

рые должны использоваться в рамках предложенного подхода.

Литература: 1. Поппель Г. Л., Голдштейн Б. Информационная технология — миллионные прибыли: Пер. с англ. — М.: ЗАО "Бином", 1990. — 196 с. 2. Сидоров А. Экономические аспекты информационных технологий // Проблемы теории и практики управления. — 2001. — №1. — С. 15. 3. Первертень В. А. Историческое исследование в свете понятия и классификации информационных технологий // Информационный бюллетень Ассоциации "История и компьютер". — 1999. — №24. — С. 120 — 128.

Стаття надійшла до редакції
27.10.2003 р.

УДК 330.111.62

**Бебело А. С.
Погорелов С. Б.**

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ

Dialectics of correlation of economic relations and legal regulations is investigated. Legislation practice aimed at privatization which took place in Ukraine in 1990s is summarized and theoretically estimated. The author's concept of the content of such category as basis expansion of market transformation under conditions of transition economy is proposed. This category as a term is introduced for the first time. The role of legislation as a necessary element of economic relations rationing is examined. The necessity of adequate reflection of new elements of economic relations as an essential condition of achieving results in reforming property relations by the law is proved. Conceptual approaches are defined and proposals for further solution of the stated problems are suggested.

Для створення основ ринкової системи, для приведення в дію рушійних сил ринкового господарства необхідні системні зміни, які включають структурно-інституційні перетворення економіки. Це, в свою чергу, передбачає зміни у відносинах власності, формування ринків праці, капіталів і тому подібне, проведення політики підтримки підприємництва та антимонопольної політики, розвиток ринкової інфраструктури та багато інших заходів надзвичайно широ-

кого спектру. Оскільки будь-які економічні відносини в суспільстві мають бути юридично унормованими, всі вони повинні базуватися на відповідних законодавчих засадах ринкової економіки. Досвід показує, що для перехідної економіки це не таке вже й просте завдання. Конструктивний аналіз перехідних процесів у постсоціалістичних державах дає підстави стверджувати, що системно все це є необхідною складовою "розширення бази" ринкової трансформації в будь-якій країні, в тому числі й в Україні.

Різні аспекти ринкового реформування економіки часто аналізуються представниками економічної, юридичної, політологічної та соціологічної наук ізольовано, без органічного взаємозв'язку, і це не відповідає повністю потребам теорії та української практики перехідного періоду.

В останнє десятиліття активізувалось дослідження українськими фахівцями інституціональних, в тому числі й правових основ становлення й функціонування перехідної економіки. Позитивно та високо оцінюючи внесок вітчизняних вчених у розробку поставленої авторами проблеми, необхідно зазначити, що методологічне, методичне й практичне обґрунтування результативності реформування відносин власності з метою підвищення ефективності господарювання в Україні не відповідає вимогам як сьогодення, так і майбутній перспективі.

Завдання даної статті — дослідити діалектику взаємозв'язку економічних відносин й норм права, узагальнити і дати теоретичну оцінку практиці законотворення щодо здійснення роздержавлення та приватизації, які відбувалися в Україні протягом 90-х років, а також сформулювати концептуальні підходи й пропозиції для подальших розробок поставлених проблем.

Для здійснення конструктивних та ефективних ринкових перетворень важливо узгодити систему економічних відносин та юридичних принципів, які повинні відповідати конституційним вимогам відповідної країни. Саме тут, між системою економічних відносин та системою юридичних принципів, часто виникають суперечності та неузгодженості. Особливо це характерно для країн з перехідною економікою, де тільки формується нова система економічних зв'язків суб'єктів господарської діяльності та її законодавче оформлення, оскільки економічний розвиток, як і правовий розвиток, має власну логіку. Сутність такої логіки полягає в тому, що спочатку ставиться мета усунути ті суперечності, які випливають із безпосереднього переведення економічних відносин в юридичні принципи, встановити гармонійну законодавчу систему, а потім примусова сила подальшого економічного розвитку знову ламає цю систему, що "втягує" її в нові суперечності. Оскільки цей процес перманентний і безкінечний, то

існують певні об'єктивні вимоги до права. По-перше, право має адекватно відбивати реальний економічний стан (а не взятє з умов розвинутої економіки і прямо перенесене на перехідну економічну ситуацію). По-друге, право має бути цілісним, послідовним і внутрішньоузгодженим виразом, який не спростовував би себе з огляду на внутрішні суперечності.

