УДК 346.51(477)

О. П. Подцерковний, канд. юрид. наук, доц.
І. П. Савук, аспірант

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та підприємницького права,
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ПЛАНУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу правових засад планування як найважливішій формі державного впливу на сферу господарювання. На підставі подань законодавства України, а також економічних умов господарювання запропоновані правові принципи системи планування економічних відносин в Україні.

Ключові слова: планування, принципи, правові засоби, соціально-економічний розвиток, Господарський кодекс України, ринкова економіка.

Творча роль нового права України має виявитися в усіх сферах суспільного життя. Однак є ланка, яка потребує цього *особливо гостро, — це сфера матеріального виробництва, економіка*. Оскільки необхідною умовою формування і функціонування змішаної економіки України є створення "єдиної внутрішньо узгодженої системи законодавчого регулювання економічних відносин" [1, 51], остільки підвищується роль правових засобів в утвердженні нових прогресивних механізмів господарювання. Зокрема мова йде про становлення сучасної системи планування як форми реалізації державного впливу на економіку.

Останнім часом цим питанням почали приділяти увагу науковці [5]. Чиновники високого рівня навіть завели мову про необхідність стратегічного планування законотворчих робіт [13, 3]. Однак, без належної уваги залишається питання про те, яким чином стикаються юридичні та економічні чинники планування господарської діяльності, на яких принципах має відбуватися їх поєднання? Вирішення цього питання має спрямувати право на вирішення нагальних проблем економіки.

Жорстке директивне планування, яке існувало за часів Союзу РСР ми залишили історії. Цей вияв прямого керівництва економікою є несумісним з положеннями Конституції України щодо рівного захисту прав суб'єктів права власності і господарювання (ст. 13), свободи підприємницької діяльності (ст. 42) тощо. Директивне або авторитарне планування було замінене на індикативне (від лат. indico "вказувати"). Основні важелі цього виду планування знаходять відображення у законодавстві більшості країн світу. Мамутов В. К. та Чувпило О. О. знаходять таку суть е цьому виді планування: "Визначаючи напрямки своєї економічної політики на плановий період, держава через свої центральні плануючі органи може створювати обставини, за яких приватним підприємствам прийнятніше закладати до своїх планів те, що відповідає цілям держави" [4, 208].

На жаль, на початковому етапі становлення української держави набула поширення думка про недоцільність планування господарської діяльності. Економічні програми та прогнози виявилися нікому не потрібними. Майже десятиріччя знадобилося українським реформаторам, щоб усвідомити, що держава має здійснювати управління економічними процесами, визначати пріоритетні напрямки реформування, розробляти та втілювати в життя програми соціально-економічного розвит-

© О. П. Подцерковний, І. П. Савук, 2005

ку країни, застосовувати загальносвітові прийоми у стимулювання певної спрямованості дій учасників господарювання.

Першим комплексним актом у цій галузі став Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23. 03. 2000 [2, 195], який установив державні засади прогнозування та програмування економічних відносин в Україні. На жаль, у більшості випадків положення Закону залишилися декларативними, позбавленими конкретних механізмів реалізації та засобів відповідальності. Крім того, вказаний Закон не торкнувся питань загальної категорії планування як засобу державного впливу на економіку, який включає прогнозування, програмування, визначення пріоритетів розвитку країни та інші складові.

Важливий крок у напрямку утвердження правових засад планування зробив Господарський кодекс України від 16. 01. 2003 р. (далі ГК України) [3, 144]. У ст. 11 ГК України визначаються напрямки, види та зміст державного планування. Аналізуючи таку форму державного впливу на економіку, не можна не помітити системну організуючу дію правила частини 10 цієї статті: "суб'єктам господарювання, які ігнорують суспільні інтереси, відображені в плані, не можуть надаватися пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності". Саме такі встановлення здатні узгодити приватні інтереси в сфері господарювання з публічними інтересами, не порушуючи індикативність (рекомендаційно-орієнтовний характер) державного планування та ринкових засад економіки. Саме такі уточнення наповнюють значенням пошук дієвих форм і методів державного впливу на економіку.

З огляду на новели ГК України, предметними стають роздуми навколо ролі правових засобів у становленні системи планування економіки та правових принципів планування, які мають знайти відображення у сучасному законодавстві України.

У період існування Союзу РСР, коли адміністративно-командна система заперечувала все те, що якимось чином її обмежувало, бюрократичний апарат не хотів та не міг допустити, щоб централізоване планове управління народним господарством було введено у рамки закону. Не проходила ідея не тільки "великої" кодифікації (прийняття Господарського кодексу), але й малої — наприклад, у вигляді Закону про планування.

