



УДК 346.001.73 (477)

**О. Подцерковний,**  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України  
завідувач кафедри господарського права і процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРО ПОТРЕБИ ПОВЕРНЕННЯ ДО НАУКОВО-ПРАВОВОГО СУПРОВОДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Українська економіка залишається у досить складному становищі, не дивлячись на численні спроби реформування. Причинами такого стану виступають зовнішні, ментальні, соціальні, управлінські, освітні, корупційні та інші чинники, дослідження яких повинно здійснюватися в усій площині соціальних наук. Разом із тим, не можна не відмітити загальну проблему реформування, яка з усією очевидністю проявляється під час підготовки законодавчих актів та інших актів регулювання економіко-правового змісту. Йдеться про практичне усунення вітчизняних науковців права від супроводження економічних реформ в Україні. Це усунення має характер свідомого та несвідомого виключення центрів прийняття рішень на іноземних радників та молодих фахівців, які здобули освіту в зарубіжних закладах освіти. Попри креативність деяких управлінських рішень, що стали наслідком такого підходу, можна відмітити недостатню результативність актів регулювання загалом, що не лише підриває довіру до реформ як таких, але й провокує відторгнення регулюючого впливу від реальної економічної ситуації та дійсних проблем ведення бізнесу.

Робочі групи з розроблення законопроектів, призначених для застосування в економіці, формуються у непрозорий спосіб. Здебільшого спостерігається формальна орієнтація на положення Закону України «Про державну регуляторну політику у сфері

господарювання» щодо етапності регуляторної діяльності. Обов'язкова підготовка аналізу регуляторного впливу; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою отримання зауважень і пропозицій виконуються без залучення вітчизняних вчених – силами самих нормотворчих органів. А базове та періодичне відстеження результативності регуляторного акту взагалі залишається теоретичною конструкцією. Майже згорнута комунікація між науковими центрами та регуляторними органами. Запити на підготовку експертних висновків не лише не мають систематичного характеру та не ґрунтуються на реальному матеріальному та іншому заохоченні науковців, які знаються на предметі регулювання та можуть здійснити змістовний прогноз регуляторної дії відповідних проектів актів законодавства, але й втратили зворотній зв'язок з їх виконавцями, коли зауваження та пропозиції науковців, які за власною ініціативою реагують на проекти регуляторних актів, залишаються без аналізу та належного відгуку.

Один із наочних прикладів – стан розробки та впровадження різноманітних стратегій економічного розвитку як засобів державної економічної політики. На жаль, традицією стало повне відкидання в Україні напрацьованих попередніх урядів та відповідних програмних документів, що ігнорує висновки науки права про потреби забезпечення сталості економіко-правового розвитку.



Наприклад, у 2013 році була ухвалена Стратегія розвитку морських портів України до 2038 року, якою була скасована Стратегія розвитку морських портів України до 2015 року. При цьому жодного аналізу реалізації попередньої стратегії не відбулося. Це й не дивно, адже жодного виконання не відбулося, а Закон «Про морські порти в Україні», прийнятий в цей період, за своїм змістом та логікою йшов у повну суперечність з існуючою на той момент стратегією розвитку морських портів України.

Те ж саме можна сказати про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року, яка була скасована Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою Кабінетом Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. При цьому без жодного аналізу результативності попередньої стратегії було зазначено про необхідність прийняття нової у зв'язку із «завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року», «зміною зовнішніх та внутрішніх умов», «доцільністю підготовки нового стратегічного документа, розробленого відповідно до європейських стандартів» тощо.

28 березня 2017 року відбулася презентація Експортної стратегії України, яку розробило Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. На жаль, форма впровадження та зміст відповідного документа містить ті самі вади, що й у ситуації з іншими економічними стратегіями. Поряд із неврахуванням потреб формування економічної стратегії у чіткому співвідношенні з попередніми програмними документами, відповідний акт містить чималі вразливі місця, які можна було б уникнути, якби були враховані думки вчених-економістів та юристів. Зокрема, з тексту документу практично неможливо зрозуміти, які вектори розвитку країни у відповідній сфері мають існувати за умови продовження економічної, військової та гуманітарної агресії Росії

до України. Фактично, без позитивного та негативного прогнозу розвитку відповідної агресії неможливо передбачити гнучкість у державній експортній стратегії та надати орієнтири суб'єктам господарювання у власній експортній діяльності.

