

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

УДК 340.134:330.101

В. К. МАМУТОВ,
*академик НАН Украины, доктор юридических наук,
директор Института экономико-правовых исследований НАН Украины
(Донецк)*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИКИ В УКРАИНЕ

Рассмотрены понятие системы правового обеспечения экономики, ее составные части, актуальные экономико-правовые проблемы, решение которых совместными усилиями экономической и юридической наук могло бы способствовать повышению эффективности данной системы.

Ключевые слова: правовое обеспечение, законодательное обеспечение, экономическая политика, публичная собственность, коммунальная собственность, социально-экономическое планирование, система правового обеспечения.

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.

В связи с разработкой и принятием в 2003 г. Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХКУ) усилилось внимание Верховной Рады Украины и юридической науки к проблемам применения системного подхода к законодательному обеспечению экономики. В рекомендациях парламентских слушаний “Законодательное обеспечение современной экономической политики”, одобренных Верховной Радой Украины 21 июля 2005 г., была поставлена задача “обеспечить системное совершенствование в вопросах экономической политики, формулировку основных положений экономического кодекса Украины”. Если по вопросам целесообразности и возможности создания в обозримой перспективе такого всеобъемлющего кодекса специалисты высказали обоснованные сомнения, то в необходимости системного правового обеспечения экономической политики и самой экономики сомнений нет. В последнее время в этом направлении выполнен ряд работ: в частности, по проблемам конституционных основ экономики¹, правового обеспечения экономического суверенитета Украины и функционирования публичной собственности, хозяйственной правосубъектности городов и государственных предприятий, правового обеспечения энергосбережения, взаимодействия общехозяйственного и специального налогового законодательства, хозяйственного и уголовного законодательства, а также по некоторым другим проблемам экономико-правового характера². Рассматриваются в литературе и меры по повышению влияния

¹ См.: Концепция конституционного обеспечения экономической системы государства. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток. Лтд.”, 2008. — С. 21. (Законодательные предложения, основанные на этой концепции, направлены в Конституционную ассамблею).

² См.: Орлова Н.А. Институту экономико-правовых исследований двадцать лет. — Донецк : ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2012. — 50 с.

академической науки на формирование экономического законодательства³. Однако по-прежнему нужны дальнейшее развитие и координация экономико-правовых исследований и разработок, направленных на усиление системы правового обеспечения экономики.

В своем выступлении на парламентских слушаниях академик В. М. Геец обратил внимание на то, что необходимо продолжить работу по кодификации хозяйственного законодательства и строгому соблюдению регламентных норм, требующих экономического обоснования законопроектов, представляемых на рассмотрение Верховной Раде⁴. В последние годы произошли некоторые позитивные сдвиги в совершенствовании законодательства по экономическим вопросам с учетом рекомендаций слушаний и научных разработок. Но нельзя утверждать, что на практике системный подход к совершенствованию этого законодательства уже обеспечен. Конкретные предложения по этому вопросу воспринимаются медленно, поэтому осталось еще немало проблем, требующих решения⁵. В то же время можно сказать, что определились главные составляющие системы законодательного обеспечения экономики. (В литературе употребляется также понятие “блок законодательства, регулирующего экономические отношения”⁶). В основе этой системы – соответствующие конституционные нормы. Главным актом, юридической конструкцией, организующей систему, на сегодня можно признать ЖКУ, с положениями которого в той или иной мере корреспондируют (или должны корреспондировать) Налоговый⁷, Таможенный, Земельный кодексы и Кодекс торгового мореплавания, Кодекс законов о недрах, Лесной, Водный и Гражданский кодексы, а также другие законы, нормы которых устанавливают “правила игры” в экономике. В эту систему входят и соответствующие нормы Бюджетного кодекса, который в целом охватывает не только экономику, но и всю сферу общественных отношений. Завершают ее экономические нормы Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса, а также соответствующие процессуальные кодексы.

