

УДК 330.341 :332.12

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ВПЛИВУ ГЛОБАЛЬНИХ
ПРОЦЕСІВ НА РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ**

А.М. СУНДУК

ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»

Роботу присвячено аналізу законодавчих позицій у сфері державного регулювання глобальних впливів при реалізації їх потенціалу в межах України. Визначено основні змістовні ознаки правового забезпечення регулюючої функції, а також можливості його використання на основі наявної інституційної структури. Пропонуються напрями удосконалення наявної законодавчої бази у сфері регулювання

Глобальні процеси та їх основні характеристики актуалізують нагальність розробки і побудови системи регулювання їх впливу відносно національної економіки. Якщо це положення найближчим часом не буде реалізоване, то це може призвести до несприятливих наслідків, що можуть полягати у поступовій втраті національною економікою власних пріоритетів розвитку та тотальному підпорядкуванню глобальним стратегіям, в яких місце і значення держави у цілому, вірогідно, є досить незначними.

На перший погляд, саме поняття «регулювання зовнішніх впливів» звучить дещо віртуально, зважаючи на те, що подібні процеси за своєю масштабністю важко піддаються впливам та корегуванням. В подібному відношенні знаходиться не тільки Україна, але й більшість інших країн світу, ресурсний потенціал яких не є вагомим для таких дій. Лише такі формування, як ЄС, США, Китай можуть реалізувати спроби регулювання, хоча, їх успіх також є досить ілюзорним. Однак, на нашу думку, не зважаючи на ці проблеми, глобальні процеси все ж таки піддаються регулюючим (управлінським) діям, які необхідно розуміти як комплекс заходів, які реалізуються (здійснюються) інституціями різного характеру у межах внутрішнього простору, спрямовані на формування можливого контролю за впливом цих процесів на розвиток національної економіки та її складових. У визначенні акцентується увага на тому, що ці заходи проводяться саме в межах внутрішнього простору (що значно посилює їх шанси на успіх), однак, наголошується, що контроль, який буде впроваджений за допомогою цих заходів, є можливий (враховуючи масштаб процесів).

Ключовим елементом подібної системи є законодавча база, яка спрямована на правову легітимізацію і підтримку діяльності у сфері регулювання впливу глобальних процесів. В Україні ця законодавча база формувалася з перших років незалежності і була відображенням як передового зарубіжного досвіду правового становлення держави, так і власних напрацювань тих років. Крім того, було враховано і радянський спадок, так як на той час власний досвід був лише теоретичного змісту.

Об'єкти та методи дослідження

Як показує оцінка наявних розробок у сфері законодавчого забезпечення регулювання зовнішніх (глобальних) впливів, можливо виділити ряд досліджень, в яких визначено основні позиції з цих питань. Такими дослідженнями є, зокрема, праця Гонти О.І. [1], в якій автором проводиться характеристика розвитку держави та регіонів в контексті процесів транснаціоналізації, розробка Кредісова А.І. [2] щодо визначення шляхів регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Разом з цим, необхідно розширення змістовних горизонтів аналізу, що дасть змогу охопити не тільки галузеві аспекти, а й загальнодержавні.

Постановка завдання

Враховуючи вищенаведене, метою статті є проведення оцінки наявних законодавчих актів в аспекті можливостей регулювання глобальних процесів з метою встановлення їх сильних і слабких сторін та, на основі цього, визначення шляхів удосконалення.

Результати та їх обговорення

Як показує поточна практика, можливо виділити ряд законів і законодавчих актів, які дають змогу визначити прямі і опосередковані позиції відносно можливостей регулювання зовнішніх впливів. Такими законами є Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», Закон України «Про інвестиційну діяльність», Закон України «Про банки і банківську діяльність», Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на подолання наслідків світової фінансової кризи в регіонах» та інші.

