

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.12

С.І. Єршовакандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

ОСНОВНІ НАПРЯМИ Й ФОРМИ УЧАСТІ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті висвітлено проблеми визначення основних напрямів та форм участі держави у сфері господарювання. Проаналізовано положення теорії господарського права й господарського законодавства, передусім Господарського кодексу України, запропоновано підходи до вдосконалення системи державного регулювання економіки.

Ключові слова: державне регулювання економіки, економічна політика, нормативне регулювання, державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України, контроль, управління.

I. Вступ

Господарські відносини, що виникають у тих чи інших сферах суспільного виробництва (сферах безпосереднього виробництва, розподілу, обігу, виробничого споживання), численних галузях народного господарства (промисловості, сільському господарстві, транспорті, будівництві, торгівлі тощо), різних видах господарської діяльності, становлять предмет регулювання господарського законодавства, базовим актом якого є Господарський кодекс України (далі – ГКУ або Кодекс) [1]. Однак господарські відносини й господарська діяльність потребують не тільки відповідного господарсько-правового регулювання, з урахуванням особливостей у окремих галузях господарювання (див. розділи VI–VIII ГКУ), а й застосування певного механізму державного регулювання. У літературі справедливо зазначається, що право виконує функцію найважливішого регулятора в економіці; при цьому норми права є не тільки інструментом прямого регулювання господарських відносин, господарської діяльності, вони також опосередковують економічні інструменти державного регулювання, забезпечують їх застосування в загальній системі державного регулювання економіки [2, с. 183].

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити й охарактеризувати основні напрями й форми участі держави у сфері господарювання, запропонувати підходи до вдосконалення системи державного регулювання економіки.

III. Результати

Як не прикро це згадувати, але в історії України був період (з кінця 80-х рр. до середини 90-х рр. ХХ ст.), коли на тлі недоліків планово-керованої економічної системи, що

існувала в Українській РСР, як і в цілому в Радянському Союзі, значне поширення мала концепція “невтручання держави в економіку”, що передбачало відмову від державного регулювання. Однак уже в Конституції України [3], а згодом і ГКУ, інших нормативно-правових актах знайшла своє закріплення ідея активної ролі держави в економічному житті, що об’єктивно зумовлено змішаним характером (типом) національної економіки – соціально орієнтованої. За влучним висловлюванням В.К. Мамутова, “державне регулювання у змішаній економіці являє собою по суті форму управління громадським виробництвом з боку уряду” [2, с. 183]. При цьому визначальним є те, що органи державної влади, які здійснюють управління (регулювання) тими чи іншими процесами в економіці (в сфері господарювання), можуть діяти виключно в межах своєї компетенції, встановленої законом. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, “органи державної влади, ... їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Аналогічне положення міститься в ч. 3 ст. 8 ГКУ: “Безпосередня участь держави, органів державної влади ... у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України”. ГКУ, в якому в концентрованому вигляді визначено засади всіх актів господарського законодавства, у гл. 2 закріплює основні напрями, форми участі держави, органів державної влади у сфері господарювання, засоби державного регулювання господарської діяльності.

У теорії господарського права поняття “державне регулювання економіки” охоплює “систему заходів законодавчого, адміністра-

тивно-виконавчого й контрольного характеру, що здійснюються державою з метою підтримання суспільного господарського порядку в економічній системі України” [4, с. 397]. Державне регулювання здійснюється як на макро-, так і на мікрорівні. Державне регулювання макроекономічних процесів означає вплив держави на економіку взагалі, державне регулювання мікроекономічних процесів – це створення та забезпечення умов для здійснення господарської, в тому числі підприємницької діяльності відповідно до національної економічної політики. При цьому загальною вимогою є формування суспільного господарського порядку.

