
В.О.Мандибура, д-р. екон. наук

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА СКЛАДОВА ІНСТИТУЦІЙНОЇ АРХІТЕКТОНІКИ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

Розглянуто зміст нормативно-правової складової інституційної архітектури державної форми власності. На основі узагальнення світового досвіду розкрито аспекти юридичного забезпечення функціонування інституту державної власності, а також запропоновано заходи її правового захисту у вітчизняній економіці.

Сьогодні, коли в Україні відбувається складний процес трансформації соціально-економічної системи, виникає нагальна потреба поглибленого дослідження державної власності і, зокрема, її складної інституційної архітектури. При цьому вкрай важливо критично проаналізувати світовий досвід діяльності держави як власника (оскільки присутність держави в економіці як власника є типовим явищем для всіх країн розвинутої ринкової економіки) і дослідити закономірності розвитку інституційної архітектури державної власності, передусім існуючі тенденції формування і розвитку нормативної бази її правової регламентації.

При цьому в науковому аналізі неприпустимими є дві полярно протилежні позиції: апологетика тотального одержавлення економічної системи; оспікування абсолютного монополізму приватної власності. Тобто має йтися про необхідність формування науково обґрунтованого уявлення про роль і місце державної власності у системі соціально-економічних відносин сучасного суспільства та її інституційну архітектуру. У той самий час слід констатувати, що останнє питання на сьогодні фактично залишається майже не дослідженим¹.

Загальні аспекти нормативно-правового забезпечення потреб функціонування інституту власності

Реальне право власності за своїм об'єктивним змістом і формою відображення не залежить від держави й законодавства. Державне регулювання відносин власності за допомогою законів надає цьому праву лише суспільне визнання, офіційно дозволу і захищену державою форму взаємодії суб'єктів економічних відносин. Тим самим право власності набуває того вигляду, в

¹ Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. – К., 2001. – С. 114–165; Мандибура В. Правові форми державної власності в умовах ринкової економіки // Віче. – 1995. – № 12. – С. 13–14.

якому воно існує емпірично, й у такому вигляді воно доступне для безпосереднього спостереження.

Право власності аналізується переважно як реальна юридична форма регламентації її буття, що адекватне економічним процесам, об'єктивним і не залежним від волі людей. Такий метод зумовлює дослідження власності в динаміці як системи правових, вольових відносин, які постійно виникають, існують і припиняються внаслідок реальних процесів відтворення.

Юридична компонента відносин власності за своїм характером є формою відображення свідомо-вольових і конкретно-історичних умов економічного існування приватної та публічної власності. Тобто у відносинах власності ми маємо феномен діалектичного поєднання двох умов: з *одного боку*, ставлення до засобів виробництва як до своїх чи чужих характеризує власність як економічну категорію, оскільки саме цим вихідним ставленням зумовлений історичний характер способу виробництва, який передусім визначається способом поєднання робочої сили з засобами виробництва і саме ця складова відносин характеризує основну домінанту процесу суспільного відтворення. З *іншого боку*, специфічною ознакою різниці матеріальних речей і, перш за все, засобів виробництва, що існують як свої або чужі, є свідомо-вольовий та відповідальний момент ставлення до об'єктів приватної або публічної власності тих чи інших суб'єктів, що діють в історично визначеному суспільному середовищі.

Інституційний захист прав суб'єктів власності, підпорядкування суб'єктів економічних відносин загальним формальним і неформальним правилам поведінки складає одну з необхідних умов забезпечення процесу суспільного відтворення. Ця умова у системно організованому суспільстві може бути здійснена переважно через систему державного законодавства, яке встановлює загальні правові норми, що або відповідають консенсусно-оптимізованим інтересам усього суспільного загалу, або підпорядковуються реалізації інтересів політично пануючих суспільних асоціацій (класів, корпоративних угруповань, соціальних верств, кланових та мафіозних груп тощо) і осіб, що їх представляють в органах законодавчої влади. Зазначені інтереси самостійно зовнішньо відображаються у соціально свідомій і систематизованій формі, тобто у вигляді державного законодавчого акту.

Законодавча форма волевиявлення пануючої в суспільстві політичної сили віддзеркалює внутрішні класові й міжкласові суперечності та відповідний опір, який чиниться з боку інших суспільних верств, вплив низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Характер правових норм визначається безпосередньо характером пануючих у суспільстві економічних інтересів та їх реалізації у державній політиці.

Важливо зазначити, що, на відміну від права, державна політика є більш рухомою, тобто здатною до швидкого реагування на зміни в пріоритетах домінуючих економічних інтересів. Проте навіть під впливом змін, що відбуваються, політика до певного часу може здійснюватись за збереження існуючих правових норм, переважно ігноруючи їх. Можливо також, що та сама державна політика стосовно економіки може втілюватися в життя в різних законодавчих формах.

