

УДК 341.1(094.4)

Марущак Володимир Петрович

завідувач кафедри права і законотворчого процесу

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,

д.держ.упр., доцент

ГОСПОДАРСЬКИЙ КОДЕКС І ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ

Господарський кодекс і правове регулювання планування. Стаття присвячена аналізу основних нормативно-правових актів, регулюючих державне планування. Показана необхідність розширення правового поля планування в регулюванні господарських стосунків.

Ключові слова: *господарський кодекс, планування, прогнози, програми, закон, постанова, господарська діяльність.*

Maruschak Vladimir

THE ECONOMIC CODE AND LEGAL ADJUSTING OF PLANNING

The article is devoted the analysis of basic normative-legal acts, regulative the state planning. The necessity of expansion of the legal field of planning is rotined for adjusting of economic relations.

Keywords: *economic code, planning, prognoses, programs, law, decision, economic activity.*

Марущак Владимир Петрович

ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ КОДЕКС И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ

Статья посвящена анализу основных нормативно-правовых актов, регулирующих государственное планирование. Показана необходимость расширения правового поля планирования в регулировании хозяйственных отношений.

Ключевые слова: хозяйственный кодекс, планирование, прогнозы, программы, закон, постановление, хозяйственная деятельность.

Постановка проблеми. Останнім часом Уряд України веде активну роботу з підвищення ефективності ринкової економіки. Держава акцентує цю роботу в напрямку підвищення якості діяльності апарату виконавчої влади та правового регулювання. В розрізі цього йде пошук інноваційних підходів до регулювання господарської діяльності. Одним із таких напрямків є використання державного планування та його правового регулювання. Істотними кроками в цьому напрямку є прийняття нового Бюджетного кодексу і Податкового кодексу. Подальшим кроком є удосконалення державного планування ринкового господарства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання державного планування господарської діяльності висвітлені тільки у ст. 11 Господарського кодексу, що в сучасних умовах є цілком недостатньо. Наукові розробки у вирішенні правового регулювання державного планування фактично відсутні.

Мета. Метою даної статті є розкриття взаємозв'язку правового регулювання і державного планування, а також аналіз вад та недоліків Господарського кодексу і нормативно-правових актів уряду в державному плануванні ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу. Господарський кодекс (ГК), прийнятий Верховною Радою України в 2003 році, є безумовно позитивним фактором у регулюванні господарських відносин і створенні цивілізованих ринкових відносин, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку. Разом з тим виникає питання, наскільки він адекватно враховує сформовані господарські відносини в умовах сучасного економічного процесу і чи сприяє розвитку прогресивних форм правового регулювання економіки. Питання саме по собі не з простих і відповісти на нього однозначно складно, з огляду на весь спектр відносин, що охоплюються Господарським кодексом. Тому є сенс зупинитися

на одній з найбільш важливих, на наш погляд, проблем – на проблемі регулювання Господарським кодексом відносин планування.

Щодо економічно розвинутих країн з ринковою інфраструктурою, існує достатній матеріал, що підтверджує, що планування в цих країнах існує давно й ефективно використовується в розвитку економіки, продовжуючи удосконалюватися і виражатися в нових формах [1]. До речі, перший досвід планування належить не Радянському Союзові, а Великобританії, у якій з 1900 р. почали складатися плани розвитку м. Лондона [2]. У цьому відношенні можна констатувати, що досвід економічно розвинутих країн показує, що планування на макро-, мезо- і мікро- рівнях є досить ефективним інструментом підтримки стабільних і високих темпів розвитку економіки. При цьому не слід сприймати планування як установлення державою обов'язкових показників господарської діяльності підприємств, галузей, територій, народного господарства, як це укоренилося в радянському мисленні. Планування багатогранне і складне явище. До планування, крім розробки прогнозів, програм, довгострокових, середньострокових, оперативних планів, також варто відносити дії, що спрямовані на досягнення визначених результатів або визначеного стану і які проробляються наперед. Такі дії не завжди мають явно виражений плановий характер, але за своїм змістом являють собою планові дії. Установлення розмірів податків, митних зборів, норм амортизації, дисконтних ставок, квот, цін і аналогічних нормативів з боку держави варто розглядати як планові дії, а більш конкретно як нормативні планові акти, оскільки вони формують господарську діяльність і поведінку суб'єктів цієї діяльності.

Планування в економічно розвинутих країнах є важливим інструментом регулювання господарської діяльності. Японія, Франція, Німеччина, Південна Корея, Тайвань і інші країни, використовуючи індикативне, стратегічне планування і його правове регулювання, створили ефективну економіку і забезпечили високий життєвий рівень населення. Причому ідея планового підходу і регулювання господарських відносин була підказана життям. Велика економічна депресія 1929–1933 років показала вичерпність саморегуляторів

ринкового господарства і необхідність введення нових регуляторів активізації економічних процесів [3], серед яких плануванню належить важлива роль, що перетворює сучасну економіку в змішану. Такий висновок підтримується і західними вченими. Так Е. Шнейдер вважає, що економічна політика сама по собі не має змісту без планування. Кожний, хто приймає рішення у сфері економіки, зобов'язаний планувати. Щодо цього пункту не може існувати двох думок. Єдине, що важливо і може бути предметом обговорення, це питання про форму державного планування в переважно ринковому господарстві [4]. Таким чином, відповідь на питання про те, що Господарський кодекс у достатньому обсязі регулює планування господарської діяльності – негативна.

Тепер звернемося до питання адаптативності планування і його правового регулювання до самої економічної тканини. Економіка є явищем, що має свої внутрішні закономірності, і дуже чутлива до зовнішнього впливу. Економіка, як і будь-яка функціонуюча система, є вичерпною. Перехід від одних видів виробничо-господарських відносин до інших (від первісно-общинних до феодалного і до капіталістичного) саме пов'язаний з вичерпністю одного способу виробництва і природним переходом до іншого способу виробництва. Вичерпність функціонування економічної системи вимагає або заміни її іншою на основі природного переростання, або на основі революційного перевороту в економічній організації суспільства.

Розвиток капіталістичного виробництва у формі вільного ринкового господарства досяг свого піку на рубежі XIX–XX століть. Надалі вільне ринкове господарство випробує наростаючих труднощів у своєму розвитку. Якоюсь мірою Перша світова війна повинна була розв'язати питання подальшого розвитку ринкового господарства на основі її саморегуляторів. Але цього не відбулося і проблеми економічного розвитку продовжували підсилюватися, що в кінцевому рахунку вилилося у всесвітню економічну кризу капіталістичної системи в 1929–1933 рр. Криза показала, що економічна система вичерпала свій розвиток за рахунок внутрішніх саморегуляторів і вимагала нових компенсаторів свого розвитку [5].

Економічна криза спровокувала інтенсивний розвиток менеджменту, тобто організації, керування і планування господарської діяльності, маркетингу, тобто організації, керування і планування торгівлі і сфери споживання; державного прогнозування і програмування економіки, тобто планування, розвитку правового регулювання економічної (господарської) сфери (антитрестовське законодавство США). Усі ці компенсатори не є економічними явищами, а знаходяться поза ними і відносяться до сфери керованості. Дана сфера не тільки нависає над господарськими відносинами, але і входить з ними в контакт, роблячи вплив, тобто змінює структуру і характер функціонування як економіки, так і тих відносин, що виникають на її основі.

