

# ПРОБЛЕМИ ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

---

УДК 346.14:33

*Д. Задихайло*, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## Економічна система як органічний об'єкт законодавчого забезпечення

Соціум, що не викристалізував у собі властивості громадянського суспільства, цінності колективного самозбереження та солідарності навколо ключових суспільних інтересів, особливо потребує глибокої і детальної законодавчої врегульованості політичних, економічних, соціальних та інших суспільних відносин. Адже правові засоби їх впорядкування в цьому випадку не підкріплюються впливом інших типів соціальної регуляції з боку звичаїв, традицій, норм моралі, зміст яких поділявся б більшістю громадян та збігався б зі спрямованістю законодавчого регулювання. У цьому сенсі симптоматично було б спробувати в українських умовах знайти суспільний консенсус навколо змісту економічної справедливості, або суспільної солідарності в несенні тягот антикризових заходів держави в умовах існуючого рівня майнової нерівності громадян тощо. Таким чином, законодавче регулювання суспільних відносин в Україні призначено виконувати суттєво більш потужну роль-функцію, ніж це зазвичай має місце у країнах із розвинутим громадянським суспільством та високою громадянською солідарністю.

Отже вся система законодавчого нормування суспільних відносин, включаючи сегменти правової політики та безпосередньо нормотворчої діяльності, має отримати адекватну власному призначенню низку системних властивостей. Передусім це високий рівень глибини, деталізації, спеціалізованості та уніфікованості, диференційованості та

інтегративності, функціональності, адаптованості та інноваційності самого нормативного матеріалу. Як уявляється, усі названі властивості повною мірою також мають належати і правовому регулюванню відносин у сфері господарювання. Адже в ній сфокусовані комплекси майнових інтересів з великою мотиваційною напругою, у тому числі і конфліктогенного характеру. Це відповідно вимагає надзвичайних зусиль щодо спрямування таких інтересів по траєкторіях встановленого правового господарського порядку, який а ргіогі має визначати суспільно прийняті конфігурації компромісу між ними.

Як зафіксовано у ст. 5 Господарського кодексу України (далі — ГК України), правовий господарський порядок формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, що ґрунтується на конституційно-правових цінностях та конституційних засадах організації суспільно-економічного життя. Слід підкреслити, що згідно із п. 2 ст. 5 ГК України, конституційні основи правового порядку в сфері господарювання зачіпають обидва зазначених аспекти змісту правового господарського порядку, а не тільки компонент державного регулювання. Адже ринкове саморегулювання значною мірою є також результатом цілеспрямованих організаційних зусиль із боку суспільства та держави.

Однак необхідно визнати, що в наведеній дефінітивній нормі ГК України міститься визначення, що має на меті розкриття саме сутності, природи правового господарського порядку, залишаючи його онтологічний контекст на другому плані. Утім сучасний ступінь загострення основних суспільно-економічних суперечностей як в Україні, так і за її межами, ставлять у практичну, інструментальну, функціональну площину проблему встановлення змістовних співвідношень між базовими для організації економічного життя поняттями-категоріями. Такими передусім є «конституційний економічний порядок», «економічна та господарсько-правова політика держави», «правовий господарський порядок», «економічна влада та її види», «механізм та порядок розподілу економічної влади» «забезпечення економічного народовладдя в Україні» тощо. Адже саме ці мегакатегорії відбивають основні складові функціонування економічної системи як такої. Встановлення їх реальних змістовних ознак і тим більше характеру основних системоутворюючих зв'язків є принциповим завданням правової науки і в першу чергу — господарсько-правової.

Разом з тим слід констатувати, що ціла низка економічних за своєю природою відносин залишається за межами предмета господарсько-правового регулювання, виходячи з існуючого розподілу предметів між аграрним, екологічним, фінансовим, адміністративним, а також цивільним і трудовим правом та законодавством. Власне методологія такого розмежування відносин у сфері господарювання з іншими видами відносин міститься у нормах ст. 4 ГК України. Варто зауважити, що за допомогою регулятивного потенціалу названих галузей, кожної окремо, але взятих у сукупності, має складатися загальна картина правового забезпечення статичної та динамічної, мікро- та макрорівнів функціонування економічної системи суспільства — системи її економічних відносин.

