

УДК 346.51

Володимир Король,

кандидат юридичних наук,

завідувач відділу міжнародного приватного права та порівняльного правознавства
НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ПРАВОВОЇ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ ТА РОСІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Статтю присвячено загальним аспектам законодавчого забезпечення в Україні та Росії державного прогнозування як правової форми здійснення регулювання економіки, а також особливостям його модернізації.

Ключові слова: регіональні зовнішньоекономічні стратегії, державне прогнозування, Україна та Росія, модернізація законодавства.

У сучасних умовах перманентної нестабільності формування зовнішньоекономічних регіональних стратегій України на пріоритетних європейському і євразійському напрямках та визначення адекватного їх цілям належного правового забезпечення є контрпродуктивним без застосування сучасного міждисциплінарного прогностичного інструментарію як на державному рівні, так і на рівні суб'єктів господарювання.

У контексті динамічних трансформацій глобального та регіональних економічних правопорядків надзвичайної актуальності набувають зовнішньоекономічне та галузеве господарсько-правове прогнозування. В цілому, як слушно наголошує Д. А. Керімов, «правова дійсність породжує не одну, а множинну можливостей для її розвитку. В таких умовах прогнозування має не тільки виявити «спектр можливостей» та ймовірність їх перетворення в дійсність, а й обрати саме ту можливість, реалізація якої виявиться найбільш дієвою з точки зору соціальної ефективності майбутнього правового регулювання суспільних відносин. Цінність правового прогнозування полягає в однозначній відповіді на питання, яку з правових можливостей слід вибрати для перетворення у дійсність правового життя» [1].

Враховуючи процеси як конвергенції, так і дивергенції у сферах законодавчого

забезпечення зовнішньоекономічних стратегій в Україні та країнах Митного союзу і Єдиного економічного простору, створених у рамках міжнародної організації ЄврАзЕС, можна визначити мету статті, якою є розкриття загальних засад законодавства нашої держави та лідера євразійського інтеграційного проекту — Росії у сфері державного прогнозування, а також основних підходів до його модернізації, що, ймовірно, може бути здійснено в обох країнах у 2013 р.

Оскільки фундаментальні дослідження у галузі господарського права в Україні як теоретико-методологічних, так і прикладних аспектів прогнозування відсутні, розкриття концептуальних засад модернізації законодавства України та Росії у сфері державного прогнозування як правової форми регулювання економіки, що слід розглядати як обов'язкову передумову формування та успішної реалізації зовнішньоекономічних регіональних стратегій держави і суб'єктів приватного права, здійснюється вперше та започатковує перспективний напрям наукових розробок.

Для досягнення поставленої мети доцільним убачається звернення до чинних нормативно-правових актів двох держав у сфері державного прогнозування, внесених на розгляд їх парламентів відповідних проектів законів, результатів наукових розробок вітчизняних та

російських вчених, зокрема Д. А. Керімова, В. С. Щербини, О. М. Вінник, Д. В. Задихайла.

Виходячи з того, що державне регулювання економіки здійснюється в рамках системи правових форм, яка структурно складається з декількох підсистем, зазначимо, що В. С. Щербина слушно виділяє такі чотири форми: державне прогнозування та розробка програм соціального і економічного розвитку, управління, державний нагляд (контроль) та нормативне регулювання [2]. У свою чергу, О. М. Вінник виділяє такі правові форми державного регулювання у сфері інвестиційних відносин: нормативне регулювання, поточне управління сферою інвестування, контроль, програмування та прогнозування [3]. Таким чином, у цілому, як зазначає Д. В. Задихайло, «більшість вчених господарників серед правових форм здійснення державного регулювання економіки відокремлюють державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України як один із основних напрямів економічної політики держави та форму державного управління економікою» [4].

Органічний зв'язок державного (публічного) та приватноправового рівнів у сфері прогнозування проявляється у низці аспектів, зокрема у тому, що показники прогнозних документів вважаються орієнтиром для розробки суб'єктами господарювання власних прогнозів та стратегій.