Зазначений перелік законодавчих актів є основним, а їх додатковий список є значно більший, зважаючи на те, що зовнішні впливи інтегрувалися до переважної більшості сфер національної економіки, а їх особливості торкаються всіх сфер розвитку суспільства.

Пріоритетним документом є Конституція України [3], де визначаються позиції відносно можливостей регулювання зовнішніх впливів як у прямому відношенні, так і через призму дотичних процесів. Проаналізуємо окремі положення Конституції, які торкаються цих питань.

В документі можна виділити основне положення, яке формує підстави для обґрунтування необхідності регулювання зовнішніх впливів. Так, в ст. 1 зафіксовано, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Ця позиція підкреслює виключне розуміння України як суб'єкта відносин (в тому числі і міжнародних), суверенного і незалежного у всіх відношеннях і такого, який має право на власний розсуд проводити внутрішню і зовнішню політику. І, виходячи з цього, ніякі інші явища або процеси не мають легітимного права впливати на перебіг державної політики. Таким чином, сам факт того, що Україна є суверенною і незалежною державою, обумовлює необхідність дослідження можливостей регулюючих (управлінських) дій у сфері регулювання зовнішніх впливів.

Крім того, згідно ст. 132 – «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Ця стаття є однією з фундаментальних, зважаючи на те, що вона наголошує на єдності та цілісності державної території. Як відомо, зовнішні впливи, при реалізації власного потенціалу в межах держави, розподіляють його нерівномірно, без дотримання пропорцій та балансів, що у переважній кількості випадків призводить до формування вагомих просторових варіацій. Це має прояв для більшості показників, які є екзогенними за походженням. Таким чином, розподіляючись нерівномірно в межах території держави, зовнішні процеси генерують поширення явищ територіальної асиметрії, що не сприяє забезпеченню єдності

та цілісності державної території. Тільки за умови регулюючого впливу є можливим нівелювання цих асиметрій.

Важливим є також дотримання розвитку регіонів з урахуванням їх власних внутрішніх особливостей і традицій. У випадку надмірного екзогенного пресингу мова про збереження національної ідентичності не йде, зважаючи на те, що глобальне середовище може її легко корегувати.

Також важливою є ст. 18, яка зазначає про те, що «Зовнішньоекономічна діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права». На основі цієї статті логічно припустити, що зовнішньоекономічна діяльність є своєрідним інструментом для гарантування національних інтересів, безпеки і кожна держава світу, яка дбає про власний добробут і зростання, ефективно використовує цей інструмент для власних цілей.

В Україні багато аспектів діяльності побудовано таким чином, що вони не сприяють формуванню сильних сторін і переваг, а підкреслюють тільки недоліки. Це може бути нераціональна структура експортно-імпорتنих операцій, відсутність сильних позицій на міжнародних переговорах, здатних відстояти національні інтереси, змінність системи національних інтересів відповідно до політичної кон'юнктури та ін. На поточному етапі розвитку ця діяльність не розглядається в якості важливого інструменту забезпечення національних інтересів і безпеки держави.

Закон України «Про основи національної безпеки України» [4], визначаючи основні положення у сфері безпеки, при її розгляді торкається і зовнішнього вектору гарантування. У Законі, при розгляді системи національних інтересів, а також загроз, є перелік тих, які пов'язані із зовнішнім середовищем.