Не зачіпаючи особливого призначення в цьому питанні норм саме конституційного права, слід зазначити, що одні з названих галузей створюють правовий режим власне господарської діяльності, але предметно автономізовані виходячи із специфіки сфери господарювання, зокрема аграрної, інші — створюють правові режими використання специфічних факторів виробництва, якими є природні та трудові ресурси, деякі — визначають зміст відносин між суб'єктами публічної влади та суб'єктами господарювання щодо оподаткування, окремі — створюють загальну правову базу забезпечення обігу майнових прав тощо.

Таким чином, якщо поставити в центр економічної системи суб'єкта господарювання та скласти картину всіх різновидів економічних відносин між ним та іншими їх учасниками, то зрозуміло, що врегулювати усі відносини, включаючи й ті, «що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання та іншими учасниками відносин у сфері господарювання» відповідно до ст. 1 ГК України за допомогою тільки господарського права — неможливо. Тому формальне розмежування відносин економічної сфери між господарським та іншими галузями права, що викладено у ст. 4 ГК України, є не тільки логічним, а й прямо вказує на перелік суміжних галузей права, що разом із господарським правом взаємодіючи створюють сукупний правовий режим функціонування економічної системи як такої.

У цілому хотілося б зауважити, що властивостями розвитку права є не тільки процеси його уніфікації та спеціалізації, а також і процеси подальшої диференціації і в той же час — інтеграції, залежно від ефекту, на який розраховують і законодавець, і безпосередні учасники правовідносин. Так, диференціація, включаючи її предметний галузевий,

підгалузевий, інституційний рівні, призначена забезпечити більш точне, адресне кінець-кінцем диференційоване у мікрорівневому масштабі суспільних відносин правове їх регулювання. Тоді як інтеграція нормативного матеріалу, незважаючи навіть на предметно-галузеве його розмежування, призначена забезпечити системний, потенційно синергетичний характер правового регулювання, визначаючи параметри макро-рівневого масштабу суспільних процесів. Такій інтеграції, інтегративній систематизації норм права має кореспондувати відповідний макрооб'єкт у системі суспільних відносин, яким власне і є, зокрема, економічна система. Адже її частини, складові, які мають власні «відповідальні» галузі права і законодавства, повністю або частково мають бути підпорядковані завданням забезпечення ефективного функціонування спільних для них системоутворюючих зв'язків, через які і здійснюється взаємодія між елементами такої суспільної системи.

До таких елементів слід віднести фактори виробництва, майнові права щодо них та їх суб'єктів стосовно використання та залучення названих факторів у господарську діяльність, виробничий процес. У цілому мова йде про природні ресурси, енергоносії, грошові кошти, об'єкти інтелектуальної власності у формі інноваційних продуктів, трудову спроможність громадян тощо. Елементом економічної системи є і сам підприємець — суб'єкт господарювання, що власне і компонує фактори виробництва в межах організованої ним підприємницької діяльності. Окремим елементом системи є безперечно споживачі, яким можуть бути властиві дезінтегрованість або організованість, вимогливість та схильність до проведення власної споживчої політики на ринку або пасивність тощо. Звичайно, окремий сегмент економічної системи утворює держава, інші суб'єкти публічної влади, що через систему владних (організаційно-господарських) відносин мають забезпечувати публічні інтереси в механізмі функціонування такої системи та забезпечувати правовий господарський порядок як такий.

Звісно, розробники Господарського кодексу України були свідомі щодо проблеми співвідношення категорій «економічні відносини» та «господарсько-правове їх регулювання». Не випадково визначення правового господарського порядку у ст. 5 ГК України підкріплено посиленням на конкретні конституційно-правові засадничі положення, а до змісту основних напрямів економічної політики держави, відповідно до ст. 10 ГК України, віднесено податкову, амортизаційну, валютну, також міститься вказівка на екологічну політику, що забезпечує

раціональне використання природних ресурсів та соціальну політику захисту прав споживачів, політику заробітної плати і доходів населення, політику зайнятості тощо. Разом з тим слід констатувати, що механізму змістовної і навіть дефінітивної конвергенції різногалузевого нормативного матеріалу в інтересах системного законодавчого забезпечення сфери економічних відносин як таких не створено.

