

В.К. МАМУТОВ, академик НАН Украины и НАПрН Украины  
Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев

## ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

**Ключевые слова:** экономика, регион, законодательство, Хозяйственный кодекс, мировой опыт, гармонизация.

*Статья посвящена изучению проблем правового обеспечения оптимального сочетания регулирования экономики и рыночной саморегуляции на региональном уровне. Выделены передовые направления их разрешения в контексте мирового опыта. На основе его систематизации предложены методы повышения эффективности государственного регулирования социально-экономического развития территорий.*

**О правовом обеспечении экономики.** В середине XX века во многих странах сформировалась смешанная экономика. При этом ее удельный вес очень высокий (например, в Китае, Франции, Австрии, Швеции, Японии, Южной Корее и т. д.). Содействовать правовому обеспечению экономики призвана система хозяйственного законодательства, которая в большинстве зарубежных стран кодифицирована.

Следует заметить, что потребность в различных формах кодификации порождена раздробленностью права, множественностью законов, обычаев, разнообразных судебных решений по сходным спорам. Преодолеть и предотвращать ее можно только жестким требованием к соблюдению процедуры принятия законов. В наше время такая процедура, разумеется, нереальна. Но вполне реально требовать строгого соблюдения Закона от 11 сентября 2003 г. «О началах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности», а акты, принятые с его нарушением, признать недействительными.

Через более или менее значительные промежутки времени кодексы могут модернизироваться. Для каждой новой редакции кодексов (рекодификации или повторной кодификации) нужно накопить достаточно информации о практике применения государственными органами норм, судебных прецедентов, доктринальных мнений. Недостаточные усилия правительства в области кодификации должны восполняться и действительно восполняются наукой и практикой. Форма — издание научно-практических комментариев, которые становятся настольными книгами, олицетворяющими кодексы в повседневном обиходе. Создание и обновление базового для отрасли «научно-государственного» кодекса в такой форме, которую можно назвать «большой» кодификацией, должно быть одной из основных задач всех отраслевых юридических наук.

Видимо, должен вырасти и объем кодекса. Представление о его возможном объеме дают научно-практические комментарии, вос-

производящие нормы других законов, правоположения, которыми целесообразно пополнить кодекс: положения экономического, торгово-производственного и отчасти валютно-финансового законодательства, предназначенного для регулирования весьма широкого круга организационно-экономических, производственных, корпоративных, договорных, торговых и разного рода иных правоотношений, возникающих в сфере практически любой предпринимательской и профессиональной деятельности.

Предполагаемое некоторыми лицами исключение из системы правового регулирования экономики Хозяйственного кодекса Украины означало бы и исключение из этой системы больших «научно-государственных кодексов», т. е. не только создание огромной «дыры» в законодательстве, но и выбрасывание результатов большого интеллектуального труда, вложенного как в сам кодекс, так и в комментарии. И это при постоянных разговорах о ценности интеллектуальной собственности.

Экономическому сотрудничеству могло бы способствовать сближение разделов хозяйственного законодательства на основе *идей правового обеспечения оптимального сочетания регулирования экономики* и рыночной саморегуляции. В то же время сохранено и развивается собственное правовое регулирование профессиональной хозяйственной деятельности в каждой стране. Несколько лет тому назад приняты обновленные специальные регулирующие эту деятельность кодексы Франции, Германии. С 01.01.2007 вступил в силу новый Предпринимательский кодекс в Австрии. Хозяйственный кодекс Королевства Бельгия (Кодекс хозяйственного права Бельгии) — кодифицированный законодательный акт, принятый 28.02.2013, который систематизировал основные законодательные правила в сфере «хозяйственного права», такие как основной (главный) статус компании, законодательство о конкуренции, защита прав потребителей, безопасность продуктов и услуг, хозяйственные контракты, электронная коммерция, банковское дело и финансы, право промышленной собственности, сопровождение в специализированных коммерческих судах и т. д. [1]. Кодекс состоит из 18 книг (томов) и вступил в силу 21.05.2014. Идея модернизации хозяйственного законодательства и разработки ко-

декса возникла в 2006 г. после «круглого стола», организованного Министерством экономики Бельгии при участии экономистов и экспертов по правовым вопросам, а также общественных организаций.