Розробниками обрані пріоритетні сектори економіки з метою підтримки розвитку експорту. Вважаємо недоцільним розглядати сектор креативних послуг як другий за пріоритетністю, оскільки за потенційними можливостями він значно поступається іншим секторам (машинобудування, виробництво запасних частин, харчова промисловість, туризм).

Крім того, слід зауважити, що не можна відкидати державну підтримку тих галузей, які, можливо й не мають інноваційного характеру, але котрі можуть стати вагомим чинником валютних надходжень та міжнародної кооперації українських підприємств. Зокрема, йдеться про сектор транспорту, який здатен надавати широкі послуги з перевезення вантажів та пасажирів.

З документу важко зрозуміти, як вчинить держава з тими секторами економіки, наприклад, металургійним виробництвом, який має істотний експортний потенціал, але знаходиться у глибокій кризі. По суті, документ обходить питання державної підтримки та стимулювання експорту в металургії, що можна вважати необґрунтованим.

В плані дій відсутні будь-які посилення на потреби деофшоризації зовнішньоекономічної діяльності та демонополізації ринків в Україні, що слугують вагомим чинником стримування підприємницької активності в країні.

Нещодавно Міністерство економічного розвитку та торгівлі виступило з новою стратегією – Стратегією розвитку малого та середнього бізнесу на період до 2020 року [1]. Зокрема, продекларовано, що завдяки реалізації цієї стратегії відбудеться збільшення на 1% частки малих та середніх підприємств у ВВП протягом трьох років: «част-



ка МСП у ВВП України у 2015 році була 59%. Стратегія ставить за мету до 2020 року збільшити останній показник до 60,5%. Насправді, це суттєвий приріст у масштабах МСБ», – прокоментував перший заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі України [2]. Разом із тим, не враховано, що відповідний розмір приросту ВВП знаходиться в межах статистичної погрішності, взагалі не є істотним та не може вважатися дійсним елементом реформи у країні, яка має найменш реалістичну частку малого та середнього бізнесу серед європейських країн. Адже треба брати до уваги, що великі корпорації використовують організаційно-правову форму приватного підприємництва своїх працівників для уникнення від оподаткування з використанням спрощеної системи оподаткування [3]. Отже, без врахування відповідного стратегічного програмування – це продовження бюрократизованих форм реформування всупереч досягненням науки.

Не менш актуальний приклад у цьому контексті – процес розробки нового Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК), який нещодавно став відомий громадськості завдяки проекту Закону № 6232 от 23.03.2017 р. «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». Проект зареєстрований у Верховній Раді без попереднього публічного обговорення, без прозорих концептуальних розробок і врахування думки науковців з господарського процесу. Зокрема, не представлені результати відстеження результативності чинного ГПК, не пояснено, які конкретно норми цього кодексу застаріли, як саме нові інститути дозволять господарському процесу бути ефективнішим. Пропонується скасувати компактний і гнучкий процесуальний кодекс, що забезпечує найкращі показники судочинства навіть у напівзруйнованій судовій системі. Обсяг но-

вого кодексу збільшено втричі, що прогнозовано здатне викликати проблеми у правозастосуванні. При цьому спостерігається зайва деталізація, текстуальна багатозначність законопроекту. З'явилися нові різночитання там, де їх не було, і суперечності багатьох процесуальних новел. Проект ГПК ламає простоту, оперативність і зрозумілість спеціалізованого судочинства на догоду неапробованим правовим конструкціям. Серед останніх:

а) значне ускладнення розмежування юрисдикцій за предметним критерієм та обмеження юрисдикції міжнародного комерційного арбітражу (ст. 21–23). Водночас залишається неприродна для функцій та призначення європейського судочинства компетенції адміністративних судів щодо розгляду справ за позовами держави до суб'єктів господарювання (наприклад, спори щодо вилучення майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності), про що навіть заявляють очільники системи адміністративних судів [4];

б) обмеження сторін в наданні доказів певними строками за одночасного збереження такої підстави для оскарження будь-якого рішення господарського суду, як неповне встановлення обставин, що мають значення для справи (ст. 278 Проекту). При цьому в юридичній літературі доведено, що принцип абсолютної істини є неприйнятним для цивілізованого правосуддя, тим більше для професійного господарського процесу, де кожна зі сторін зобов'язана довести існування обставин, на які вона посилається в обґрунтування своїх вимог [5].

