

УДК 346.52:346.2

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.33.162059>

Я. В. Петруненко, канд. юрид. наук, доцент
Національний університет «Одеська юридична академія»
Кафедра господарського права і процесу
Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65009, Україна

ПОЄДНАННЯ ПРЯМИХ ТА НЕПРЯМИХ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ: ПОШУК ОПТИМАЛЬНИХ МОДЕЛЕЙ

Стаття присвячена проблемі оптимального поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. Охарактеризовано різні типи державного управління господарською діяльністю на основі співвідношення ринкового саморегулювання та державного регулювання; обґрунтовано необхідність оптимального поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. За результатами дослідження розроблено пропозиції щодо внесення змін та доповнень до господарського законодавства України задля досягнення оптимального поєднання прямих та непрямих засобів державного регулювання господарської діяльності.

Ключові слова: господарсько-правовий засіб, прями засоби, непрямі засоби, державні кошти, ефективне використання.

Постановка проблеми. Досягнення високого рівня ефективності у сфері державного регулювання господарської діяльності представляється можливим завдяки оптимальному поєднанню прямих та непрямих засобів такого регулювання. Подібний підхід передбачає обмеження державного втручання в діяльність суб'єктів господарювання (по факту – дерегуляцію) з одночасним запровадженням механізмів та процедур стимулювання інноваційного розвитку підприємництва, покращення інвестиційного клімату та умов організації і здійснення господарської діяльності, підвищення соціальної відповідальності суб'єктів господарювання, забезпечення високої якості продукції, захисту прав людини та інтересів суспільства тощо. Відтак, пошук оптимальних моделей поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів представляється актуальним і перспективним напрямом наукових розвідок у сучасній науці господарського права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням застосування різних засобів державного регулювання господарської діяльності присвятили свої наукові праці такі вчені як В. С. Белих, І. С. Біла, О. М. Вінник, Є. П. Губін, В. В. Добровольська, Д. О. Жмуліна, Д. В. Задихайло, Т. А. Лавренюк, Т. А. Латковська, О. Е. Ліллемяе, Д. В. Лічак, В. К. Малолітнева, В. К. Мамутов, В. М. Пашков, Д. А. Петров, О. П. Подцерковний, В. В. Поєдинок, Н. М. Салатюк, Г. В. Смолин, С. В. Степаненко, В. А. Устименко, О. Г. Хрімлі, В. В. Чайковська, Р. І. Шабанов, В. В. Шпаков, В. С. Щербина, О. Х. Юлдашев, І. М. Ямкова та ін. Поняття та види засобів забезпечення ефективного використання державних коштів (із виокремленням серед них прямих та непрямих), їх характеристика і системний аналіз в контексті галузевих ознак господарського права із наступним обґрунтуванням висновку про господарсько-правову природу цих засобів знайшли свій інтерес до вивчення у наукових розвідках [1, с. 85-90]. Однак, на часі залишаються невирішеними питання щодо пошуку дієвих способів, оптимальних моделей поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, наукових досліджень у цій сфері недостатньо, що свідчить на користь важливості вивчення даної проблематики, підтверджує актуальність представленої наукової статті і обумовлює інтерес автора до цієї теми.

Відтак, метою представленої наукової статті є обґрунтування пропозицій щодо оптимального поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.

Виклад основного матеріалу. Оптимальне поєднання прямих і непрямих засобів державного регулювання господарських правовідносин визначається типом державного управління, прийнятим в тій чи іншій країні.

За результатами проведеного наукового аналізу поняття регулювання в широкому розумінні, С.В. Степаненко виокремлює три його типи: 1) ринкове саморегулювання як процес формування пропорцій економічного розвитку ринковими методами. Вважається, що таке ринкове саморегулювання економіки оптимально встановлює пропорції економічного розвитку, узгоджуючи структуру суспільних потреб і структуру суспільного продукту; 2) державно-адміністративне регулювання господарської діяльності. В такому типі регулювання господарських правовідносин: по-перше, здійснюється державою та її спеціальними органами, а, по-друге, реалізується суто адміністративними, адміністративно-економічними чи адміністративно-правовими методами; 3) ринкове і державне регулювання на практиці, тобто в реальному житті найчастіше поєднуються чи доповнюють один одного [2, с. 247-248].