Можливо, сьогодні названа проблема не набула необхідного рівня її свідомої актуалізації, для того, щоб хоча б у процесі організації законотворчих робіт створити комплексний міжгалузевий нормативний модуль «Економічне право». Як уявляється, найбільш актуальним міг би бути модуль саме «Макроекономічне право». Взагалі практичний сенс подібних або інших модулів інтеграції — систематизації різногалузевого нормативно-правового матеріалу полягає саме в досягненні цільової гармонізації регулювання складних, гетерогенних за природою, але цілісних та автономізованих суспільних відносин, об'єднаних межами окремого макрооб'єкта. Для цього передусім необхідно забезпечити системну взаємодію названих різногалузевих механізмів у напрямі визначених і спільних для них цілей правового впливу.

Особливої актуалізації така предметна інтеграція різногалузевого нормативного матеріалу набуває за умови наявної суспільно-політичної гостроти щодо відповідного комплексу суспільних відносин, що створює необхідність формування самостійної та виразної політики держави в цій сфері. У свою чергу, реалізація такої політики вимагає активізації управлінського впливу держави щодо відповідного об'єкта управління. Вказане є цілком справедливим стосовно проблеми «макроекономічного права» і власне — макроекономічних відносин, що актуалізують створення та функціонування комплексного й ефективного механізму державного регулювання економічних процесів.

Отже, міжгалузєва інтеграція може бути визначена як систематизація нормативно-правового масиву, що спрямована на забезпечення повноти та ефективності реалізації політики держави у визначеній сфері суспільних відносин шляхом необхідної для цього функціональної його структурованості, формування спільних цілей і такого, що відповідає їм, комплексу правових засобів. Процеси формування міжгалузевих нормативно-правових модулів мають сприяти процесам внутрішньосистемної правової уніфікації самих правових засобів, створенню нових механізмів їх взаємодії відповідно до завдань політики держави, а також створенню реальних комплексних міжгалузевих

інститутів, що можуть отримати форму відповідних міжгалузевих законодавчих актів.

У сфері функціонування економічних відносин можливим прикладом актуальності створення функціональних полігалузевих нормативно-правових модулів може виявитись, наприклад, проблема морегосподарського комплексу та відповідно — морської політики держави, які безперечно являють собою макрооб'єкти управлінського та правового впливу з боку держави. Адже в єдиному комплексі, узгоджено мають функціонувати правові інститути, підгалузі і навіть галузі законодавства, що регулюють діяльність у сфері морських та річкових перевезень вантажів та пасажирів, суднобудування та судноремонту, рибного господарства, видобування корисних копалин на морському шельфі, рекреаційної та туристичної діяльності, альтернативної енергетики, екологічної безпеки, транспортної портової інфраструктури тощо. І якщо регулювання суспільних відносин на мікрорівні за своєю галузевою приналежністю може залишатися достатньо автономізованим одне від одного, макроекономічне регулювання вимагає від нормативного забезпечення єдності, системності, адже його найвища мета за рахунок використання потенціалу узгодженості між його складовими — досягти загального синергетичного ефекту, наприклад, значної активізації господарської діяльності в усьому морегосподарському комплексі. Адже названий тип регулювання передбачає застосування і засобів стимулювання приватної ініціативи, приватних інвестицій і засобів державного регулювання, передбачених алгоритмами реалізації державної політики в цій сфері, залучення державних ресурсів шляхом реалізації цільових державних програм, реалізації потенціалу державно-приватного партнерства, а також програмування узгодженого розвитку усіх секторів визначеного господарського комплексу і багато іншого. Звичайно, можна покладатись на невидиму руку ринку і посилатись на екстраординарний досвід окремих компаній, таких як «Нібулон», що відроджує річковий флот зернових перевезень на Дніпрі, виступає замовником десятків і десятків суден на Миколаївському суднобудівному підприємстві «Океан», яке, до речі, змінивши цілу низку власників, зараз розбудовує річні термінали та елеватори для погрузки на експорт українського зерна тощо<sup>1</sup>. Однак за прозорі та суспільно орієнтованої державної політики щодо питання розвитку

<sup>1</sup> Бироваш М. Аграрний № 1 / М. Бироваш // Кореспондент. – 2012. – 20 июля. – С. 26–29.