Законодательная конструкция обеспечения экономики формирует каркас общей системы ее правового обеспечения, объединяя, собственно, не только законодательство, но и правоприменительную деятельность, систему обеспечения реализации законодательства – организацию правовой работы в народном хозяйстве и правоохранительную деятельность. Частью каждого отраслевого блока системы являются также соответствующие подзаконные и локальные (региональные, местного самоуправления) нормативно-правовые акты. Таким образом, система правового обеспечения экономики шире системы ее законодательного обеспечения. Мы уделим внимание некоторым экономико-правовым проблемам, решение которых

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

⁴ См. информацию, представленную народным депутатам для рассмотрения постановления по результатам слушаний; Геец В.М., Гриценко А.А. Экономические начала правового регулирования хозяйственных отношений // Экономика Украины. – 2008. – № 5. – С. 4–18. (В этой статье говорится, в частности, о необходимости повышения уровня системности правового регулирования).

⁵ См.: Мамутов В.К. Законодательное обеспечение экономической политики // Экономика Украины. – 2008. – № 10. – С. 112–119.

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

⁷ “Тандем” Налогового и Хозяйственного кодексов имеет первостепенное значение для эффективности системы законодательного обеспечения экономики. Его не без оснований иногда рассматривают как своего рода “экономическую конструкцию” (см.: Зельдина Е.Р. Налоговый кодекс как инструмент государственного регулирования экономики. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2012. – 135 с.).

усилиями экономической и юридической наук могло бы способствовать совершенствованию и повышению эффективности данной системы. К ним можно отнести улучшение качества управления объектами публичной собственности, совершенствование хозяйственной компетенции субъектов коммунальной собственности, осуществление социально-экономического планирования развития как неременного условия обеспечения экономического суверенитета страны в условиях глобализации. Это одни из самых актуальных проблем, поэтому их решению стоило бы придать дополнительный импульс. Ряд разработок, отражающих системный подход к правовому обеспечению экономики, сейчас находятся в процессе реализации⁸.

Большую роль в системе правового обеспечения экономики играет правовое регулирование отношений собственности, в частности публичной (общенародной, государственной, коммунальной, общественных организаций). Проблемам публичной собственности была посвящена международная конференция, состоявшаяся в Донецке в сентябре 2012 г.⁹

Обычно право собственности рассматривалось в литературе просто как право владеть, пользоваться и распоряжаться вещью (вещное право), отличающееся от права обязательственного. Такой подход в основном приемлем для характеристики правомочности субъекта гражданского права — гражданина (физического лица), который владеет, пользуется и распоряжается конкретными объектами как своими. Однако в современных доктринах и законодательстве статус собственника (и, соответственно, собственность как экономико-правовой институт) характеризуется не только правомочиями и сформулированной в прошлом “триадой”, но и обязанностями. Как сказано в ст. 13 Конституции Украины, собственность обязывает. В соответствии с упомянутой Концепцией конституционного обеспечения экономической системы, это положение должно быть конкретизировано — обязательно использование собственности в интересах общества и его социально-экономического развития¹⁰.

В юридической литературе применительно к характеристике правового статуса государственного предприятия и правового режима его имущества разработано понятие оперативного управления имуществом на уровне этого звена народного хозяйства¹¹. Кроме того, в экономике также существует обширная сеть хозяйственно-управленческих отношений, направленных на организацию и осуществление хозяйственной деятельности. Их правовое регулирование существенно влияет на качество управления и его эффективность, измеряемую комплексом используемых в экономическом анализе показателей (в том числе сравнительных). К сожалению, качество организационно-хозяйственной деятельности оставляет желать лучшего.

⁸ См.: Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины // Экономика и право. — 2006. — № 2 (15) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.iepd.dn.ua> (Концепция предусматривала разработку конкретной программы модернизации. Однако ни Минюст, ни Минэкономики пока не проявляют интерес к этому делу. Силами группы ученых планируется подготовить проект такой программы на 2013–2017 гг.).