**Внутренняя и внешняя гармонизация хозяйственного законодательства.** В этом случае речь идет о необходимости дальнейшего налаживания гармоничных связей между нормами и нормативно-правовыми актами в самой системе хозяйственного законодательства с определенными областями отечественного законодательства, а также связей отечественного хозяйственного законодательства с соответствующим международным.

Прежде всего, необходимо приложить значительные усилия, чтобы улучшить структуру самого хозяйственного законодательства: по возможности ликвидировать неопределенную множественность его норм и нормативно-правовых актов, их разрозненность и противоречивость, поскольку даже некоторые фундаментальные понятия в разных актах трактуются по-разному.

Не следует забывать и об укреплении внешних связей норм хозяйственного законодательства. Целесообразно сделать так, чтобы эти нормы гармонично взаимодействовали с большей совокупностью норм разных отраслей законодательства, в той или иной мере направленных на регулирование экономических отношений, — это нормы конституционного, трудового, административного, земельного, экологического, гражданского и некоторых других отраслей законодательства.

Гармоничное согласование норм хозяйственного законодательства с соответствующими нормами европейского и международного законодательства — важная задача для всего нашего государства. Существует ряд соглашений Украины с ЕС, ВТО и другими международными организациями, которыми предусмотрены конкретные мероприятия и обязательства в этом направлении. Их необходимо добросовестно выполнять.

Также ряд средств и методов следовало бы рассмотреть в качестве своеобразных принципов проведения работ по модернизации хозяйственного законодательства. При этом необходимо учитывать возникшую в конце XX века в странах с развитой экономикой тенденцию к усилению роли так называемого де-

легированного законодательства, что было обусловлено его способностью быстрее реагировать на изменение рыночных условий хозяйствования.

*При максимально полном использовании всех описанных выше средств, методов и принципов модернизации хозяйственного законодательства можно приблизиться к решению главной задачи этой модернизации — надежному обеспечению сочетания рыночной саморегуляции с государственным регулированием экономики.*

Важно учесть, что задача сочетания этих двух начал, несмотря на свою сложность, крайне важна для любой национальной экономики (если исключить общества, в которых господствует или безграничный этатизм, или крайний либерализм). При этом решается такая задача по-разному, но, как правило, путем длительных поисков и чисто эмпирически. Можно считать, что во многих развитых странах так или иначе было достигнуто «золотое сечение» в решении этой проблемы: приблизительно две трети влияния на экономику отводится саморегулированию, остальное приходится на государственное регулирование.

Все мы очевидцы того, какие поиски на этот счет осуществлялись и осуществляются ныне в нашей стране — в основном с помощью метода «проб и ошибок». Естественно, вне решения этой проблемы не могло оставаться и законодательство, прежде всего законодательство хозяйственное. Определенная модель сочетания рыночного саморегулирования с государственным регулированием экономики в какой-то мере осознанно была заложена и в Хозяйственный кодекс.

**Мировой опыт.** В процессе модернизации хозяйственного законодательства следует стремиться к оптимальному сочетанию рыночного саморегулирования с государственным регулированием экономики (в юридическом эквиваленте это означает разумный компромисс частноправового и публично-правового регулирования). Сказанное находит должное отражение в правовом обеспечении экономики ведущих стран мира, создавая предпосылки для приумножения национального богатства и рационального использования ресурсов (природных, трудовых, информационных и т. д.).

В частности, в Японии получила распространение идея «моттайнай», которая гласит: «Не выбрасывай, пока не использовал пол-

ностью». Япония утилизирует 90 % отходов, но она все равно озабочена их количеством. Не весь мусор идет на сжигание — 17—18 % отходов в Японии перерабатывается. Принцип «моттайнай» касается не только упаковки, но и всех бытовых товаров. Он также соответствует принципам синтоизма — основной религии Японии. Согласно данной концепции, все земные блага дарованы свыше, и растрачивать что-либо без нужды, терять или выбрасывать — грех. Так что японцы, которые не хотят испортить свою карму, стараются бережливо относиться к товарам и приучают к этому младшее поколение [2].

