

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Тертишна Лілія Сергіївна,
здобувач кафедри господарського права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: liliter3003@ukr.net
ORCID 0000-0002-0226-4275

doi: 10.21564/2414–990x.138.108931
УДК 346.22

КЛАСИФІКАЦІЯ ГОСПОДАРСЬКО–ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто проблеми відсутності єдиної класифікації та систематизації господарсько-правових засобів реалізації державної регіональної політики. Запропоновано критерії класифікації господарсько-правових засобів реалізації такої політики, на підставі яких здійснено відповідну систематизацію. Установлено, що завдяки визначенню засобів реалізації державної регіональної політики можливо зрозуміти, яким саме переліком господарсько-правових інструментів їй необхідно володіти для теперішнього і подальшого функціонування.

Ключові слова: державна регіональна політика; господарсько-правові засоби; державне замовлення; державно-приватне партнерство; спеціальний правовий режим господарювання.

Тертишна Л. С., соискатель кафедры хозяйственного права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков.
e-mail: liliter3003@ukr.net ; ORCID 0000-0002-0226-4275

Классификация хозяйственно-правовых средств реализации государственной региональной политики

Рассматриваются проблемы отсутствия единой классификации и систематизации хозяйственно-правовых средств реализации государственной региональной политики. Предлагаются собственные критерии классификации хозяйственно-правовых средств реализации такой политики, на основании которых осуществлена соответствующая классификация. Установлено, что благодаря определению средств реализации государственной региональной политики можно понять, каким именно перечнем хозяйственно-правовых инструментов ей необходимо обладать для настоящего и последующего функционирования.

Ключевые слова: государственная региональная политика; хозяйственно-правовые средства; государственный заказ; государственно-частное партнерство; специальный правовой режим хозяйствования.

Вступ. Механізм досягнення ефективних і бажаних результатів під час реалізації будь-якого з напрямків та видів державної політики, зокрема й державної регіональної політики, залежить від того, яким інструментарієм її забезпечення вона володіє й використовує. Завдяки здійсненню класифікації, проведенню систематизації засобів державного впливу встановлюється, які з них уже наявні в арсеналі державної регіональної політики; яких не вистачає, які втратили свою актуальність і необхідність використання тощо.

Наразі не передбачено критеріїв, на підставі яких визначаються засоби державного впливу, що застосовує державна регіональна політика. Тому господарсько-правові засоби, які регулюють державну регіональну політику, містяться у різних переліках різних нормативно-правових актів. Оцінити весь обсяг і ступінь правової розробленості таких засобів досить складно й проблематично. Їх класифікація в окремі групи сприятиме удосконаленню порядку застосування державною власної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Класифікація і систематизація господарсько-правових засобів впливу на господарські відносини розробляється науковцями в рамках їх дослідження промислової, зовнішньоекономічної, інноваційної, інвестиційної політики, зокрема Ю. Є. Атамановою (Yu. Ye. Atamanova), В. І. Кухар (V. I. Kukhar), В.О. Усатим (V. O. Usatyi), Є. В. Череповським (Ye. V. Cherepovskiy), В. А. Юсуповим (V. A. Yusupov). При цьому господарсько-правові засоби, що регулюють саме державну регіональну політику, не були предметом вивчення в межах господарського права, а тому відсутні будь-які спроби їх класифікації та систематизації.

Мета публікації – визначити критерії класифікації господарсько-правових засобів регулювання державної регіональної політики.

Виклад основного матеріалу. Реалізація державної регіональної політики визначається системою заходів правового, економічного, фінансового, інформаційного та іншого характеру. Тому існують різноманітні критерії класифікації засобів державного регулювання господарської діяльності у межах дії такої політики. Всі вони є абсолютно різними за своїм спрямуванням, адже застосовуються у таких сферах, як фінансово-економічне забезпечення, підвищення конкурентоспроможності територій і сприяють інноваційному розвитку, інституційному забезпеченню та інтеграції регіонів [1, с. 129].

За своєю правовою природою господарсько-правові засоби реалізації державної регіональної політики можна поділити на господарсько-виробничого характеру (договірні) та організаційно-господарського характеру (імперативні).