б) уведення загального електронного судочинства у формі, невідомій жодному іноземному правопорядку, неузгодженому і реальними технічними можливостями держави й суб'єктів правозастосування та результатами впровадження модельних проектів «електронний суд», досвідом впровадження «електронного суду» в зарубіжних країнах [6];



в) впровадження показань свідків у господарському процесі, яке здійснено не лише без закладення елементів виключності цього джерела доказування, що попереджає зловживання, але й з порушенням процесуальних засад застосування цього інституту. Йдеться про неприпустиме спрощення. Зокрема, пропонується порядок оформлення заяви свідка в нотаріальному порядку без участі обох сторін несе чимало загроз. Не враховано, що в цивілізованих країнах, де передбачена можливість подібного афідевіту, процедура отримання показань свідка поза судовим слуханням застосовується тільки у випадках, коли свідка неможливо викликати в судове засідання. Передбачається також право сторін на перехресний допит свідка під час афідевіту [7] та право суду не прийняти будь-які такі письмові показання [8]. У проекті ГПК немає жодної з відповідних гарантій, а процедура розрахована тільки на показання «зацікавлених» осіб. Це створює ризик затягування справ і маніпулювання доказовою базою недобросовісними учасниками процесу;

г) запровадження інститутів, які за багато років існування в інших процесах не довели своєї ефективності. Мова йде, зокрема, про наказне провадження, яке є малорезультативним, ще й процесуально витратним у цивільному процесі. Велика небезпека затягування розгляду економічних спорів виникає у зв'язку із запровадженням інституту свідків у господарському процесі. Цей перелік можна продовжувати ще й ще.

Під удар від такого впровадження потрапляє вся економіка, для якої господарські суди виступають юрисдикційним інфраструктурним елементом і останнім рубежем захисту суб'єктів господарювання від рейдерського переділу власності й правового хаосу. Проект кодексу виглядає «дітищем» політики нормативної інфляції, яка, подолавши небагато проблем, створює безліч нових, обтяжує людину бюрократичними процедурами, за яких правомірна поведінка є винятком, а економічний сенс

закону втрачається в ідеальних правових конструкціях.

За відсутності послідовного звернення до наукової спільноти у справі розробки нового законодавства призводить до ігнорування всього розмаїття європейських підходів до регулювання економіки, в тому числі, з погляду подальшої кодифікації правил здійснення господарської діяльності з урахуванням, наприклад, Господарського кодексу Бельгії 2013 р., Кодексу господарської діяльності Естонії 2011 р., Турецького комерційного кодексу 2012 р., нарешті, Підприємницького кодексу Республіки Казахстан тощо.

Розгорнуті зауваження виникають у науковців стосовно непропорційності деяких засобів регулювання, які погіршують стан захисту вітчизняних суб'єктів господарювання на користь іноземних. В якості прикладів можна згадати проблему обмеження компетенції міжнародного комерційного арбітражу, коли у проектах процесуальних кодексів пропонується виключити з юрисдикції міжнародного комерційного арбітражу при ТПП України деякі категорії спорів, що виштовхує міжнародні спори за участі національних економічних суб'єктів.

Те саме стосується введення жорстких вимог щодо вступу в магістратуру у вищі юридичні навчальні заклади, яке різко контрастує з постійним спрощенням порядку набору в польські, румунські, угорські та інші навчальні заклади. Спрощена нострифікація диплома, виданого іноземним ВНЗ, а також відсутність вимог щодо складання державних тестів (ЗНО) під час вступу до магістратури зарубіжних юридичних ВНЗ, призводить у цьому контексті до отримання зарубіжними ВНЗ неконкурентних переваг перед вітчизняними навчальними інституціями.

Досить небезпечним і таким, що порушує принцип пропорційності в забезпеченні прозорості залучення іноземних працівників в економіку України, є законопроекти щодо спрощення отримання права на постійне проживання



в Україні суто через факт реєстрації бізнесу, без капіталовкладень тощо. Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій (щодо скасування реєстрації іноземних інвестицій та внесення змін в правила працевлаштування та тимчасового проживання іноземців)» щодо відповідних змін направлено зараз на підпис Президента поза врахування думки вчених про потребу всебічної оцінки лібералізації порядку набуття права на постійне проживання, коли виникає загроза спрощеного використання закладеного в законі механізму для погіршення стану ринку праці за рахунок працівників із країн з несприятливим соціально-економічним становищем.