Для вітчизняної правової системи характерним є поєднання механізмів ринкового саморегулювання та державно-адміністративних методів регулювання господарських правовідносин. Положеннями ч. 1 ст. 5 ГК України визначено, що правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [3]. При такому поєднанні та з метою підтримання оптимального балансу приватних інтересів суб'єктів господарювання та публічних інтересів важливо визначити межі державного втручання в регулювання економічних правовідносин, а також встановити роль держави у забезпеченні функціонування механізмів ринкової саморегуляції. Академік В. К. Мамутов з цього приводу наголошував, що держава не повинна допускати як невинуватого втручання у господарську діяльність, так і економічної анархії, розгулу ринкової стихії. При цьому втручання не повинно бути надмірним і таким, що порушує закони. Але важливо, щоб воно було достатнім для забезпечення вирішення завдань соціального розвитку і дотримання законів [4, с. 59].

О. В. Хрущ вказує, що у функціонуванні механізму правового регулювання господарських відносин особливу роль відіграє правозастосовча діяльність державних органів, яка уособлює її діяльність щодо реалізації відповідних владних повноважень. Правозастосування стає необхідним тоді, коли для виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків наявності власне норми права недостатньо і постає потреба у виданні відповідними державними органами додаткових індивідуальних актів, що надають чинності механізму правового регулювання. Тому, на думку вченого, завдання правозастосовчої діяльності – продовжити запрограмоване правотворчістю загальне нормативне регулювання за допомогою норм права [5, с. 10].

Варто підтримати думку науковця, оскільки правова природа державного регулювання як основного засобу забезпечення законності та правопорядку в суспільстві полягає насамперед у здійсненні регулюючого впливу на конкретну сферу суспільних правовідносин шляхом встановлення загальних для всіх правил поведінки (формування права) та забезпечення дотримання таких правил всіма суб'єктами правовідносин (правозастосування).

Крім того, як зауважує В. М. Пашков, ринкові регулятори не є ідеальним механізмом регулювання економічної діяльності: вони не здатні протистояти монополістичним тенденціям, які обмежують вільну конкуренцію, оскільки прагнення до монополії міститься в самій природі індивідуального інтересу [6, 7]. Свою тезу науковець для прикладу ілюструє низкою влучних випадків, коли вільний ринок є неспроможним у своїх регулятивних функціях.

Так, наприклад, В. М. Пашков вказує, що ринкові механізми не спроможні врегулювати суспільні блага, не привабливі для приватного виробника товари і послуги, зокрема, через неможливість їх реалізації за допомогою механізмів ринку або через їх високу собівартість. Ринковий механізм не може запобігти забрудненню довкілля, він не спроможний забезпечити контроль за виробництвом екологічно чистих товарів та запобігти небезпеці можливого заподіяння шкоди від певних видів діяльності для здоров'я громадян, довкілля і держави. Ринок не забезпечує соціальних гарантій, не в змозі нейтралізувати надмірну диференціацію в розподілі ресурсів та доходів. Дуже часто він породжує неповну і недосконалу інформацію, що підриває здатність до прийняття оптимальних рішень суб'єктами ринкових відносин. Ринок також може призводити до надмірної концентрації економічної влади в руках певних суб'єктів і не може самостійно, без втручання зовнішнього регулятора – держави підтримувати і забезпечувати середовище повноцінної й відкритої конкуренції [6, с. 31-32]. У зв'язку з цим очевидно, що повністю виключити державу зі сфери регулювання господарських правовідносин неможливо. Зокрема, навіть в державах, в яких господарські правовідносини ґрунтуються на засадах вільного ринку, держава приймає досить активну участь в процесі управління господарською діяльністю.