Таким чином, однією з концептуальних засад корекції процесів ринкової трансформації є врахування в теорії та існуючій національній практиці співвідношення економічних відносин і норм права. Перші з них належать до базисних відносин, тобто до сфери суспільного буття і вони обумовлюють право власності, а останні належать до надбудовних відносин, тобто до сфери суспільної свідомості [1, с. 269, 270].

У той же час зміни в системі економічних відносин часто не можуть реалізуватися без відповідних змін у нормах права. Зрозуміло, що останні у кожній конкретній ситуації є необхідною умовою, без якої неможливо реалізувати те нове, що є в системі економічних відносин, і зокрема, в системі власності. У такому аспекті право виступає активним фактором економічного, в тому числі й суспільного розвитку.

Але це положення буде справедливим тоді, коли наявні будуть дві обставини, що обумовлюють одна одну: по-перше, реальна присутність нових елементів економічних відносин; по-друге, ступінь адекватного відображення правом цих нових елементів [2, с. 270]. Такий зв'язок є не просто результатом теоретичних роздумів, а постає як узагальнення суспільної практики. У разі, коли зміни у правових нормах не дозволяють реалізувати нові "паростки" в економічних відносинах і відповідно підняти їх на належний вищий рівень, це свідчить або про відсутність нових елементів у системі економічних відносин, або про неадекватність їх правового закріплення. На жаль, як показує практика законотворення щодо забезпечення процесів формування ринкової інфраструктури, здійснення роздержавлення та приватизації, що відбувалися в Україні протягом 90-х років, не враховувало наявності такого зв'язку.

Під час аналізу стану, тенденцій та закономірностей соціально-економічного розвитку важливо знати, що саме спричиняє певні негативні наслідки: неадекватність чинної господарсько-правової системи економічному стану, перспективам розвитку країни чи внутрішня неузгодженість, розбалансованість самої правової системи? Досвід країн з перехідною економікою переконує, що ринкова трансформація адміністративно-командної економіки вимагає синхронного руху в обох напрямках: найбільш адекватного відображення ринкових відносин у правових нормах, юридичних законах, з одного боку, та через зняття внутрішніх суперечностей правової системи приведення її у відповідність до внутрішньоузгодженого виразу за-

безпечення оптимізації інтересів держави з іншими суб'єктами господарської діяльності — з іншого.

З точки зору загального аналізу взаємозв'язку економіки та права концептуально слід виходити з того, що стратегія соціально-економічного розвитку країни не повинна зводитись до теоретичного "відшліфування ідеальної моделі майбутнього суспільства", тобто до ідеально-завершеного стану суспільства. Вона повинна мати змістовну концептуально-конструктивну модель (парадигму) його руху, який постійно заперечує (зліквідує) цей конкретний стан з точки зору напрямку подальшого прогресу суспільного відтворення. В такій ситуації поведінка основних суб'єктів господарської діяльності і в національному, в тому числі і в глобальному, конкурентному середовищі означала б не лише найбільш ефективне використання факторів виробництва, а й чинної законодавчої бази.

У даному аспекті автори поділяють точку зору стосовно того, що однією з найістотніших причин повільного та некомплексного реформування економічних відносин в Україні є низька якість відповідних проектів господарсько-законодавчих актів, яка навіть після більш ніж десятилітнього періоду ринкового реформування української економіки, вдосконалення процесу законодавчої діяльності та підвищення якості, узгодженості нормативно-правових актів залишається завданням першочергової важливості для всіх гілок державної влади.

Розподіл, узгодження та координація на основі конституційних засад та функціональних повноважень усіх гілок влади є однією з принципових проблем. Особливо в Україні це актуалізується у зв'язку з постійним суперництвом між президентськими та парламентськими структурами в процесі законотворення, прийняття та виконання рішень, що практично набуло антагоністичних форм боротьби з обранням депутатського корпусу до Верховної Ради у 2002 році. Зрозуміло, що все це негативно відбивається як на здійснюваній реформі взагалі, так і на правовому регулюванні економічних процесів.