До числа пріоритетних національних інтересів зараховано такі, як «захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи держави», а також «...розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України». Виходячи з цього, реалізація незалежної внутрішньої політики та відстоювання зовнішніх інтересів зараховується до одних з фундаментальних завдань держави у галузі безпеки. Якщо зовнішній вектор у системі інтересів представлений досить у скороченому вигляді, то в межах визначених загроз він має широке трактування. Відповідно до Закону, одними з пріоритетних загроз національним інтересам і національній безпеці держави є такі, як зазіхання на державний суверенітет, спроби втручання до сфери внутрішніх справ, військові конфлікти та ін. Серед всього подальшого переліку загроз особливо важливо акцентувати увагу на тих, що стосуються фінансової, економічної та соціальної сфер. Наприклад, для фінансово-економічної такими є, зокрема, залежність національної економіки від зовнішньої ринкової ситуації, нераціональна структура експортних операцій, значний обсяг зовнішнього боргу, небезпечно зростання ваги іноземного капіталу для галузей, стратегічно важливих для держави. Небезпечною є також і відсутність ефективного захисту внутрішнього ринку від зовнішньої технологічної експансії, а також вплив науковців та кваліфікованих спеціалістів за межі держави. Загрози соціальні, що пов'язані із зовнішнім середовищем, визначені досить обмежено.

До складу суб'єктів забезпечення безпеки включено Президента України, Верховну Раду України, Раду національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Національний банк Украї-

ни, міністерства, Служба безпеки України, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування та ін.

У системі правового забезпечення, яке регулює більш спеціалізовані питання, місце і значення держави та інструменти впливу сформульовані більш чітко. Одним з ключових у цьому відношенні є Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [5]. Зупинимось на його положеннях, які мають відношення до питань регулювання зовнішніх процесів.

В ст. 2, де зазначені принципи зовнішньоекономічної діяльності, говориться про те, що всі суб'єкти господарської діяльності держави та іноземні при проведенні такої діяльності повинні керуватися рядом принципів, одним з основних серед яких є принцип суверенітету народу України у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, що полягає у «виключному праві народу України самостійно та незалежно здійснювати зовнішньоекономічну діяльність на території України, керуючись законами, що діють на території України». Таким чином, у Законі наголошується на самостійності та незалежності під час проведення зовнішньоекономічних операцій в межах держави громадянами України, що дасть можливість державі в подальшому активніше виконувати функцію регулюючого органу у цих процесах.

Ця ж ст. 2 наголошує на рівності перед законом всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та «забороні будь-яких, крім передбачених цим Законом, дій держави, результатом яких є обмеження прав і дискримінація суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а також іноземних суб'єктів господарської діяльності...». Виходячи з цього визначення, у загальному правовому контексті обмежувальних дій, окремо виділяються іноземні суб'єкти діяльності, що становить для них вагомий преференцію та забезпечує їх функціонування в межах України. Хоча, як свідчить практика, відомі численні випадки, коли, на фоні загального декларування прав і свобод для іноземних суб'єктів, українські відчувають значний і вагомий пресинг на ринках іноземних країн з боку їх урядів, які, для захисту власного виробника, використовують якщо і не прями, то опосередковані заходи обмеження для іноземців.

Право на здійснення зовнішньоекономічної діяльності, яке викладено у ст. 5, передбачає заборону втручання держави у зовнішньоекономічну діяльність її суб'єктів у випадках, не передбачених цим Законом (у т.ч. і шляхом видання підзаконних актів, які погіршують умови ведення діяльності). Разом з цим, фіксується можливість застосування санкцій для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у вигляді тимчасового припинення права здійснення подібної діяльності, у випадках, коли порушуються закони держави.

У ст. 37 наводиться перелік можливих санкцій, основними серед яких є накладення штрафів у випадках несвоєчасного виконання суб'єктами своїх обов'язків, застосування індивідуального режиму ліцензування, тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності. Наведені санкції дають змогу обмежити діяльність зовнішньоекономічних структур, однак, потребують свого розширення. Необхідність цього зумовлюється поточними викликами і загрозами, які привносить глобалізація.

