагають економічного обґрунтування законопроектів, поданих на розгляд Верховній Раді⁴. В останні роки сталися деякі позитивні зрушення в удосконаленні законодавства з економічних питань з урахуванням рекомендацій слухань і наукових розробок. Але не можна стверджувати, що на практиці системний підхід до вдосконалення цього законодавства вже забезпечений. Конкретні пропозиції з цього питання сприймаються повільно, тому залишилося ще чимало проблем, які вимагають вирішення⁵. Водночас можна сказати, що визначилися головні складові системи законодавчого забезпечення економіки. (У літературі вживається також поняття “блок законодавства, яке регулює економічні відносини”⁶). В основі цієї системи – відповідні конституційні норми. Головним актом, юридичною конструкцією, що організує систему, на сьогодні можна визнати ГКУ, з положеннями якого тією чи іншою мірою кореспондують (чи мають кореспондувати) Податковий⁷, Митний, Земельний кодекси і Кодекс торговельного мореплавства, Кодекс законів про надра, Лісовий, Водний і Цивільний кодекси, а також інші закони, норми яких встановлюють “правила гри” в економіці. До цієї системи входять і відповідні норми Бюджетного кодексу, який у цілому охоплює не тільки економіку, але і всю сферу громадських стосунків. Завершують її економічні норми Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу, а також відповідні процесуальні кодекси.

Законодавча конструкція забезпечення економіки формує каркас загальної системи її правового забезпечення, об’єднуючи, власне, не тільки законодавство, але і правозастосовну діяльність, систему забезпечення реалізації законодавства – організацію правової роботи в народному господарстві та правоохоронну діяльність. Частиною кожного галузевого блоку системи є також відповідні підзаконні та локальні (регіональні, місцевого самоврядування) нормативно-правові акти. Таким чином, система правового забезпечення економіки ширша за систему її законодавчого забезпечення. Ми приділимо увагу деяким економіко-правовим проблемам, вирішення яких зусиллями економічної та юридичної наук могло б сприяти вдосконаленню та підвищенню ефективності даної системи. До них мож-

³ Див.: *Мамутов В.К.* Посилити вплив академічної науки на формування економічного законодавства // Вісник НАН України. – 2012. – № 7. – С. 26–31.

⁴ Див. інформацію, подану народним депутатам для розгляду постанови за результатами слухань; *Геєць В.М., Гриценко А.О.* Економічні засади правового регулювання господарських відносин // Економіка України. – 2008. – № 5. – С. 4–18. (У цій статті говориться, зокрема, про необхідність підвищення рівня системності правового регулювання).

⁵ Див.: *Мамутов В.К.* Законодавче забезпечення економічної політики // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 112–119.

⁶ *Диковенко К.О.* Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності в Україні // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 102.

⁷ “Тандем” Податкового та Господарського кодексів має для ефективності системи законодавчого забезпечення економіки першорядне значення. Його не без підстав іноді розглядають як своєрідну “економічну конструкцію” (див.: *Зельдина Е.Р.* Налоговый кодекс как инструмент государственного регулирования экономики. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2012. – 135 с.).

на віднести покращення якості управління об'єктами публічної власності, вдосконалення господарської компетенції суб'єктів комунальної власності, здійснення соціально-економічного планування розвитку як неодмінної умови забезпечення економічного суверенітету країни в умовах глобалізації. Це одні з найактуальніших проблем, тому їх вирішенню варто було б надати додатковий імпульс. Ряд розробок, що відображають системний підхід до правового забезпечення економіки, нині перебувають у процесі реалізації⁸.

Велику роль у системі правового забезпечення економіки відіграє правове регулювання відносин власності, зокрема публічної (загальнонародної, державної, комунальної, громадських організацій). Проблема публічної власності була присвячена міжнародна конференція, що відбулася в Донецьку у вересні 2012 р.⁹

Зазвичай право власності розглядалось у літературі просто як право володіти, користуватись і розпоряджатись річчю (речове право), що відрізняється від права зобов'язального. Такий підхід в основному прийнятний для характеристики правомочності суб'єкта цивільного права — громадянина (фізичної особи), який володіє, користується і розпоряджається конкретними об'єктами, як своїми. Проте в сучасних доктринах і законодавстві статус власника (і, відповідно, власність як економіко-правовий інститут) характеризується не тільки правомочностями і сформульованою в давнину “тріадою”, але й обов'язками. Як сказано в ст. 13 Конституції України, власність зобов'язує. Відповідно до згаданої Концепції конституційного забезпечення економічної системи, це положення має бути конкретизоване — обов'язковим є використання власності в інтересах суспільства та його соціально-економічного розвитку¹⁰.

