
ТЕРТИШНА ЛІЛЯ СЕРГІЇВНА,

*здобувач кафедри господарського права Національного
юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків
e-mail: liliter3006@ukr.net
ORCID 0000-0002-0226-4275*



УДК 346.22

Комплексний характер регіональної політики держави (господарсько-правовий аспект)

Статтю присвячено комплексному аналізу видів політик, які забезпечують реалізацію державної регіональної політики. Визначено ключові напрями державної регіональної політики, які у своєму механізмі досягнення поставлених перед ними завдань використовують господарсько-правові засоби. Установлено, що ефективність державної регіональної політики залежить від того наскільки вдалим буде комбінування всіх видів та напрямів політики, і в першу чергу їх засобів.

Ключові слова: державна регіональна політика, економічна політика держави, промислова політика, господарсько-правова політика, господарсько-правові засоби державного регулювання.

Постановка проблеми. Серед усіх цілей і завдань, поставлених перед державною регіональною політикою, пріоритетними залишаються – збалансований соціально-економічний розвиток усіх регіонів, зменшення відмінностей у цьому розвитку між різними регіонами країни та, як результат, – існування конкурентоспроможних регіонів і підвищення міжнародної конкуренції підприємств та їх виробничих фондів. Запорукою ефективного функ-

ціонування державної регіональної політики є достатність теоретичного дослідження засобів реалізації такої політики та їх вдале практичне застосування. З-поміж наявних засобів та механізмів реалізації державної регіональної політики досягнення її головних цілей здійснюється в першу чергу за допомогою господарсько-правових засобів.

Актуальність теми дослідження. Виконання завдань, поставлених перед

державною регіональною політикою, зумовило поєднання в ній абсолютно різних напрямів і видів політик, проте саме у змісті економічної політики держави переважає господарська складова. Економічна політика держави включає в себе різні напрями своєї реалізації та функціонування, які передбачені нормами Господарського кодексу України. У зв'язку з цим їх також потрібно враховувати при визначенні механізму реалізації державної регіональної політики, адже вони тією чи іншою мірою використовують господарсько-правові засоби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі останніх років досліджувалися різні напрями державної регіональної політики з точки зору їх господарсько-правового регулювання відносин у сферах економічної, промислової, зовнішньоекономічної, інноваційної, інвестиційної політики, зокрема у дисертаційних дослідженнях Д. В. Задихайла, В. О. Усатого, В. А. Юсупова, Ю. Є. Атаманової, В. І. Кухаря.

Метою статті є дослідження змісту всіх видів та напрямів державної регіональної політики, які містять у собі саме господарсько-правовий механізм реалізації, з точки зору їх комплексності та єдності, як системи в цілому.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка політика є дієвою лише в тому випадку, коли їй вдається вдало комбінувати та підтримувати баланс абсолютно різних інтересів, які існують у державі. Державна регіональна політика не є винятком із цього правила, а тому її ефективність також зале-

жить від того, якою мірою вдалося досягнути компромісу між регіональними інтересами держави та інтересами самих регіонів.

Під державною регіональною політикою ми розуміємо складову політики держави, спрямовану на організацію її території в економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному, політичному аспекті відповідно до державної стратегії розвитку. Однак державна регіональна політика за своєю природою не може розглядатися як базовий вид державної політики, оскільки вона не лише знаходиться у тісному взаємозв'язку з іншими видами державної політики, а й поєднує в собі цілий арсенал засобів, притаманних, зокрема, соціальній, економічній, аграрній, екологічній, будівельній, політиці підтримки регіонів.

Однак перед тим, як перейти до більш детального дослідження видів та напрямів політик, які забезпечують реалізацію державної регіональної політики, потрібно зазначити, що поряд із державною регіональною політикою виокремлюють поняття «регіональна політика». Виникнення цієї категорії пов'язане з тим, що об'єктом державної регіональної політики, на який спрямована її дія, виступає регіон, який розглядають як складну територіальну суспільну систему, а тому реалізація такої політики безпосередньо на регіональному рівні отримала назву «регіональна політика». Державна регіональна політика та регіональна політика протягом тривалого проміжку часу в науковій літературі ототожнювалися, проте погодитися з таким підходом досить складно.

Регіональна політика держави має два головних вектори щодо своїх розроблення та реалізації – «згори» від центру, який обґрунтовує засади й принципи державної регіональної політики, і «знизу» від конкретних територій, де напрацьовують практичний досвід регіонального управління та господарювання [1, с. 13]. У такій вертикальній системі функціонування «гору» виступає державна регіональна політика, а «низом» – регіональна політика. Варто відзначити, що лише спільна їх співпраця та взаємодія одне з одним дозволять як кожній із них окремо, так і разом ефективно виконувати покладені на них завдання та досягати поставлених цілей.