Успіхи радикальних реформ в економіці тим імовірніші, чим стрімкіші й глибші зміни в політичному житті, як це видно на прикладі більшості держав Центральної та Східної Європи та країн Балтії. Здійснення реформ, що спрямовані на роздержавлення й лібералізацію економіки, як це не парадоксально, потребує сильної держави, яка може конструктивно здійснити їх інституційно-правове забезпечення.

Разом з тим аналіз переконує, що в інституційно-правовому забезпеченні ринкових трансформацій в Україні зроблено лише перші кроки, і не завжди вдалі. Це потребує свого подальшого осмислення та оцінки.

Реально оцінюючи результати реформування відносин власності за 90-ті роки, слід зазначити, що,

незважаючи на певні зрушення, істотного бажаного ефекту тут досягти не вдалося. Значною мірою це зумовлено об'єктивно-суб'єктивними причинами та складним соціально-економічним становищем у державі. Реалії показали, що проблеми реформування економічних відносин і особливо їх правового унормування виявилися набагато складнішими, ніж це передбачалося. По-перше, не вдалося подолати психологічні стереотипи. По-друге, не сформувалася переконаність в серйозності й соціальній справедливості цього аспекту реформи у пересічного власника сертифікатів. Вибрана в Україні концепція приватизації не була політекономічно обґрунтована і з точки зору її головної мети. Законодавчою метою приватизації було проголошено створення на основі плюралізму форм власності соціально орієнтованої ринкової (читай — капіталістичної) економіки [2, с. 291, 292]. У такому законодавчому контексті приватизація затверджувалась як головний спосіб заміни адміністративно-командної економіки на її антипод — ринкову. Тобто акцентувалися не економічні аспекти — ринок як засіб підвищення ефективності виробництва та вирішення соціальних проблем у суспільстві, а політичні цілі. З теоретичної точки зору тут необхідний період — це лише період формування соціально-економічних передумов соціально орієнтованої економіки: економічного потенціалу, системи регулювання та механізму соціалізації економіки. Така мета української приватизації, що відтворена у законодавчих актах, була і є просто передчасною, а декларування її не співпадало з реаліями, що мало і має негативні наслідки.

Трансформація державної власності на приватну власність-капітал не була нормативно підпорядкована перетворенню його на капітал-функцію, тому головним прорахунком і недоліком українських чинних законодавчих актів (а відповідно і підзаконних нормативних документів щодо роздержавлення і приватизації власності) було те, що підхід до формування відповідного "правового поля" в економічному сенсі був паліативним і не генерував дієвої мотивації до ефективного підприємництва. Про це переконливо свідчать і основні як макро-, так і мікропоказники господарювання в країні за весь період її незалежності.

Водночас ця інституційно-правова база не передбачала відповідних нормативних "бар'єрів" на шляху невтримного розкрадання майна державних підприємств, поголовної експропріації грошових заощаджень населення і масового виникнення на цій основі кримінального капіталу та зрощування його з владою. Яскравим прикладом цього є відсутність до сьогодні Закону "Про комунальну власність". Все це суттєво ускладнює створення можливостей для поліпшення ситуації у зримій перспективі.

У тісному зв'язку з розглянутою проблемою знаходиться і більш конкретно-практична проблема унормування в законодавчих актах способів та методів поєднання безкоштовної та платної приватизації за умови об'єктивної необхідності додержання принципу справедливого розподілу державної власності і забезпечення українським громадянам різних стартових умов для входження в ринкові відносини. Десятилітня практика після прийняття у 1992 р. Закону України "Про приватизацію майна державних підприємств" та Закону "Про приватизацію малих підприємств" свідчить, що вони постали як фікція. Через недосконалість цих нормативних актів та неузгодженість з іншими їх було використано для обману довірливого населення. Більше того, за умов шокowego підходу до приватизації ці документи взагалі не могли "спрацювати". Приватизація державного майна в Україні була "запущена" в дію як швидкоплинний масовий процес поєднання власника (громадянина) і власності (різних видів загальнонародної, суспільної), але механізм такого поєднання не був створений. Така "кавалерійська атака" на державну власність, високі темпи її масової приватизації не відповідали можливостям вихідної інституційно-правової бази для раціональної трансформації відносин власності взагалі.