“Суспільний господарський порядок” – фундаментальне поняття, яке уособлює загальну мету ГКУ (преамбула), відповідно, й усіх законів і підзаконних нормативно-правових актів у частині регулювання господарських відносин, разом з тим, указує на спрямованість державного регулювання в сфері господарювання. У законодавстві поняття “суспільний господарський порядок” не розкривається. У літературі “суспільний господарський порядок” визначають, як правило, так: це пануючий у суспільстві лад матеріального виробництва, який базується на нормах права (в першу чергу, Конституції України), моральних принципах, ділових правилах і звичаях, схвалених вищою законодавчою владою у стратегічних економічних рішеннях, і який забезпечує гармонізацію приватних і публічних інтересів, створює партнерські й добропорядні взаємовідносини в господарюванні [2, с. 31]. Є також визначення, в якому суспільний господарський порядок визначається як результат державного регулювання економіки [4, с. 398]. Однак у будь-якому разі суспільний господарський порядок забезпечує збалансування приватних (особистих) і публічних (загальних, спільних) інтересів.

Стаття 5 ГКУ, що встановлює конституційні основи правопорядку у сфері господарювання, дає розуміння саме поняття правового господарського порядку як складової поняття суспільного господарського порядку. Перш за все, ця стаття містить конституційні положення, що визначають основи правового регулювання господарських відносин, межі державного регулювання у сфері господарювання, і так установлює загальну вимогу до формування правового господарського порядку в Україні “на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб’єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів”. Це означає, що у правовому державному регулюванні у сфері господарювання не має бути крайнощів: ані усунення держави від впливу на економіку, ані невиправданого втручання органів дер-

жави в економічні процеси. Як наголошує О.І. Ющик, “вплив на економіку держава має здійснювати, головним чином, заходами регулювання макроекономічних процесів, а не дріб’язковою регламентацією діяльності підприємців, втручанням у їх оперативні господарські відносини” [5, с. 13]. Такий підхід до формування правового, а зрештою і суспільного господарського порядку відображається в загальних принципах господарювання (ст. 6 ГКУ), чітко проводиться в ст. 9 “Форми реалізації державою економічної політики”, ст. 17 “Податки в механізмі державного регулювання господарської діяльності”, багатьох інших статтях Кодексу, інших актах господарського законодавства.

Згідно із ч. 1 ст. 8 ГКУ, держава й органи державної влади не є суб’єктами господарювання. Зміст цієї норми повністю узгоджується з положенням, закріпленим у ст. 2 Кодексу, в якому органи державної влади, наділені господарською компетенцією, віднесені до учасників відносин у сфері господарювання, а не до суб’єктів господарювання. Аналіз змісту ст. 8 ГКУ дає змогу зробити висновок, що держава може брати участь у господарських відносинах як опосередковано (через створені нею юридичні особи), так і безпосередньо (через органи державної влади).

Опосередкована участь держави в господарському обороті здійснюється шляхом вступу до нього створених державою юридичних осіб, які діють від свого імені, а не від імені держави, тобто як такі, що приймають обов’язки і набувають права для себе, а не для держави. Дії цих юридичних осіб так чи інакше позначаються на державі (наприклад, обтяжують державне майно), тому вважається, що остання через них, опосередковано бере участь у господарських відносинах. Особиста участь держави у внутрішньому господарському обороті здійснюється шляхом вступу в цей оборот органів державної влади, що діють при цьому як особливі представники держави, від імені держави, і зобов’язують саме її. Головне, що державні органи повинні діяти в межах компетенції, встановленої актами, які визначають статус цих органів. За будь-яких обставин держава може вважатися такою, що бере участь в обороті безпосередньо лише тоді, коли в законодавстві закріплені повноваження державного органу діяти від імені держави. Від імені держави в обороті можуть виступати як представницькі, так і виконавчі органи. У випадках і в порядку, передбачених законодавством, від імені держави за її спеціальним дорученням можуть виступати юридичні й фізичні особи [5, с. 19].