морегосподарського комплексу України можна тільки здогадуватись, якої результативності досягла б названа та інші компанії у своєму розвитку як і весь морегосподарський комплекс за таких умов.

Отже, створення модулів різногалузевого комплексного нормативно-правового регулювання макроекономічних об'єктів, на першому етапі могло б мати віртуальний характер, що було б особливо важливо для підвищення якісної ефективності самого законотворчого процесу. Однак на другому етапі можна було б ставити питання про окрему практичну форму реалізації віртуальної нормативної інтеграції, а саме, через прийняття цілої низки різногалузевих комплексних законів України, об'єктом регулювання яких могли б бути окремі сектори та окремі кластери в національній економіці, розвиток яких набуває значення мультиплікатора. (В результаті можна було б сподіватися, з огляду на сказане, на прийняття Закону України «Про розвиток морегосподарського комплексу України» тощо).

У цьому контексті макроекономічне право, як функціональний системний полігалузевий нормативно-правовий модуль у системі координат національного права, має своїм призначенням структурно об'єднати відповідні господарські, аграрні, фінансові, трудові, соціально-забезпечувальні правові інститути, що в єдиному макромеханізмі правового регулювання повинні забезпечити державі проведення ефективної макроекономічної політики, спрямованої на підтримання шляхом активного державного регулювання необхідних внутрішніх та зовнішніх балансів та інших макроекономічних властивостей функціонування національної економічної системи. (Симптоматичним є використання законодавцем у тексті ст. 5 ГК України словосполучення «державне регулювання макроекономічних процесів».)

Макроекономічна політика держави своєю діяльністю впливає на стан агрегатних показників функціонування економіки через корекцію різноманітних мікропроцесів, що, у свою чергу, визначають стан сукупного платоспроможного попиту, сукупних заощаджень та накопичень інвестиційних ресурсів, динаміки зростання конкурентоспроможності товарів та послуг, масштабів експортно-імпоротної діяльності, рівня безробіття та якості трудових ресурсів тощо. Така політика враховує також загальні властивості національного економічного організму, такі, як технологічний рівень виробництва, стан монополізації внутрішніх ринків, ступінь інтегрованості у світову економіку, особливості циклічних процесів у вітчизняній економіці тощо. Саме у сфері

макроекономічних відносин реалізується, хоча і не вся, але значна частина напрямів економічної політики, зокрема, грошово-кредитної, бюджетної, податкової, структурно-галузевої, інвестиційної, антиінфляційної, зайнятості, зростання внутрішнього ринку тощо, що власне і мають сукупно забезпечити макроекономічну рівновагу.

Слід зауважити, що і державне регулювання економічних процесів доцільно розподіляти на мікро- та макрорівневе, хоча такий розподіл є досить умовним. Так, мікрорівневе державне регулювання має індивідуальний характер та реалізується через механізм організаційно-господарських відносин, одним із суб'єктів якого і є безпосередній суб'єкт господарювання. Саме він має у процесі організації або здійснення власної господарської діяльності особисто забезпечити ті чи інші публічні інтереси. У той же час на макрорівні державне регулювання хоча також може мати у складі відповідних правовідносин суб'єктів господарювання, але кінцевою його метою є мультиплікаційні ефекти, що виявляють себе на макроекономічному рівні через активізацію чи гальмування господарської діяльності великої кількості інших суб'єктів господарювання, що не є безпосередніми учасниками названих відносин. Власне мова йде про систему активних відносин між державною та суспільною організацією економічного життя, у яких держава повною мірою використовує свої суверенні права, реалізує владний характер впливу на суспільні відносини. Таким чином, маємо всі підстави для максимально відповідального і водночас творчого конструювання системи правового забезпечення цих відносин.