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

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

¹¹ См.: Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий: проблемы теории и практики. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2011. — 428 с. (Законопроект, разработанный по изложенным в монографии результатам исследования, был направлен в Комитет Верховной Рады).

В частности, до сих пор нет данных, которые позволили бы положительно оценить деятельность Фонда госимущества Украины, который фактически не управляет им, а лишь занимается его распродажей (к тому же без осязаемого для страны эффекта). Видимо, в законе необходимо четко определить обязанности и ответственность этого Фонда за эффективное использование госимущества.

Во многих литературных источниках (возможно, под влиянием представлений о праве собственности только как о вещном праве) при характеристике объектов и удельного веса в экономике публичной собственности разных стран размер и удельный вес доходов государства и территориальных образований, аккумулируемых в бюджете и направляемых на решение различных проблем, не принимаются во внимание. При таком подходе, во-первых, приуменьшаются размер удельного веса и роль публичной собственности, а во-вторых, не уделяется необходимого внимания эффективности управления источниками (не всегда прозрачными) доходов, в частности, относительно использования доходов, поступающих в виде налоговых платежей. Между тем доходы государственного и местных бюджетов составляют, как правило, весьма значительные суммы. Следовало бы законодательно установить (возможно, даже в Основном законе) стабильную квоту их распределения между государственным и местными бюджетами. Стабильность квот в течение достаточно продолжительного периода давала бы ориентиры для планирования расходов и мотивировала принятие мер к росту доходов. Доходы бюджета – результат работы всего народа, и нет оснований для передачи права распоряжаться ими без каких-либо конституционных ограничений только центральным органам государства. В радикальном совершенствовании нуждается также правовое обеспечение управления находящимися в общенародной собственности природными ресурсами¹².

В последние годы значительного внимания заслуживает так называемое публично-частное партнерство, которое можно рассматривать как конструкцию привлечения частного капитала к решению проблем, представляющих общественный (государственный) интерес. Определенная схема такой конструкции апробирована, например, в КНР.

Система правового обеспечения экономики должна ориентироваться на содействие разумному сочетанию различных форм (видов) собственности и на их защиту – поддержку социальной направленности экономики. В какой-то мере это обеспечивается действующим законодательством, но практика свидетельствует о необходимости совершенствования данной ориентации системы правового регулирования. Так, нельзя признать удовлетворительным правовое обеспечение провозглашенного Конституцией равенства всех форм собственности. В частности, одна из норм Гражданского кодекса сформулирована таким образом, что, признавая всех юридических лиц субъектами права собственности, она фактически игнорирует право государственной собственности. Эта потенциально подрывающая экономику норма нейтрализована ХКУ, но, несмотря на критику в литературе, почему-то до сих пор не аннулирована.

Важную роль в названной системе играет хозяйственная компетенция территориальных органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих управление объектами коммунальной собственности. Крупнейшими собственниками, обладающими огромным социально-экономическим потенциалом, являются города. Именно они выступают локомотивами развития, если этот по-

¹² См.: *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.

тенциал эффективно используется, что во многом зависит от качества сферы правового регулирования, которая может быть обозначена как городское право. Однако она еще не получила системного развития, несмотря на внушительный по объему блок действующего законодательства¹³. Городское право известно с древних времен, но современная наука не уделяет ему должного внимания. В последние годы появились работы, посвященные хозяйственной правосубъектности городов¹⁴, но их еще очень мало.