Планування є однією зі складових сфери керування. Воно – один з неодмінних напрямків (частин, видів) державного регулювання сучасної економіки, забезпечення її ефективності і соціальної спрямованості, складова частина керування прогресивним розвитком суспільства, елемент організації і здійснення господарської діяльності на макро-, мезо- і мікрорівнях. Як елемент організації і здійснення господарської діяльності відносини планування є предметом господарсько-правового регулювання.

Відносини планування – це відносини, що складаються в процесі розробки, твердження, доведення до виконавців і виконання планів соціально-економічного розвитку. Ці відносини регулюються правом. Планування забезпечується правом і виступає в правовій формі. На жаль, Господарський кодекс не відбиває повною мірою тієї значимості планування господарської діяльності, що диктується самою економікою. Увазі планування в самому тексті прийнятого кодексу приділено менше, ніж було в його проекті. Наврядчи це можна вважати виправданим.

Проект Господарського (Комерційного) кодексу України, розроблений у 1992–1995 роках і внесений на розгляд Верховної Ради України в березні 1996 р. [7], можна вважати першою спробою створити основу правового забезпечення планування в нових економічних умовах.

Одна глава першого розділу цього проекту і ряд статей інших його розділів були присвячені регламентації планування економічного і соціального розвитку.

У першому розділі проекту, присвяченому основним засадам суспільного господарського порядку, були виділені розділ 2 «Загальногосподарські програми (плани), баланси матеріальних і фінансових ресурсів». Глава складалася із семи статей (ст.ст. 8–14). Зміст цієї глави в процесі підготовки проекту було погоджено з усіма зацікавленими міністерствами, відомствами, громадськими організаціями.

У першій статті цієї глави встановлювався обов'язок усіх суб'єктів господарювання в процесі своєї діяльності як підприємницької (комерційної), так і некомерційної враховувати мету і пріоритети загальногосподарських програм (планів) і їхню загальну соціальну орієнтацію. Встановлювався обов'язок Міністерства економіки за участю центральних і регіональних державних органів розробляти на щороку проект плану економічного і соціального розвитку України і терміни представлення проекту Кабінетові Міністрів і Верховній Раді. Далі вказувалося, що план носить індикативний (рекомендаційний) характер і визначався його зміст. Передбачався перелік прогнозних показників плану. Установлювалося, що план повинен містити народногосподарські баланси, індикативні показники для орієнтування товаровиробників, науково-технічні і цільові комплексні програми, систему мір і економічних регуляторів, спрямованих на реалізацію планових показників. Вказувалося, що в плані повинен передбачатися граничний розмір витрат на утримання державного апарату.

У наступній (дев'ятій) статті проекту кодексу встановлювався порядок розробки і реалізації цільових програм економічного і соціального розвитку (як загальнодержавних, так і регіональних). При цьому встановлювалося, що для організації роботи з виконання цільових програм Уряд визначає державних замовників, що забезпечують реалізацію зазначених програм, і представляє їх на затвердження Верховній Раді. Передбачалося виділення необхідних фінансових засобів державним замовникам і їхня відповідальність за виконання програм.

У статті 10 проекту встановлювався обов'язок Уряду розробляти і затверджувати програми забезпечення перспективних напрямків розвитку нової

техніки, нових технологій і сприяти в реалізації цих програм. Передбачалося утворення цільових загальнодержавних і відомчих інвестиційних та інноваційних фондів. При цьому Урядові надавалося право визначати розмір обов'язкових відрахувань від засобів суб'єктів господарювання в ці фонди й основні умови надання засобів з цих фондів. Частина таких умов визначалася в самій статті 10. Установлювалося також, що суб'єкти господарювання можуть самостійно або разом з іншими суб'єктами створювати цільові позабюджетні фонди.

У статті 11 проекту визначалися особливі умови планування господарської діяльності державного сектора економіки. При цьому під державним сектором розумілася сукупність підприємств, організацій і установ, де держава володіє всім майном або більшою його частиною. Установлювалося, що підприємства, частка держави в яких складає менше половини, відносяться до змішаного сектора економіки. Участь у керуванні такими підприємствами держава здійснює відповідно до розміру цієї частки. У статті визначалися об'єкти державного сектора, суб'єкти керування державним сектором. Визначався перелік питань, по яких проекти планів повинні були узгоджуватися з регіональними органами. Установлювалося, що підприємства державної власності, що працюють на комерційних початках, контролюють свою виробничо-господарську діяльність на основі державного замовлення і попиту на вироблену продукцію.

У статті 12 – «Регіональне планування» – встановлювався обов'язок виконкомів областей, міст, районів розробляти і подавати на розгляд відповідних Рад річні і перспективні плани соціально-економічного розвитку відповідних територіальних систем і ряд цільових планів і програм. При цьому обмовлялося, що зміст планів і програм повинен бути адекватний обсягові господарської компетенції відповідних Рад. Частиною другої цієї статті встановлювалося, що суб'єкти господарювання зобов'язані погоджувати по місцю своєї діяльності з виконкомом Рад проекти планів і заходів, що зв'язані з обслуговуванням населення, а також можуть привести до зміни економічного, демографічного стану й інших наслідків, що стосуються інтересів населення

території і несуть матеріальну відповідальність перед Радою за шкідливі наслідки своєї діяльності.

У статті 13 – «Квотування» – установлювалося право Уряду з метою стабілізації виробництва і товарного обороту використовувати відповідні квоти. Порядок квотування, включаючи експорт і імпорт, повинен встановлюватися самим Урядом.

Заключна 14 стаття цієї глави «Обов'язок лояльного відношення до планів» установлювала, що суб'єкти господарювання повинні поважати встановлені планами напрямку соціально-економічного розвитку і погоджувати з ними свою діяльність. Суб'єктам господарювання, що ігнорують суспільні інтереси, відбиті в плані, не можуть надаватися які-небудь пільги і переваги в здійсненні господарської діяльності або в соціальній сфері.

Таким чином, глава носила не декларативний характер, а містила ряд правових норм прямої дії, установлювала конкретні обов'язки і права, а в заключній статті і визначені санкції. При цьому характер санкції враховував, що плани в нових умовах носять не директивний, а індикативний характер, але проте, усі суб'єкти, що хазяюють, повинні поважати суспільні інтереси. Той, хто з цими інтересами не погоджується, не повинен розраховувати на надання йому яких-небудь переваг з боку суспільства.

На жаль, у процесі розгляду проекту кодексу у Верховній Раді розділ 2 було зведений до однієї статті – одинадцятої. Звичайно, і така стиснута форма означає легітимацію планування в системі відносин організації і здійснення господарської діяльності. Але ця задача все-таки краще вирішувалася в більш розгорнутому варіанті в проекті кодексу. Мотивуванням зведення глави 2 проекту Х(ДО)ДО (ст.ст. 8–14) до однієї статті 11 було те, що в 2000 р. прийнятий спеціальний закон «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України». У зв'язку з цим у частині 2 ст. 11 дане відсилання до Закону. Але чи виправданим є відсилання народних депутатів до даного закону?

Визначене конкретне навантаження несе частина 5 ст. 11 Господарського кодексу, у якій відтворена друга пропозиція ст. 14 проекту – «суб'єктам господарювання, що не враховують суспільні інтереси, відбиті в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги і переваги в здійсненні господарської діяльності».