Господарський кодекс України містить бланкетну норму, закріплену в ст. 11, де передбачено, що принципи державного прогнозування, система прогнозних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розроблення, затвердження та виконання визначаються Верховною Радою України окремим законом. Дійсно, принципи державного прогнозування, а саме — цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання загальнодержавних інтересів закріплено у ст. 2 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III. Цей закон знаходиться у системному зв'язку з низкою нормативно-правових актів — зокрема законів України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і

техніки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», та підзаконних актів, насамперед, постанов Кабінету Міністрів України. При цьому саме до компетенції Уряду України, яким було прийнято постанову «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» № 621 від 26.04.2003 р., віднесено визначення структури прогнозних документів, строків та порядку їх розробки відповідними виконавцями.

Виходячи із затвердженого порядку розробки зазначених документів привертає увагу, що обов'язковим розділом структури прогнозів соціально-економічного розвитку України як на середньостроковий, так і короткостроковий період є «зовнішньоекономічне середовище». В рамках середньострокового прогнозу передбачається обов'язкове дослідження прогнозу розвитку країн світу, що вбачається недостатнім та потребує доповнення прогнозами трансформацій глобального та регіональних економічних правопорядків.

Розглядаючи зазначені процеси як зовнішні фактори, що визначатимуть можливості та обмеження для держави створювати достатньо сприятливий правовий режим для забезпечення інтересів українських суб'єктів господарювання як на зовнішніх, так і на внутрішньому ринках, та здійснюючи розширювальне тлумачення «зовнішньоекономічного середовища», зазначимо, що до його структури слід включати також правові процеси та явища усіх рівнів, які можуть виступати відносно самостійними або органічно пов'язаними об'єктами юридичного прогнозування. Такі об'єкти мають репрезентувати усі рівні, зокрема глобальний (багатосторонні угоди СОТ), міжрегіональний і трансрегіональний (угоди про економічне партнерство та про преференційну торгівлю), регіональний і субрегіональний (первинне і вторинне законодавство ЄС, договірно-правова база Митного союзу і Єдиного економічного простору, міжнародні договори країн АСЕАН в субрегіоні Південно-Східної Азії, угоди про зони вільної торгівлі та митні союзи), а також національний (зовнішньоекономічне законодавство країн, насамперед, нових центрів сили — Китаю, Індії, економічна

політика яких здійснює вплив на глобальні і регіональні процеси).

Кабінетом Міністрів України як суб'єктом законодавчої ініціативи до Верховної Ради України внесено проект Закону України «Про державне стратегічне планування», невід'ємною складовою якого визначається державне прогнозування як функція державного управління з науково обґрунтованого передбачення напрямів розвитку країни, окремих видів економічної діяльності та адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням сценарних умов розвитку на прогностичний період [5].

Оскільки відповідно до ст. 19 проекту вищезгаданого Закону України суб'єкти господарювання визнані учасниками державного стратегічного планування, вони матимуть право брати участь у розробленні документів державного стратегічного планування, зокрема інвестиційних програм, національних і регіональних інвестиційних проектів та їх виконанні, а в межах державно-приватного партнерства подаватимуть інформацію про прогнози та плани розвитку їх діяльності.

При цьому відповідно до принципу гласності та прозорості інформація про цілі, пріоритети та показники таких документів використовується суб'єктами господарювання для планування своєї діяльності, принцип рівності полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів, у тому числі суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, а принцип партнерства передбачає тісну співпрацю між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання в процесі виконання документів державного стратегічного планування, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань.

Методологічно обґрунтованою, а тому такою, що заслуговує на підтримку, є норма, закріплена у п. 2 ст. 6 проекту Закону України, де визначається співвідношення та визнається пріоритет документів державного стратегічного планування на довгострокову перспективу, зокрема Стратегії розвитку України, над документами, розрахованими на середньо- та короткострокову перспективу.

Прийняття Закону про стратегічне планування матиме низку наслідків, насамперед, у частині втрати чинності Закону України «Про державне прогнозу-

вання та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», внесення змін, у тому числі до Господарського кодексу України.