Виконуючи економічну функцію, тобто регулюючи макроекономічні процеси, дер-

жава безпосередньо бере участь у сфері господарювання, коли здійснює економічну політику. Відповідно до ст. 9 ГКУ, реалізація цієї політики відбувається у двох формах – стратегічній (довгостроковій) і тактичній (поточній). Економічна стратегія, зокрема, передбачає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів і способів їх реалізації, враховуючи об'єктивні процеси й тенденції, що мають місце в національному та світовому господарстві, та законні інтереси суб'єктів господарювання. Обраний державою стратегічний курс економічної політики розрахований на тривалу перспективу, має на меті вирішення крупномасштабних економічних, соціальних завдань, завдань культурного розвитку при забезпеченні економічної безпеки країни, збереження та примноження національного багатства. Економічна тактика передбачає визначення найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах поточного періоду розвитку народного господарства України.

Економічна політика має бути обов'язково закріплена юридично, тобто шляхом прийняття відповідних правових актів, зокрема, про засади внутрішньої і зовнішньої політики, Державної програми економічного й соціального розвитку України, Державного бюджету України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, цільових державних програм. Юридична формалізація економічної політики дає змогу чітко визначити її зміст для подальшого здійснення державою, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, врахування суб'єктами господарювання у своїй діяльності. Змістовне наповнення економічної політики складають її основні напрями, серед яких, відповідно до ч. 1 ст. 10 ГКУ, такі: структурно-галузева, інвестиційна, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, цінова, антимонопольно-конкурентна, бюджетна, податкова, грошово-кредитна, валютна, зовнішньоекономічна політика. Кожен з напрямів може включати більш конкретні сфери. Так, складовими структурно-галузеві політики зазначеною статтею названо промислову, аграрну, будівельну політику та ін. Здійснення економічної політики держави відбувається в безпосередньому зв'язку з реалізацією екологічної та соціальної політики, що випливає з конституційних положень, на які спирається правовий господарський порядок в Україні (ч. 2–3 ст. 10, ст. 5 ГКУ). Загальні вимоги щодо реалізації екологічної та соціальної політики закріплено у ст. 19–20, 39, 46, 69, 148–153 та інших Кодексу, положеннях земельного, водного, лісового й іншого спеціального законодавства, законодавства про захист прав споживачів, про

соціальний захист, у тому числі соціальне забезпечення, про працю тощо.

У теорії господарського права виділяють такі правові форми здійснення державного регулювання економіки: нормативне регулювання; державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України; контроль; управління [6, с. 30–35].

Нормативне регулювання означає встановлення компетентними органами держави правил здійснення господарської діяльності. Провідна роль у цьому належить Верховній Раді України, яка, відповідно до Конституції України (ст. 92), зокрема, визначає засади використання природних ресурсів, основи соціального захисту та соціального забезпечення, засади регулювання праці й зайнятості, правовий режим власності, правові засади підприємництва, конкуренції, антимонопольного регулювання, екологічної безпеки, в тому числі визначаючи у формі кодексів (передусім ГКУ), законів: правовий статус суб'єктів господарювання; правовий режим їх майна; порядок укладання господарських договорів і виконання господарських операцій; порядок розгляду господарських спорів; механізм захисту прав й законних інтересів учасників господарського життя.

Як уже було зазначено, у прогнозах і програмах економічного й соціального розвитку України, державному бюджеті України, цільових програмах з питань економічного й соціального розвитку одержує своє правове закріплення економічна політика держави. У межах цієї правової форми здійснюється державне регулювання як процесів макроекономічного рівня (соціально-економічного розвитку), так і процесів мікрорівня (ст. 11 ГКУ передбачає необхідність створення економічних, організаційних і правових умов, зокрема, можливість надання пільг і переваг, які б заохочували суб'єктів господарювання враховувати у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку). Конкретизація положень Кодексу відбувається в самих прогнозних і програмних документах, а також у відповідних законодавчих актах, серед яких основна роль належить Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [7], “Про державні цільові програми” [8].

