
Д. ЗАДИХАЙЛО,

*завідувач кафедри господарського права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
доктор юридичних наук, доцент*



УДК 346.22:332.021

Економічна політика держави в системі правового і законодавчого забезпечення

Розглянуто зміст та співвідношення базових для конституційно- та господарсько-правового забезпечення економічних відносин категорій «економічна політика», «правова політика», «господарсько-правова політика», «конституційний економічний порядок», «правовий господарський порядок», «економічне народовладдя».

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

Постановка проблеми. Відсутність переконливих і сучасних економічних концепцій моделювання організації економічного життя створює значні перешкоди розвитку господарсько-правового регулювання відповідних економічних відносин. І якщо господарські відносини на мікрорівні є методологічно досить розробленими з точки зору співвідношення правових засобів та визначених конфігурацій компромісу між приватними як такими та між приватними та публічними інтересами, відносини ж макрорівневого порядку залишаються вкрай залежними від пер-

шоджерела – життєздатної та реалістичної економічної моделі суспільного розвитку.

Отже, для господарсько-правової науки залишається завдання створення та постійного удосконалення правового механізму регулювання макроекономічних процесів та встановлення щодо нього принципових вихідних положень, базованих на суспільно-економічних цінностях. За таких умов сам економічний алгоритм такого регулювання має бути соціально орієнтованим і залишатися в системі суспільно сприйнятних аксіологічних координат.

У цьому контексті слід віддати належне розробникам Господарського кодексу України, і в першу чергу В. К. Мамутову, адже в названій кодифікації на відповідний законодавчий рівень підняті питання правового господарського порядку та його конституційної основи, економічної політики держави, її форм та основних напрямів, державного регулювання господарської діяльності та його засобів тощо. Було законодавчо закладено правові підстави для подальшого формування цілісного, орієнтованого на розвиток національної економіки, механізму формування та реалізації економічної політики держави, що, трансформуючись у систему заходів та засобів господарсько-правової політики, відповідно формує сучасний правовий господарський порядок. Він, таким чином, є результатом реалізації передусім правових засад конституційного економічного порядку та сформованої, суспільно узгодженої, економічної політики держави.

Разом з тим слід зазначити, що ключовим питанням економічної політики держави в будь-якому випадку є питання економічної влади, господарсько-правового регулювання процесів її концентрації, оптимізації її розподілу і балансування в економічній системі між суб'єктами, що одноособово або сукупно представляють основні елементи такої системи. Оптимізація розподілу публічної та приватних видів економічної влади має результативно полягати в забезпеченні економічного народовладдя, народного економічного суверенітету. Як уявляється, саме ці проблеми мають бути в фокусі економічної політики держави та господарсько-пра-

вового її забезпечення, а отже, і господарсько-правової науки.

Формування цілей. Політико-правовий феномен «державна політика» не отримав у законодавчому забезпеченні діяльності держави адекватну його значенню і ролі правову інституціалізацію. Прийняття у 2010 році Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» лише актуалізувало цю масштабну правову проблему. Потребує також суттєвого удосконалення та деталізації законодавче забезпечення порядку формування та реалізації власне економічної політики держави, що і є метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Феномен «державна політика» є лише окремою ланкою складного діалектичного взаємозв'язку між державою та суспільством, де можна виділити і політику суспільства або його політичних складових щодо держави (адже згідно із ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ), а також політику держави щодо суспільства, враховуючи цілу низку функціональних завдань держави щодо останнього.

Названа діалектика включає в себе також специфічний різновид політико-правових відносин, що спрямовані від держави на саму державу, зокрема, щодо структури її апарату, принципів та порядку функціонування, основних державно-правових цінностей в її діяльності, проблематики ресурсного забезпечення її діяльності тощо. Мова йде про специфічну політику держави, де остання є і її суб'єктом, і об'єктом водночас, про окрему форму реалізації правосуб'єктності держави щодо її власного суспільного призначення – по-

літично узгодженого і ефективного управління процесами суспільного розвитку, забезпечення суверенітету Українського народу і його держави.

Будь-якій активній діяльності держави з метою здійснення керуючого впливу на зміст, характер та інтенсивність реалізації суспільних відносин має передувати окрема підготовча фаза діяльності державного апарату, що зазвичай полягає у: вивченні стану та динаміки розвитку названих суспільних відносин; здійсненні їх політико-правової оцінки; прогнозуванні напрямів та параметрів наслідків процесу їх розвитку; створенні віртуальної оптимізованої моделі такого розвитку, що оцінюється як політично прийнятна; з'ясуванні ресурсних та інструментальних можливостей держави щодо ефективного впливу на об'єкт управління; формалізації доктринальних положень політики у документах, що мають юридичну силу і можуть виконувати функцію алгоритму діяльності органів держави та посадових осіб, спрямованого на досягнення визначених суспільних ефектів; контролі за реалізацією сформованої політики держави в процесі функціонування механізмів державного управління, з можливою поточною модифікацією складових державної політики, що застосовується.