Відмінність від формулювання ст. 14 проекту є в двох випадках. По-перше, слова «у плані» замінені словами «у програмних документах економічного і соціального розвитку», що суті справи не змінює. По-друге, слова «які-небудь пільги і переваги» замінені словами «передбачені законом пільги і переваги». Така зміна редакції не припускає зміни суті, але все-таки наводить деяку «тінь на тин». А якщо пільги і переваги передбачені не законом, а яким-небудь іншим нормативним актом? І хто повинний вирішувати питання про незастосування пільг і переваг, передбачених саме законом? Якщо такі пільги і переваги передбачені регіональними органами або органами місцевого самоврядування, то вони і вирішують питання про їхнє незастосування. А якщо законом, то комусь треба спеціально надати право вирішувати питання про їхнє незастосування.

Таким чином, як стаття 14 проекту, так і частина п'ята статті 11 кодексу підсилюють юридичне значення програмних документів, визначаючи можливість настання несприятливих наслідків для тих суб'єктів господарювання, що їх не враховують. У той же час необхідно визначити механізм реалізації частини п'ятої статті 11.

Стаття 11 поміщена в другому розділі – «Основні напрямки і форми участі держави і місцевого самоврядування в сфері господарювання». Ця глава входить у перший розділ ГК, присвячений загальним положенням регулювання господарської діяльності. Але питання планування виникають не тільки в цьому розділі й у ст. 11 кодексу, але і практично у всіх інших статтях другого розділу кодексу. (Особливо чітко це виражено в статті 13 про державні замовлення і завдання), а також в інші – «конкретних» – його розділах.[1].

Однак норми, що стосуються планування, поміщені в інших розділах, доцільно аналізувати не окремо, а в загальному контексті відповідних розділів і глав.

Доцільно лише відзначити, що, визначаючи разом зі ст. 19 Закону від 23 березня 2000 р. деякі несприятливі наслідки ігнорування програм, стаття 11 ГК націлює підприємства, їхнього об'єднання, інших суб'єктів господарювання на те, щоб плануючи власну діяльність, вони враховували б із затвердженими програми і державні прогнози. Тобто ст. 11 ГК певною мірою є нібисполучною ланкою між державним прогнозуванням і програмуванням і планами господарської діяльності підприємств, об'єднань.

Як сказано в преамбулі Закону України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України», цей закон установлює правові, економічні й організаційні основи формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць. Далі в преамбулі вказується, що цим законом установлюється порядок розробки, твердження і виконання прогнозних і програмних документів, а також права і відповідальність «учасників державного прогнозування і розробки програм». Тобто мова йде про права і відповідальність учасників визначеного процесу або урегульованого правом специфічного відношення. У статті першій даються визначення використовуваних у законі термінів (у тому числі документів, про які в ньому йде мова, і учасників процесу прогнозування програмування) і визначаються єдині принципи прогнозування програмування. Стаття 1 закону визначає термін і коло суб'єктів державного прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку. Ця стаття містить юридичні дефініції, що відіграють роль основних понять і використовуються при проектуванні правових норм і можуть мати значення при виникненні правовідносин. Так, абзац 1 статті 1 указує, що прогнозування – це наукове обґрунтоване передбачення. З цього випливає, що прогнозування ґрунтується на розробках, що мають науковий характер. Це має

потребу у визначеності науковості того матеріалу, що вкладається в державний прогноз. Разом з тим законодавство не дає визначення науковості. Звідси виникає проблема науковості прогнозу, тобто, який прогноз можна вважати науковим і хто визначає науковість прогнозу. Крім того, важливо відбити в законодавстві критерії науковості, за допомогою яких можна кваліфікувати науковість прогнозу. Це спричиняє і питання визначення відповідальності як осіб, так і організацій за ненауковий характер наданих прогнозів. Усе це має підставу, оскільки прогнози у своїй більшості не відповідають реальному положенню речей і розробляються у відриві від реальності. Уведення цього питання в площину правового поля, безумовно, підвищить якість державних прогнозів.

Важливим у цьому абзаці є також те, що прогноз економічного і соціального розвитку лежить у виборі стратегії і прийнятті конкретних рішень органів законодавчої і виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Звідси ясно, що прогнози переходять у рішення державних органів, що у свою чергу викликають визначені правовідносини. Тому якість прогнозу буде впливати на якість прийнятого рішення. Це також підкреслює необхідність уведення прогнозу і його науковості в межі правового регулювання. Крім того, виникає також питання про правовий статус прогнозу як основи прийняття рішень у сфері економіки і якою мірою державні органи повинні враховувати прогнози при розробці своїх рішень, і чи виникають якісь наслідки того, що вони не враховуються. На це закон відповіді не дає.

Абзац другий статті першої дає визначення програми економічного і соціального розвитку держави. Важливим є визначення програми як документа. Але що це за документ за своїм правовим статутом з даної дефініції не ясно. Якщо виходити зі статті 15 цього закону, що Верховна Рада затверджує Державну програму, то його правовий статус тільки один – це закон. А якщо це закон, то зміст програми обов'язковий для усіх, кого вона стосується. З огляду на це, ст. 8 включає в зміст програми показники економічного розвитку, що згідно зі статтями 12, 18 проектується на нижчі рівні розвитку, це означає, що

програма здобуває директивний характер. У той же час директивне планування показало свою обмеженість і неефективність. Тому в законі щодо показників розвитку необхідно визначитися, тому що в тій редакції, у якій вони подаються, можуть відігравати негативну роль.

Варто також помітити, що з даної дефініції визначають прогнози і програми на рівні держави, а чим у такому випадку є прогнози і програми областей, регіонів, міст – відповіді закон не дає. Тому ці визначення повинні даватися як узагальнені, котрі можуть використовуватися на всіх рівнях прогнозування і програмування економіки.

Стаття 1 містить перелік суб'єктів процесу державного прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку. Але серед них немає структур, що хазяюють, як державних, так і комерційних. Отже, цей закон стосується тільки органів державної влади, органів державного керування і місцевого самоврядування. У той же час виникає питання, як ці органи зможуть виконувати програми і складати прогнози, коли вони самі нічого не роблять. Стосовно економіки вони усі виступають як регулюючі і контролюючі органи. Таким чином, зникає реальна база регулювання економічних відносин, тому що не в компетенції цих органів керувати хазяйновито – виробничою діяльністю тих, хто відтворює матеріальні цінності. Звідси схоластичність прогнозів і програм. До речі, ст. 5 закону згадує суб'єктів підприємницької діяльності, указуючи, що для них показники прогнозних і програмних документів є орієнтиром для розробки власних прогнозів, планів, бізнес – планів і інших документів. Але якщо суб'єкти підприємницької діяльності не суб'єкти державного планового процесу, то всякі орієнтири для них байдужі.