В ст. 7 вперше наводяться прикладні засади регулювання зовнішніх процесів в межах території України (законодавчий фундамент цих процесів). Зазначається, що подібне регулювання в Україні здійснюється «Україною як державою в особі її органів в межах їх компетенції; недержавними органами управління економікою (товарними, фондовими, валютними біржами, торговельними палатами, асоціаціями, спілками та іншими організаціями координаційного типу), що діють на підставі їх статутних до-

кументів; самими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на підставі відповідних координаційних угод, що укладаються між ними». Таким чином, до складу системи зараховано досить широке коло структур різного спрямування, кожна з яких функціонує у власних межах діяльності і, тим самим, дає змогу врахувати значну кількість сфер. Досить демократичною нормою є включення до переліку і недержавних органів управління економікою, приватних структур.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначаються на основі цього Закону та згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» формує уявлення про напрями діяльності, що можливі для виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері зовнішніх відносин. Крім виконання власних повноважень, вказані структури є відповідальними за укладання і реалізацію договорів із зарубіжними партнерами, сприяння налагодженню зовнішньоекономічних зв'язків підприємств, сприяння у формуванні спільних підприємств, вирішення та координацію спеціалізованих питань (наприклад, організація функціонування прикордонної і митної служби та ін.). Таким чином, особливості реалізації зовнішньоекономічних процесів і проєктів на локальному рівні перебувають у зоні повноважень і діяльності місцевої влади, яка повинна формувати всі необхідні умови для розвитку подібних процесів. У значній мірі успіх того або іншого проєкту залежить від позиції органів влади на місцях.

Територіального рівня також стосується і дія Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [7], в якому, серед заходів державного стимулювання розвитку депресивних територій, пропонується для цих цілей спрямовувати міжнародну технічну допомогу з метою вирішення актуальних соціально-економічних і екологічних проблем.

Закон України «Про інвестиційну діяльність» [8] визначає можливості реалізації інвестиційної діяльності, які, щодо іноземців, конкретизуються в межах двох основних позицій: іноземне інвестування, яке здійснюється іноземними державою, юридичними особами та громадянами і спільне інвестування (реалізується громадянами інших держав поряд із громадянами і юридичними особами України).

Держава гарантує захист іноземних інвестицій, а також рівноправний режим для українських та іноземних інвесторів. Крім того, виключається вірогідність безоплатної націоналізації, реквізиції цих об'єктів або ж дій, подібних за наслідками.

Закон України «Про банки і банківську діяльність» [9] спрямований на врегулювання відносин на різних етапах становлення і розвитку банківської діяльності. Окремі його положення напряму стосуються зовнішніх процесів у цій сфері. Наприклад, у Законі визначається зміст поняття «банк з іноземним капіталом» – «банк, у якому частка капіталу, що належить хоча б одному іноземному інвестору, становить не менше 10%». Визначаючи особливості банківської системи держави, до її складу зараховано і філії іноземних банків. В ст. 24 зазначається про те, що іноземні банки мають право відкривати свої філії і представництва в межах території держави.

Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10], який прирівнює іноземців та осіб без громадянства у правах і свободах та їх реалізації до громадян України, наголошує при цьому на тій позиції, що діяльність цих осіб не повинна завдавати шкоди національним інтересам держави. В статтях цього Закону надається право таким особам проводити підприємницьку діяльність в межах території України, яка передбачена законодавством, право на трудову діяльність, на відпочинок,

на охорону здоров'я та інші права. Таким чином, більшість прав і свобод, які закріплені за громадянами України, є доступними і для іноземців та осіб без громадянства. Хоча, є окремі винятки. Насамперед, це стосується ст. 23, згідно якої іноземці та особи без громадянства не мають права обирати та бути обраними до органів державної влади.

В українській практиці апробований досвід посткризового реагування на світові кризові явища. Одним з таких правових актів є Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» [11]. Авторами цього Закону пропонується ряд змін для тих актів, що мають відношення до фінансово-кредитної сфери з метою стабілізації макроекономічної ситуації в державі. Подібним за характером є і Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на подолання наслідків світової фінансової кризи в регіонах» [12], яким пропонується впровадження системи заходів галузевого рівня, що можуть суттєво поліпшити ситуацію у власних сферах компетенції.