У той же час чинне законодавство щодо діяльності держави, як уявляється, охоплює не весь цикл «технології» державної управлінської діяльності, а фактично акцентоване саме на реалізаційному аспекті політики держави, що виявляє себе в процесі владної функціональної діяльності державного апарату, практичного використання його повноважень та засобів впливу на суспільні відносини, практичної реалізації організаційно-гос-

подарських повноважень відповідними владними суб'єктами щодо господарської діяльності.

Формування та реалізація державою окремої політики в тій чи іншій сфері суспільних відносин поступово набуває законодавчого закріплення. Разом з тим зміст поняття «політика держави» може бути репрезентовано щонайменше у двох контекстах.

По-перше, як інформаційний продукт, що містить певну концепцію державного управління у визначеній сфері суспільних відносин. Такий інформаційний продукт має отримати необхідну форму та відповідати визначеним критеріям якості та правилам організації змісту, що дозволяє використовувати такий продукт як відносно стандартизований інструмент управління.

По-друге, враховуючи широке коло видів діяльності держави, що мають бути синтезованими у процесі створення такого інформаційного продукту і тим більше його практичної реалізації, а також контролю ефективності відповідного управлінського впливу, слід визнати, що формування та узгодження змісту державної політики утворює достатньо автономний та специфічний тип управлінських відносин. Особливо це стосується процесів створення концепцій, доктрин, стратегій діяльності держави, їх прийняття в межах визначених механізмів апаратної роботи та контролю за реалізацією. Адже сама реалізація державної політики відбувається шляхом застосування власної владної компетенції органами держави, і є значною мірою врегульованою в межах адміністративного, господарського, фінансового та інших галузей права і законодавства.

Таким чином, порядок формування економічної політики держави, її система, якість виконання відповідних документів, підстави їх скасування та модернізації, відповідальність за порушення встановленого порядку формування та реалізації їх положень мають отримати власний законодавчо забезпечений механізм.

Економічна політика держави може бути визначена як форма реалізації державою власної суверенної економічної влади та відповідних функцій, що організаційно інституціоналізована як особливий тип та процес діяльності, який за своїм механізмом складається з формування та здійснення офіційно затвердженого алгоритму застосування правових засобів державного впливу на зміст, структуру та динаміку внутрішньо- та зовнішньоекономічних відносин, на макроекономічні властивості ринкової рівноваги, шляхом відповідної корекції змісту правового господарського порядку, з метою досягнення програмно визначених кількісних та якісних властивостей функціонування національної економічної системи, забезпечення економічного народовладдя та суверенітету України.

Окремо слід зазначити, що законодавче закріплення феномену «правова політика» в ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» здійснене в межах вузького розуміння, оскільки проведення державної правової політики в названому Законі сфокусовано навколо захисту прав і свобод людини від протиправних посягань, охорони громадського порядку, забезпечення виконання судових рішень, забезпечення фінансування утримання судів, матеріально-технічного забезпечення діяль-

ності правоохоронних органів тощо. Такий підхід фатально знижує надзвичайно високий інструментальний потенціал категорії «правова політика» і до того ж фактично виводить за дужки такі її різновиди, як господарсько-правова, фінансова та податково-правова, еколого-правова, значну частину цивільно-правової, адміністративно-правової та інших. Практичне використання категорії «правова політика» в однопорядковому форматі з категоріями «економічна політика», «соціальна політика», «науково-технічна політика» тощо абсолютно невиправдане з мотивів ігнорування надзвичайно потужного й універсального інструментального потенціалу права, можливостей законодавчих засобів регулювання усього кола суспільних відносин. В інструментальному сенсі правова політика опосередковує значну частину усіх видів політики держави, що реалізуються саме у форматі правовідносин, і де правовідносини виступають їх об'єктом.

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

Сьогодні ж між положеннями економічної політики держави та правовим господарським порядком відсутня з'єднувальна ланка – легальне визначення господарсько-правової політики та її функціонального призначення. Без цього концептуальна, програмна діяльність держави виявляється малоефективною, адже господарсько-правові за-

соби впливу не отримують прямого функціонального застосування.