Оскільки норми права творяться під безпосереднім впливом політики держави, законодавство не може швидше реагувати на відповідні зміни в ній, ніж це зумовлюється розвитком об'єктивних економічних процесів і відносин. При цьому, як форма свідомого віддзеркалення економіки, право перебуває під тиском суспільної свідомості. Надзвичайний вплив має позитивне або негативне ставлення певних верств населення до чинного законодавства та їх активна позиція щодо реалізації корисних для них трансформацій у правовій системі шляхом внесення відповідних змін у проекти нових законів, що розробляються і затверджуються законодавчо-представницькою владою.

Значний вплив на право має не лише політичний імпульс, а й характер існуючих у суспільстві етнічно-національних, морально-етичних, релігійних або атеїстичних відносин, а також правова ідеологія, яка більшою мірою перебуває під впливом причин, що лежать поза межами конкретної економічної системи.

Правова ідеологія формується під сильним впливом корпоративної волі юристів та їх традиційних, створених ще в попередні періоди поглядів на право. Це сприяє укріпленню консерватизму у законодавстві. І тільки під впливом політичного тиску відбувається повний (аж до протилежного) перегляд правової доктрини, і бути консерватором стає не тільки не модно, але й політично небезпечно.

Також на правове регулювання власності впливають чиновники апарату державних органів влади. Бюрократія як особливий соціальний прошарок суспільства не тільки має власні специфічні (у тому числі економічні) інтереси, але також широкі можливості їх реалізації, більшою або меншою мірою здійснюючи вплив на рішення органів вищої державної влади.

Саме завдяки законодавчому регулюванню діяльність суб'єктів власності та інших учасників виробництва ставиться у певні межі, спрямовується у русло, що відповідає пануючим інтересам у державі.

Стосовно економічної сфери життя суспільства, за умови його еволюційного розвитку (на відміну від революційного), головне призначення права як загального кодексу поведінки суб'єктів суспільного життя полягає у захисті існуючої (передусім плануючої) форми власності та у регламентації дій людей як учасників процесу суспільного відтворення. Законодавство додає до фактичних правових відносин власності або її юридичної форми суттєво новий момент. Вони стають відносинами, що регулюються державою й спираються на її силу та суспільний авторитет.

Безпосередньо факт власності свідчить про перебування певного матеріального об'єкта у виключній владі певних осіб, а правові норми, що регулюють вольові відносини власності, визначають, які дії і за яких умов власник згідно з установленими державою законами може або повинен здійснювати. Кожен персоніфікований або асоційований власник стає суб'єктом права, яке захищається державою, що наділена абсолютним правом на застосування сили для збереження існуючого ладу.

Якщо не торкатись активних дій держави, спрямованих на зміну фактично існуючих економічних відносин (що можливо лише за умови створення

нового державно-політичного устрою внаслідок революції або контрреволюції), то, спираючись на державну владу, право власності просто фіксує сукупні результати розподілу матеріального багатства, що створене завдяки процесу суспільного відтворення. Це право гарантує, що ніхто за своїм особистим або асоційовано організованим свавіллям не зможе всупереч волі власника порушувати його владу над відповідними майновими об'єктами.

Визначена об'єктивними умовами і процесами відтворення юридична форма власності законодавчо виявляється не тільки в інституті власності. Здійснення права власності у реальних процесах виробництва зумовлює юридичну можливість укладати різноманітні підприємницькі угоди, включаючи, наприклад, договір про оренду землі або майна, найм робочої сили, отримання у вигляді кредиту певної грошової суми тощо. До права власності у такому розумінні належить сукупність усіх норм, що регулюють дії власників і їх майнові відносини з іншими особами. Практично це уможливорює зміни правового регулювання фактичних відносин власності шляхом установлення норм, що належать, наприклад, до тих чи інших договорів, угод, при цьому не торкаючись правових норм, що складають у сукупності юридичний інститут власності. До того ж слід зазначити, власність як реальна юридична форма охоплює всі норми, що регулюють майнові відносини в усій їх повноті і розмаїтті.

Основні тенденції еволюційного розвитку юридичних форм державної власності в умовах ринкової економіки

Головною метою реформування державної власності в процесі суспільної трансформації має бути подолання всіх форм відчуження виробників від засобів та результатів виробництва, до якого (відчуження) призвело тотальне одержавлення відносин привласнення–присвоєння, що мало місце за радянських часів. Можна погодитися з думкою В.Рибалкіна і І.Лазні, що має йтися "про реформування державної власності у такій формі спільної та приватної власності на засоби виробництва, які відповідають реальному рівню усупільнення праці й виробництва в різних сферах і галузях економіки та базуються на принципі єдності праці й власності як такому принципі, що забезпечує найвищу ефективність виробництва та соціальну справедливість у суспільстві. Засобами досягнення цієї головної мети є демонополізація, роздержавлення і приватизація державної власності"².