Якщо мова йде про кризове реагування, то у цьому випадку доцільнішим було б впровадження превентивної законодавчої ініціативи, спрямованої на прийняття правових актів, метою яких є упередження реалізації наслідків світових кризових явищ в Україні.

Важливе значення також відіграють законодавчі акти, сфера впливу яких торкається міжнародних відносин. Прикладом таких є, зокрема, Закон України «Про транскордонне співробітництво» [13], який визначає теоретичні і прикладні основи розвитку співробітництва, а також його змістовні елементи. При дієвому підході подібне співробітництво може вагомо стимулювати розвиток регіонів держави, в тому числі і тих, які визначаються низьким рівнем розвитку. Відносно відстоювання і збереження національних позицій, то з цією метою необхідне внесення правок в існуючу законодавчу базу України, які б надали змогу окреслити коло пріоритетних національних інтересів, що є найбільш вразливими та потребують захисту.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі можуть бути наступні: оцінка зарубіжного досвіду регулювання прояву глобальних процесів, формування концептуальних засад до прийняття нових законодавчих актів у цій сфері, пошук нових методів і механізмів регулювання тощо.

Висновки

1. Протягом років незалежності в питанні правового забезпечення сформовано законодавчий базис, який дає змогу реалізувати основні позиції регулювання зовнішніх впливів. Конституція України, яка визначає фундаментальні цінності для держави, закладає концептуальні уявлення і передумови до формування можливостей регулювання, які мають прояв і відображення в інших законодавчих актах держави. Крім Конституції, пріоритетними законами виступають Закон України «Про основи національної безпеки України» і Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність», які, у межах власного кола питань, формують підходи до впливу на процеси зовнішнього спрямування, які реалізують власний потенціал в державі.

2. Наявна досить чітка інституційна структура державного регулювання базових складових зовнішніх процесів, яка включає до свого складу центральні і місцеві органи державної влади, недержавні органи управління економікою, інші структури. Повноваження цих інституцій дають змогу реагувати на можливі загрози і виклики, що становлять небезпеку для розвитку держави. Однак, не зважаючи на це (і,

як свідчить набутий досвід), держава знаходиться в системі вагомих небезпек, що впливають і корегують її основні параметри.

3. На нашу думку, з метою забезпечення більшої відповідності та адекватності щодо регулювання зовнішніх впливів, законодавство України повинне передбачати можливість вирішення наступних завдань: законодавча підтримка розширення функцій державних органів, відповідальних за регулювання діяльності, що пов'язана із зовнішніми процесами; обґрунтування заснування Міжінституційного центру координації і регулювання зовнішніх впливів; вжиття заходів, спрямованих на збільшення оперативності органів реагування; заснування і підтримка діяльності стабілізаційного фонду (призначення – ресурси під час формування кризових явищ) і фонду розвитку держави (акумуляція фінансових ресурсів для майбутніх поколінь і реалізації масштабних національних проектів); вжиття протекціоністських заходів з підтримки національного виробника та ін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гонта О.І. Формування політики транснаціоналізації економіки регіонів: теорія, методологія, практика / Олена Іванівна Гонта. – Луцька міська рада, –2008. – 350 с.
2. Управління зовнішньоекономічною діяльністю : [навчальний посібник] / Кредісов А.І. – К.: ВІРА-Р, –2002. – 552 с.
3. Конституція України. – Офіц. видав. – К.: Міністерство юстиції України, –2006. – 104 с.
4. Закон України «Про основи національної безпеки України». – Режим доступу до ресурсу : http://www.nbuv.gov.ua/law/03_nbu.html
5. Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. –377 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. –170 с.
7. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. –548 с.
8. Закон України «Про інвестиційну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. –646 с.
9. Закон України «Про банки і банківську діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. –30 с.
10. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. –161 с.
11. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 52. –763 с.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на подолання наслідків світової фінансової кризи в регіонах».
13. Закон України «Про транскордонне співробітництво» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – 499 с.