Почти все крупные и всемирно известные скандинавские предприятия — «СААБ», «Вольво», «СКФ» (производство подшипников) — находятся в Швеции. Страна имеет высокий валовый национальный продукт и принадлежит к богатейшим в мире. Важнейшие отрасли индустрии — деревообработка, автомобилестроение, химическая и электротехническая промышленность. Шведская индустрия сильно зависит от экспорта, тем более, что теперь она вывозит высокотехнологичную продукцию, а не сырье, как прежде. До середины 1980-х г. наблюдался высокий спрос на рабочую силу, чем пользовались профсоюзы, повышая требования к уровню зарплаты. Это означало, что государство брало на себя заботу о гражданах путем обеспечения социальной защиты и принимало всех граждан под свое крыло. «Шведская модель», внедренная по-настоящему лишь после Второй мировой войны, стала для многих синонимом полной занятости, мира между рабочими и предпринимателями, выравнивания доходов, равенства шансов для всех, прогресса в борьбе за равные права женщин, обширного пакета услуг государства, оказываемых каждому отдельному гражданину, однако же при высоких налогах. Начались дискуссии о среднем пути между капитализмом и социализмом.

Снижение налоговых поступлений в казну поставило государство перед выбором: либо уменьшить объем социальной защиты, либо уменьшить налоги. А поскольку налоговый пресс и так был закручен до предела, пришлось прибегнуть к первой мере. В сегодняшней Швеции больше свободы выбора при меньшей социальной защите граждан со стороны государства. Ближайшие годы покажут,

понравилась ли эта свобода гражданам и не потребуют ли они возврата под крыло государства [3].

Главенствующее место в сельском хозяйстве Израиля по-прежнему принадлежит государственному сектору, это соответствует идеологической задаче превратить «землю отцов» в страну, не зависящую от импорта, «родину еврейского народа». Такая политика стала возможной благодаря тому, что еще во времена турецкого и английского господства Еврейский Национальный фонд Палестины приобрел у арабских землевладельцев немало земель для вновь приезжающих евреев, а после 1948 г. по поручению правительства фонд нес ответственность за их обработку. По ветхозаветному принципу земля должна находиться в общем пользовании, поэтому в Израиле возникли коллективные формы хозяйств — киббуцы и мошавы — и до сих пор большинство земель в Израиле принадлежит государству. По-видимому, киббуцев — 250, примерно 30 % общей сельскохозяйственной площади.

К числу ведущих отраслей промышленности в Австрии относятся металлургическая, горнодобывающая (графит, магнезит, уголь, газ, железная руда, руды цветных металлов), энергетика, машиностроение (важнейшая его часть — производство двигателей и коробок передач при экспорте 90 %), целлюлозно-бумажная, текстильная и швейная. Большая часть горнопромышленных предприятий и ключевые отрасли промышленности с 1946 г. национализированы и находятся в госсекторе. Другие области индустрии (транспортная, резинотехническая и др.) контролируются государством, владеющим контрольным пакетом их акций.

Федеральная резервная система (ФРС) — объединение региональных банков США, выполняющее функции Центрального банка, учреждена в 1913 г. Возможность печатать не обеспеченные ничем деньги — эффективный инструмент влияния. По данным Bloomberg, с сентября 2008 г. по апрель 2009 г. ФРС напечатала неучтенных 9 трлн долларов и выдала их в виде кредитов неизвестным банкам и компаниям. Парадоксально, но контроль за ФРС может осуществлять только ФРС. Кроме всего прочего, неконтролируемая эмиссия формирует инфляцию, что опасно не только для экономики США, но и мировой экономики в целом.

ФРС, по сути, стала вечным долговым механизмом. Чем больше денег появляется в США, тем больше их долг. Если правительству нужны средства, они обращаются к ФРС. За сто лет существования Федеральной резервной системы национальный долг США возрос в 5000 раз, а правительство США ежегодно выделяет около 400 млрд долларов только на погашение процентов государственного долга. По данным опубликованного американским сенатором Верни Сандерсом первого за 100 лет результата аудита Федеральной резервной системы [4, С. 131], она в 2008—2010 гг. предоставила тайные кредиты крупным мировым банкам на сумму 16,1 трлн долларов, а также выплатила 659,4 млн долларов большим банкам для помощи в управлении этими секретными суммами.

Китайцы ничего не разрушали и ничего не останавливали. Они в полном значении этого термина модернизировали базовые отрасли промышленности. Усовершенствовали все: от названия и внешнего вида продукции до коренных технологий производства [5, С. 127].