Істотною перешкодою на шляху подальшого економічного розвитку стала неврегульованість відносин держави і приватного сектору. Це перманентно відтворювалось у недосконалій законодавчо-нормативній базі, а також в економічній політиці, і продовжує гальмувати трансформаційні та інституційні зміни, які були б здатні "оживити" реальний сектор економіки та надати дієвих імпульсів його розвитку. У цьому аспекті потребує, на думку авторів, змін і доповнень чинний Закон України "Про власність", зокрема, слід більш функціонально-адресно подати норми закону щодо господарських відносин та взаємозв'язків суб'єктів різних форм власності, забезпечення законодавчої гарантії довготривалої політики щодо їх розвитку, а також чіткого визначення правових засад генезису, розвитку та правового захисту всіх форм власності.

Більше того, мали місце чисельні факти грубого порушення та ігнорування прийнятих вищими державними органами управління нормативних актів, що регулюють правовідносини при створенні й діяльності нових господарюючих суб'єктів.

Зокрема, як показує аналіз, всупереч встановленому нормативному порядку, часто за цілковитої згоди правління різних акціонерних товариств, спілок, кооперативів тощо їх госпрозрахункові відособлені підрозділи створювалися без належного економічного обґрунтування та наявності необхідних фінансових ресурсів.

Слід зазначити, що з точки зору інституційних аспектів особливе занепокоєння викликають численні факти грубого порушення в процесі ринкового реформування норм чинного законодавства, статутів акціонерних, кооперативних, партнерських підприємств. У зв'язку з цим цивілізоване унормування ринкових перетворень в економічній сфері можливе лише на основі законодавчого затвердження повноцінних господарських інституцій, їх господарської самостійності, що тісно пов'язано з розвитком продуктивних сил і демократизацією економічних відносин, в першу чергу — відносин власності.

При цьому важливо мати на увазі, що реальна економічна демократія — це не всюдозволеність, а дії господарюючих суб'єктів, що ґрунтуються на виконанні норм чинного законодавства. Не може "народитися" ринкова економіка з анархії. На жаль, на стартовому етапі ринкової трансформації внутрісистемних відносин в Україні далеко не скрізь були враховані можливі соціально-економічні наслідки надання економічної самостійності всім новостворюваним суб'єктам господарювання різного "калібру". І як результат — не було створено нормативної бази для їх стабільної рентабельної роботи, збереження майна, обігових коштів та робочих місць тощо.

У процесі правового забезпечення господарської діяльності важливо враховувати, що характер способу привласнення та його конкретні форми є одночасно і моментом реалізації процесу нагромадження, і результатом його розвитку. Якщо власник не здійснює функцій ефективного нагромадження, то, хоча право й фіксує його статус, він втрачає конкурентні позиції на ринку, а з часом може втратити й сам об'єкт власності. Але ці аспекти залишились за межами нашого законодавства щодо механізму й цілей приватизації.

Досвід другої половини минулого сторіччя переконує, що високі темпи інноваційної активності у розвинутих країнах досягаються в результаті створення такого каркасу інституційного оформлення технологічного способу виробництва, який забезпечує захист інтелектуальної власності й технологічних нововведень, створює умови розвитку на базі інновацій, а також дозволяє оптимізувати матеріальні, трудові та фінансові ресурси для розвитку останніх. Діюча система законодавчого забезпечення розвитку економіки країни на основі інноваційних процесів не відповідає пріоритетним завданням. Тому настав час виправити "правила гри", які були сформовані в минулі роки, і в цьому напрямі.

У зв'язку з цим слід враховувати, що принципова відмінність між формальною наявністю права на володіння, користування та розпорядження в приватизованих підприємствах і реальним ринковим

функціонуванням полягає в тому, що коли для проголошення статусу нового власника юридично достатньо констатації факту викупу (купівлі), то для підтримки та продовження економічної монополії у привласненні обов'язково мають бути акти виробничого нагромадження. Це становить квінтесенцію економічного механізму реалізації власності, чого поки не забезпечує сучасний механізм приватизації в Україні. Тобто суть проблеми зводиться до того, що інвестиційна діяльність приватизованих підприємств не забезпечує ефективного відтворення факторів виробництва.