С позиций правового обеспечения экономики интерес представляет правовое обеспечение функционирования города как территориальной общины, территориального коллектива — коммуны¹⁵, обладающей, наподобие предприятия, обособленным имуществом. Города как самостоятельные (и притом самоуправляющиеся) субъекты права рассматривались (и фактически были ими) с незапамятных времен. Именно как субъектам им даровалось Магдебургское право. Средневековые города как субъекты хозяйствования функционировали, так сказать, на началах полного хозрасчета — были не только самокупаемыми, но и рентабельными (весьма рентабельными). Нынешние же города почему-то утратили такие свойства. Тем временем они должны быть активными двигателями экономики, предоставляя, в частности, разнообразные услуги и собственному населению, и жителям прилегающих сельских территорий. Города, ничего для страны не производящие и находящиеся на ее иждивении, могут быть нежелательным исключением, но не олицетворять правило.

Сейчас однообразия в законодательстве нет. С одной стороны, есть закон о городе в Киеве, то есть субъектом права считается именно город с собственным уставом, собственным именем, собственным бюджетом. С другой стороны, есть законы о местном самоуправлении, о предоставлении тех или иных хозяйственных прав его органам. Таким образом, возникает вопрос: кто же является субъектом хозяйственного права — эти органы или города как таковые? Наука должна определить, какой из подходов отвечает социально-экономическим требованиям, более разумен с точки зрения интересов как самой территориальной общины, представляющей город, так и общества в целом, способствует решению проблем, которые многие годы должным образом не решаются¹⁶.

Если иметь в виду, что город — это не просто хозяйственная система, но еще и социально-экономическая, то видимо, возможна аналогия с крупными предприятиями, хозяйственными общинами и объединениями с поправкой на бóльшую роль социальной составляющей. Однако неверно сравнивать город с некоммерческой бюджетной структурой, содержащейся за счет госбюджета. Он должен быть на самокупаемости. Если хозяйственная община — субъект, тогда общество, называемое городом, также может быть таким субъектом. Желательно было бы урегулировать систему экономических отношений таким образом, чтобы города, как это было,

¹³ См.: Компетентія 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.

¹⁴ См.: *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., Устищенко В.А.* и др. Хозяйствование города: теория и практика : моногр. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины; Ноулідж, 2012. — 270 с.

¹⁵ Во Франции есть Генеральный кодекс территориального коллектива (Code General des Collectivites Territoriales).

¹⁶ Этот вопрос в последнее время рассматривается в ряде работ и находится в поле зрения Научного совета Отделения экономики НАН Украины по экономико-правовым проблемам развития городов Украины.

например, в период дарования им Магдебургского права, могли самостоятельно решать социально-экономические вопросы, а не быть просителями ассигнований у Правительства. Чтобы город был не иждивенцем, а самостоятельным субъектом хозяйствования, и выполнял более существенную роль в решении вопросов социально-экономического развития страны, необходимо законом гарантировать получение им на длительный срок стабильной доли доходов от использования коммунальной собственности и налогов, уплачиваемых гражданами и предприятиями, функционирующими на его территории. Такую гарантию стоило бы закрепить в Конституции, применив к городам сформулированное ранее предложение о справедливом и стабильном распределении доходов между государственным и местными бюджетами¹⁷.

В целях обеспечения суверенитета и развития государства необходимо правовое обеспечение стратегического и иного планирования социально-экономического развития страны, регионов, городов¹⁸. Стратегическое планирование должно опираться на диагностику развития регионов и страны в целом¹⁹. Для этого существуют правовые основы – соответствующие статьи в Конституции и ХКУ, а также специальный закон, принятый еще в 2000 г. Дело за малым – должна быть политическая воля для перехода к формированию долгосрочных сбалансированных планов социально-экономического развития страны и регионов²⁰. Опыт выполнения такой работы есть и у нас, и за рубежом. Теперь нужно его применить в создавшихся кризисных условиях, когда плановая концентрация усилий особенно необходима. Соответствующие правовые нормы можно совершенствовать, учитывая новые экономические условия²¹.

Проведенный в Российской Федерации анализ последствий отказа от планирования, сопровождавшегося, как и у нас, некомпетентными преобразованиями, показал, что экономика России стала уязвимой “к колебаниям мировой хозяйственной системы”²². Видимо, уязвимее стала и наша непланово-рыночная экономика.