Наприклад, у США, незважаючи на поширення ідеї максимізації свободи економічної діяльності, роль держави в регулюванні підприємницької діяльності є вагомим, хоча і неоднозначним. Серед основних елементів державного регулювання підприємництва у США науковцями виокремлюються наступні: 1) розгорнута система антимонопольного регулювання, в тому числі регулювання природних монополій, яка здійснюється для захисту конкуренції та обмеження монополістичних тенденцій; 2) прогнозування та стратегічне планування, яке забезпечує основу для всіх управлінських рішень, в тому числі, прогнозування в системі державного регулювання; 3) стимулювання передових технологій, фундаментальної науки та проведення інноваційної політики держави, яка має на меті об'єднання науково-технічної та інвестиційної політики [8, с. 28].

Одним із головних завдань оптимального поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів державного регулювання господарської діяльності є створення умов для розвитку соціально спрямованої економіки, запровадження інноваційних технологій у господарсько-виробничі процеси, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, що фактично є захистом публічних інтересів суспільства та держави.

Для визначення способів, за допомогою яких можливо досягти оптимального поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів при здійсненні державного регулювання господарської діяльності, необхідно відповісти на питання: що означає оптимальне поєднання відповідних засобів і яку роль воно відіграє в регулюванні господарських відносин?

У цьому контексті найближчою за значенням до поняття «*оптимальне*» видається категорія «*ефективне*». Між тим, деякі науковці стверджують, що ці поняття істотно відрізняються одне від одного. Так, зокрема, як вважає С.В. Степаненко, відмінність полягає в тому, що не всяка оптимальна економічна структура буде ефективною в тих або інших конкретних умовах. Проте за інших рівних умов оптимальність економічної структури – неодмінна ознака ефективного функціонування економічної системи [2, с. 250].

Можна погодитись з такою позицією, оскільки для забезпечення ефективності (у даному випадку, *ефективності* використання державних коштів) необхідним є досягнення *оптимальності*. Проте, не завжди оптимальне поєднання відповідних засобів регулювання господарської діяльності забезпечить ефективність такого регулювання. Тобто, йдеться про додаткові умови ефективності (поряд із оптимальністю).

В. В. Шпаков зауважує, що сучасна специфіка державного регулювання ринкових відносин багато в чому залежить від вимоги поєднувати вирішення економічних і соціальних проблем, що викликає необхідність інноваційних підходів до механізмів і важелів економічної політики держави. При цьому, вчений вважає, що основними принципами правового механізму державного регулювання мають бути: пріоритетність та протекціонізм вітчизняного товаровиробництва; системність регулюючого впливу держави на

господарську діяльність і комплексність використання державою як прямих, так і непрямих засобів та інструментів; послідовність стосовно узгодження регуляторного акта з основними положеннями державної регуляторної політики, іншими прийнятими законодавчими та регуляторними актами й справедливість щодо забезпечення рівноправності всіх суб'єктів господарської діяльності; зрозумілість нормативно-правових актів за своїм змістом та ефективністю, що полягає в аналізі вигоди від регуляторного акта [9, с. 191]. Наведена думка видається слушною, тож дотримання даної системи принципів, у яку включено й такий як поєднання прямих та непрямих засобів державного регулювання економіки, є умовою забезпечення ефективності такого регулювання.

Деякі науковці зазначають, що досягнення принципу оптимального співвідношення приватних та публічних інтересів можливо через застосування загального принципу пропорційності [10, с. 153].

Цей принцип, хоча прямо й не закріплені в ГК України [3], втім слідує зі змісту деяких його норм, зокрема, із уже згадуваної ч. 1 ст. 5 (щодо оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів), а також з абз. 7 ч. 1 ст. 10 (щодо бюджетної політики, спрямованої на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку) та ч. 5 ст. 11, де вказано, що суб'єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності.