Формування конкурентних ринкових суб'єктів у процесі приватизації постає з необхідності та можливості первинного нагромадження капіталу — перерозподілу, продажу державних засобів виробництва не взагалі, а тим, хто може забезпечити їх ефективне відтворення. Тому цей процес не обмежується змінами лише у відносинах привласнення, як це фактично відбулося в нашій країні. Приватизація має охоплювати зміни всього механізму господарювання: зміни форм виробництва, розподілу, обміну та управління господарською діяльністю. Все це повинно знайти відповідне відображення у чинному законодавстві. В Україні питання правового унормування широкого спектру процесів приватизації не було забезпечено, що стало суттєвим методологічним прорахунком. Так, національний варіант приватизації відбувався здебільшого у формі викупу не функціонально цілісних окремих об'єктів, а часто відокремлених один від одного його структурних підрозділів (цехів, виробництв тощо). Розвиток світової економіки ілюструє зворотну тенденцію — до інтеграційних об'єднань акціонерного типу, що дозволяє подолати управлінську роз'єднаність. Тому для ефективної приватизації важливо було вже на етапі роздержавлення, особливо великих підприємств, розробити схеми їх участі у функціонуванні фінансово-промислових груп у формі інтеграційних центрів і одночасно співпраці з фінансово-кредитними інституціями.

Суттєвим методологічним, а відповідно і практичним прорахунком була ефемерна посилка на те, що приватизація сама по собі без ринкового середовища забезпечить істотні внутрішні чинники й стане своєрідним зарядом "енерджайзера" ефективного господарювання. За цією недолугою посилкою в країні була здійснена сертифікаційна приватизація, яка за своєю сутністю була безкоштовною, неконкурентною і навіть принизливою, а тому, як показало життя, "з тріском провалилася", оскільки близько 8 млн. наших співвітчизників відмовилися брати в ній участь (5,3 млн. не отримали сертифікатів, понад 2,5 млн. їх не використали, а скільки їх "використали" з подальшим отриманням копійчатих річних дивідендів — статистика відсутня). Важливо підкрес-

лити, що така обов'язкова та безкоштовна сертифікація породжує тенденцію до зниження цін викупу тих об'єктів, що приватизуються, оскільки ціни на них визначаються не мірою формування конкурентного попиту, а термінами реалізації пропозиції. Результатом усіх цих сертифікатних маніпуляцій стало те, що у наших нових юридичних власників, як правило, відсутні стимули (та і можливості) до ефективного використання викупленого об'єкта. Все це породжує цілу низку колізійних проблем: зниження інвестиційної активності веде до старіння основного капіталу, що, в свою чергу, призводить до зменшення виробництва, яке зумовлює наступні соціально-економічні негаразди в країні.

Тому залучення платоспроможних стратегічних інвесторів — центральна проблема переходу до грошової приватизації, яка була передбачена Державною програмою приватизації на 2000 – 2002 рр. На цьому її етапі поява значного кола таких інвесторів реальна лише за умови високої інвестиційної привабливості, що міститься в стабільному фінансовому стані відповідного об'єкта (підприємства). Але в держави не було і немає коштів на їх фінансове оздоровлення, тому потрібно було б превентивно створити нормативне поле щодо надання потенційним інвесторам різних пільг ще до процесу приватизації. Однак суттєвих кроків у цьому напрямі не було зроблено як законодавчою, так і виконавчою владою. Тому грошова приватизація йде з великими потугами, і не лише економічними.

У ринковій економіці підприємництво завжди було генератором економічного розвитку. Тому його законодавче унормування та інституційна підтримка, регулювання з боку держави є аксіомою вже не одне століття.

При цьому для другої половини ХХ сторіччя характерним стало зростання ролі в структурі економік розвинених країн малого підприємництва. Статистичні дані свідчать, що в даній групі країн у секторі малого та середнього бізнесу створюється від 50 до 70% ВВП, а також зайнята більша частка працездатного населення.

Наприклад, у кінці минулого століття частка малого й середнього підприємництва у ВВП розвинутих країн становила: у Франції — 55 – 62%, Італії — 57 – 60%, Великій Британії, Німеччині, США, Японії — 50 – 55%, а в загальній кількості зайнятих — в Японії — 78%, Італії — 73%, для решти названих країн ця частка коливалася від 49% до 54% [2, с. 47].