Общая черта наших сторонников рыночного фундаментализма, которую они прикрывают менее одиозным новомодным понятием “неолиберализм”, – это неверие в способность собственной страны самостоятельно развиваться, слепое следование американским советам. Надо это неверие преодолеть. О необходимости планирования говорят сейчас не только наши ученые, но и “дальнего” зарубежья и

¹⁷ С учетом зарубежного опыта возможна, например, такая пропорция: вся сумма подоходного налога и пятая часть налога на прибыль субъектов хозяйствования – городу, две пятых – области и оставшиеся две пятых – государству. Но нужно, разумеется, произвести детальные расчеты.

¹⁸ См.: *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 См.: *Диагностика развития регионов: виды, подходы, приемы* : моногр. ; [под ред. В.Н. Василенко]. – Донецьк : ІЭПИ НАН України; ООО “Юго-Восток Лтд.”, 2012. – 356 с.; *Василенко В.Н.* Стратегические приоритеты пространственного развития регионов // *Наш вібір*. – 2011. – № 5 (33). – С. 4–5.

²⁰ См.: *Віднині програмно-плановий підхід* // *Урядовий кур'єр*. – 15 лип. – 2011. – С. 3; *Без общегосударственного планирования страну и экономику не поднять* // *Голос України*. – 23 июня. – 2010. – С. 8–9; *Общегосударственное планирование необходимо* // *Голос України*. – 5 авг. – 2010.

²¹ На рассмотрении в Верховной Раде находится проект специального закона о стратегическом планировании.

²² *Райская Н., Рощина Л., Сергиенко Я.* Экономика в 2009–2011 годах // *Экономист*. – 2010. – № 8. – С. 18. (Здесь приводятся статистические данные, подтверждающие этот тезис, и указывается, что из стран двадцатки в РФ отрицательные показатели оказались максимальными).

России, опыт “перестройки” которой мы бездумно копировали в конце прошлого века. Так, академик РАН С. Глазьев пишет, что “формирование антикризисной стратегии должно предусматривать создание системы стратегического планирования, способной выявить перспективные направления экономического роста, а также направлять деятельность государственных институтов развития на их реализацию”²³. Трудно понять тех, кто препятствует планированию, тормозит принятие соответствующих решений Правительством и Верховной Радой.

Только с помощью планирования можно обеспечить последовательное развитие импортозамещающих производств (в том числе и за счет некоторой “натурализации” отношений между городом и селом) и преодоление долларовой зависимости, что необходимо для обеспечения экономического суверенитета Украины.

Есть и другого рода проблемы, решение которых связано не только с чисто экономическими мерами, но и с применением в управлении экономикой мер организационно-хозяйственного характера, а также мер юридической ответственности²⁴.

Сказанное позволяет считать, что развитие экономико-правовых исследований должно быть нацелено на взаимодействие экономической и юридической наук в системном решении проблем правового обеспечения экономики, а также на решение актуальных вопросов социально-экономического развития. Хозяйственное право может эффективно влиять на экономическую политику, органично взаимодействуя с экономической наукой. Именно это обеспечит необходимый синергетический эффект, координацию же исследований желательно осуществлять не только в рамках Отделения экономики НАН Украины. Возможна также единая целевая направленность академических экономико-правовых исследований и разработок прикладного характера, выполняемых в системе Министерства экономического развития и торговли Украины, Антимонопольного комитета, других ведомств экономического блока.

Надо и в дальнейшем развивать экономико-правовые исследования, направленные на усиление системного подхода к правовому обеспечению экономики, а значит, и на повышение ее эффективности.

Статья поступила в редакцию 26 ноября 2012 г.

²³ Глазьев С.Ю. Какая модернизация нужна России? // *Экономист*. — 2010. — № 8. — С. 4. (Об одном из направлений см.: Джумагельдиева Г.Д. Указ. труд).

²⁴ См.: 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.