Головним негативом зазначеного процесу стало те, що з самого початку економічних перетворень в Україні в процесі їх інституційного, перш за все законодавчого, забезпечення була проігнорована одна з головних умов реформування: система правового регулювання і державного контролю за ринковим середовищем повинна була формуватись раніше, ніж розгорнувся процес створення нових форм власності, їх організаційних структур та механізмів функціонування. Саме тому теоретичне узагальнення досвіду інституційного забезпечення публічно-правового регулювання господарської діяльності в країнах розвинутої ринкової економіки, вивчення досвіду й особли-

² Рибалкін В. О., Лазня І. В. Теорія власності. – К., 2000. – С. 139.

востей правового забезпечення функціонування в цих країнах державної форми власності, зіставлення в цьому плані світової і вітчизняної практики і втілення цього досвіду, набутого в умовах еволюції економічної системи, є особливо актуальними. Актуальність посилиться, якщо врахувати, що в сучасній економічній та юридичній науковій літературі зазначені питання ще й досі не знайшли належного висвітлення.

Як уже зазначалось, одним із суттєвих моментів, який характеризує економіку будь-якої країни з розвинутою ринковою економікою, є те, що держава безпосередньо стає власником дедалі більше зростаючої частини капіталу суспільства (від 10 до 40 і більше відсотків національного багатства).

За своїм соціально-економічним змістом і особливостями правової форми існування державна власність є незрівнянно складнішим явищем, ніж традиційна приватна власність. Як конкретне системно інтегроване ціле державна власність охоплює широке коло державно-політичних і державно-правових відносин, економічний зміст яких визначається об'єктивними процесами виробництва й обігу суспільного капіталу. Механізм відтворення останнього ж, звичайно, якісно ускладнюється в умовах розвитку сучасних ринкових відносин.

Важливо мати на увазі, що державна власність у країнах розвинутої ринкової економіки (на відміну від постсоціалістичних країн) є результатом досить тривалого історичного розвитку. Її генезис у всіх його конкретно-історичних рисах визначався дією багатьох чинників. Але незмінно стійку основу цього поступового процесу складає внутрішня ринкова тенденція об'єктивного якісного розвитку приватної власності, яка передусім відображається у виникненні і розвитку різних форм кооперованого та асоційованого приватного капіталу.

Суспільний характер капіталу, що належить державі, фіксується передусім в юридичних формах його існування. З'ясування особливостей цих форм служить передумовою наукового усвідомлення можливостей співіснування і взаємодії в ринковій економіці приватної і державної форм власності.

Асоційованому капіталу, що функціонує у формі групової або акціонерної власності з точки зору правових відносин притаманні такі найсуттєвіші ознаки: 1) капітал, що існує у формах як матеріальній (засоби виробництва), так і в грошовій, належить більш або менш значній кількості фізичних осіб і є об'єктом виключно часткового (приватно-пайового) володіння кожного індивідуального власника цього асоційованого капіталу; 2) існує формальна свобода вольових дій цих осіб як товаровиробників щодо належних їм матеріальних благ і грошей (за винятком незначних обмежень, визначених законодавством); 3) економічно-правові відносини власників капіталів в процесі суспільного відтворення мають характер формальної рівності незалежно від особистої частки в сукупному капіталі.

Правовим відносинам, що регулюють власність на державний капітал, притаманні якісно інші риси. Держава як суб'єктом власності, на відміну від приватного власника капіталу, виступає не як окремий індивідуум, а як особливий управлінський апарат, що розпоряджається відповідним майном (коштами). Оскільки засоби і продукти виробництва, що складають суспільний капітал, персоніфікуються в особі держави, об'єднуються в єдиний національний

майновий фонд, то тим самим держава усуває форму майнової власності, яка характерна для приватної власності як такої.

Держава як суб'єкт власності розподіляє свою власність (майно) серед різних органів управління державними підприємствами, установами і організаціями. Єдине державне майно фактично і юридично поділяється на відносно відокремлені одна від одної частини. Але це вже не та майнова відокремленість, що характерна для юридичної форми приватної або корпоративної власності.