Засоби господарсько-виробничого характеру або договірні характеризуються тим, що вони здійснюють регулювання економіки за допомогою договору. Укладений між органами державної влади, які наділені організаційно-госпо-

дарськими повноваженнями, та суб'єктами господарювання договір забезпечує врахування потреб та інтересів як держави, так і самих регіонів. Господарським кодексом України встановлено, що засобом державного регулювання, що належить до цієї категорії, є державне замовлення. Такий висновок можна зробити з аналізу II розділу Господарського кодексу України, де єдиним механізмом, який реалізується не за допомогою імперативних приписів, в односторонньому порядку, а на договірній (контрактній) основі, є лише державне замовлення.

Подальший інтенсивний розвиток економічних відносин вимагав від держави запровадження додаткових договірних механізмів впливу на суб'єктів господарської діяльності всіх форм власності. З прийняттям законів України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» та «Про здійснення державних закупівель» було введено механізм державних закупівель як додатковий засіб договірного характеру. Надалі ці нормативно-правові акти перестали містити договірний спосіб регулювання господарської діяльності у зв'язку з набранням чинності Закону України «Про публічні закупівлі».

Сьогодні державне замовлення – єдиний засіб державного регулювання економіки на підставі договірних відносин, який визначений Господарським кодексом України. При цьому поряд з ним існують інші засоби державного впливу на господарську діяльність, які не передбачені ст. 12 Господарського кодексу, проте за своєю природою є договірними – державно-приватне партнерство та публічні закупівлі, кінцевим результатом яких також стає договір.

Засоби організаційно-господарського характеру або імперативні характеризуються тим, що їх реалізація здійснюється виключно державою в односторонньому порядку. Держава у такому разі виступає у ролі монополіста, адже жоден інший суб'єкт господарської діяльності не наділений необхідними повноваженнями, які б дозволили їх запровадити. До таких засобів належить – надання інвестиційних, податкових та інших пільг, надання дотацій, компенсацій, цільових програм, регулювання цін та тарифів.

Перелічені засоби державного регулювання господарської діяльності є винятковими та унікальними механізмами запровадження державної допомоги, а тому такі інструменти реалізації державної політики мають бути в арсеналі саме органів державної влади. Завдячуючи наявності названих економічних важелів, держава здійснює вплив на певний сектор економіки, який у даний момент цього потребує або/та покращує умови для господарювання тим суб'єктам, які у ньому функціонують [2, с. 344].

Таким чином, засоби організаційно-господарського характеру мають на меті корегування механізму функціонування ринкової економіки країни і надання державної підтримки тим суб'єктам господарювання, які цього потребують і здійснюють виконання цільових економічних та інших програм.

Критерієм розмежування господарсько-правових засобів є масштаб впливу, за яким виокремлюють базові та цільові механізми впливу на державну регіональну політику.

Далеко не всі повноваження, що їх використовують у своїй діяльності органи державної влади в інших сферах регулювання суспільних відносин, а відповідно й засоби впливу, можуть застосовуватися у визначенні державної регіональної політики. Базові господарсько-правові засоби регулювання державної регіональної політики існують завдяки наявності у таких органів організаційно-господарських повноважень. Їх наявність не свідчить про те, що діяльність органів публічної влади є необмеженою. Суб'єкти, наділені відповідними повноваженнями, використовують господарсько-правові засоби реалізації державної регіональної політики в межах своїх повноважень.

Завдяки наявності організаційно-господарських повноважень, застосування яких спрямоване на реалізацію економічної політики держави, виконання цільових економічних програм та програм соціального розвитку, органи державної влади та місцевого самоврядування мають змогу застосовувати різноманітні засоби регулювання господарської діяльності [3, с. 658]. Проте саме базові господарсько-правові засоби є віддзеркаленням конкретних і вичерпних повноважень, якими наділені органи державної влади.

З наведеного вбачається, що базовими є всі господарсько-правові засоби впливу на державну регіональну політику, які виникли й існують завдяки наявності у органів державної влади переліку дозволів, заборон та контролю.