В юридичній літературі стосовно характеристики правового статусу державного підприємства і правового режиму його майна розроблено поняття оперативного управління майном на рівні цієї ланки народного господарства¹¹. Крім того, в економіці також існує широка мережа господарсько-управлінських відносин, спрямованих на організацію та здійснення господарської діяльності. Їх правове регулювання істотно впливає на якість управління та його ефективність, що вимірюється комплексом показників (у тому числі порівнянних), які використовуються в економічному аналізі. На жаль, якість організаційно-господарської діяльності залишає бажати кращого. Зокрема, досі немає даних, які дозволили б позитивно оцінити діяльність Фонду держмайна України, який фактично не керує ним, а лише займається його розпродажем (до того ж без помітного для країни ефекту). Мабуть, у законі необхідно чітко визначити обов'язки й відповідальність цього Фонду за ефективне використання держмайна.

⁸ Див.: Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины // Экономика и право. — 2006. — № 2 (15) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.iepd.dn.ua> (Концепція передбачала розробку конкретної програми модернізації. Проте ні Мін'юст, ні Мінекономіки поки що не проявляють інтерес до цієї справи. Силами групи вчених планується підготувати проект такої програми на 2013–2017 рр.).

⁹ Див.: Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины : сб. науч. работ. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 2012. — 222 с.

¹⁰ Див.: *Мамутов В.К.* Публичная собственность в современной экономике // Экономика и право. — 2013. — № 1.

¹¹ Див.: *Грудницкая С.Н.* Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий: проблемы теории и практики. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2011. — 428 с. (Законопроект, розроблений за викладеними в монографії результатами дослідження, був направлений у Комітет Верховної Ради).

У багатьох літературних джерелах (можливо, під впливом уявлень про право власності тільки як про речове право) при характеристиці об'єктів і питомої ваги в економіці публічної власності різних країн розмір і питома вага доходів держави і територіальних утворень, які акумулюються в бюджеті і направляються на вирішення різних проблем, не беруться до уваги. За такого підходу, по-перше, применшуються розмір питомої ваги та роль публічної власності, а по-друге, не приділяється необхідної уваги ефективності управління джерелами (не завжди прозорими) доходів, зокрема, щодо використання доходів, які надходять як податкові платежі. Втім доходи державного і місцевих бюджетів становлять, як правило, дуже значні суми. Слід було б законодавчо встановити (можливо, навіть у Основному законі) стабільну квоту їх розподілу між державним і місцевими бюджетами. Стабільність квот упродовж досить тривалого періоду давала б орієнтири для планування витрат і мотивувала вжиття заходів до зростання доходів. Доходи бюджету – результат праці всього народу, і немає підстав для передання права розпоряджатися ними без будь-яких конституційних обмежень тільки центральним органам держави. Радикального вдосконалення потребує також правове забезпечення управління природними ресурсами, що перебувають у загальнонародній власності¹².

В останні роки на значну увагу заслуговує так зване публічно-приватне партнерство, яке можна розглядати як конструкцію залучення приватного капіталу до вирішення проблем, які становлять громадський (державний) інтерес. Певна схема такої конструкції випробувана, наприклад, у КНР.

Система правового забезпечення економіки повинна орієнтуватися на сприяння розумному поєднанню різних форм (видів) власності та на їх захист – підтримку соціальної спрямованості економіки. Певною мірою це забезпечується чинним законодавством, але практика свідчить про необхідність удосконалення даної орієнтації системи правового регулювання. Так, не можна визнати задовільним правове забезпечення проголошеної Конституцією рівності всіх форм власності. Зокрема, одна з норм Цивільного кодексу сформульована таким чином, що, визнаючи всіх юридичних осіб суб'єктами права власності, вона фактично ігнорує право державної власності. Ця норма, що потенціально підриває економіку, нейтралізована ГКУ, але, незважаючи на критику в літературі, чомусь досі не анульована.

Важливу роль у названій системі відіграє господарська компетенція територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють управління об'єктами комунальної власності. Найбільшими власниками, які володіють величезним соціально-економічним потенціалом, є міста. Саме вони виступають локомотивами розвитку, якщо цей потенціал ефективно використовується, що багато в чому залежить від якості сфери правового регулювання, яка може бути позначена як міське право. Проте вона ще не дістала системного розвитку, незважаючи на великий за обсягом блок чинного законодавства¹³. Міське право відоме з давніх часів, але сучасна наука не приділяє йому належної уваги. В ос-

¹² Див.: *Розовский Б.Г.* Всенародная собственность природных ресурсов. – Луганск : РИО ЛГУВД им. Э.А. Дидоренко, 2012. – 158 с.; *Джумагельдиева Г.Д.* Правовое обеспечение энергосбережения : моногр. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2011. – 376 с.