Кожний окремий орган держави, кожне окреме державне підприємство або установа в країнах розвиненої ринкової економіки, на відміну від індивідуального власника, позбавлені виключної, всеосяжної влади над тими об'єктами, що перебувають в їх безпосередньому розпорядженні, підпорядкуванні чи користуванні. Якщо приватний власник може за власним розсудом і бажанням розпоряджатися належним йому майном чи грошми, то державна установа чи підприємство, що має статус юридичної особи, керуються розпорядженнями вищих органів державного управління і влади. Це означає, що майновими об'єктами в таких випадках розпоряджається не одна визначена особа (окреме підприємство чи установа як юридична особа), а багато осіб, які перебувають у відносинах ієрархічної підпорядкованості. Таким чином, суб'єкт державного капіталу є юридично полісуб'єктивним.

Найвищий ступінь юридичного усупільнення, характерний для казни, – власність на гроші, що сконцентровані в бюджеті держави. За історичною традицією найважливіші акти, пов'язані з розпорядженням цією частиною власності держави (грошовими ресурсами), здійснюються вищими органами державної влади. Але в межах, установлених законом, державні відомства, підприємства й установи можуть відносно самостійно розпоряджатися наданою їм часткою доходів державного бюджету. З цією історично-первинною формою державної власності пов'язана власність держави на певну частину банківського капіталу. Відомо, що приватні банки, маючи власний грошовий капітал, фактично розпоряджаються також чужими грошовими капіталами і доходами. Коли банки внаслідок націоналізації переходять в руки держави, то безпосередньо об'єктами державної власності стають лише власні ресурси банків, завдяки чому держава отримує можливість фактично розпоряджатися і тими грошовими фондами, які належать клієнтам банків.

Історичний процес зростання одержавлення банківської системи супроводжувався концентрацією у власності держави значної частини коштів, вилучених із внутрішнього грошового обігу, або дорогоцінних металів, використання яких жорстко регламентується законодавством. Для безпосередньої грошової частки державного майна (це гроші, що сконцентровані в держбюджеті в кожний конкретний момент; власні капітали держбанків, запаси золота та інших дорогоцінних металів) характерний найвищий ступінь централізації, за якої відносно менше виражена юридична відокремленість відповідних установ і органів. У цій сфері найчіткіше виявлені відмінності державної власності від приватної з точки зору юридичної форми, тобто фактично здій-

снюваних і закріплених законодавством відносин володіння, розпорядження і користування об'єктами власності.

Указані відмінності менш чітко виражені в правових відносинах стосовно державної власності на виробничий капітал (засоби і продукти виробництва та фінанси). У тих сферах діяльності, де вже значний час державні органи виступали як безпосередні учасники господарського життя, історично була успадкована форма державної власності, аналогічна власності на грошове майно. Такі державні підприємства (наприклад, арсенали, залізниці, підприємства зв'язку тощо) звичайно фінансово не відокремлені від казни, оскільки їх доходи і витрати безпосередньо включаються до державного бюджету. Водночас така казенна форма державної власності в умовах сучасної ринкової економіки не має значного поширення.

Найтипівіша для країн розвинутої ринкової економіки є інша юридична форма державної власності, якій притаманне досить своєрідне правове становище підприємств, чий капітал є власністю держави. До цієї форми, домінуючої в системі державного капіталу, належать публічні корпорації, що, наприклад, у США мають назву урядових компаній, або у Франції – національних товариств. У зовнішніх відносинах на ринку вони, як і приватні акціонерні товариства, діють в умовах повної комерційної свободи, наділені статусом юридичних осіб, майново і фінансово відокремлених від державного бюджету. Держава не несе прямої економічної відповідальності щодо зобов'язань публічних корпорацій, а їх комерційні відносини з іншими агентами виробництва регулюються нормами цивільного права, для якого характерні формальна рівність і формальна свобода господарсько-комерційної діяльності сторін, а юридична регламентація цієї діяльності побудована на принципах заборони (тобто те, що не забороняється, дозволяється).

Водночас, без зайвого афішування, до старої правової форми (зовні подібної до юридичної форми власності акціонерних приватних компаній) був унесений суттєво новий момент. Належна державі публічна (урядова) корпорація у своїх діях так чи інакше обмежена волею державних органів, у підпорядкуванні і під наглядом контролю яких вона перебуває. Останнє регламентує господарську діяльність публічних корпорацій, включаючи розпорядження і використання державного капіталу (тобто регламентує забезпечення збереження, примноження і ефективне використання майна і фінансових ресурсів, визначення амортизаційних норм і затвердження обсягів капіталовкладень, обмеження рівня цін і контроль складових структури витрат виробництва, проміжного споживання тощо).

Успадковуючи правову форму акціонерних товариств, державні підприємства тим самим органічно включаються у загальну систему майнових відносин розвинутої ринкової економіки. Завдяки цьому держава отримує певні можливості для контролю за діяльністю тих чи інших приватних компаній за допомогою, наприклад, системи участі.