На жаль, в Україні продовжують ігноруватися наслідки лібералізації інших сфер економічного життя, коли послаблення державно-регулюючих заходів призвело не до покращення позиції України в рейтингу сприятливого бізнес-клімату, а навпаки – зумовило зростання неправомірного поглинання бізнесу та інших зловживань у корпоративних відносинах (рейдерства). Так сталося із скасуванням вимог щодо нотаріального посвідчення підписів засновників на установчих документах, яке було запроваджено у 2015 році, а у зв'язку з жахливими наслідками для стабільності економічних відносин було скасовано у 2016 році відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності».

Сьогодні те саме відбулося зі скасуванням вимог Цивільного та Господарського кодексів щодо використання печаток юридичними особами. Можна спрогнозувати різке збільшення невизначених за правовим режимом дій підприємців, яким відкриється широке поле для зловживань недобросовісних осіб у зв'язку з відповідними новелами. Враховуючи те, що реальних

складнощів із використанням печаток у господарському обігу ніколи не виникало, скасування відповідних вимог має характер формального реформування, яке не несе реального позитивного наповнення у економіко-правові відносини.

Результати невдалого реформування, якого можна було б уникнути за умови реального науково-правового супроводження процесу розробки та оцінки результативності регуляторних актів, звичайно, поширені й в інших питаннях. Їх сукупність на сьогодні набула критичної межі, за якою виникає загроза національної безпеки держави. Не випадково, що згідно із Законом України загрозою національної безпеки у сфері економіки вважається «ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки» (ст. 7).

Необхідно не просто повернутися до ґрунтовного наукового супроводження економіко-правових реформ в Україні, але й вивести його на новий якісний рівень. Йдеться, щонайменше, про обов'язкову науково-технічну експертизу проектів регуляторних актів рівня Кабінету Міністрів України, Президента України, Верховної Ради України. У протилежному випадку розраховувати на сталість, прогнозованість та зваженість державної економічної політики не доводиться.

**Ключові слова:** регуляторна політика, реформування, науковий висновок, господарський процесуальний кодекс, пріоритетний сектор економіки.

*Стаття присвячена дослідженню науково-правового супроводження економічних реформ в Україні з урахуванням думки вчених-економістів та юристів. Проаналізовано питання щодо доцільності прийняття нових нормативно-правових актів, зокрема економічних стратегій розвитку держави, а також Господарського процесуального кодексу.*





Стаття посвячена дослідженню науково-правового супроводження економічних реформ в Україні з урахуванням думки вчених-економістів та юристів. Проаналізовано питання доцільності прийняття нових нормативно-правових актів, зокрема економічних стратегій розвитку держави, а також Хозяйственного процессуального кодекса.

The article investigates the scientific and legal support economic reforms in Ukraine, taking into account the views of economists and lawyers. Analyzed the question of whether the adoption of new regulations, including economic policies of the state and Commercial Procedure Code.

**Література**

1. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=29c94bc5-77f2-44afb4-5f13e382a3b2&title=ProektPostanoviKabinetuMinistrivUkrainiproZatverdzhenniaStrategiiRozvitkuMalogoISerednogoPidprimnitsvaUkrainiNaPeriodDo2020-Roku>

2. Схвалено стратегію розвитку малого і середнього бізнесу в Україні до

2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.golovbukh.ua/news/14114-qqn-17-m5-25-05-2017-shvaleno-strategiyu-rozvitku-malogo-serednogo-bznesu-v-ukran-do-2020-roku>

3. Дубровський В. Спроценована система оподаткування. Розвінчування міфів / В. Дубровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ukr.lb.ua/economics/2016/01/03/324990\\_sproshchena\\_sistema\\_opodatkuvannya.html](https://ukr.lb.ua/economics/2016/01/03/324990_sproshchena_sistema_opodatkuvannya.html)

4. Адміністрація: вихід на новий рівень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/events/adminyusticiya-vihid-na-noviy-riven.html>

5. Васильовський Е.В. Курс громадянського процесу / Е.В. Васильовський. – М.: Изд-е Бр. Башмаковых, 1913. – Т. 1. – С. 393, 394; Ніколенко, Л.М. Мета судового доказування / Л.М. Ніколенко // Економіка і право : Научний журнал. – 2004. – № 3. – С. 40–44.

6. Голубева Н.Ю. «Електронний суд» в світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yaizakon.com.ua/elektronnyj-sud-v-mire/>

7. Perell J. discusses permissible scope of cross-examination on affidavits [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cavanagh.ca/blog/?p=730>

8. Cross-examination of witness on affidavit in commercial proceedings would serve no useful purpose [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.staredecisishibernia.com/application-leave-cross-examine-ibrc-witness-refused-serve-no-useful-purpose-determining-issues-trial/>