Виходячи з того, що документи державного стратегічного планування — прогнози, стратегії, програми, плани — повинні відповідати міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, прийняті державою міжнародно-правові зобов'язання слід розглядати як певні константи, які визначатимуть можливості та обмеження для формування та реалізації регіональних зовнішньоекономічних стратегій держави в інтересах суб'єктів господарювання.

У Росії основним актом у сфері стратегічного прогнозування з 1995 р. є Закон РФ «Про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку Росії», який втрачатиме чинність із набранням чинності Законом РФ «Про стратегічне планування», проект якого у жовтні 2012 року було внесено до Державної Думи Росії [6].

Як зазначено у пояснювальній записці до проекту цього Федерального закону, основною ідеєю є створення правової основи для розробки, побудови та функціонування комплексної системи державного стратегічного планування соціально-економічного розвитку Росії. У свою чергу, цілями створення цієї системи є: визначення оптимальної траєкторії переходу від поточного стану соціально-економічного розвитку до бажаного, концентрація різноякісних ресурсів для досягнення запланованих цілей, консолідація зусиль усіх суб'єктів економіки — держави, корпорацій, структур громадянського суспільства для досягнення цілей соціально-економічного розвитку [7].

Таким чином, предмет правового регулювання майбутнього закону Росії є значно ширшим, оскільки включатиме суспільні відносини у таких сферах, як прогнозування, програмно-цільове планування та стратегічний контроль соціально-економічного розвитку країни, які формують цілісну систему державного стратегічного планування. При цьому, виходячи з офіційного автентичного тлумачення, під прогнозуванням слід розуміти діяльність з розробки науково обґрунтованих уявлень про напрями та результати соціально-економічного розвитку РФ та її суб'єктів, визначення його

параметрів, досягнення яких забезпечить досягнення цілей такого розвитку та пріоритетів соціально-економічної політики.

Незважаючи на те, що в проекті Закону України «Про державне стратегічне планування» безпосередньо не визначено структуру системи такого планування, її можна визначити за аналогією з ідентичними концептуальними підходами російських правознавців, які попередньо закріплено в ст. 6 проекту Закону Росії, внаслідок чого зазначена система включає в себе, по-перше, законодавчо визначене певне коло суб'єктів, по-друге, документи державного стратегічного планування.

В основу процесу розробки документів державного стратегічного планування, за законодавством Росії, буде покладено прогноз науково-технічного розвитку на довгостроковий період, який розробляється кожні шість років на період дванадцять і більше років.

У свою чергу, з урахуванням зазначеного прогнозу здійснюватиметься розробка прогнозу соціально-економічного розвитку на довгостроковий період також кожні шість років на період дванадцять і більше років. Акцентуючи увагу на методологічному аспекті, зазначимо, що такий прогноз розроблятиметься на варіативній основі, міститиме, зокрема, визначення варіантів зовнішніх умов розвитку Росії у довгостроковій перспективі, показники варіантів прогнозу на довгостроковий період та інших варіантів, які враховують зміни як внутрішніх, так і зовнішніх умов розвитку.

Наступним етапом є розробка важливого документа — Концепції довгострокового розвитку, яка розробляється з урахуванням прогнозу НТР, на основі прогнозу соціально-економічного розвитку, а також послання Президента РФ Федеральним Зборам РФ, інших актів Президента та Уряду РФ, в яких визначаються цілі та основні напрями державної політики.

У рамках реалізації Концепції довгострокового розвитку Росії заслуговує на увагу документ, який визначає пріоритети соціально-економічного розвитку РФ на середньостроковий період, яким є Основні напрями діяльності Уряду Російської Федерації до 2018 р., які затверджені 31.01.2013 р. Крім того, на середньострокову перспективу розраховано

прогноз соціально-економічного розвитку РФ, який розробляється з урахуванням основних напрямів податкової, бюджетної та митно-тарифної політики.

Одним із позитивних концептуальних підходів проекту Закону Росії, який є відсутнім у проекті Закону України, є визначення підсистеми галузевих документів стратегічного планування на довгостроковий період, яка включає в себе, зокрема, доктрини, концепції та стратегії.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки.