Об'єктивно для постсоціалістичних країн, у тому числі України, проблеми становлення і розвитку малого підприємництва набувають особливої актуальності. Це зумовлено тим, що воно дозволяє оперативно та ефективно вирішувати цілий спектр нагальних соціально-економічних проблем перехідного періо-

ду: по-перше, це найменш бюджетомісткий спосіб розвитку економіки; по-друге, він забезпечує через створення нових робочих місць умови для самовивання населення, оскільки після всеосяжного патерналізму держава залишила його "напризволяще"; по-третє, забезпечує швидку окупність інвестицій, а також оперативно насичує ринок товарами та послугами першої необхідності.

Але для цього потрібна конструктивна діяльність держави щодо створення відповідного середовища, тобто сукупності економічних, правових, технологічних, організаційно-інституційних, а також політичних, соціокультурних, міжнародних умов, які визначають можливості виникнення та раціонального функціонування малих підприємницьких структур.

Аналіз такого середовища в Україні показує, що правове забезпечення малого бізнесу лише починає формуватись і ще не відповідає сучасним вимогам. Та правова база, яка тут створена, характеризується суперечливістю (мають місце суперечності між підзаконними актами та законами, указами Президента), а також нестабільністю (регулярно вносяться зміни, поправки, доповнення до чинного законодавства). Відчутно не реалізується державна підтримка цього сектору підприємництва, продекларована в Концепції державної політики розвитку малого підприємництва та Програмах державної підтримки, прийнятих у 1993 та 1997 роках. Фактично відсутня концепція розвитку малого бізнесу в країні. Структура спеціалізованих центральних органів сприяння розвитку малому підприємництву (Держкомітет України з питань розвитку підприємництва та Український фонд підтримки підприємництва) сформувалась фактично стихійно і нині функціонує розмито, без відповідної віддачі. Про це свідчать і параметри та тенденції розвитку вітчизняного малого й середнього підприємництва (МСП). Так, на кінець 90-х рр. частка МСП у загальній кількості зайнятих у народному господарстві України становила 4,6%, а його частка у ВВП — 5 – 5,5%, тоді як у Росії ці показники були відповідно 9,6% і 10 – 11% [3, с. 47]. Отже, подальше покращення ситуації потребує активного та конструктивного втручання держави безпосередньо в межі тієї зони, де перетинаються її інтереси та інтереси малого підприємництва.

Так, у 90-х рр. було прийнято три редакції Закону "Про систему оподаткування", стільки ж разів суттєво змінювався і порядок стягнення таких основних податків, як податок на додану вартість та на прибуток підприємств. Оскільки національне податкове законодавство лише недавно почало формуватися, тому воно має й елементи недосконалості та суперечливості: часто дестимулюючий ефект; взаємовиключні механізми оподаткування; наявність лазівок для уникнення сплати податків.

Механічно поєднуючи, за оцінкою фахівців, принципи двох різних податкових систем — оподаткування витрат (європейської) та оподаткування доходів (американської) — податкова політика в Україні підпорядкована практично досягненню однієї мети: ліквідації дефіцитності держбюджету за рахунок вилучення значної частки доходів господарюючих суб'єктів. Так, згідно з функціонуючою на кінець 90-х років податковою системою в Україні майже 3/5 (58,5%) бюджетних надходжень давали три податки: податок на додану вартість — 25,1%; податок на прибуток підприємств — 19,7%; прибутковий податок з громадян — 13,7%. А два інших — збір до інноваційного фонду і збір на будівництво, реконструкцію та утримання автодоріг — забезпечували біля 9% доходів бюджету. Отже, п'ять названих податків формують близько 70% доходів до бюджетів України [1 , с. 249].

Характерно й те, як переконуює аналіз, що за своїм змістом фіскальні відносини в нас практично не змінилися порівняно з фіскальним механізмом адміністративно-командної економіки. В результаті проведених реформ відбулася зміна форм, а не сутності цих відносин. Так, замість відрахувань, що існували, з прибутку підприємств був уведений податок на прибуток, а функції податку з обороту ("стабільного наповнювача" держбюджету) практично став виконувати ПДВ. Але ж фіскальний механізм ринкової економіки виходить із первинності індивідуальних доходів як основного джерела економічного розвитку. Тоді як цей механізм в адміністративно-командній економіці передбачає централізацію державою значної частини національного доходу і лише залишок його розподіляється між суб'єктами. В даному механізмі індивідуальні доходи мають другорядне значення.