Тому логічним етапом подібного розвитку правової політики держави могла б стати розробка та прийняття Кодексу макроекономічного регулювання в Україні. Слід визнати, що незважаючи на реальне існування Господарського кодексу України, Податкового кодексу України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про Національний банк України», законодавства у сфері валютного регулювання, про захист економічної конкуренції, про розроблення програм економічного розвитку та багато інших, система макроекономічного регулювання залишається не тільки розподіленою між господарським, адміністративним, фінансовим (податковим) законодавством, але і значною мірою законодавчо не забезпеченою. Адже в цілому ряді випадків законодавець лише встановлює можливість застосування тих чи інших макроекономічних регуляторів та конкретні органи держави, до компетенції яких входить використання відповідних повноважень.

Так, Законом України «Про Національний банк України» тільки серед засобів грошово-кредитної політики у ст. 25, зокрема, передбачені такі інструменти макроекономічного регулювання, як:

- визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків;
- процентна політика;
- рефінансування комерційних банків;
- управління золотовалютними резервами, включаючи здійснення валютних інтервенцій;
- регулювання імпорту та експорту капіталу;
- емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними.

Макроекономічні інструменти, що реалізуються у сфері управління готівковим грошовим обігом згідно зі ст. 34 Закону України «Про Національний банк України», передбачають, зокрема, здійснення емісії гривні, а відповідно до ст. 36 цього Закону Національний банк України вживає заходів з регулювання курсу гривні щодо іноземних валют.

Разом з тим, виходячи із положень ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, слід констатувати наявність конституційно закріпленого алгоритму вимог до законодавчого наповнення правової регламентації діяльності держави. Законодавче забезпечення владної компетенції органів держави має включати нормативне наповнення усіх трьох основних елементів: правових підстав використання владних повноважень; встановлення меж використання таких повноважень, що зумовлені суспільним їх призначенням, та встановлення правових способів, включаючи механізми і процедури реалізації відповідних повноважень.

Отже, деталізація повноважень, зокрема НБУ, щодо використання засобів макроекономічного регулювання, що сама по собі, з огляду на суворість вимог ст. 19 Конституції України, є фрагментарною, крім цього, врегульована переважно на рівні підзаконних актів — постановами НБУ, що суперечить принципу конституційної законності.

Здійснення макроекономічного регулювання стану функціонування національної економічної системи зачіпає суспільні інтереси підприємців, споживачів, працівників, інвесторів, імпортерів, експортерів, громадян, що мають заощадження в банківських депозитах, суб'єктів господарювання, що планують власну діяльність на перспективу, тощо,

за яких необхідність детальної законодавчої урегульованості усіх аспектів такої діяльності держави є беззаперечною. Така визначеність може бути обґрунтована не тільки конституційно-правовими вимогами забезпечення елементарної законності діяльності держави, фактичними резонами такої постановки питання є також антикорупційні аспекти, вимоги унеможливлення прямого використання макроекономічного регулювання на користь тих чи інших олігархічних груп суб'єктів господарювання тощо. Усе це зрештою має сприяти відповідальному використанню владних повноважень держави у сфері економіки. Останнє зауваження особливо актуальне в умовах незрілості громадянського суспільства та недосконалості демократичних форм функціонування держави.