Контроль як правова форма здійснення державного регулювання – це встановлення компетентними органами рівня відповідності фактичних напрямів і результатів діяльності суб'єктів господарювання встановленим державою правилам, виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, вжиття заходів щодо їх усунення та попередження, застосування господарсько-правових санкцій. Пра-

вові й організаційні засади, основні принципи й порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності закладені ГКУ (ст. 19) та Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [9].

Управління як правова форма здійснення державного регулювання означає прийняття компетентними органами рішень з оперативно-господарських питань, які впливають на діяльність суб’єктів господарювання (управління державним сектором економіки, державна реєстрація суб’єктів господарювання, ліцензування певних видів господарської діяльності, патентування окремих видів підприємницької діяльності, квотування виробництва та/або обігу тощо). Завдяки цій формі втілюються в практичній діяльності суб’єктів положення економічної політики, програм економічного й соціального розвитку, при цьому використовуються різноманітні засоби, основні з яких визначені в ч. 2 ст. 12 ГКУ: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів і лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій і субсидій.

Законодавець не використовує критерії класифікації зазначених засобів, наука ж традиційно за характером впливу поділяє їх на прямі й непрямі [4, с. 399–400; 10, с. 89; 11, с. 225–226]. Засоби прямого впливу – це такі, коли необхідний суспільству результат досягається прямим наказом компетентного органу, що підлягає обов’язковому й однозначному виконанню відповідним суб’єктом (ліцензування, патентування і квотування, сертифікація і стандартизація (крім випадків проходження добровільної сертифікації чи впровадження суб’єктами господарювання власних стандартів), застосування нормативів і лімітів). Засоби непрямого впливу – це такі способи впливу, коли необхідний суспільству результат досягається через економічний інтерес виконавців (державне замовлення, регулювання цін і тарифів, надання інвестиційних, податкових та інших пільг, надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій і субсидій). Тобто, засоби прямого впливу – це адміністративні засоби (методи), а засоби непрямого впливу – економічні засоби (методи). Разом з тим, у літературі зустрічаються пропозиції щодо інших критеріїв диференціації засобів державного регулювання, бо їх поділ на прямі й непрямі “є досить умовним, оскільки будь-який економічний метод також має елементи адміністрування” [4, с. 400]. З такою думкою важко не погодитися, як і з пропозицією про доповнення зазначеного вище переліку

основних засобів регулятивного впливу держави на діяльність суб’єктів господарювання (ч. 2 ст. 12 ГКУ) ще одним – державні гарантії [12, с. 330].

Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих видів засобів державного регулювання господарської діяльності визначаються ГКУ (зокрема ст. 13–17, 189–192, 325–329, 381, 385, 394, 401), іншими законодавчими актами, а також програмами економічного й соціального розвитку. Серед законів варто зазначити такі визначальні, як Податковий кодекс України [13], Закони України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” [14], “Про здійснення державних закупівель” [15], “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [16], “Про зовнішньоекономічну діяльність” [17], “Про підтвердження відповідності” [18], “Про стандартизацію” [19], “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності” [20], “Про ціни і ціноутворення” [21], “Про інвестиційну діяльність” [22], “Про інноваційну діяльність” [23], “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” [24], “Про державну підтримку сільського господарства України” [25].

IV. Висновки

Змішаний характер (тип) національної економіки – соціально орієнтованої – передбачає обов’язковий регулятивний вплив держави на економічні процеси (сферу господарювання). Державне регулювання здійснюється на макрорівні (вплив держави на економіку взагалі) і мікрорівні (створення та забезпечення умов для здійснення господарської діяльності відповідно до національної економічної політики). При цьому загальною вимогою є формування суспільного господарського порядку. Основними напрямками економічної політики держави є структурно-галузєва, інвестиційна, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, цінова, антимонопольно-конкурентна, бюджетна, податкова, грошово-кредитна, валютна, зовнішньоекономічна політика. Правові форми здійснення державного регулювання економіки: нормативне регулювання, державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України, контроль, управління.