¹³ Див.: Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання ; [за заг. ред. В.К. Мамутова]. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 320 с.

танні роки з’явилися праці, присвячені господарській правосуб’єктності міст¹⁴, але їх ще дуже мало.

З позицій правового забезпечення економіки інтерес становить правове забезпечення функціонування міста як територіальної громади, територіального колективу — комуни¹⁵, яка володіє, на зразок підприємства, відокремленим майном. Міста як самостійні (і притому самоврядні) суб’єкти права розглядались (і фактично були ними) з давніх часів. Саме як суб’єктам їм дарувалось Магдебурзьке право. Середньовічні міста як суб’єкти господарювання функціонували, так би мовити, на началах повного госпрозрахунку — були не тільки самокупними, але і рентабельними (дуже рентабельними). Нинішні ж міста чомусь втратили такі властивості. Тим часом вони повинні бути активними рушіями економіки, надаючи, зокрема, різноманітні послуги і власному населенню, і мешканцям прилеглих сільських територій. Міста, які нічого для країни не виробляють і перебувають на її утриманні, можуть бути небажаним винятком, але не уособлювати правило.

У даний час одноманітності в законодавстві немає. З одного боку, є закон про місто Київ, тобто суб’єктом права вважається саме місто з власним статутом, власним ім’ям, власним бюджетом. З іншого боку, є закони про місцеве самоврядування, про надання тих чи інших господарських прав його органам. Отже, виникає запитання: хто ж є суб’єктом господарського права — ці органи чи міста як такі? Наука повинна визначити, який з підходів відповідає соціально-економічним вимогам, розумніший з точки зору інтересів як самої територіальної громади, яка представляє місто, так і суспільства в цілому, сприяє розв’язанню проблем, які багато років належним чином не вирішуються¹⁶.

Якщо мати на увазі, що місто — це не просто господарська система, але ще й соціально-економічна, то, мабуть, можлива аналогія з великими підприємствами, господарськими громадами та об’єднаннями з поправкою на більшу роль соціальної складової. Проте неправильно порівнювати місто з некомерційною бюджетною структурою, що утримується за рахунок держбюджету. Воно повинно бути на самокупності. Якщо господарська громада — суб’єкт, тоді суспільство, яке називається містом, також може бути таким суб’єктом. Бажано було б урегулювати систему економічних відносин таким чином, щоб міста, як це було, наприклад, у період дарування їм Магдебурзького права, могли самостійно вирішувати соціально-економічні питання, а не бути прохачами асигнувань в Уряді. Щоб місто було не утриманцем, а самостійним суб’єктом господарювання, і відіграло істотнішу роль у вирішенні питань соціально-економічного розвитку країни, необхідно законом гарантувати отримання ним на тривалий строк стабільної частки доходів від використання комунальної власності і податків, сплачуваних громадянами та підприємствами, які функціонують на його території. Таку гарантію варто

¹⁴ Див.: *Джабраїлов Р.А.* Господарська правосуб’єктність міста: теорія і практика : моногр. — Донецьк : ІЕПД НАН України; Ноулідж, 2010. — 455 с.; *Богачев С.В., Мельникова М.В., Устименко В.А.* и др. Хозяйствование города: теория и практика : моногр. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины; Ноулідж, 2012. — 270 с.

¹⁵ У Франції є Генеральний кодекс територіального колективу (Code General des Collectivites Territoriales).

¹⁶ Це питання останнім часом розглядається в ряді праць і перебуває в полі зору Наукової ради Відділення економіки НАН України з економіко-правових проблем розвитку міст України.

було б закріпити в Конституції, застосувавши до міст сформульовану раніше пропозицію про справедливий і стабільний розподіл доходів між державним і місцевими бюджетами¹⁷.

З метою забезпечення суверенітету і розвитку держави необхідним є правове забезпечення стратегічного та іншого планування соціально-економічного розвитку країни, регіонів, міст¹⁸. Стратегічне планування повинно спиратися на діагностику розвитку регіонів і країни в цілому¹⁹. Для цього існують правові основи – відповідні статті в Конституції та ГКУ, а також спеціальний закон, прийнятий ще у 2000 р. Справа за малим – має бути політична воля для переходу до формування довгострокових збалансованих планів соціально-економічного розвитку країни та регіонів²⁰. Досвід виконання такої роботи є і в нас, і за кордоном. Тепер потрібно його застосувати у кризових умовах, що склалися, коли планова концентрація зусиль особливо необхідна. Відповідні правові норми можна вдосконалити, враховуючи нові економічні умови²¹.