Оскільки виконання програм лягає на органи державного керування і самоврядування, то виникає питання про те, як вони збираються виконувати їх. Якщо мова йде тільки про державні бюджетні засоби, то особливих питань не виникає. Але планування економічного розвитку не може базуватися тільки на витратах бюджету. Насамперед це засоби суб'єктів господарської діяльності. Таким чином, виконання державних програм не може реально здійснюватися

без суб'єктів підприємницької діяльності. Тоді виникає проблема механізму реалізації державних програм. Оскільки суб'єкти підприємницької діяльності не підлегли органам державного керування і самоврядування, а показники програм треба виконувати, то неминуче виникає проблема створення адміністративного механізму впливу на суб'єктів господарювання, що не є опосередкованим. Тобто державні органи будуть використовувати податкові органи, прокуратуру, правоохоронні органи та інші, котрі володіють контрольно-наглядовими функціями, як тиск на виробничу сферу для того, щоб залучити суб'єктів підприємницької діяльності до виконання місцевих, регіональних і державних програм. Тому одна система директивного планування буде замінена на іншу систему директивного програмування, що не є кращим для ринкової економіки. До того ж існує й інший недолік. Така система буде вести до всяких приписок і обманів, що також не додадуть стабільності економічному розвитку. Тому можна вважати, що невключення учасників підприємницької діяльності в коло суб'єктів цього закону є помилкою. У той же час закон повинний був би відбити механізм зв'язку державних органів, органів місцевого самоврядування із суб'єктами підприємницької діяльності при виконанні програм. А оптимальним механізмом може бути обов'язкове планування, ринок планування, ринковий контракт.

Стаття 2 закону містить принципи, на яких ґрунтується розробка державного прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку. Самі принципи не викликають заперечень, хоча їхній перелік міг би бути більш широким. Наприклад, до основних принципів варто було б віднести принципи прозорості. Чим більше прогнози і програми відкриті для суспільства, громад, суб'єктів підприємницької діяльності, тим більше вони мають шанс бути виконаними. Неефективність радянської планової системи була зв'язана з її закритістю. Відкритість планів була показовою, а в сутності вони розроблялися системою партійно-державних органів без участі населення, тобто корпоративно. Така тенденція існує й у відношенні державного бюджету

України, що усе більше з кожним роком стає закритим. Звідси недовіра населення до уряду й урядових закладів. У той же час принцип прозорості визначає залучення населення, професійних організацій, бізнес-структур, засобів масової інформації й інших як до розробки, так і до реалізації різних рівнів програм соціального й економічного розвитку.

Тепер звернемося до тих принципів, що проголошені в законі. Принцип об'єктивності декларується, що як використовує документи державних органів. Але ці органи об'єктивно будуть відбивати свої суб'єктивні інтереси і свої погляди на рішення поставлених проблем. Тому такий підхід буде підминати принцип об'єктивного підходу до розробки прогнозів і програм. Об'єктивність може бути досягнута, якщо в розробці прогнозу або програми беруть участь фахівці й особи, що не зацікавлені у відстоюванні або досягненні своїх інтересів, що не можна сказати про державні органи. Тому об'єктивність у розробці прогнозів або програм може бути тоді, коли крім державних установ беруть участь наукові установи, представники незалежних організацій і експерти, що у стані професійно оцінити представлені розробки. За державними органами лежить прийняття цих документів, організація їхнього виконання і відповідальність за наслідки своїх рішень.

Принцип науковості, як він викладається, також викликає деякі заперечення. Знову неясно, що мається на увазі під «науковою основою» Крім того, постійне удосконалювання методики і використання світового досвіду в галузі прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку може удосконалити сам процес розробки планових документів, але це є та сама науковість змісту прогнозів і програм. Науковість прогнозів і програм полягає в тому, наскільки вони точно відображають економічні процеси, що протікають, і в тому, чи можуть вони створити умови, при яких одні економічні процеси позитивного характеру будуть мати перспективу розвитку, а негативні процеси будуть блокуватися. І до того ж варто мати на увазі, що переклад економічних процесів, що утримуються в прогнозах і програмах, може бути ефективним тільки тоді, коли ці процеси вже по самій своїй природі вимагають правової

форми регулювання. Якщо такої потреби немає, то переклад економічної дійсності в правову площину приведе тільки до зарегульованості економічної ситуації, а сама мета не тільки не буде досягнута, а навпаки, правове регулювання буде негативним фактором впливу на економічні відносини. Тому науковість складається як у професійному змісті розроблених прогнозів і програм, так і у відповідній формі регулювання економічних відносин.

Принцип гласності полягає, відповідно до закону, в тому, що прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Не викликає заперечень, що прогнози і програми повинні бути доступні для тих, хто в них зацікавлений. Але мова про те, що надалі закон не дає механізму того, яким чином буде забезпечена ця доступність. У тому варіанті, що дається, принцип гласності є суто декларативним. До того ж, доступність не розкриває цілком принципу гласності. Другою стороною цього принципу є обнародування прогнозів і програм не тільки взагалі, а і за конкретними напрямками. Крім того, така інформація повинна бути постійною і стосуватися всіх рівнів прогнозів і програм. Доступність не означає масовості, тому що такою інформацією може цікавитися визначене коло осіб, а обнародування інформації, тим більше постійне, через засоби масової інформації – ця сама гласність, за якої населення може оцінювати діяльність Уряду, державних органів, органів місцевого самоврядування.

Зовсім недоречним є включення в принцип гласності положення, що інформація про цілі, пріоритети і показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності. Виникає питання про статус цієї інформації, механізми її надання і взагалі, навіщо вона їм потрібна, якщо вони не суб'єкти цього закону.

У законі принцип самостійності зводиться до відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за розробку і виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку. Логічно виникає питання, а де інші суб'єкти даного закону.

Виходить, що центральні органи влади і керування не відповідають за розроблені програмні і прогностичні документи, тому наступний принцип рівності заперечується змістом принципу самостійності. Крім того, цей принцип не розкриває того, яка відповідальність передбачається і перед ким. Важливо відзначити і те, що принцип самостійності не може зводитися до відповідальності. Самостійність – це право вирішувати коло питань без тиску інших суб'єктів, право мати свою компетенцію і право захисту своєї компетенції. А ці складові не відображені в законі. Некоректним є також твердження, що прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Саме навпаки, координація повинна бути вкладена у формування як прогнозів, так і програм. Вона не їхній наслідок, а їхня передумова. Тому координація повинна бути одним з основних принципів державного прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку.

Принцип рівності в законі викладається як дотримання прав і врахування інтересів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання усіх форм власності. У такій редакції випадає населення. Адже прогнози і програми розробляються для населення, щоб підвищити його життєвий рівень і соціальну захищеність. Крім того, принцип рівності – це далеко не тільки дотримання прав і врахування інтересів. Зміст цього принципу значно ширше. Рівність складається в однозначності стану суб'єкта до чогось. У даному випадку ця рівність перед законом, рівність у відповідальності за свої дії, рівність у реалізації своїх прав і обов'язків, рівність доступу до засобів реалізації державних програм. Усі ці параметри не відбиті в принципі рівності. У той же час важливими елементами цього принципу є єдність прав і обов'язків, тому що реальність права можлива тільки за наявності відповідного юридичного обов'язку, а також взаємної відповідальності суб'єктів процесу прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку.

У законі принцип дотримання загальнодержавних інтересів викладений як обов'язок органів державного керування і місцевого самоврядування реалізовувати загальнодержавну соціально-економічну політику й економічну безпеку держави. Така постановка питання правомірна, але вона не враховує інтереси інших суб'єктів прогнозування і програмування. Даний принцип треба було викласти як принцип взаємоузгодженості інтересів суб'єктів процесу прогнозування і програмування економічного і соціального розвитку при пріоритеті загальнодержавного інтересу.