Правовий механізм реалізації відносин у сфері господарювання передбачає певну систему об'єднаних між собою спільним функціональним призначенням правових засобів – інструментів. Серед них слід назвати: об'єкт впливу, якісні властивості сегменту сфери господарювання та відповідний суб'єктний склад учасників; суб'єкти організаційно-господарських повноважень з відповідно розбудованим компетенційним навантаженням; правові засоби організаційно-господарського впливу, їх комплекси та особливості застосування; наявне державне програмування розвитку відповідного сегменту сфери господарювання і фіксація цілей державного регулювання та меж застосування його засобів. Така сукупність механізмів державного регулювання утворює спеціальні правові режими господарювання як комплексний засіб впливу на реалізацію державної регіональної політики.

Ефективність державної регіональної політики залежить від того, наскільки достатньо продуманими будуть напрямки її дії на етапах формування й подальшої реалізації. Застосування такої політики може поширюватися на територію всіх регіонів країни, кількох регіонів або на конкретно обраний регіон чи територію [4, с. 83]. Така особливість розповсюдження дії державної регіональної політики визначає наступний критерій класифікації господарсько-правових засобів її реалізації: за характером впливу, що поділяється на загальний та індивідуальний. Загальний характер мають господарсько-правові засоби, які застосовуються у однаково рівній мірі та обсязі абсолютно у всіх регіонах. Яскравим прикладом господарсько-правового засобу, що носить загальний характер, виступає спеціальний режим господарської діяльності. У разі його існування у межах кількох спеціальних економічних зон або територій з пріоритетним

розвитком у кожній з них він буде мати однакову мету, напрямок дії та засоби. Характерними рисами такого господарсько-правового засобу є універсальність та ідентичність у механізмі реалізації для територій, де вони застосовуються або будуть застосовані.

Господарсько-правові засоби загального характеру мають на меті здійснювати регулювання і вплив на однорідні економічні відносини на різних територіях, тому не відрізняються одне від одного переліком механізмів їх запровадження та функціонування.

Індивідуальні господарсько-правові засоби регулювання державної регіональної політики використовуються вибірково до окремого регіону або групи територій. Об'єктами їх застосування стають території та/або суб'єкти господарювання, які мають низький соціально-економічний потенціал розвитку і потребують особливих засобів, які зможуть підвищити рівень доходів, а отже, і економічну діяльність [5, с. 91]. Залагоджувати наявну міжрегіональну асиметрію шляхом вибіркового впливу на проблемні території покликані такі засоби, як державно-приватне партнерство та державне замовлення.

Проаналізувавши особливості застосування державного замовлення, можна дійти висновку, що індивідуальні засоби за своєю природою мають подвійний характер. По-перше, будучи механізмом формування необхідної продукції для державних потреб, державне замовлення може бути зроблене конкретному суб'єкту господарювання у конкретному регіоні. У результаті підприємство, яке перебуває у скрутному становищі і потребує державної допомоги, отримує можливість відновити й покращити своє становище. По-друге, відновлення роботи певного суб'єкта господарської діяльності або кількох таких суб'єктів автоматично сприяє поліпшенню економічної, соціальної, трудової ситуації у певному регіоні. Завдяки таким господарсько-правовим засобом та їх вибіркового застосуванню підвищується конкурентоспроможність регіону, вирівнюється міжрегіональний дисбаланс, посилюється економіка країни в цілому [6, с. 174].

Як уже зазначалося, державна регіональна політика, будучи спрямованою на певний регіон, досягає поставлених цілей, у тому числі за допомогою конкретного та цілеспрямованого впливу на підприємства, які у ньому існують. З-поміж усіх інших критеріїв класифікації господарсько-правових засобів реалізації державної регіональної політики найширшим є адресати, на яких вони спрямовані. Суб'єкти господарської діяльності усіх форм власності, використовуючи можливості, надані такими засобами, забезпечують реалізацію різних видів політики.

Існує чимало адресатів, що потребують втручання і допомоги держави, проте здебільшого ними стають містоутворюючі підприємства, підприємства з іноземними інвестиціями, малий бізнес. Цей перелік далеко не повний, адже кожне з підприємств у будь-який період свого функціонування може перетворитися на важливий економічний об'єкт регіону, тим самим здійснювати вплив на державну регіональну політику і мати необхідність у її підтримці. Однак сьогодні названі суб'єкти господарської діяльності заслуговують першочергової уваги.