Невід'ємним елементом у системі правових форм здійснення державного регулювання економіки поряд із управлінням, державним контролем та нормативним регулюванням є державне прогнозування, причому показники відповідних документів вважаються орієнтиром для розробки суб'єктами господарювання власних прогнозів та стратегій.

Законодавчо передбачене в Україні обов'язкове здійснення на середньостроковий період прогнозу розвитку країн світу є недостатнім та потребує доповнення прогнозами трансформації глобального та регіональних економічних правопорядків у частині, насамперед, найбільш актуальних на сучасному етапі регіональних інтеграційних процесів через укладення угод про зони вільної торгівлі та митні союзи, в рамках яких здійснюється реалізація регіональних зовнішньоекономічних стратегій держав.

В Україні та Росії у 2013 р. ймовірно буде здійснено модернізацію законодавства у сфері державного прогнозування, під яким слід розуміти функцію державного управління з науково обґрунтованого передбачення напрямів розвитку країни, окремих видів економічної діяльності та адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням сценарних умов розвитку на прогнозний період, та яке виступатиме як один із невід'ємних компонентів стратегічного планування.

При формуванні на сучасному етапі регіональної зовнішньоекономічної стратегії України на євразійському напрямі та визначенні правового інструментарію, необхідного для її реалізації, необхідним є здійснення системного аналізу, а також пошукового і нормативного прогнозування, виходячи з положень наступ-

них взаємозв'язаних ключових документів у сфері державного стратегічного планування Росії на федеральному рівні: Послання Президента Росії до Федеральних Зборів Росії, науково-технологічного прогнозу до 2030 року, довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку, Концепції довгострокового розвитку Росії до 2020 р., Довгострокової бюджетної стратегії, Стратегії національної безпеки до 2020 р., Основних напрямів діяльності Уряду до 2018 р.

З метою здійснення більш глибоких наукових досліджень прогностичного ха-

рактеру, що вимагає розкриття не тільки загальних засад законодавчого забезпечення державного прогнозування як правової форми регулювання економіки, а й особливостей в окремих ключових сферах, однією з яких є регуляторна політика у сфері господарської діяльності, у подальшому актуальним убачається дослідження такого важливого інституту права не тільки в Україні та Росії, а й у ЄС як оцінка регуляторного впливу (*Impact Assessment*), який також передбачає реалізацію прогностичної функції у сфері правотворчої діяльності.

ПРИМІТКИ

1. Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. — 4-е изд. / Д. А. Керимов. — М. : Изд-во СГУ, 2008. — С. 284.
2. Суб'єкти господарського права : монографія / В. С. Щербина. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 199.
3. Вінник О. М. Інвестиційне право : навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. та допов. / О. М. Вінник. — К. : Правова єдність, 2009. — С. 71.
4. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задихайло. — Х. : Юрайт, 2012. — С. 216.
5. Проект Закону України «Про стратегічне планування» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7.
6. Проект Закона РФ «О стратегическом планировании» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/doc20121003_05.
7. Пояснительная записка к Проекту Закона РФ «О стратегическом планировании» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz).

Король Владимир. Общие начала прогнозирования как правовой формы государственного регулирования экономики в Украине и России: сравнительно-правовой анализ.

Статья посвящена общим аспектам законодательного обеспечения в Украине и России государственного прогнозирования как правовой формы осуществления регулирования экономики, а также особенностям его модернизации.

Ключевые слова: региональные внешнеэкономические стратегии, государственное прогнозирование, Украина и Россия, модернизация законодательства.

Korol Volodymyr. General aspects of the forecast as a legal form of the state regulation of economy in Ukraine and Russia: a comparative legal analysis.

The article is devoted to the general aspects of the state forecast as a legal form of the regulation of economy in Ukraine and Russia legislative providing as well as peculiarities of its modernization.

Key words: regional foreign economic strategies, state forecast, Ukraine and Russia, modernization of legislation.