У статті 3 – «Законодавство про державне прогнозування і розробка програм економічного і соціального розвитку» – сказано, що правовою основою державного прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку України є Конституція, даний закон, інші закони і підзаконні нормативно-правові акти, прийняті з метою їхнього виконання.

Стаття 4 Закону «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» побудована за територіально-галузевим принципом, де прогнози і програми розробляються по областях, районах, містах і галузях національної економіки. Разом з тим система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку викликає ряд питань, що не відбиті в цій статті. Сама по собі система передбачає наявність як елементів, так і зв'язків між ними. У даному випадку перераховані лише блоки цієї системи, а механізм їхнього функціонування відсутній. Так, як викладена система прогнозів і планів, то можна зробити висновок, що це відособлені не взаємозалежні між собою блоки. Але в такому випадку система не буде працювати. Стаття, наприклад, не дає відповіді на питання, чи є державні прогнози і програми системою, що містять у собі прогнози і програми нижчих рівнів або це самостійні прогнози і програмні документи, не зв'язані з іншими. Якщо припустити, що це одна система, що виходить з назви самої статті, тоді в ній відсутній механізм координації між державними програмами і прогнозами нижчих рівнів. Цей недолік впливає вже з того, що принцип координації не відбитий як основний принцип

державного прогнозування і розробки програм. Не відбита координація прогнозів і програм між областю, районом і містом, що особливо важливо – між районом і областю. Останнє завжди було слабким місцем радянської планової системи.

У статтях 4–8 розділу II є цікаві положення про систему прогнозних і програмних документів, їх розробці, але вони носять, на жаль, лише загальний характер – викладені не у формі прав і обов'язків конкретних державних органів, що дезавує їхнє юридичне значення. Конкретно сформульовані лише останні частини статей 7 і 8. У статті 7 сказано, що прогноз на середньостроковий період використовується в період розробки проекту Програми Кабінету Міністрів і публікується в газеті «Урядовий кур'єр». У статті 8 указується, що державна програма на наступний рік представляється Верховній Раді одночасно з проектом Державного бюджету, а після затвердження у Верховній Раді публікується в офіційних виданнях Верховної Ради і газети «Урядовий кур'єр». Тобто мова йде про обов'язок Кабінету Міністрів і Верховної Ради публікувати відповідні документи. Однак ні терміни опублікування, ні наслідку неопублікування не визначені. Юридичної чіткості формулювання не мають.

У законі ст. 6 визначає базу, на якій розробляються прогнозні і програмні документи, чим є аналіз емпіричного матеріалу за відповідний час. Здається, що її використання є недостатнім джерелом формування прогнозів і програм. По-перше, будь-яка програма або прогноз відбивають економічну і соціальну політику держави, тому що вони розраховуються, приймаються і виконуються для того, щоб досягти визначеної мети. Тому виводити політику держави за рамки закону необачно, і вона повинна бути одним з факторів формування прогнозів і програм. По-друге, в основі розробки прогнозних і програмних документів повинні лежати закономірності глибоких процесів в економічній і соціальній сферах, тому що недостатньо спиратися тільки на очікувані тенденції зміни впливу емпіричних факторів у перспективі.

Стаття шоста вказує, що показники прогнозів і програм є орієнтирами для суб'єктів підприємницької діяльності. Як уже підкреслювалося вище,

відповідно до закону, вони не мають правової сили, тобто можуть враховуватися або не враховуватися ними. Утім важливо інше. Закон не визначає правовий характер показників і їхню правову природу. Невизначеність показників з погляду їхньої структури, місця в прогнозних і програмних документах, їхньої правової природи вносить невизначеність у регулювання економічного і соціального розвитку.

Статті 6, 7, 8 Закону «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» визначають терміни прогнозів і програм і їхню структуру. Так, прогнози складаються на 5 років і 1 рік, а програми на 1 рік. Представляється, що такі терміни, що закріплені законом, не повно відбивають процеси економічної ситуації і її розвиток. По-перше, прогнози на один рік не можуть бути ефективними, тому що вони охоплюють короткий термін і не можуть дати досить достовірну оцінку розвитку ситуації. До того ж, державна програма, що зв'язана з коротким терміном її виконання, не може бути щільно скоординована з прогнозами, оскільки вона представляє механізм, що вже запущений, і може лише відбуватися деяке його корегування, а не зміна напрямку дії, тим більше, що програма при його розробці може спиратися на середньостроковий прогноз. По-друге, у законі відсутні середньострокові програми. Відсутність їх теж не додає ефективності державного регулювання економічних процесів. Середньострокові прогнози і програми можуть існувати спільно, у рамках координації і використання прогнозів для розробки програм. Навіть виходячи з закону, відмінність прогнозу і програми полягає в тому, що прогноз – це оцінка тенденцій розвитку, перекладання державної політики на мову економіки і з'ясування глибинних процесів, а програма – це документ, що передбачає дії не тільки з її складання, але і дії з конструювання організаційної структури, що у стані реалізувати програму за рахунок побудови організаційних відносин у правовому полі між суб'єктами господарських відносин. Конструювання ефективних організаційних структур у короткий термін неможливо, для цього потрібен час, а відсутність середньострокових програм не дає можливості

підготувати державні органи для дій у короткостроковий період. Тому відмовлення в законодавстві від середньострокових програм розвитку економіки варто оцінити як помилку.

Перераховані вище статті містять указівки на ті компоненти, що повинні бути елементами структур прогнозів і програм. У той же час механізм взаємодії між середньостроковими і короткостроковими прогнозами, а також між прогнозами і програмами не відбитий, а його наявність необхідна. Якщо весь плановий процес буде розбитий на окремі не зв'язані і відособлені частини, то очікувати ефективності як від закону, так і його реалізації не приходиться. Зауваження викликає зміст п. 2.2 ст. 8 закону, що передбачає, що в Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік конкретизуються заходи, передбачені в програмі: діяльність Кабінету Міністрів України, задачі, визначені в щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє положення України. Виходячи з цього, можна припустити, що державна програма ґрунтується на Програмі Кабінету Міністрів шляхом її розкриття. Але Державна програма приймається Верховною Радою, органом, що стоїть вище Кабінету Міністрів. Таким чином, таке положення веде до розбіжностей у співвідношенні компетенції Верховної Ради України і Кабінету Міністрів. Тому Державна програма повинна бути базою для Програми Кабінету Міністрів, а не навпаки. З тієї ж причини можна говорити про співвідношення компетенції Верховної Ради і Президента. Утім, є ще й інша обставина. Щорічне послання Президента Верховній Раді, як правило, відбувається в першому кварталі того року, що почався, тому державна програма повинна змінюватися по ходу її реалізації. Такий підхід, крім проблем і неефективності самої Державної програми, більше нічого не дасть. У той же час повинні бути механізми її корегування з боку Кабінету Міністрів і Президента. Такий механізм уже закладений у тому, що розроблювачем Державної програми є Кабінет Міністрів. Тому на стадії проекту пропозиції Уряду можуть бути реалізованими. На стадії реалізації можуть бути передбачені законодавчі правила, які б дозволяли Президентіві й

Урядові вимагати від Верховної Ради коректування окремих позицій Державної програми.