Таким чином, можна стверджувати, що суттєвою суперечністю бюджетної політики в перехідній економіці України є недосконалість інституційної та законодавчої складових, що "обслуговують" держбюджет у процесі його наповнення та використання. Саме недосконалість названих складових при формуванні та використанні держбюджету є одним із основних чинників негативного стану нашої економіки, що генерує цілий спектр інших соціально-економічних негараздів.

З метою подальшого удосконалення податкового та фінансового законодавства важливо відійти від правового забезпечення функціонування лише окремих елементів податкової чи фінансової системи. Адже відсутність узгодженого (єдиного) підходу до прямого регулювання кожної з цих сфер створює неузгодженість і законодавчих актів, підґрунтя для зловживань тощо. Відповідно втрачає конструктивність вся економічна політика держави. Тому на-

гальним є прийняття Податкового¹ та Бюджетного кодексів, змін та доповнень до Закону "Про банки та банківську діяльність" та інших чинних законів.

Аналізуючи проблему вдосконалення податково-бюджетного механізму перехідної економіки України в інституційному аспекті, слід вказати на необхідність формування взаємоузгодженої дієвої системи управління державними фінансами. Відсутність відповідного єдиного виконавчого органу щодо здійснення фіскальної політики негативно відбивається на економічній політиці взагалі. Тому для вирішення даної проблеми автори пропонують на урядовому рівні створити спеціальний виконавчий орган (комісію, комітет — справа не в назві), який би розв'язував стратегічні питання здійснення податково-бюджетної політики в органічному взаємозв'язку з основними напрямками фінансової та всієї економічної політики. Цей орган міг би скоординувати "філософію" оподаткування з урахуванням міжгалузевої специфіки, а також узгоджувати діяльність Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерства фінансів, Державної податкової адміністрації тощо. Нагальною стає і проблема щодо перегляду та посилення ролі Міністерства фінансів України як головного і єдиного органу, який має відповідати за фінансовий стан у країні, в тому числі і фіскальну політику. Адже практика свідчить, що передача податкової політики у підпорядкування Державної податкової інспекції є не зовсім виваженим кроком, оскільки в інспекції домінуюча функція управління податками — контроль. При всій важливості останнього будувати на його основі всю податкову політику недоцільно. Для цієї служби контроль — це дотримання норм закону. А розробка ідеології податкової політики, законодавче оформлення певних відносин між платником і казною — це скоріше компетенція Міністерства фінансів.

Недосконалість національного податкового законодавства є загальноновизнаною керівниками всіх рівнів. Чисто в теоретико-абстрактному аспекті влада (державна) і платники податків (юридичні та фізичні особи) — непримиримі антиподи, де абсолютного переможця бути не може. Адже, коли держава у формі податків відбере весь прибуток (дохід), то економіка загине, а коли ж до державної скарбниці не будуть надходити податки — не зможе функціонувати держава. Розв'язання цієї логіко-діалектичної суперечності у свій час, як відомо, запропонував А. Лаффер. Він обґрунтував: обсяг доходів у казну від оподаткування є максимальним тоді, коли рівень

¹ Слід зазначити, що ще понад два роки тому Президентом країни було поставлене завдання терміново прийняти Податковий кодекс, але малоімовірно, щоб воно було вирішене і в 2003 р.

податкових ставок у країні не перевищує в середньому 30% сукупного прибутку (доходу) платників податку. Якщо ж влада має намір отримати більше доходів для казни і збільшити кількість податків чи їх ставки, тобто перевищить ці 30%, то матиме ефект, протилежний своїм намірам.

На початку 2000-х років у національній податковій системі налічувалось біля 40 різних податків, зборів та інших обов'язкових платежів до загальнодержавного та місцевих бюджетів, а також різних внесків у державні цільові фонди. Це робить дану систему надзвичайно заплутаною і складною як для платників, так і для контролерів (зокрема — для ДПА). Тому оптимізація кількості податків, об'єктів оподаткування, "інституту привілеїв" — важливий елемент державного регулювання всієї податкової системи.