А між тим, право відіграє значну роль у забезпеченні функціонування механізму планування. Ця роль, як відмічає О. Калинюк, обумовлена тим, що правовий фактор дозволяє розподілити і розмежувати збір, обробку та спрямування результатів аналізу інформації за рівнями управлінської структури; раціонально побудувати систему прийняття програм та точно співвіднести її з системою відповідальності; визначити нормативні межі свободи відповідних осіб, які розробляють та приймають той чи інший план (програму), з тим, щоб не припускати свавілля, з одного боку, а з іншого — обмеження ініціативи; розподілити найбільш доцільно в процесі прийняття програм співвідношення експертної оцінки з діями посадових осіб, відповідальних за прийняття і реалізацію прийнятої до виконання відповідної програми; забезпечити чіткий розподіл функцій, прав та обов'язків, створити систему взаємозв'язків таких програм [6, 99]. Планування є економічним засобом досягнення суспільного господарського порядку. Однак для того, щоб бути регулятором господарських відносин, планування повинне отримати ту чи іншу "легалізацію" (закріплення в правових нормах, затвердження компетентними органами держави). Як пише В. Марущак, "правове регулювання планування є дзеркалом, у якому відбивається складна динаміка продуктивних сил і виробничих відносин, а також взаємозв'язок цих явищ" [14, 47].

Звичайно, слід врахувати, що й законодавче закріплення окремих заходів, наприклад, залучення великих сум до державного бюджету для зниження його дефіциту, без урахування дії економічних законів та прогнозування наслідків дії нормативних новел, не може дати позитивного результату. Так зокрема, прийняття рішення

про підвищення в минулому в Україні ставок оподаткування з ціллю скорочення дефіциту бюджету мало певний ризик отримання зворотного результату, що й сталося. Оскільки перевищення межі оподаткування підриває основи одержання прибутку, веде до спаду виробництва, а отже, і до зменшення бази оподаткування. Отже, планування як управлінській важіль економічного розвитку має спиратися на обґрунтовані та виважені юридичні акти.

Стан економічного явища, зокрема системи планування господарської діяльності, визначається, перш за все, характером його взаємодії з суспільством у цілому, політикою, державою, правом. Тому потрібен пошук системної рівноваги у цій взаємодії, щоб економіка почала виправдовувати соціальні сподівання. З урахуванням зазначеного можна вважати цілком прийнятною ідею німецького вченого Франца Бема — необхідно створити "економічну конституцію" суспільства, яка б організувала економіку за допомогою права таким чином, щоб вона не була ані "паном", ані "рабом" держави [7, 62].

Кардинальні зміни у господарських відносинах, різноманітність форм власності, перехід на договірні відносини об'єктивно змінюють функції планування; директивне планування повинно замінити науково обґрунтоване індикативне планування, яке має будуватися за законодавчо закріпленими принципами.

Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23. 03. 2000 [2, 195] в ст. 2 закріпив правові принципи, за якими має базуватися державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: принципи **цілісності**, **об'єктивності**, **науковості**, **гласності**, **самостійності**, **рівності**, **дотримання загальнодержавних інтересів**.

Проте, як показує практика реалізації цього закону, цих принципів недостатньо для утворення ефективного правового поля в сфері планування господарської діяльності.

Зокрема, принципи науковості та об'єктивності, що наведені у законі, відтворюють механічну, тобто процедурну характеристику процесу планування, але не зв'язують ці основні засади елементом змістовного характеру. Саме цим елементом має виступити принцип доцільності та інші принципи, про які йдеться нижче.

І. Принцип доцільності передбачає обґрунтовану необхідність планування державою тієї чи іншої сфери господарської діяльності з цілями вирішення конкретних наявних проблем. *По-перше*, в цьому випадку мова йде про необхідність обґрунтування: чому виникла проблема не може бути вирішена за допомогою саморегулюючих ринкових механізмів, а повинне мати місце державне регулювання. Це, в свою чергу, передбачає визначення та аналіз усіх прийнятних альтернативних способів досягнення поставленої мети, в тому числі, тих із них, які не припускають безпосереднього державного втручання. *По-друге*, необхідне співвідношення механізму виконання того чи іншого плану з передбачуваним результатом, оцінка можливих негативних та непередбачуваних наслідків реалізації плану.

ІІ. Принцип науковості передбачений вищевказаним Законом "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України". Проте його зміст має ґрунтуватися не тільки на констатації необхідності наукової основи програм та прогнозних документів. Має бути виписаний конкретний механізм, що дозволяє пов'язати процедуру напрацювання планів з науковими розробками. Зокрема, нагальним є запровадження норми про обов'язкову наукову експертизу регуляторних актів у сфері господарювання та програм соціально-економічного розвитку України. Планування господарської діяльності лише тоді буде давати необхідний корисний результат, коли у планах будуть відображені досягнення науки і техніки, будуть враховуватися й використовуватися норми права та економічні закони.