Разом із цим між державними публічними корпораціями і приватними акціонерними компаніями існують суттєві відмінності. Акціонерне товариство означає об'єднання більш або менш значного кола осіб, асоціацію окремих

приватних капіталів. Публічна ж корпорація за своєю соціально-економічною суттю – сукупна власність усього суспільного капіталу і безпосередньо виступає як один акціонер, яким є держава. Це можна стверджувати, навіть якщо акції розповсюджені між різними державними установами й підприємствами, адже володіння ними в кінцевому підсумку здійснює держава як єдине ціле, хоча й поділене на різні органи. Внаслідок цього втрачається навіть формальне значення загальних зборів акціонерів, без яких неможливе функціонування приватної акціонерної компанії.

Замість загальних зборів акціонерів, найвище право розпоряджатися майном публічної корпорації належить відповідному органу державного управління, яке призначає також вищу адміністрацію конкретної корпорації (генеральну дирекцію або правління, раду директорів або одноосібного адміністратора). Як і з формально-юридичного, так і з фактичного боку володіння, розпорядження і користування майном державної корпорації здійснюється на основі дії відповідних органів держави, які перебувають у відносинах державно-адміністративної підпорядкованості й субординації.

Інституційні особливості правового забезпечення функціонування державної власності в умовах сучасного ринку

На сьогоднішнє правове становище державного підприємства в країнах цивілізованої ринкової економіки характеризується двома ознаками. З одного боку, публічна корпорація діє як звичайне акціонерне товариство (юридична особа, що діє в системі приватного права). З іншого – вона не користується правом всеосяжного розпорядження своїм майном, оскільки обмежена волею органів держави (при цьому вона виступає вже не як приватна юридична особа). Відповідно до цього юридичне регулювання діяльності публічної корпорації здійснюється на основі як норм приватного (цивільного та торгово-комерційного кодексів), так і норм публічного права (адміністративно-господарських елементів правової системи), що передбачають обов'язковість підпорядкування розпорядженням вищої адміністрації та реалізації загальнонаціональних інтересів. Зазначене поширюється й на управління державними пакетами акцій приватних корпорацій.

Аналіз системи відносин і особливостей функціонування державної власності свідчить, що поле її юридичного забезпечення вступає в суперечність із класичним цивільним законодавством, яке найяскравіше втілене в цивільному кодексі Наполеона. Цим кодексом власність визначена як право приватної особи на виняткове користування і розпорядження належними їй речами.

Оскільки об'єктивно державна форма власності заперечує класичне приватне право, вона не може бути визначена, виходячи із старих уявлень про власність як винятково повну владу однієї особи щодо розпорядження та користування відповідним майном. Право власності на засоби й продукти виробництва належить не тільки конкретній публічній корпорації, а й відповідним органам державної влади й управління, які є генеральними розпорядниками і отримують цей юридичний статус як повноважні представники

народу. Таке право власності дедалі більше вступає у суперечність із чинним цивільним законодавством, яке свого часу повністю відповідало об'єктивним умовам ранньої стадії ринкового розвитку, але поступово перетворювалося на перепону на шляху розвитку нових й асоціативно більш високих ринкових форм власності.

Класичне цивільне законодавство залишається в розвинутих ринкових країнах формально чинним та переважним правом. Але з часом дедалі більше дається взнаки його невідповідність сучасним умовам господарського життя. Це відбувається тому, що та сфера діяльності державних підприємств, що пов'язана з їх адміністративними (передусім організаційно-розпорядчими) відносинами з вищими органами управління та економічного контролю, фактично повністю виходить з-під юрисдикції норм приватного права. Хоча комерційні зв'язки державних підприємств з іншими формами власності формально регламентуються юридичними нормами, встановленими ще в період первинного ринку вільної конкуренції, фактично старі правові форми дедалі більше на сьогодні наповнюються новим змістом. Це можна проілюструвати на прикладі тих змін, яких зазнає основна юридична форма взаємовідносин між приватними підприємствами – договір.

Як і інші форми власності, державні підприємства свої "горизонтальні" господарські зв'язки звичайно оформляють у договірній формі. Але старі правові норми, що традиційно регулюють договірні відносини, по суті, все більше перетворюються на свою протилежність. Не тільки за реальним змістом, а й з формального боку договір втрачає властиві йому специфічні ознаки – рівність і свободу виявлення волі сторін. Це відбувається тому, що держава з метою забезпечення своїх інтересів та безпеки взагалі забороняє укладання угод у певних галузях; диктує в багатьох випадках умови, на яких можуть укладатись угоди; може визнати недійсними деякі угоди або звільнити контрагента від відповідальності за невиконані зобов'язання, якщо договір порушує розпорядження державних органів тощо.

Більше того, сама договірна форма починає служити прикриттям фактичного підпорядкування одних форм власності іншим, оскільки таким шляхом можуть доводитись державою зобов'язання приватним власникам виробляти певну продукцію, продавати її за раніше встановленими цінами певному покупцеві тощо.