Податкова система України в цілому зорієнтована на оподаткування доходів та споживання — це в основному встановлення податку з прибутку, ПДВ, податку з громадян, акцизів та ін. У розвинутих же країнах сегментами для оподаткування є оподаткування доходів, оподаткування споживання, а також оподаткування власності. Необхідність запровадження останнього є безсумнівною, але цей процес має бути диференційованим і поступовим.

Важливим напрямом підвищення конструктивності економічної політики є посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічного розвитку шляхом фінансового забезпечення соціальних процесів в Україні, тобто шляхом реалізації соціальної політики. Ця політика має включати систему заходів держави, які спрямовані на забезпечення прийнятної життєдіяльності населення, підвищення рівня людського розвитку в країні в контексті загальнодержавної стратегії соціально-економічного розвитку.

Зокрема, у жовтні 2002 р. Кабінет Міністрів України розглянув Прогноз економічного і соціального розвитку країни на 2002 – 2006 рр. Стале економічне зростання забезпечується активною науково-технічною політикою та інноваційною діяльністю. Так, прогнозується зростання загального обсягу ресурсів для потреб науки на рівні 0,5% ВВП. Загалом протягом цього періоду Україна має досягти зростання ВВП в середньому більше ніж на 6%, обсягів промислового виробництва — на 6%, реального приросту валового нагромадження основного капіталу — на 9,8%, реальної заробітної плати — на 12,5%, а темпи інфляції у 2006 р. (за умови збереження цінової стабілізації) не повинні перевищити 4,3%. Такі темпи зростання дозволять до 2006 р. збільшити в 1,5 раза обсяги ВВП у розрахунку на душу населення.

Як відомо, соціальні функції держави, регламентуючись основним Законом — Конституцією, включають різноманітні складові і впливають з обов'язків держави перед суспільством. До основних із них на-

лежать: забезпечення хоча б простого відтворення населення, але з підвищенням рівня та якості його життя; відтворення трудового потенціалу у вимірах його фізичного здоров'я та професійно-кваліфікаційного рівня; забезпечення раціональної зайнятості населення та мінімального прожиткового рівня для соціально вразливих верств населення; забезпечення розвитку освіти, культури, охорони здоров'я та поліпшення екологічного стану в країні.

Сучасний стан нашого розвитку характеризується наявністю таких основних суперечностей, як суперечність між: необхідністю формування сучасної системи соціального захисту й соціальних гарантій та відсутністю реальних соціально-економічних умов для цього; старими формами організації соціального захисту населення і новими підходами, формами, методами розв'язання цієї проблеми в ринкових умовах; потребами у фінансових ресурсах та реальними можливостями держави для фінансування соціальної сфери.

За період незалежності України у другій половині 2002 р. влада зробила спробу конструктивно спрогнозувати ситуацію в економіці на перспективу. Президентом було поставлене завдання розробити проект Стратегії економічного та соціального розвитку країни до 2011 р., в основу якої буде покладено його Послання до Верховної Ради (Європейський вибір: концептуальні основи стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002 – 2011 рр.). Сам проект Стратегії після розробки пройде відповідне випробування у наукових установах, а потім його винесуть на розгляд Верховної Ради.

Безсумнівно, що потреба в такому документі, де мали б бути чітко визначені домінуючі стратегічні пріоритети, давно назріла [4].

Отже, слід зазначити, що в пострадянській Україні за 90-ті роки все ж таки були в основному закладені правові та інституційні основи становлення й функціонування ринкових відносин. Проте слід наголосити, що вони (основи) мали паліативний характер.

Підвищення дієвості вітчизняного господарського законодавства потребує систематизації правових актів, і, зокрема, необхідна розробка Кодексу законів про державне регулювання національної економіки, що буде сприяти підвищенню ефективності економічної політики в цілому.

Література: 1. Геєць В. М. Нестабільність та економічне зростання. — К.: Інститут економічного прогнозування, 2000. — 344 с. 2. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи). Інститут економічного прогнозування / За ред. академіка НАН України В. М. Гейця. — К.: Логос, 1999. — 500 с. 3. Малий бізнес України. Підприємці здатні відродити країну. — К.: Єднання, 1997. — 120 с. 4. Програма "Україна – 2010". — К.: 1999. — 24 с.

*Стаття надійшла до редакції
8.12.2003 р.*