III. Принцип збалансованості або поєднання приватних та публічних інтересів у процесі планування

В умовах виникнення та розвитку підприємництва сьогоденна Україна знаходиться у пошуках власного балансу ринкового господарства, яке повинне розвиватися на основі саморегулювання і державного регулювання економіки; погодження інтересів окремих осіб, колективів та всього суспільства. Оскільки головне у економічній вертикалі — відносини партнерства між органами державного управління і суб'єктами господарської діяльності. Владний елемент у цих відносинах не зникає, він наявний в них, але його зосередженням є не орган державного управління (що вважалось природним в командно-адміністративній системі), а суспільний господарський порядок. Сторони вертикальних господарських відносин однаково підпорядковані цьому порядку. Причому, як визначає Г. Л. Знаменський, у такому випадку виникає два варіанти такого підпорядкування. *Перший* з них, коли та чи інша вимога порядку виражається у прямій формі в нормах господарського законодавства, тоді підкорення вважається, безумовно, обов'язковим для обох сторін. *Другий варіант*: коли вимога порядку має форму прийнятого компетентним державним органом економічного рішення (наприклад, у показниках індикативного плану, у позиціях якоїсь програми, у державному замовленні і т. ін.). Тоді підпорядкування вважається безумовним для органа державного управління, а для суб'єкта господарювання — умовним, бо реалізується на добровільній основі, з урахуванням інтересів цього суб'єкта [11, 55]. Як відмічає К. Д. Ушинський: "Юридичні закони мають за мету — розділити економічні інтереси членів держави так, щоб вони, досягаючи кожен свого інтересу, досягали разом з тим економічного інтересу усього народу; а з іншого боку — з'єднати ці економічні інтереси так, щоб кожен член народу, досягаючи цього загального господарського інтересу, найбільш повно досягав свого власного" [8, 208].

IV. Принцип забезпеченості фінансовими ресурсами

На жаль, значна кількість програм реформування економіки України, що приймаються сьогодні, часто не реалізується у житті, залишається лише на папері. Серед багатьох причин цього є проблема недостатності коштів у бюджеті, необхідних для реалізації програм, серед яких є дійсно доцільні для розвитку економіки України. Тому при прийнятті економічної програми важливо оцінити можливість впровадження та виконання її вимог у залежності від наявних ресурсів. Хоча, на думку окремих дослідників, самі міністерства та відомства не зацікавлені у повному фінансуванні очолюваних ними програм, оскільки погані результати реалізації таких програм легко списати на недофінансування [9, 20].

Слід також відмітити, що при державному директивному плануванні в СРСР домінуючим вважався фінансовий тип планування, який полягав у тому, що при реалізації планових цілей розвитку народного господарства розподіл фінансів зумовлює динаміку і пропорції матеріальних ресурсів. Як констатував в одній із своїх доповідей голова Всесоюзної Ради Народного господарства: "Вплив державного планового початку полягає в тому, що ми можливу кількість коштів з нашого бюджету вкладаємо у відновлення нашого транспорту та електрифікацію країни, прагнучи утримати не тільки необхідну відповідність з легкою індустрією, але й створити передумови подальшого розвитку промисловості." [10, 284]. Відомо, що в подальшому — і до, і після другої світової війни — фінансове макропланування використовувалося у господарській практиці всіх розвинутих капіталістичних країнах, перетворилося в один з елементів державного регулювання економіки [3, 211].

Відповідне порівняння категорично не на користь України, де скорочення державних витрат сьогодні офіційно є, по суті, критерієм ефективності усієї урядової економічної, у тому числі бюджетно-фінансової, політики. А між тим, відродження фінансового макропланування в тих чи інших історично апробованих світовою та

вітчизняною практикою формах є необхідною передумовою для ефективної реалізації антикризово-реформаційних програм в Україні.

V. Принцип ефективності передбачає забезпечення досягнення внаслідок реалізації плану максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних затрат ресурсів. Однак це не означає скорочення державних видатків, необхідних для реалізації тієї чи іншої програми, про що вже зазначалося вище. Мається на увазі цілеспрямоване, обґрунтоване витрачання коштів для реалізації такої програми, яка розроблена з урахуванням різних варіантів її здійснення, з пошуком найбільш оптимального варіанту.