Держава, здійснюючи економічне програмування та регулювання, юридично не може давати обов'язкове доручення недержавним підприємствам, тому що останні протистоять їй як приватні або асоційовано-приватні власники. Але держава має право і нерідко на практиці використовує форму угоди для того, щоб юридично пов'язати приватне підприємство тими чи іншими зобов'язаннями, що впливають з урядових економічних програм та рішень.

Таким чином, фактично старі нормативно-правові форми або постійно модифікуються, або наповнюються принципово новим реальним змістом. Цивільний кодекс Наполеона хоч і продовжує діяти, але подальший розвиток державної форми власності, економічне програмування, індикативне планування і т. п. є об'єктивною необхідністю, яка дедалі більше підриває класичні

принципи приватного права аж до його повної анігіляції у сфері казенної власності. Тобто за умови юридичного збереження приватних свобод у законодавстві країн розвинутої ринкової економіки дедалі більш реального значення набувають форми відносин, для яких характерні не тільки дійсне, а й формальне обмеження свободи волевиявлення суб'єктів ринкових відносин – і передусім у сфері функціонування державної власності.

Об'єктивно обумовлене запровадження елементів публічного права було спрямоване на захист суспільного інтересу. Насамперед це дозволяє запобігати в процесі господарсько-комерційної діяльності публічних корпорацій випадків використання посадовими особами державного майна з метою особистого або групового збагачення та в інших корисливих цілях, а також створює правові умови захисту й економічної безпеки функціонування державного капіталу як на власному національному, так і на світовому ринках.

Практика передових країн світу свідчить, що раціоналізація і впорядкованість ринкових відносин відбулись не самі по собі і не з волі чиновників чи підприємців. Головними чинниками у цьому процесі були і залишаються, перш за все, ретельно відпрацьована і достатньо щільна правова інфраструктура, де оптимально поєднуються норми приватного і публічного права, розвиненість інститутів державного контролю за процесами функціонування і взаємодії приватного й суспільного капіталів, раціоналізація суспільної свідомості та зростання правової культури широких верств населення.

Підприємці на ринку керуються не морально-філантропічними намірами, а холодним розрахунком, спрямованим на максималізацію власних прибутків. Для досягнення цієї мети ними насамперед обираються найбільш легкі, надійні та швидкі шляхи збагачення: завищення цін, спекуляція на дефіциті та монопольно-ринковому становищі, фальсифікація якості товарів, приховування доходів від оподаткування та інші форми ринкового шахрайства та злочинності. У тому числі за можливості використовується й особисте збагачення за рахунок державної власності.

Цивілізована ринкова економіка передусім потребує наявності ретельно відпрацьованої, досконалої та твердої правової бази, яка спроможна забезпечити чітку взаємодію, взаємозв'язок і взаємну відповідальність усіх суб'єктів ринку та ринкових структур. Тобто не тільки суспільство, а й ринок об'єктивно вимагає від влади створення такої правової бази, що здатна надійно захистити державну форму власності, яка з усіх форм власності найбільш вразлива до жорсткого і корисливого приватно-корпоративного інтересу, і не допустити, щоб загальнонародна власність була "нічийною".

Слід також зазначити, що в провідних країнах світу давно вже існують спеціальна господарська прокуратура і відповідні розділи законодавства та юридичної науки, що називаються кримінально-господарським правом. У цих країнах влада та громадськість, якщо стикаються із проявами економічної злочинності, не посилаються на відсутність тих чи тих законів. Закони там, де це потрібно, оперативно створюються або модифікуються, а держава домагається встановлення жорсткого громадського порядку в економіці, дотримання якого відвертало б злочинну діяльність і дискримінацію будь-якої форми влас-

ності. Прикладом зазначеного є швидке ухвалення в США у 1980 роках пакету з трьох законів, спрямованих на попередження та посилення кримінальної відповідальності за "відмивання" грошей, отриманих злочинним шляхом, та сприяння цьому з боку посадових осіб.

Проблеми розвитку економіко-правової інфраструктури державної форми власності в Україні

Ринкові перетворення в нашій країні багаторазово збільшили обсяг законодавчої роботи щодо створення нової правової інфраструктури інституційного забезпечення радикального реформування економіки, відносин власності та реалізації нової соціальної політики. При цьому процес законодавчого забезпечення економічної реформи вимагає кардинальної трансформації всієї системи господарського законодавства, в тому числі, і тієї його складової, що забезпечує регулювання економічних відносин у сфері функціонування державної власності. У свою чергу, для якісного проведення зазначеної роботи вкрай необхідно виконати певний обсяг попередніх науково-теоретичних досліджень, а саме: 1) чітко визначити місце права в структурі методів господарського та організаційно-розпорядчого регулювання ринкової економіки; 2) спираючись на світовий і власний досвід, конкретизувати цільову спрямованість законодавства і всього механізму ринково-правового регулювання в загальній системі трансформування ринково-економічних відносин, і передусім відносин власності; 3) визначити і відповідно ранжувати провідні принципи побудови і функціонування механізму ринково-правового регулювання та встановити оптимальні співвідношення застосування норм приватного та публічного права в інституційній системі законодавчого забезпечення розвитку багатокладної ринкової економіки.