У кожному з регіонів залежно від його особливостей існують свої містоутворюючі підприємства. Вони є своєрідними артеріями у життєдіяльності цілого міста або ж усього регіону, оскільки займаються виготовленням продукції, реалізація якої забезпечує економічну стабільність у регіоні, працевлаштування населення, розвиває регіон, залучає інвесторів тощо. Ними, як правило, виступають підприємства, що займаються видобуванням вугілля, виробництвом електроенергії, розведенням тварин, виробництвом сільськогосподарської продукції, аеропорти тощо. Стабільне існування та функціонування містоутворюючих підприємств дозволяє підтримувати конкурентоспроможність та економічну стабільність певної території [7, с. 49].

Підприємства з іноземними інвестиціями, в статутному капіталі яких існує частка іноземного капіталу, потребують особливого ставлення з боку держави. Важливість державної допомоги таким підприємствам полягає у тому, що, по-перше, у разі їх продуктивної роботи збільшується їх число спочатку на території певного регіону, а потім і на території всієї країни. Це дозволить підвищити економічні показники регіону, у якому вони функціонують. По-друге, з боку інших іноземних інвесторів почнеться активніша зацікавленість у співпраці, що призведе до збільшення обсягів іноземного капіталу на нашій території. По-третє, на таких підприємствах застосовуватиметься нове обладнання, а також нові технології виробництва продукції.

Малий бізнес майже завжди перебував у непростому становищі порівняно з середнім та великим бізнесом, теперішня економічна криза погіршила й без того складну ситуацію. Послуги та товари малого бізнесу є найбільш доступними для громадян за своєю ціною політикою, адже дозволяють незаможній частині населення задовольнити свої потреби покупця. Підвищення прожиткового мінімуму громадян, податків і зборів для підприємців, орендної плати тощо поступово призводить до закриття підприємств. Представники малого бізнесу, як ніколи, потребують підтримки з боку держави, адже вони забезпечують потреби громадян, котрі у разі їх зникнення не матимуть можливості їх задовольнити, що призведе до економічних проблем у регіоні.

Першочерговими господарсько-правовими засобам, що використовує держава регіональна політика та які можуть допомогти таким суб'єктам господарювання, є надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, субсидій. Головна мета всіх засобів – покращення умов функціонування підприємств.

Окрім того, господарсько-правові засоби реалізації державної регіональної політики можуть бути спрямовані на окремі види виробництва або інфраструктурні об'єкти, що також є критерієм для їх класифікації. Обравши певний вид виробництва, держава вирішує, який з його напрямків необхідно забезпечити своєю підтримкою як перспективний для економічного розвитку регіону. Наприклад, на тих територіях країни, де переважає сільськогосподарське виробництво, існує потреба розвитку підприємств, які його відроджують та забезпечують не лише власну країну, а й інші країни відповідною продукцією.

Проведена класифікація показала, що у механізмі реалізації державної регіональної політики немає господарсько-правових засобів, які притаманні виключно цьому виду державної політики. Державна регіональна політика у своєму впливі на відносини, що регулюють господарську діяльність, використовує засоби, які належать до економічної політики держави. У зв'язку з тим, що саме державна регіональна політика охоплює різноманітну палітру суспільних відносин, виникає необхідність у виробленні власних господарсько-правових засобів її реалізації, які будуть у повному обсязі відповідати цілям та завданням, поставленим перед нею.

Систематизація уже наявних у арсеналі державної регіональної політики господарсько-правових засобів дозволить сформулювати єдиний правовий підхід до розуміння того, які саме засоби є господарсько-правовими і належать лише такій політиці, які інтереси вони регулюють та яким має бути кінцевий результат їхньої дії. Завдяки наявності конкретного понятійного апарату та його класифікації буде досягнуто збалансований соціально-економічний розвиток країни, подолано асиметрію у розвитку різних регіонів, перетворено їх на конкурентоспроможні, підвищено міжнародну конкуренцію підприємств, що знаходяться на їх території.