Принцип пропорційності знайшов відображення у низці документів ЄС. Зокрема, згідно права ЄС правовий принцип пропорційності (доцільності та відповідності) означає, що згідно із законом адміністративні дії повинні бути пропорційно вимогливими, тобто не можуть вимагати від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети. Принцип пропорційності схожий на принцип раціональності та означає також, що незаконним є застосування певного законодавства у тих випадках, коли адміністративні дії можуть призвести до наслідків, не передбачених законом. Така ситуація може бути розцінена як зловживання адміністративними повноваженнями [11, с. 14].

Отже, йдеться про пропорційність (доцільність) державного втручання у сферу регулювання суспільних правовідносин, включаючи господарські та інші правовідносини. Тому справедливим представляється висновок про те, що принцип пропорційності є лише одним із елементів оптимальності державного регулювання через поєднання у ньому прямих та непрямих регулятивних засобів.

Досягнення оптимального поєднання прямих та непрямих засобів державного регулювання господарської діяльності ґрунтується на вжитті деяких правових та організаційних заходів.

Наприклад, О. Г. Хрімлі пропонує такі принципи (основні ідеї), на основі яких доцільно модернізувати законодавство України для забезпечення балансу приватного та публічного інтересів в умовах інституту захисту прав інвесторів у сфері господарювання: 1) юридичне визнання – тобто публічні та приватні інтереси повинні бути юридично визнані; 2) гарантія державного захисту – тобто публічні та приватні інтереси повинні бути гарантовані державою; 3) поєднання відображення потреб держави та інвестора – тобто необхідно відобразити як публічну потребу чіткого виконання встановлених процедур, так й приватну потребу інвестора в доступності процедури захисту прав; 4) законодавче забезпечення – тобто публічні та приватні інтереси необхідно виділити і закріпити законодавством тощо [12, с. 62-63].

Розроблені науковцем загальні концептуальні засади законодавчого забезпечення оптимального поєднання приватних та публічних інтересів в сфері господарської діяльності, потребують більш конкретного законодавчого оформлення. Зокрема, видається можливим запропонувати внесення таких змін та доповнень до актів господарського за-

конодавства з метою забезпечення оптимального поєднання прямих та непрямих засобів державного регулювання господарської діяльності:

– ст. 12 ГК України [3] доповнити останнім абзацом, який викласти в такій редакції: *«Застосування засобів державного регулювання господарської діяльності ґрунтується на засадах оптимального поєднання різних засобів регулювання, ефективного витрачання бюджетних коштів, пропорційно до очікуваних соціальних та економічних результатів»;*

– ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [13] доповнити абзацом 8, який викласти у такій редакції: *«оптимальність – поєднання різних засобів регулювання господарської діяльності для досягнення найвищого рівня ефективності»;*

– Закон України «Про державну підтримку сільського господарства в Україні» [14] доповнити статтею 2-1 «Принципи державної підтримки сільського господарства» наступного змісту: *«Принципами державної політики у сфері розвитку сільського господарства в Україні є: доцільність та доступність державної підтримки суб'єктів сільськогосподарської діяльності; пріоритетність якості сільськогосподарської продукції, її безпечності для життя та здоров'я громадян, навколишнього середовища; сприяння запровадженню інноваційних технологій у сільськогосподарське виробництво; запровадження європейських стандартів у регулювання сільськогосподарської діяльності; підтримання конкурентоспроможності національного сільськогосподарського товаровиробника»;*

– п. 1 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва в Україні» [15] викласти в такій редакції: *«ефективність, доступність та оптимальність засобів підтримки малого і середнього підприємництва».*

Висновки. У підсумку, окрім запропонованих і сформульованих вище конкретних змін та доповнень до актів господарського законодавства України з метою забезпечення оптимального поєднання прямих та непрямих засобів державного регулювання господарської діяльності, слід також зауважити, що внесення відповідних змін та доповнень до господарського законодавства має супроводжуватися одночасним запровадженням деяких певних організаційних механізмів, зокрема, це можуть бути:

1) проведення постійного моніторингу (у тому числі, громадського) ефективності та оптимальності державної підтримки суб'єктів господарювання, для чого необхідно розробити Методику оцінювання ефективності державної підтримки (критерії ефективності);

2) підвищення прозорості й відкритості процедур та механізмів надання державної підтримки суб'єктам господарювання, забезпечення доступності інформації про застосувану процедуру державної підтримки, функціонування консультативних центрів щодо надання роз'яснень та консультацій з приводу отримання державної допомоги тощо.