На жаль, зазначені дослідження, без результатів яких неможливе подальше якісне законодавче забезпечення економічних реформ, до цього часу не були виконані. Тому процес економічного законотворення, як кажуть, "пішов", але пішов він "не так, як треба, а так, як завжди", тобто найбільш нераціональним для економіки і небажаним для народу України шляхом – емпіричним, так званим методом спроб і помилок.

Не дуже радісна емпірика нашого сьогодення, здається, вже створила всі необхідні передумови для подолання у свідомості більшості науковців нав'язаних міфічних уявлень псевдоринкового анархолібералізму, за якими ефективність економічного розвитку може бути забезпечена лише шляхом стихійно-ринкового саморегулювання та заміною законодавчої системи, побудованої на юридичних нормах публічного права, на систему, що повністю базується на нормах приватного права.

Зараз стає зрозумілим, що директивне завдання щодо перетворення на норму практичної господарської діяльності суб'єктів державного сектора економіки головного гасла перебудови, – "дозволено все, що не заборонено", за умов, коли правом не було визначено, а що саме заборонено, призвело до безладдя у сфері матеріального виробництва, сприяло руйнівному розтаскуванню машинобудівного й технотронного комплексів країни, зумовило страш-

ний сплеск економічної злочинності і корупції. Тому нині дедалі очевиднішою стає масштабність тих негативних наслідків, до яких призвело поспішне і непродумане ухвалення недосконалих законодавчих актів, що регламентують сферу відносин державної і недержавної форм власності та регулюють господарсько-комерційні відносини суб'єктів різних форм власності на ринку.

Кричуще унікальною є ситуація, коли новостворювана на уламках зруйнованої дощенту старої господарсько-правової системи, система правового ринкового регулювання базується на безприкладній для світової практики "регламентної порожнечі". Тобто ми маємо справу з парадоксальним нормативно-правовим явищем – до законодавчих актів, що мають унормовувати поведінку суб'єктів господарювання там, де це вкрай необхідно, не закладаються ті регламентні конструкції, що виписані за нормами приватного чи публічного права. На сьогодні у вітчизняному правовому середовищі створилась надзвичайно небезпечна ситуація. У законодавчих актах, що ухвалюються, або відсутня чітка регламентація дій і відносин, що заборонені державою, або не визначені каральні санкції (адміністративні, економічні, кримінальні тощо) за ці порушення та неконкретизовані процедурні механізми їх застосування до суб'єктів підприємницької діяльності, що порушують заборонене, або відсутня чітка регламентація дій і відносин, що дозволяються державою, і відповідно відсутні каральні санкції за недозволені дії керівників об'єктів державної власності і чиновників, та нечітко виписані механізми щодо правового застосування каральних санкцій.

Небезпечне збільшення випадків фінансових махінацій та рівня економічної злочинності у сфері функціонування державної власності – головне породження безсистемно-правового підходу до регулювання взаємодії і взаємовідносин приватного і державного секторів економіки, державної та всіх інших форм власності.

Для того щоб попередити економічні злочини юридичними засобами, треба цю проблему розглядати не просто у кримінально-правовому, тобто з позиції покарання за скоєні злочини, а розв'язувати її в господарсько-правовому плані, тобто з позицій удосконалення механізму правового регулювання господарської діяльності і чіткої нормативної регламентації взаємовідносин та економічної поведінки суб'єктів різних форм власності.

В умовах ринкового реформування необхідно чітко розмежувати існуюче правове поле: по-перше, виділити окрему, що базується виключно на нормах публічного права, юридичну систему, яка має регламентувати дію механізму реалізації владно-управлінських, організаційно-розпорядчих, вертикально-ієрархічних відносин (основним правовим принципом якого є "дозволено лише те, що дозволено законом"); по-друге, чітко окреслити сферу дії, побудованої на нормах приватного права цивільно-правової системи, що регламентує функціонування механізмів ринкових (товарно-грошових) відносин суб'єктів приватної форми власності (основним правовим принципом цих відносин, що визначає регламентну логіку дії закону, є – "дозволено те, що не заборонено законом").