Висновки. Першочерговим завданням законодавства держави і юридичної науки є аналіз і класифікація уже наявних господарсько-правових засобів реалізації державної регіональної політики, а також розроблення нових підстав для їх подальшої класифікації та систематизації.

У механізмі реалізації державної регіональної політики немає господарсько-правових засобів, що притаманні виключно цьому виду державної політики, використовуються і засоби економічної політики держави. У зв'язку з цим виникає необхідність у виробленні власних господарсько-правових засобів її реалізації, які будуть притаманні лише такій державній політиці з подальшою імплементацією у чинне законодавство України.

Список літератури:

1. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століття: нові пріоритети. Київ: Наукова думка, 2006. 512 с.
2. Ткачук А. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. Київ: Леста, 2011. 260 с.
3. Тергичка В. В. Державна політика. Аналіз та здійснення в Україні. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.
4. Рябенко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності. *Право України*. 2006. № 1. С. 81–85.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ: Знання України, 2005. 498 с.
6. Хозяйственное право Украины: учебник / под ред. А. С. Васильева, О. П. Подцерковного. Харьков: Одиссей, 2006. 496 с.
7. Білик М. Д., Хлівний В. К., Батіщева С. М. Фінансові стимули розвитку регіонів України: монографія. Київ: Київський національний економічний університет, 2013. 231 с.

References:

1. Dolishnii, M.I. (2006). Rehionalna polityka na rubezhi XX-XXI stolittia: novi priorytety. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
2. Tkachuk, A. (2011). Rehionalna polityka: pravove rehuliuвання. Svitovyi ta ukraïnskyi dosvid. Kyiv: Lesta [in Ukrainian].
3. Tertychka, V.V. (2002). Derzhavna polityka. Analiz ta zdiisnennia v Ukraini. Kyiv: Vydavnytstvo Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].
4. Riabchenko, O. (2006). Zmist derzhavnoho rehuliuвання hospodarskoi diialnosti. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 1, 81–85 [in Ukrainian].
5. Rehiony Ukrainy: problemy ta priorytety sotsialno-ekonomichnoho rozvytku.(2005). Z.S. Varnaliia (Ed.). Kyiv: Znannia Ukrainy [in Ukrainian].
6. Khoziaistvennoe pravo Ukrainy. (2006). A.S. Vasyleva, O.P. Podtserkovnoho (Ed.). Kharkov: Odysei [in Ukrainian].
7. Bilyk, M.D., Khlivnyi, V.K., Batishcheva, S.M. (2013). Finansovi stymuly rozvytku rehioniv Ukrainy. Kyiv: Kyivskiy natsionalnyi ekonomichnyi universytet [in Ukrainian].

Tertyshna L. S., Researcher of the Economic Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.
e-mail: lilit3003@ukr.net ; ORCID 0000-0002-0226-4275

Classification of economic and legal remedies for the realization of the state regional policy

The article is devoted to the study of the economic and legal mechanism for ensuring the functioning of the state regional policy in Ukraine. The existing legal and regulatory framework on the availability in it necessary and sufficient conceptual apparatus, a list of economic and legal items or the effective implementation of the state regional policy is analyzed. The main defects of the legislation regulating the state regional policy are defined.

State regional policy is a fragment of social and economic policies in the scale of its specific administrative units – regions, and in content – by the means of a synthesis of economic and legal methods aimed at solving problems of state investment, innovation, foreign trade, sectoral policies, where the economic and legal means are regarding the economic part of this policy. It was substantiated that the efficiency of national regional policy depends on how successfully the state can combine and integrate all the directions and types of policies and especially their economic and legal means.

It is established, that the general means of state regulation are defined in the Commercial Code of Ukraine as a key. However, there is a need to identify and consolidate the entire system of economic and legal means of state regulation that can be applied in the implementation of the state regional policy and to determine the specific implementation mechanisms. It was found that for all state regional policy objects the universal are such economic law enforcement actions as a public-private partnership and special modes of management.

Keywords: state regional policy; economic and legal remedies; government order; public-private partnership; special modes of management.

Надійшла до редколегії 18.08.2017 р.