Закон не відбиває зв'язку між прогнозами і програмами. Але їхній взаємозв'язок може досягатися за рахунок зміни строків. Мова йде про те, що державній програмі економічного і соціального розвитку передуює проект програми, що виходить із середньострокових прогнозів. При цьому проект починає розроблятися за два роки до початку планового періоду. У передплановий рік проект проходить стадії своєї доробки для того, щоб у ньому були остаточно враховані короткострокові прогнози і був відпрацьований взаємозв'язок між програмою і державним бюджетом. Тут важливо мати на увазі, що плановий процес руху програми і бюджету повинні збігатися, щоб не порушувалися зв'язки між першим і другим. У цій системі принцип зміни строків, означає, що строк планування щорічно зрушується. По-перше, проект державної програми і його цикл повторюється постійно. По-друге, середньострокові прогнози щорічно зрушуються на один рік, що дає можливість вести перманентно плановий процес таким чином, щоб розробляти середньострокові прогнози постійно, а не дискретно, тому що вони вже будуть сформовані до середньострокового періоду. Розділ III присвячений тим же питанням, що і розділ II, але стосовно до прогнозування – програмуванню, здійснюваному в регіонах, а розділ IV – у галузях економіки. Вони також носять загальний характер, конкретних прав і обов'язків визначених державних органів не встановлюють. Ближче до вимог, пропонованих до нормативно-правових актів, сформульований розділ V – «Повноваження і відповідальність учасників державного прогнозування і розробки програм економічного і соціального розвитку». У цьому розділі передбачено, що Верховна Рада затверджує Державну програму економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, визначені повноваження Кабінету Міністрів, центрального органа виконавчої влади з питань економічної політики й інших центральних органів виконавчої влади, а також регіональних органів і органів місцевого самоврядування. У цей розділ включена також стаття 19 – «Відповідальність

посадових осіб за порушення цього закону», у якій зазначено, що посадові особи, винні в порушенні цього закону, залучаються до відповідальності відповідно до законів України. Як показує багаторічний досвід, подібні загальні формулювання відповідальності не забезпечують.

До того ж виникає питання, а чому в Законі нічого не говориться про відповідальність державних органів і інших суб'єктів прогнозування і розробки програм. У першу чергу, відповідальність повинні нести організаційні форми суб'єктів, а в другу – посадових осіб. Також варто вказати, що узагалі відповідальність у законі розпливчаста, тому що вона носить бланковий характер. Застосування бланкового підходу в даному випадку значно ускладнено у зв'язку з тим, що не зазначені не тільки види юридичної відповідальності, а головне – не вказані основи відповідальності, що ставить серйозні бар'єри в застосуванні бланкового регулювання відповідальності, тому що якщо немає їхніх основ, те неможливо і залучення конкретних осіб до юридичної відповідальності.

Аналіз Закону «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» свідчить, що він містить істотні недоліки, що знижують ефективність україн необхідного закону в регулюванні господарських відносин. У заключних положеннях (розділ VI) закону містяться конкретні доручення Кабінетові Міністрів по забезпеченню реалізації закону. Питання про те, наскільки повно і якісно виконані ці доручення – предмет окремого дослідження. Можна тільки відзначити, що розробка програм на всіх рівнях керування одержала на практиці в останні роки широке поширення, що підтверджує доцільність і необхідність планування економічного і соціального розвитку. У постійному удосконалюванні страждає правове забезпечення цього процесу.

Аналіз стану правового забезпечення планування дозволяє запропонувати деякі уточнення і доповнення до статей Господарського кодексу України, до Закону від 23 березня 2000р. «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України», а також і до Конституції.

Насамперед, пора б, видно, почати називати речі своїми іменами, а не використовувати закордонний термінологічний камуфляж – мова йде про правове забезпечення планування економічного і соціального розвитку. Так і сказано в назві статті 11 ГК. Цим досить зрозумілим у нашій країні терміном і варто було б користуватися.

Потрібно також зміцнити організаційно-правову основу планування, сформувавши на основі апарату ряду центральних органів виконавчої влади, що так чи інакше займаються питаннями планування, Комітет або агентство по плануванню, використавши, зокрема, досвід функціонування подібних структур у Франції, Японії, інших країнах.

Така констатація відразу викликає тінь весільного Держплану радянських часів. Але мова йде не про таку структуру, якою був Держплан. Основною функцією такого органа повинне бути формування ринку планування. Тому його діяльність повинна охоплювати усі форми планування (прогнозування, програмування, перспективне, середньострокове і річне планування, територіальне, галузеве й ін.) і збалансованості на цій основі соціально-економічних процесів. Такий орган був би центром розробки нормативної бази планування і методичним центром планової діяльності, а також представляв Уряд на ринку планування. Тому йому варто надати право укладати контракти і договори на виконання програм, бути органом, що інвестує планові контракти, залучати науково-дослідні структури для створення народногосподарських, територіальних, трудових, галузевих, матеріально-технічних і інших балансів, і до розробки прогнозів і державних програм розвитку, створювати ради з різних питань соціально-економічного розвитку країни. Звідси ясно, що між функціонуванням такого органу і колишнього Держплану існує істотна різниця. Мова йде про наявність державного органу, що еластично регулює економічну систему і забезпечує її стабільність і динамізм.

Треба забезпечити, щоб норми про планування Конституції, Господарського кодексу, Закону від 23 березня 2000 р. застосовувалися на

практиці в «одному зв'язку» як цілісний правовий інститут. З єдності цього інституту необхідно виходити й у процесі подальшого удосконалювання правового забезпечення економічного і соціального розвитку. При цьому повною мірою необхідно використовувати норми, сформульовані в другому розділі проекту Господарського (Комерційного) кодексу 1995 р. За минулі роки ні на практиці, ні в науковій літературі доцільність їх прийняття не була спростована.

Удосконалюванню правового забезпечення планування могла б сприяти підготовка на основі вже накопиченого досвіду єдиного закону про планування економічного і соціального розвитку країни, регіонів, міст, галузей народного господарства. При цьому можна виходити з того, що прогнозування охоплюється більш широким поняттям довгострокового або стратегічного планування. У цьому законі доцільно було б систематизувати положення вже наявних нормативних актів, а також використовувати ряд норм проекту Господарського (Комерційного) кодексу, відсутніх у його останній редакції через незрозумілі причини. Незрозумілі тому, що вони були погоджені з зацікавленими органами і ніяких обґрунтованих заперечень опубліковано не було. У тому ж законі (або в доповненні до ст. 11 кодексу) доцільно визначити механізм реалізації (застосування) частини п'ятої статті 11 Господарського кодексу.

Можливо також внесення в закон формулювань, що уточнюють ті або інші положення інших статей Господарського кодексу, що стосуються планування.

Наміром розвивати правове регулювання планування є Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 «Про розробку прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету», видане в розвиток Закону України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України». Дана постанова безумовно позитивна за своїм призначенням і змістом. До числа позитивних сторін варто віднести:

1) конкретизацію Закону України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України»; 2) спробу пов'язати програму соціально-економічного розвитку країни з державним бюджетом; 3) установлення графіку проходження прогнозів і програм; 4) визначення структури середньострокових і короткострокових прогнозів і програм; 5) визначення основних показників економічного і соціального розвитку; б) наявність типових структур прогнозів і програм розвитку територій і галузей. Разом з тим зміст постанови містить істотні прогалини, що не будуть сприяти якості й ефективності планування в регулюванні господарських відносин.