У цих умовах основний тягар виконання державних програм покладається на організаційні та ресурсні заходи, які зазвичай виявляються мало-ефективними. Цілеспрямовані ж зміни у складі правового господарського порядку, якщо вони здійснюються кваліфіковано, забезпечують позитивний розвиток господарських відносин. У той же час таке завдання потребує особливої категорії спеціалістів, що мали б забезпечити названу ланку в процесі формування та реалізації державної політики. Ця діяльність полягає у кваліфікованому «перекладі» комплексу економічних завдань та заходів мовою правових форм та засобів реалізації господарсько-виробничих й організаційно-господарських відносин, що формують зміст правового господарського порядку в цілому.

У свою чергу господарсько-правова політика держави, що базується на положеннях конституційного економічного порядку, економічної політики держави та наукової господарсько-правової доктрини і зафіксована у змісті державних програм економічного розвитку як обов'язкова, структурна та інструментальна їх складова, може бути визначена як імперативна концептуальна позиція держави щодо напрямів та змісту подальшого розвитку господарського законодавства, удосконалення практики його застосування, оптимізації правового господарського порядку як такого.

Слід однак зауважити, що часткові поліпшення систематики функціонування як господарського механізму, так і правового господарського порядку

в цілому є обмежено ефективними, адже саме сюди держава традиційно спрямовує власні реформаторські намагання. Об'єктом спрямованого втручання має стати вся економічна система суспільства, включаючи умови відтворення усіх її базових чинників, особливо на її перехідному пострадянському етапі, що відбувся і не завершився, і водночас вимагає здійснення вже нової трансформації, що викликана глобалізацією, інформаційно-комунікативною властивістю сучасних економічних процесів, технологічними імперативами конкурентної боротьби на глобальних ринках.

Необхідно визнати велике методологічне значення категорії конституційний економічний порядок, який ґрунтується на закріпленні в Конституції України основних інститутів функціонування національної економічної системи, а також механізмів їх розмежування та взаємодії з політичною, соціальною, інформаційною системами суспільства та імперативно визначає принципові положення і чинники економічної й господарсько-правової політики держави, правового господарського порядку, спрямовуючи їх на забезпечення основних конституційно-правових цінностей. Слід зауважити, що за рахунок конституційно-правових засобів необхідно не тільки встановити особливий порядок формування і реалізації економічної стратегії держави, а й забезпечити цьому процесу значну стабільність і незалежність від політичної кон'юнктури та спроб нав'язати корпоративний егоїзм, використовуючи демократичні інститути.

До проблем першочергового порядку ку інституціалізації конституційного

економічного порядку слід віднести: 1) обов'язкове виділення в Конституції України окремого структурного підрозділу, присвяченого регулюванню економічних відносин, – «Економічна система». Ключовими внутрішніми чинниками такого підрозділу мають стати систематизація та деталізація норм, що забезпечують базові правові засади функціонування економічної системи. Систематизація цього типу суспільних відносин має своїм завданням: заповнення численних прогалин у регулюванні економічних відносин; створення ієрархії конституційно-правових цінностей в названій сфері регулювання; розподіл політичної та економічної систем, що дозволив би розподілити політичну, економічну та інформаційну влади в суспільстві. Деталізація конституційно-правового регулювання цих відносин необхідна для більш чіткого спрямування змісту поточного законодавства, зокрема господарського, та з'ясування системно-структурних його зв'язків з аграрним, екологічним, фінансовим законодавством тощо. Систематизація та деталізація регулювання в даному випадку мають створити необхідні підстави та можливості для «включення» Конституційного Суду України в процес забезпечення відповідності поточного законодавства конституційно-правовим положенням в цій сфері, що за існуючих умов є проблематичним; 2) у структурному підрозділі Основного Закону «Економічна система» має бути визначена мета її функціонування, а саме створення, підтримання та розвиток необхідної виробничої основи життєдіяльності Українського народу відповідно до існуючих і май-

бутніх соціальних, економічних та природних умов; 3) у той же час держава в економічній сфері має забезпечити стабільне функціонування національної економіки, підтримуючи необхідний рівень її конкурентоспроможності та ефективності, що дозволяють реалізовувати державні програми підвищення життєздатності та якості розвитку Українського народу; 4) має бути чітко визначена роль держави в економічних процесах, зокрема через закріплення її призначення та функцій. Повинні отримати конституційно-правовий рівень закріплення діяльність держави щодо формування та реалізації економічної політики, її програмна діяльність та система державного регулювання економічних відносин. Слід виходити з того, що посилення ролі держави в економічних процесах без будь-яких намірів демонтажу ринкового механізму їх функціонування пояснюється надзвичайно складними завданнями, що стоять перед суспільством щодо суттєвого підвищення конкурентоспроможності національної економіки, її структурної перебудови і які не можуть бути вирішені ні шляхом еволюційного економічного розвитку, ні сподіванням на готовність до реалізації названих завдань з боку іноземних інвесторів – ТНК.