Проведений у Російській Федерації аналіз наслідків відмови від планування, яка супроводжувалась, як і в нас, некомпетентними перетвореннями, показав, що економіка Росії стала уразливою “до коливань світової господарської системи”²². Мабуть, уразливішою стала і наша непланово-ринкова економіка.

Загальна риса наших прихильників ринкового фундаменталізму, яку вони прикривають менш одіозним новомодним поняттям “неолібералізм”, – це зневіра у здатності власної країни самостійно розвиватися, сліпе наслідування американським порадам. Необхідно цю зневіру подолати. Про необхідність планування говорять нині не тільки наші учені, а й “далекого” зарубіжжя та Росії, досвід “перебудови” якої ми бездумно копіювали наприкінці минулого сторіччя. Так, академік РАН С. Глазьев пише, що “формування антикризової стратегії має передбачати створення системи стратегічного планування, здатної виявити перспективні напрями економічного зростання, а також спрямовувати діяльність державних інститутів розвитку на їх реалізацію”²³. Важко зрозуміти тих, хто перешкоджає плануванню, гальмує ухвалення відповідних рішень Урядом і Верховною Радою.

¹⁷ З урахуванням зарубіжного досвіду можлива, наприклад, така пропорція: вся сума прибуткового податку і п'ята частина податку на прибуток суб'єктів господарювання – місту, дві п'яті – області і решту дві п'яті – державі. Але треба, зрозуміло, зробити детальні розрахунки.

¹⁸ Див.: Економічний суверенітет держави та напрями його правового забезпечення : моногр. ; [під ред. О.О. Ашуркова]. – Донецьк : ІЕПД НАН України; ТОВ “Юго-Восток Лтд.”, 2012. – 405 с.

¹⁹ Див.: Діагностика розвитку регіонів: види, підходи, приєми : моногр. ; [под ред. В.Н. Василенко]. – Донецьк : ІЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2012. – 356 с.; Василенко В.Н. Стратегические приоритеты пространственного развития регионов // Наш вибір. – 2011. – № 5 (33). – С. 4–5.

²⁰ Див.: Відніні програмно-плановий підхід // Урядовий кур'єр. – 15 лип. – 2011. – С. 3; Без загальнодержавного планування країну та економіку не підняти // Голос України. – 23 черв. – 2010. – С. 8–9; Загальнодержавне планування потрібне // Голос України. – 5 серп. – 2010.

²¹ На розгляді у Верховній Раді перебуває проект спеціального закону про стратегічне планування.

²² Див.: Райская Н., Рощина Л., Сергиенко Я. Экономика в 2009–2011 годах // Экономист. – 2010. – № 8. – С. 18. (Тут наводяться статистичні дані, які підтверджують цю тезу, і вказується, що з країн двадцятки у РФ від'ємні показники виявилися максимальними).

²³ Див.: Глазьев С.Ю. Какая модернизация нужна России? // Экономист. – 2010. – № 8. – С. 4. (Про один з напрямів див.: Джумагельдиева Г.Д. Знач. праця).

Тільки з допомогою планування можна забезпечити послідовний розвиток імпортозаміщуючих виробництв (у тому числі й за рахунок деякої “натуралізації” відносин між містом і селом) і подолання доларової залежності, що є необхідним для забезпечення економічного суверенітету України.

Є й іншого роду проблеми, вирішення яких пов’язане не тільки із суто економічними заходами, але й із застосуванням в управлінні економікою заходів організаційно-господарського характеру, а також заходів юридичної відповідальності²⁴.

Сказане дозволяє вважати, що розвиток економіко-правових досліджень повинен бути націлений на взаємодію економічної та юридичної науки в системному розв’язанні проблем правового забезпечення економіки, а також на вирішення актуальних питань соціально-економічного розвитку. Господарське право може ефективно впливати на економічну політику, органічно взаємодіючи з економічною наукою. Саме це забезпечить необхідний синергетичний ефект, координацію ж досліджень бажано здійснювати не тільки в рамках Відділення економіки НАН України. Можлива також єдина цільова спрямованість академічних економіко-правових досліджень і розробок прикладного характеру, виконуваних у системі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного комітету, інших відомств економічного блоку.

Потрібно і надалі розвивати економіко-правові дослідження, спрямовані на посилення системного підходу до правового забезпечення економіки, а отже, і на підвищення її ефективності.

Стаття надійшла до редакції 26 листопада 2012 р.

²⁴ Див.: *Розовский Б.Г.* Уголовно-правовая охрана конституционных основ хозяйствования. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2011. — С. 14; *Кузьмін Р.Р.* Господарсько-правовий механізм декриміналізації економіки України : моногр. — К. : НАВС, 2011. — 376 с.