Список літератури

1. Петруненко Я.В. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. Підприємство, господарство і право. 2017. № 3. С. 85-90.
2. Степаненко С.В. Державне регулювання процесів економічного розвитку в сфері суспільного відтворення: регіональний аспект: дис. ... д-ра наук з держ. управління. Запоріжжя, 2016. 383 с.
3. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 462. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
4. Мамутов В.К. О сочетании госрегулирования и рыночной саморегуляции. Экономика Украины. 2006. № 1. С. 59-65.
5. Хрущ О.В. Правове регулювання господарської діяльності – теоретичні основи: Інформаційний матеріал. Волочиск, 2015. 12 с.
6. Пашков В.М. Проблеми господарсько-правового забезпечення відносин у сфері охорони здоров'я: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Харків, 2010. 482 с.
7. Господарське право: підручник. За заг. ред. Д.В. Задихайла, В.М. Пашкова. Х.: Видавництво «Право», 2012. 696 с.
8. Біла І.С., Салатюк Н.М. Світовий досвід державного регулювання підприємництва. Проблеми економіки. 2014. № 1. С. 26-30.
9. Шпаков В.В. Правовий механізм державного регулювання: засоби, склад та система. Економічна теорія та право. 2015. № 4 (23). С. 188-198.

10. Лавренко Т.А. Принципи господарського права як засіб правового регулювання. Економічна теорія та право. 2017. № 2 (29). С. 146-156.
11. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2015. 28 с.
12. Хрімлі О.Г. Захист прав інвесторів у сфері господарювання: теоретико-правовий аспект. Київ: Видавництво «Юрінком Інтер», 2016. 320 с.
13. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
14. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
15. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4618-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 3. Ст. 23. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.

Стаття надійшла 25.03.2019 р.

Я. В. Петруненко, канд. юрид. наук, доцент
Національний університет «Одеська юридическа академія»
Кафедра господарського права і процесу
Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65009, Україна

СОЧЕТАНИЕ ПРЯМЫХ И НЕПРЯМЫХ ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ: ПОИСК ОПТИМАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ

Резюме

Стаття посвящена проблеме оптимального сочетания прямых и непрямых хозяйственно-правовых средств обеспечения эффективного использования государственных средств. Охарактеризованы различные типы государственного управления хозяйственной деятельностью на основе соотношения рыночного саморегулирования и государственного регулирования; обоснована необходимость оптимального сочетания прямых и непрямых хозяйственно-правовых средств обеспечения эффективного использования государственных средств. По результатам исследования разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в хозяйственное законодательство Украины для достижения оптимального сочетания прямых и непрямых средств государственного регулирования хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: хозяйственно-правовое средство, прямые средства, непрямые средства, государственные средства, эффективное использование.

Ya. V. Petrunenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
National University «Odessa Law Academy»
the Department of Commercial Law and Process
Fontanskaya Doroga, 23, Odessa, 65009, Ukraine

COMBINATION OF DIRECT AND INDIRECT ECONOMIC AND LEGAL MEANS OF ENSURING THE EFFECTIVE USE OF PUBLIC FUNDS: SEARCH OF OPTIMAL MODELS

Summary

The article is devoted to the problem of the optimal combination of direct and indirect economic and legal means of ensuring the effective use of public funds. Different types of state management of economic activity are characterized on the basis of the ratio of market self-regulation and state regulation; the necessity of optimal combination of direct and indirect economic and legal means of ensuring the effective use of state funds is substantiated. According to research results, proposals for making changes and additions to the economic legislation of Ukraine have been developed in order to achieve the optimal combination of direct and indirect means of state regulation of economic activity.

Key words: economic and legal means, direct means, indirect means, public funds, effective use.