Окремими субінститутами конституційного регулювання економічних відносин повинні стати конституційно-правові вимоги до якісних параметрів функціонування економічної системи щодо: соціальної спрямованості економіки; економічної, інформаційної та, зокрема, енергетичної та інноваційної (технологічної) безпеки країни; національного та державного економічного

суверенітету, що забезпечуватиметься за рахунок державного та суспільного контролю за структурою економічної влади. Сам феномен та критерії визначення обсягів економічної влади та процесів її концентрації повинні також знайти окреме місце в конституційно-правовому регулюванні.

Важливим політико-юридичним чинником забезпечення суспільного господарського порядку є необхідність досягнення суспільно-політичної згоди щодо основних положень Загальнонаціональної концепції економічного розвитку України між консолідованими інтересами основних груп суб'єктів економічної системи з приводу:

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

Грунтуючись на положеннях конституційного економічного порядку, пропонується Загальнонаціональна концепція економічного розвитку як суспільно-по-

літичний документ цивілізаційного вибору має стати джерелом формування економічної та господарсько-правової політики держави.

У цьому сенсі і конституційний економічний порядок, і загальнонаціональна концепція економічного розвитку України, і положення економічної та господарсько-правової політики держави є змістовним фактором формування правового господарського порядку. В свою чергу, такий порядок може бути визначений як правовий режим забезпечення організації та функціонування системи господарських правовідносин та відносин, пов'язаних із формуванням господарсько-правової політики, що базуються на положеннях конституційного економічного порядку і спрямовані на гармонізацію суспільних інтересів у сфері господарювання.

Систематика суспільних відносин правового господарського порядку складається з:

- підсистеми, встановленої законодавством та міжнародними зобов'язаннями України, правових режимів господарювання, що забезпечують здійснення господарської діяльності в межах відповідних ринків, галузей, секторів, кластерів, видів виробництва та національної економіки в цілому;
- підсистеми правовідносин щодо забезпечення законності в сфері господарювання через запровадження механізмів господарсько-правової відповідальності її суб'єктів, механізмів попередження відповідних правопорушень, а також механізмів протидії тінізації та криміналізації господарської діяльності;
- підсистеми правовідносин функціонування зворотного зв'язку від

суб'єктів господарювання та їх об'єднань до держави щодо формування, корекції та реалізації державної економічної політики та окремих її напрямів, зокрема через визначення змісту господарсько-правової політики в частині удосконалення існуючих правових режимів господарювання та механізмів забезпечення законності в сфері господарських відносин.

Таким чином, слід констатувати, що сучасний ступінь загострення основних суспільно-економічних суперечностей як в Україні, так і за її межами, ставлять у практичну, інструментальну площину проблему встановлення змістовних співвідношень між базовими для організації економічного життя поняттями-категоріями, якими є «конституційний економічний порядок», «економічна та господарсько-правова політика держави», «правовий господарський порядок», «економічна влада та її види», «механізм та порядок розподілу економічної влади» і зрештою «забезпечення економічного народовладдя в Україні».

У цьому контексті економічне народовладдя може бути визначене як правова цінність, принцип та мета господарсько-правового регулювання, сутність правового господарського порядку та гарантія народного суверенітету, що забезпечується шляхом закріплення та реалізації Українським народом, його територіальними громадами та громадянами особисто або спільно комплексу економічних прав у сфері господарювання, що їх достатньо для здійснення вирішального впливу на зміст відносин виробництва, обміну, розподілу та споживання, на баланс розподілу економічної влади в національній економічній системі, з тим, щоб забезпечити її головне суспільне призначення – служити матеріально-технічною базою збереження, життєздатності та розвитку усього українського суспільства. Економічне народовладдя забезпечується також і функціонуванням механізмів політичного народовладдя, зокрема в частині визначення змісту та спрямування економічної політики держави.

Стаття надійшла до редколегії 18.10.2013.

Задыхайло Д. Экономическая политика государства в системе правового и законодательного обеспечения

Рассмотрено содержание и соотношение базовых для конституционно- и хозяйственно-правового обеспечения экономических отношений категорий «экономическая политика», «правовая политика», «хозяйственно-правовая политика», «конституционный экономический порядок», «правовой хозяйственный порядок», «экономическое народовластие».

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

Zadykhaylo D. Economic policy in the state of legal and legislative support

Consider the base for economic and constitutional and legal framework of economic relations categories such as «economic policy», «legal policy», «economic and legal policy», «economic constitutional order», «legal economic order», «economic democracy».

Keywords: economic policy, economic and legal policy, legal economic order.