**Обеспечение эффективного государственного регулирования требует четкого определения правительством долговременных и ближайших целей социально-экономического развития, формирования современной системы стратегического, долгосрочного, среднесрочного и текущего планирования этого развития.** Конституция обязывает Верховную Раду Украины, Кабинет Министров Украины и региональные органы власти осуществлять планирование в форме разработки общегосударственных и региональных программ социально-экономического развития. Без их разработки нельзя вывести экономику из нынешнего плачевного состояния. Критическая ситуация в экономике ставит вопрос о возможности использования современных форм хозяйственного планирования, с учетом опыта ряда стран, которые выходили из кризиса как раз с помощью таких форм. Здесь можно опираться не только на наш собственный опыт, но и на опыт Франции, Японии, Китая (в том числе Тайваня) и других стран.

Необходимо также на всех уровнях власти и управления осознать тот факт, что мы имеем сейчас дело не просто с катастрофическим состоянием основных экономических показателей, а с качественно новым состоянием эко-

номики. Новым в том плане, что за последние несколько лет она деградировала — стала «полукриминально-теневой». При этом криминально-теневая экономика — это не некий отдельный сектор, а подсистема, пронизывающая всю экономику страны, лишенную необходимого управляющего воздействия со стороны правительства. Почти все предприятия работают в двух сферах — легальной и теневой, и все граждане, так или иначе, связаны с теневой экономикой. Нынешняя хозяйственная система как губка впитала в себя криминально-теневую деятельность, пронизавшую все звенья экономики и управления.

Позиция самоустранения правительства от содействия налаживанию и развитию хозяйственных связей, отсутствие планового регулирования привели, в частности, к результатам, противоположным тем, о стремлении к которым говорилось в начале. Речь шла о том, чтобы устранить имеющийся перекоп в сторону увеличенного удельного веса тяжелой промышленности, усилить машиностроение, внедрить высокие технологии. В результате удельный вес промышленности уменьшился, но резко сократилось ее производство и в абсолютном объеме, и в процентах по отношению к машиностроению.

При этом выработан новый подход. Речь идет о мерах именно *хозяйственно-правовых, о воздействии экономическом или экономико-правовом*, а не об усилении мер уголовно-правовых, применяемых силовыми структурами. Другими словами, предлагается воздействовать изнутри системы хозяйственных связей, а не извне хозяйственного оборота.

Причины резкого усиления в последние годы тенезации и криминализации экономики, так же как и объемы, и негативные последствия данных явлений, уже достаточно ясны. Согласно результатам наших исследований, главные причины — это утрата государством рычагов эффективного управления экономическими процессами, существенные недостатки экономической и законодательной политики, неудовлетворительное общее состояние хозяйственного законодательства. Глубинная же причина — сильное влияние на экономическую и законодательную политику идеологии рыночного фундаментализма, проявлением которого служит лозунг «разрешено все, что не запрещено». Вредное влияние этой идеологии

проанализировано в книге Дж. Сороса, в которой он доказывает, что рыночный фундаментализм опасней тоталитарной идеологии. Он пишет, что «рыночные силы, если им предоставить полную власть, даже в чисто экономических и финансовых вопросах, вызывают хаос» [6, С. 16].

По разным оценкам в неофициальной (теневой) сфере пребывает примерно половина хозяйственного оборота. В ходе исследований установлено более полутора сотен видов и подвидов теневой хозяйственной деятельности. Если правительство хочет остановить эти процессы, вернуть теневую деятельность в нормальный учитываемый хозяйственный оборот, нормализовав тем самым расчеты в народном хозяйстве и бюджет, то необходимо, прежде всего, устранить хотя бы основные известные причины и факторы, загоняющие экономику в тень и мешающие ее выходу из тени.

Теневая экономика, коррупция, криминальная экономика, вывод валюты за границу, ведомственный беспредел, постоянный рост надзорно-полицейского аппарата, охраны — это все явления, тесно между собой связанные, следствия одних и тех же коренных причин. И устранять их нужно комплексно, системно. Здесь не обойтись мерами внешнего характера. Нужно устранять эволюционно те ошибки, которые были сделаны в ходе реформирования социально-экономической системы. И, кроме того, нужны специальные меры по устранению или преодолению каждого из названных негативных явлений.

Методы их устранения в значительной части известны из нашего и зарубежного опыта, и дело лишь за политической волей, направленной на их применение, на преодоление боязни не угодить проповедникам рыночного фундаментализма, либо не знающим реальной экономики, либо «ловящим рыбку в мутной воде». Надо не ожидать выработки «чудодейственных средств» детенезации и декриминализации, а применить, наконец, самые элементарные.