За великим рахунком, провали правового регулювання економічних відносин незмінно тягнуть за собою «провали демократії» та держави щодо матеріальної основи життєдіяльності суспільства. Адже обрані на визначений термін посадові особи вищих органів державної влади в умовах ескізного і фрагментарного правового забезпечення державного макроекономічного регулювання використовують його інструменти в тимчасових політично вмотивованих інтересах. Віддалені наслідки якості макроекономічного регулювання, як і в цілому впливу держави на стан національної економіки, виявляють себе вже за інших поколінь політичних і державних діячів і власне Українського народу. Отже, достатньо безвідповідально, непрозоро і навіть втаємничено в названих умовах, використовуючи механізми макроекономічного регулювання процесів національної економіки, можна створити:

- зовнішні та внутрішні державні борги, що лягатимуть тягарем на наступні покоління громадян України;

- виснаження природних ресурсів, що є об'єктом права власності Українського народу, на користь кількох десятків конкретних бенефіціарів, що залишає не тільки сьогоденне, а й прийдешні покоління громадян України із спустошеними фондами національного багатства;

- накопичення економічних проблем, особливо у сфері оновлення технічної інфраструктури, екологічного забруднення продуктивних територій, що потребують державних інвестицій, але які відкладаються і перекладаються на посадових осіб наступних каденцій державної влади;

- відсутність реального правонаступництва щодо Державних програм, що були започатковані попереднім складом політичного керівництва з боку нових складів Уряду та парламентської більшості;

– потурання масовій трудовій міграції громадян України до інших країн, що дозволяє тимчасово знімати гостроту безробіття, але створює в майбутньому надзвичайні небезпеки масової трудової міграції в Україну з країн Азії тощо.

Саме для того, щоб державні керівництво, регулювання, вплив, партнерство та інші форми взаємодії з економічною сферою мали зрозумілий, відповідальний, збалансований, прозорий та суспільно прийнятний характер і знаходились в межах вимог ст. 3 Конституції України щодо відповідності держави перед людиною за свою діяльність, вкрай необхідно створити сучасне законодавче забезпечення цих відносин. Таке забезпечення повинно визначати підстави застосування заходів макроекономічного регулювання як для ординарного підтримання необхідних параметрів балансування економічних процесів, так і антикризового та екстраординарного, зокрема у випадках активізації позаекономічних загроз національній економічній безпеці. Особливого значення набуває чітке визначення меж застосування такого регулювання як у сфері управління інфляційними процесами, щоб переваги контрольованої незначної інфляції не перетворились в інфляцію конфіскаційну, таку, що фактично дозволяє державі відмовитись від узятих на себе грошових зобов'язань у визначених обсягах. Аналогічно слід підходити також і до оподаткування, що за окремих умов свою фіскальну та регулюючу функції може змінювати на характер конфіскаційного оподаткування тощо. Таким чином, межі застосування регулюючих засобів мають бути обов'язково встановленими. Названим законодавством мають бути чітко визначені також підстави для відповідальності посадових осіб за результати застосованих засобів макрорегулювання, а в окремих випадках, можливо, і підстави для відшкодування збитків, що спричинені некваліфікованим державним менеджментом. Важливого значення набувають також досконалість та стабільність законодавчого забезпечення відповідних процедур, якими опосередковуються прийняття та реалізація рішень посадовими особами у сфері макроекономічного регулювання.

Насамкінець слід зазначити, що суспільство має право поставити під свій контроль названу сферу діяльності держави, зробити публічну макроекономічну владу в її особі нарешті зрозумілою, прозорою, відповідальною, перетворити її на ефективного учасника функціонування національної економічної системи в інтересах Українського народу.

**Задохайло Д. Экономическая система как органичный объект законодательного обеспечения**

Статья посвящена анализу проблемы целостности экономической системы как объекта правового регулирования и отраслевой ее раздробленности между отдельными отраслями права и законодательства. В качестве компромиссного варианта обеспечения системности и согласованности законодательного регулирования экономических отношений автор предлагает в процессе правотворческой деятельности создать условный модуль нормативного материала, который во взаимодействии между своими частями обеспечивает гармоничное функционирование экономической системы.

**Ключевые слова:** правовой хозяйственный порядок, предмет хозяйственно-правового регулирования, экономическая система, макроэкономика.

**Zadykhaylo D. Economic system as a united subject of legal regulation**

This article is devoted to the problem of determination of correlation between economic systems as a united subject of regulation and different branches of law in field of economic relationship. In the article paid attention to necessity of creation special united modules of regulations.

**Keywords:** legal commercial order, subject of commercial regulation, economic system.