Вказані системи не слід змішувати, бо це неминуче призведе або до придушення державними владними структурами товарно-грошових відносин, або, навпаки, до стихійного виходу ринкового механізму за його природні економічні межі, що у свою чергу зумовить втрату необхідної керованості економіки, генеруватиме економічну злочинність та абсолютизуватиме домінування приватних інтересів над інтересами суспільства.

Водночас досвід розвинутих країн свідчить, що механізм правового забезпечення функціонування державної власності у формі казенних підприємств (установ, організацій) та механізм правового регулювання діяльності публічних компаній (капіталом яких держава володіє повністю або має в компанії контрольний пакет акцій) суттєво відрізняються. Ця відмінність полягає в тому, що для перших правова система повністю базується на нормах публічного права, а для других – норм як публічного, так і приватного права.

Тому в наших умовах для забезпечення надійного й ефективного функціонування державної власності у її різних формах необхідне паралельне існування двох окремих кодексів: адміністративно-господарського й господарського.

У чому насамперед мають полягати головні особливості створення та практичного застосування зазначених правових систем?

Адміністративно-господарський кодекс має бути розробленим виключно на регламентних вимогах, виписаних за нормами публічного права. Його законодавча база покликана забезпечувати регулювання економічних та організаційно-управлінських відносин між суб'єктами, що є розпорядниками і користувачами казенної форми державної власності. Тобто його дія поширюється на всі владні структури, що забезпечують управління та контроль за використанням державної власності (у тому числі фінансових ресурсів), та на підпорядковані їм казенні підприємства, установи та організації, які забезпечують економічне та організаційне функціонування цієї власності.

Цим кодексом мають бути нормативно чітко визначені права й обов'язки, функціональна компетенція відповідних органів державного (галузевого) управління та регламентовані їх взаємовідносини й адміністративна субординація. До адміністративно-правового кодексу мають бути включені такі законодавчі акти: про Кабінет Міністрів України; про Адміністрацію Президента; про міністерство; про державний комітет; про обласну державну адміністрацію; про державну власність та управління державним сектором економіки; про казенне підприємство; про економічні злочини проти держави; про відповідальність посадових осіб за використання державної власності для особистого (корпоративно-кланового) збагачення та інші корисливі дії, що завдали збитків державі; про фінансово-майнову ревізію у разі зміни керівництва державного підприємства (установи, організації) тощо.

Водночас новоухвалений Господарський кодекс має бути суттєво перероблений, насамперед, на засадах оптимального поєднання норм приватного та публічного права, що дозволить юридично об'єднати ринкову свободу суб'єктів підприємницької діяльності, у тому числі й публічних компаній (саморегулювання, самоуправління тощо), з необхідними елементами державного регулювання і контролю ринкового середовища.

Цей кодекс має усунути ті суперечності, що виникли у процесі впровадження нового цивільного кодексу, який, як зазначалось, був виписаний на основі застосування регламентних норм приватного права, що не можуть бути поширені на економічну діяльність публічних та приватних корпорацій. Оптимальне поєднання дії Цивільного і Господарського кодексів можливе за умов, що в останньому будуть чітко регламентовані та узагальнені норми, які мають попереджати злочинність у використанні державної власності при її господарсько-комерційному контакті з приватною власністю, а також норми, спрямовані на підтримку чесної підприємницької діяльності. Господарський кодекс не має дублювати норми Цивільного кодексу. До нього, очевидно, слід включити такі законодавчі акти: про систему державного обліку і контролю у сфері підприємницької діяльності; про публічне підприємство; про відповідальність керівників публічних підприємств і компаній за банкрутство; про державну підприємницьку діяльність та участь капіталу держави у змішаних формах власності; про джерела походження первинного капіталу; про чесний бізнес тощо.

Хоча наведене і не було враховано розробниками нещодавно ухваленого Верховною Радою України Господарського кодексу України, проте хто ж інший, як не саме держава, може оперативно виправити помилки, допущені у формуванні вітчизняного нормативно-правового середовища .

Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що формування повноцінних і цивілізованих ринкових відносин в Україні не може бути зведене до механічного і волюнтаристського поділу державної власності на державний і приватний сектори. Держава має не стільки швидко передати свою власність у руки новому класу власників, скільки створити необхідні інституційні умови для швидкого нагромадження капіталу приватним бізнесом, представники якого мають стати справжніми ефективними господарями, та сприяти подальшому динамічному розвитку ринкових інститутів. Саме тому виконання зазначених економічно-правових заходів дозволить у подальшому не лише надійно захистити державну форму власності, підвищити економічний потенціал її функціонування, утвердити справжню рівність усіх форм власності, а й сприяти процесу цивілізованого ринкового реформування і забезпеченню соціальної стабільності в Україні.