Для устранения ведомственного беспредела необходимо радикально сократить надзорный аппарат, не несущий ответственности за результаты деятельности поднадзорных ему хозяйствующих субъектов. В частности, целесообразно ликвидировать областные отделения

Фонда государственного имущества Украины, передав его нынешние функции местным органам власти. Свою главную миссию (называть ли ее осуществлением приватизации или разбазаривания государственного имущества) Фонд уже выполнил. Обеспечить эффективное управление на местах госимуществом он не может, за результаты хозяйственной деятельности он не отвечает и в них не заинтересован. Можно ликвидировать сеть местных органов государственного казначейства, отвлекающих большие бюджетные средства и время работников «опекаемых» учреждений без какой-либо пользы. Те же функции, которые нужны, может выполнить Национальный банк Украины.

Нужно увязать полицейские права налоговых и таможенных органов, такие как обыски, изъятия документов без возбуждения уголовного дела и пр., с порядком, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом Украины. Излишние права надзирающих, ведомственный беспредел загоняют хозяйственников в тень, либо вообще отталкивают от предпринимательской деятельности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Thirion Nicolas*, Code de droit économique: principales innovations (Formation permanente CUP; 156). — Bruxelles: Larcier, 2015. — 285 p.
2. *Малютина А.* Как сортируют и перерабатывают мусор в Японии [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://recyclemag.ru/article/kak-sortiruyut-i-pererabatyivayut-musor-v-yaponii>
3. *Экономика Швеции.* Основные черты шведской экономики и промышленности [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ereport.ru/articles/weconomy/sweden.htm>
4. *Sanders Bernie.* The Fed Audit [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.sanders.senate.gov/newsroom/press-releases/the-fed-audit>
5. *Малевич И.* Азиатский треугольник драконов / И. Малевич. — М. : Аст ; Минск : Харвест, 2006. — 638 с.
6. *Сорос Дж.* Кризис мирового капитализма / Дж. Сорос. — М. : ИНФРА-М, 1999. — 262 с.

#### REFERENCES

1. *Thirion N* (2015), *Code de droit économique: principales innovations*, Larcier, Bruxelles, Belgique.
2. *Ekologichnyiy stil zhizni* (2015), How to sort and recycle the garbage in Japan, available at: <http://recyclemag.ru/article/kak-sortiruyut-i-pererabatyivayut-musor-v-yaponii> (Accessed 3 June 2016).
3. *Mirovaya ekonomika* (2013), The Swedish economy. The main features of the Swedish economy and industry, available at: <http://www.ereport.ru/articles/weconomy/sweden.htm> (Accessed 3 June 2016).
4. *Sanders Bernie* (2011), The Fed Audit, available at: <http://www.ereport.ru/articles/weconomy/sweden.htm> (Accessed 3 June 2016).
5. *Malevich I.* (2006), *Aziatskiy treugolnik drakonov* [Asian dragons triangle], AST, Moscow, Russia, Harvest, Minsk, Byelorussian.
6. *Soros Dzh.* (1999), *Krizis mirovogo kapitalizma* [Crisis of world capitalism], INFRA-M, Moscow, Russia.

Надійшла 06.06.2016

*Мамутов В.К.*

Інститут економіко-правових досліджень  
НАН України, м. Київ

#### ПЕРЕДОВИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

Стаття присвячена вивченню проблем правового забезпечення оптимального поєднання регулювання економіки і ринкової саморегуляції на регіональному рівні. Виділено передові напрямки їх вирішення у контексті світового досвіду. На основі його систематизації запропоновані методи підвищення ефективності державного регулювання соціально-економічного розвитку територій.

**Ключові слова:** економіка, регіон, законодавство, Господарський кодекс, світовий досвід, гармонізація.

*Mamutov V.K.*

Institute of Economic and Legal Researches  
of NAS of Ukraine, Kyiv

#### BEST PRACTICES OF STATE ECONOMY ADMINISTRATION IN THE REGIONAL CONTEXT

This article is devoted to the study of legal ensuring problems and the optimum combination of economic and market self-regulation at the regional level. Innovative directions for their resolution in the context of international experience are obtained. Based on its systematization author proposed the methods for improving the efficiency of social and economic development of territories by the state regulation.

**Key words:** economy, region, legislation, Economic Code, international experience, harmonization.