В основі постанови лежить графік проходження розробки прогнозів і програм. Безумовно така технологія важлива сама по собі. Але її недостатньо. Нормативно-правовий акт – це далеко не технічний документ, а акт, що регулює суспільні відносини, у даному випадку економічні. А вони, на жаль, не виписані. Тому дана постанова нагадує акти про правове регулювання планування господарської діяльності радянського періоду. У цьому випадку мова йде про адміністративний (директивний) підхід. Але як показує історія Радянської держави, саме такий підхід формалізував планування, перетворюючи його в інструмент тиску влади на економіку, знижував науковість планування, а в низці випадків перетворював його в антипланування. Те ж може відбутися і з державним плануванням на Україні, що дуже повільно і болісно сприймається як інструмент економічного відродження України.

Порядок розробки прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету в п. 1 постанови показує, що початок розробки середньострокового прогнозу починається з надання співвиконавцями сценарних умов функціонування економіки, переліку прогнозних показників, поділу розділів прогнозу між відповідальними виконавцями, вимог для їхнього написання, графіка робіт з розробки прогнозу економічного і соціального розвитку країни.

Дане відправне положення постанови викликає ряд питань і заперечень. По-перше, що являють собою сценарні умови, відповіді в постанові немає. По-друге, не сформульовані в постанові положення, що являють собою вимоги для написання розділів прогнозу. Те й інше, звичайно, не може визначатися в робочому порядку по розсуду Кабінету Міністрів. Але це прямий шлях до адміністрування, коли правила ігри формуються і змінюються одною стороною, у даному випадку, Кабінетом Міністрів. Тому такі важливі речі, якщо вони не обговорені в законі, то обов'язково повинні бути виписані в даній постанові.

Викликає заперечення сам підхід до використання ідеї сценарних умов. Не намагаючись вгадати, що має на увазі Кабінет Міністрів під сценарними умовами, розберемося в тім, що повинно бути вихідною точкою середньострокового прогнозу. По-перше, повинна бути мета в цього середньострокового прогнозу. А ціль – який передбачуваний стан економіки відповідно до тенденцій розвитку буде через ряд років. По-друге, ціль прогнозу пов'язана з тим, що в нього повинна бути вкладена державна політика у сфері економіки і ті задачі, що держава хотіла б з її допомогою вирішити через кілька років. І третє, що, мабуть найбільш важливе: як співвіднести державну політику й об'єктивний розвиток економічних процесів між собою так, щоб максимально наблизитися до виконання задач державної політики у сфері економіки й у той же час не зробити гнітючого тиску на економічні процеси, а навпаки сприяти їх динамічному розвитку. Таким чином, повинен скластися варіант дій держави в економічній сфері на ряд років. У підсумку цього повинні бути вироблені альтернативи для розвитку суспільства, серед яких потрібно вибрати оптимальну.

Сама розробка середньострокового прогнозу, виходячи з п. 1–3 Постанови вимагає надання даних за прогнозом від співвиконавців протягом місяця після одержання сценарних умов, переліку прогнозних показників і іншого. Розробити їх якісно в такий короткий термін неможливо. Гору візьме формалізм, а не реальна робота, коли за мету буде узятий звіт про виконання

поставленого завдання, а не об'єктивність і вірогідність даних про економічний розвиток. У той же час у такий термін можна вкластися, але повинний бути закладений інший механізм. Мова йде про те, що робота над прогнозами з боку міністерств, відомств, територій повинна бути безперервною. Постійно повинне йти відстеження розвитку економічних процесів, причому з обліком вірогідних факторів впливу на економічні процеси. Тому до 15 вересня року розробки прогнозів співвиконавців повинні бути готові. А співвиконавцями повинні бути не тільки Мінфін, Мінпраці, Національний банк, інші центральні органи державної влади (але ж незрозуміло які), що передбачено постановою, а також міністерства і регіони. Тоді протягом місяця може бути практично здійснена розробка альтернативного прогнозу економічного розвитку з урахуванням державної політики. Тільки в такому варіанті об'єктивний хід розвитку економіки буде цілоспрямовуватися державною політикою.

У зв'язку з цим виникає питання про правовий статус середньострокового прогнозу. Безумовно важливо і цікаво знати яке буде економічне становище країни через кілька років хоча б приблизно. Але це не самоціль прогнозу. Важливо виробити програму дій з боку держави з блокування негативних тенденцій економічного розвитку, стимулювання економічного росту, реалізації державної політики в суміжних сферах, наприклад соціально-гуманітарній. Тому прогноз не може бути чисто інформаційним, він повинний бути правовим. Виходячи з нього повинні розроблятися правові акти, які б цілеспрямовували всю систему державних органів на досягнення визначених результатів, які б забезпечили досягнення передбачуваного результату. І важливо тут зрозуміти інше. Правове регулювання не повинне ставити за самоціль досягнення кількісних показників прогнозу, а формувати діяльність державних органів у бік досягнення цих результатів. У такому випадку право формує систему відносин, де їхні суб'єкти повинні вступати у визначені взаємини один з одним, нести обов'язки і відповідальність один перед іншим і державою.

Істотними недоліками даної постанови є те, що графік проходження прогнозів і програм складений за схемою послідовної дії. Це приводить до того, що окремі суб'єкти механізму розробки прогнозів і програм то займаються штурмівщиною, намагаючись у короткий термін виконати поставлене завдання, то знаходяться в бездіяльності, очікуючи від інших співвиконавців результатів їхньої роботи. Тому щоб уникнути цього в основу розробки прогнозів і програм повинний бути покладений порядок послідовно-паралельного руху. У такому варіанті зникне перенапруга для одних і бездіяльність для інших. Це дасть можливість рівномірно завантажувати співвиконавців і домагатися якості розроблюваних прогнозів і програм. Послідовний характер складання прогнозів і програм веде до того, що суб'єкти живуть досить самотійно один від одного, оскільки мало що зв'язує їх між собою, або цей зв'язок досить суперечливий.

Згідно із Законом України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України» середньостроковий прогноз складається на 5 років (ст. 6). Згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 621 його розробка починається з 1 лютого, за 2 роки до того планового періоду, на який розробляються державний бюджет і державна програма соціально-економічного розвитку. Тому середньостроковий прогноз проходить цей плановий період ще два роки. Оскільки закінчення розробки короткострокового прогнозу закінчується через 9 місяців після ухвалення рішення щодо середньострокового прогнозу, то фактично цінність останнього не перевищує цього періоду, оскільки його заміняє короткостроковий прогноз, а потім Державна програма соціально-економічного розвитку. Визначену цінність представляють також ті два роки середньострокового прогнозу, що виходять за рамки періоду Державної програми соціально-економічного розвитку, оскільки можуть служити орієнтиром для наступних короткострокових прогнозів.

Сама Постанова, указуючи графік розробки середньострокового прогнозу, не вказує періодичності розробки середньострокового прогнозу. Якщо виходити з того, що Закон України «Про державне прогнозування і

розробку програм економічного і соціального розвитку України» визначає термін середньострокового прогнозу на 5 років, то виходить, що середньостроковий прогноз розробляється раз у 5 років. Така постановка у своїй суті не може бути прийнятна і буде працювати проти самого планування, тому що вірогідні фактори настільки будуть відхиляти реальне положення речей від очікуваних через п'ять років, що зміст планової діяльності буде перетворюватися в нісенітницю. Тому розробка середньострокового прогнозу повинна здійснюватися щорічно, але не з нуля. З нуля повинний прогнозуватися тільки останній – п'ятий рік. Інші роки повинні корегуватися з урахуванням змін соціально-економічного положення в країні і за рубежом у частині, що впливає на національну економіку.