VI. Принцип органічної єдності планів

Сутність цього принципу зводиться до того, що ефективність окремо взятого плану можлива лише в тому випадку, коли всі ті плани, програми, які прийняті компетентними державними органами, знаходяться між собою у ланцюжковому взаємозв'язку, не суперечать один одному. Плани мають сприяти розвитку економіки країни в певному напрямку, який визначений економічною політикою держави. Крім того, органічна єдність планів сприяє попередженню виникнення такої ситуації, коли множинність напрямків програмного регулювання у поєднанні з низьким рівнем програмного та міжпрограмного узгодження призводить лише до розпорошування коштів.

Використання правових засобів у процесі планування господарської діяльності (в тому числі правових принципів) є стартом у досягненні господарського порядку. Саме законодавство здатне чітко визначити засади і зміст, шляхи та засоби становлення та розвитку економіки. Як зазначає В. Коростей, "ринкова економіка за формою та змістом є правовою, а за метою і завданням, досягненням кінцевих результатів — господарською" [12, 5]. *Прийшов час прагматичного ставлення до правових засобів організації економіки:* якраз ці засоби покажуть, наскільки здатні вони забезпечувати підвищення рівня суспільного виробництва та сприяти економічному піднесенню нації.

Звичайно, слід мати на увазі, що, яку б економічну та правову силу не мала держава, вона не повинна переступати межу, за якою можливе позбавлення прав господарюючих суб'єктів на вільне підприємництво: воно має забезпечуватися *системою демократичних інститутів*.

Планування не є панацеєю від усіх злиднів. Проте його системна організація здатна зробити ефективними державні заходи в сфері реформування економіки.

Література

1. Клукчи Д. Государство, бизнес, экономика // США: Экономика. Политика. Идеология. — 1995. — №9. — С. 51-52.

2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року N 1602-III // Відомості Верховної Ради. — 2000. — N 25. — ст. 195.

3. Господарський кодекс України: прийнятий Верховною Радою України 16. 01. 2003 // Відомості Верховної Ради України. — 2003 — № 18-22. — Ст. 144

4. Мамутов В. К., Чувпило О. О. Господарче право зарубіжних країн. — Київ: Ділова Україна, 1996. — 352 с.

5. Мамутов В. К., Чувпило О. О. Господарче право зарубіжних країн. — Київ: Ділова Україна, 1996. — 352 с; Марущак В. Правове регулювання планування змішаної економіки. Ч. 1. — Одеса: ОФ УАДУ, 2001; Вакарін С. Організаційно-правові питання реформування державного управління в сфері економіки України // Право України — 2000 — №10 — С. 40; Ластовецький А. Державне регулювання у ринковій економіці // Підприємництво, господарство, право — 2003 — №6 — С. 130; Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки — К., 2000.

6. Калинюк О. Социально-управленческая природа права // Юридический вестник. — 1997. — №4. — С. 98-100.

7. Трофимова И. Крупные корпорации и эффективность экономики // Мировые экономические и международные отношения. — 1992. — №9. — С. 62.

8. Ушинский К. Д. О камеральном образовании // Ушинский К. Д. Собр. соч. — М., Л., 1948. — Т. 1. — С. 208-209.

9. Симачев Ю, Саколова А., Горст М. Стали ли федеральніе целевіе программі инструментом государственной промышленной политики? // Российский экономический журнал. — 2002. — №8. — С. 21-28.

10. Рыков А. И. Избранные произведения. — М.: "Экономика", 1990. — 231 с.

11. Знаменский Г. Л. Хозяйственное законодательство Украины. — К., Наукова Думка. — 1996. — С. 62.

12. Коростей В. Правовая инфраструктура экономики // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2000. — №11. — С. 3-6.

13. От стратегической цели — к общему стратегическому планированию / Интервью с Министром по связям с Верховной Радой Иваном Ткаленко // Голос Украины № 165 от 4 сентября 2003 г. — С. 3.

14. Марущак В. П. Державне управління: планування і ринок — К.: Вид-воУАДУ, 1998. — 168 с.

О. П. Подцерковный,
И. П. Савук

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра административного и предпринимательского права,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

РЕЗЮМЕ

Правовые начала планирования как важнейшей формы государственного воздействия на экономику требуют определения в законодательстве. Следует закрепить на законодательном уровне такие правовые принципы планирования: *целесообразность, научность, сбалансированность или сочетание частных и публичных интересов в процессе планирования, обеспечение финансовыми ресурсами, эффективность, органическое единство планов*. Это позволит согласовать экономические условия и правовые инструменты в сфере планирования хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: планирование, принципы, правовые средства, социально-экономическое развитие, Хозяйственный кодекс Украины, рыночная экономика.