Список використаної літератури

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Хозяйственное право : учебник / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулина и др. ; [под ред. В.К. Мамутова]. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.
3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96–ВР [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Мілаш В.С. Господарське право : курс лекцій / В.С. Мілаш. – Х. : Право, 2008. – Ч. 1. – 496 с.
 5. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / О.А. Белянєвич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін. ; [за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини]. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 714 с.
 6. Щербина В.С. Господарське право : підручник / В.С. Щербина. – 4-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 640 с.
 7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
 8. Про державні цільові програми : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877–V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 10. Добровольська В. Засоби державного регулювання підприємницької діяльності / В. Добровольська // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 2. – С. 89–91.
 11. Січевлюк В.А. Господарське право України : навч. посіб. / В.А. Січевлюк. – К. : УІРФР, 2010. – 474 с.
 12. Орлова І.М. Державні гарантії виконання зобов'язань як засіб державного регулювання господарської діяльності / І.М. Орлова // Дні науки : матеріали наук. конф., 5–6 жовтня 2006 р. – Запоріжжя, 2006. – Т. 2. – С. 329–330.
 13. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 14. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 грудня 1995 р. № 493/95–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 15. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 16. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 17. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 18. Про підтвердження відповідності : Закон України від 17 травня 2001 р. № 2406–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 19. Про стандартизацію : Закон України від 17 травня 2001 р. № 2408–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 20. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 1 грудня 2005 р. № 3164–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 21. Про ціни і ціноутворення : Закон України від 21 червня 2012 р. № 5007–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
 22. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 23. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. № 40–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 24. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4618–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 25. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2013.

Ершова С.И. Основные направления и формы участия государства в сфере хозяйствования

В статье рассмотрены проблемы определения основных направлений и форм участия государства в сфере хозяйствования. Проанализированы положения теории хозяйственного права и хозяйственного законодательства, прежде всего Хозяйственного кодекса Украины, предложены подходы по усовершенствованию системы государственного регулирования экономики.

Ключевые слова: государственное регулирование экономики, экономическая политика, нормативное регулирование, государственное прогнозирование и разработка программ экономического и социального развития Украины, контроль, управление.

Yershova S. Main directions and forms of state participation in the field of economy

The article is devoted to the problems of definition of main directions and forms of state participation in the field of economy.

The active state role in economy (state regulation of economy) is objectively stipulated by the mixed character (type) of national economy – social oriented.

State regulation is carried out both on macro– and on a microlevel. State regulation of macroeconomic processes means influence of the state on economy in general, state regulation of microeconomic processes is creation and providing conditions for realization of economic, including entrepreneurial, activity according to national economic policy. In that a general requirement is to form social economic order.

The state can take part in the field of economy both indirectly (through created by it legal entity, which operate on its own behalf, but not on behalf of the state, but their actions in any case affect the state, for example, burden state property), and directly (through state bodies, which operate as the special state representatives, on behalf of the state, and obligate exactly it). It is determinative that state authorities must act exceptionally within the limits of the jurisdiction, prescribed by law (part 2, article 19 of Constitution of Ukraine, part 3, article 8 of the Economic code of Ukraine).

By regulating macroeconomic processes the state directly takes part in the field of economy, when it carries out an economic policy. The content of economic policy is made by its main directions such as, according to part 1, article 10 of the Economic code of Ukraine: structure-branch, investment, amortization policy, policy of institutional transformations, price, antimonopoly-competition, budgetary, tax, monetary-credit, currency and external economic policy. Economic policy must be necessary confirmed legally, that means the adoption of the proper legal acts.

In the theory of economic law there are determined such legal forms of realization of state regulation of economy: normative regulation, state prognostication and elaborating programs of economic and social development of Ukraine, control, management.

Key words: *state regulation of economy, macroeconomic and microeconomic processes, economic policy, normative regulation, state prognostication and elaborating programs of economic and social development of Ukraine, control, management.*