У такій постановці зовсім ясно, що короткостроковий прогноз – це скорегований прогноз першого року середньострокового прогнозу. Тому він повинний бути його складовою частиною, але автономною, оскільки неминуче утягує велике коло суб'єктів, чим це може бути в середньостроковому прогнозі. Виходячи з цього, термін закінчення розробки короткострокового прогнозу до 1 червня передпланового року є запізнілим. З врахуванням того, що територіям (регіонам) потрібен час для корегування і затвердження короткострокових прогнозів, після затвердження Кабінетом Міністрів хоча б два місяці, то короткостроковий прогноз повинний бути затверджений Кабінетом Міністрів за 1,2 роки попереднього плановому. До речі, постанова визначає 2-х місячні терміни для програм і середньострокових прогнозів регіонів, але не визначає їх у відношенні короткострокових прогнозів. Сам передплановий рік – це рік розробки державного бюджету і державної програми соціально-економічного розвитку, для яких короткостроковий прогноз повинний виступати правовою формуючою базою.

Виходячи з взаємозв'язку прогнозів, програм і бюджету іншою повинна була б бути у визначеній частині і сама Постанова Кабінету Міністрів за структурою. Економічне життя повсякденне і вимагає постійного свого регулювання. І поза залежністю від даної Постанови Кабінету Міністрів

Державний бюджет і Програма соціально-економічного розвитку країни склалися і складаються. І це варто було б врахувати в постанові. На початку потрібно б відбити розробку і твердження державної програми соціально-економічного розвитку країни і державного бюджету з урахуванням бюджетного процесу, що викладений у Бюджетному Кодексі, потім розробку і твердження короткострокових прогнозів і тільки потім розробку і твердження середньострокових прогнозів. Така структура відбивала би реалії життя. Оскільки бюджет і програми вже складаються, то розробляти короткострокові і середньострокові прогнози доводиться після закінчення поточного планового періоду. Наприклад, якщо протягом 2003 року складався Держбюджет і Держпрограма соціально-економічного розвитку країни на 2004 рік, то безглуздо складати короткостроковий прогноз на 2004 рік. Він повинний складатися на 2005 рік уже сьогодні, а середньостроковий прогноз на 2005–2009 роки і щорічно зрушувати його ареал на один рік.

Звертають на себе увагу і визначені недоліки, зв'язані з розробкою державної програми соціально-економічного розвитку і його зв'язку з державним бюджетом. Так, випадають із процесу складання державної програми соціально-економічного розвитку регіони і господарські міністерства. Перераховані в постанові суб'єкти, що беруть участь у складанні державної програми, – це в основному Мінекономіки, Мінфін і Національний банк. Інші суб'єкти фактично виступають як зобов'язані сторони (п. 48), що виконують волю центра. У даному випадку йде відхід від регулювання і перехід до адміністрування, що завдає шкоди плановій роботі і формуванню цивілізованих правових відносин між центром і периферією.

Більш-менш у постанові прописана участь регіонів у бюджетних відносинах. І хоча п. 28 говорить про пропозиції з боку регіонів по розробці державної програми економічного і соціального розвитку, структура цих пропозицій носить винятково фінансовий характер, а саме: з фінансування капітальних вкладень за рахунок державного бюджету, з фінансування наукових розробок за напрямками цільових витрат, з фінансування державних

цільових програм, з розвитку сектора економіки. Як бачимо, постанова не запитує про пропозиції, що стосуються нестатків регіонів і господарських міністерств. Крім того, якщо в постанові досить чітко простежується вплив бюджетного планування на розробку державної програми соціально-економічного розвитку країни, то вплив Держпрограми на Держбюджет – не простежується.

Постанова також містить Типовий перелік галузей економіки, для яких розробляється прогноз на середньостроковий період і Програма. Разом з тим незрозуміло для кого складається короткостроковий прогноз. Адже в ньому зацікавлені практично всі галузі народного господарства і регіони, оскільки їм розробляти як свої програми соціально-економічного розвитку так і бюджети. Для цього необхідна вихідна база, роль якої може і повинний виконувати короткостроковий прогноз. Крім того, далеко не всі галузі, що відіграють важливу роль в економічному розвитку, відбиті в Типовому положенні. Так у переліку не нашлося місця харчовій промисловості, будівництву і торгівлі. Усі ці три галузі істотно впливають на формування валового національного продукту й економічного стану країни. Так в останні роки саме харчова промисловість зробила серйозний крок уперед, збільшивши виробництво й істотно потіснивши імпортерів на внутрішньому ринку. Крім того, розвиток цієї галузі вплинув на поліпшення соціальних аспектів життя населення, представляючи якісні і цінозадовольняючі товари. У цьому переліку немає також регіонів, що також не зовсім зрозуміло, начебто регіони знаходяться поза державою. Економічна сила держави багато в чому забезпечується економічним станом регіонів.

Аналіз Постанови Кабінету Міністрів «Про розробку прогнозів і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету» показує, що вона є істотним кроком по становленню і розвитку планової діяльності в господарській сфері і його правовому регулюванні. Разом з тим вона містить цілий ряд недоліків, що знижують його ефективність у регулюванні економічних відносин, а отже існує

необхідність його доповнення і зміни і прийняття нових нормативних актів, що розширюють правову базу планової діяльності. Таким чином, аналіз Господарського Кодексу, Закону України «Про державне прогнозування і розробку програм економічного і соціального розвитку України», Постанова Кабінету Міністрів «Про розробку прогнозів і програмних документів економічного і соціального розвитку і складання проекту державного бюджету» свідчать про тенденції розвитку планування господарської діяльності і його правового регулювання, а також про те, що є істотні резерви поліпшення якості законодавчої основи планування, яке може сприяти формуванню ефективної моделі розвитку господарської діяльності, якою є змішана економіка. Оптимальне сполучення ринкової економіки і державного регулювання – реальний шлях розвитку соціально-економічного потенціалу країни.

Висновки. Правове регулювання планування господарської діяльності не відповідає державній політиці по підвищенню ефективності національної економіки, що потребує удосконалення господарського кодексу та прийняття Закону «Про державне планування». Необхідна розробка нормативно-правових актів, які б щільно пов'язали бюджетні відносини з програмами соціально-економічного розвитку держави, регіонів та галузей національної економіки.

В Господарському кодексі необхідно ввести розділ про планування, замість ст. 11, де необхідно відбити сутність державного планування, його принципи, правові засади планування ринкової економіки, основи планового процесу, відповідальність в плановій діяльності.

Література.

1. Господарське право. Підручник // В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хохулин і ін. // Під ред. Мамутова В. К. – К. : К. Юринком. Інтер, 2002, – С. 912.
2. Planning London., London : Press, 1994.
3. Основи економічної теорії. – К. : Академія 1998, – С. 125.
4. Господарське право зарубіжних країн: Підручник. – Київ. : Ділова Україна, 1996. – С. 205.

5. Державне керування. – М. Статут 200. – 780 с.
6. Марущак В. Правове регулювання планування змішаної економіки. – Ч. I Одеса : ОФ УАДУ, 2001, – С. 20–24.
7. Проект Господарського (Комерційного) кодексу України. – Київ – Донецьк, 1995.