Таким чином, державна регіональна політика має системний та комплексний характер, оскільки об'єднує в собі різноманітні види та напрями політики, які спрямовані на досягнення спільної мети, хоча і за допомогою різних засобів, в єдину функціональну систему, незважаючи на те, що її об'єктом є регіон.

Головною характеристикою регіональної політики є її адресність, адже сфера її дії обмежена певною конкретною територією (регіоном, макрорегіоном, мікрорегіоном тощо). Однак при цьому вона має, по-перше, комплексний характер, оскільки включає в себе ті самі напрями реалізації, що і державна регіональна політика, та, по-друге, синтетичний характер у тому разі, коли є господарсько-правові засоби вирішення економічних завдань.

3-поміж усіх видів політик, які є складовою частиною державної регіональної політики, саме економічна по-

літика держави займає провідну роль у механізмі її реалізації. Оскільки саме вона реалізовує поставлені перед державою завдання, що пов'язані з державним регулюванням соціально-економічного розвитку регіону та рівнем життя населення, забезпеченням стійкого й збалансованого розвитку всіх регіонів. У складі економічної політики держави особливого суспільного та правового значення набуває макроекономічна політика, що фокусує в собі значну частину напрямів та механізмів, зокрема, грошово-кредитної, валютної, інвестиційної, зовнішньоекономічної, політики зайнятості тощо.

У ст. 9 Господарського кодексу України «Форма реалізації державою господарської політики» визначено, що у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств населення в цілому. Закріплення вказаного положення в нормах чинного законодавства свідчить про те, що економічна політика держави, будучи одним із ключових напрямів державної регіональної політики, у своїй реалізації використовує господарсько-правові засоби.

У ст. 10 Господарського кодексу України регламентовано основні форми та методи державного впливу на розвиток господарських відносин. А саме закріплено внутрішню структуру економічної політики держави, тобто здійснено розподіл на самостійні, але пов'язані між собою напрями,

зокрема структурно-галузева політика (промислова, аграрна, будівельна тощо), інвестиційна, амортизаційна, цінова, антимонопольно-конкурентна, бюджетна, податкова, грошово-кредитна, валютна, зовнішньоекономічна та політика інституційних перетворень.

Варто зазначити, що, незважаючи на те, що нормативно-правовим актом всі ці напрями визначені як частина саме економічної політики держави, це не означає, що вони застосовуються виключно в цій політиці. Кожен із них може реалізовуватися, більшою чи меншою мірою, в інших видах державної регіональної політики – соціальної, інформаційній, екологічній тощо.

Названі напрями економічної політики можна класифікувати за ступенем суспільно-економічної актуальності, а також надати їх розподілу системно-ієрархічного характеру, враховуючи те, що окремі з них мають інструментальний характер стосовно інших, однак у цілому слід зазначити, що інституалізація економічної політики як суспільно-правового феномену відбулася завдяки прийняттю Господарського кодексу України [2, с. 56].

Кожен із напрямів економічної політики держави, закріплений у Господарському кодексі України, визначено як незалежні один щодо одного. Однак одні з них включають у себе один напрям реалізації економічної політики, наприклад – інвестиційна, бюджетна тощо, а інші складаються з кількох напрямів, як структурно-галузева політика, яка містить у собі промислову, будівельну, аграрну тощо. Таким чином,

можна виокремити ще один розподіл напрямів економічної політики держави – на самостійні та комплексні.

Крім того, за характером та змістом напрями економічної політики не є однопорядковими поняттями. Одні з них можуть бути визначені як базові – інструментальні, ними може бути – бюджетна, кредитна, антимонопольна політика, а інші різною мірою комплексними – інвестиційна, зовнішньоекономічна, галузева політика.

Передбачені Господарським кодексом України напрями економічної політики держави за своєю галузевою приналежністю розподілені між різними галузями права – господарським, фінансовим, екологічним, аграрним тощо. Зокрема, бюджетна та податкова політики належать до сфери фінансового права, аграрна політика – до аграрного права, а інвестиційна, інноваційна, промислова та зовнішньоекономічна політика – до господарського права.

Проте саме роль господарського права є вирішальною серед усіх інших, адже, по-перше, воно має інструментальний характер та, по-друге, до нього належать ті напрями, які використовують господарсько-правові засоби реалізації, оскільки державне регулювання економіки за законодавством України здійснюється завдяки комплексу господарсько-правових засобів. При цьому засоби правового регулювання господарської діяльності дозволяють визначити галузеву специфіку господарського права та відмежувати від інших галузей права.

Головним завданням таких засобів є державний вплив на економіку країни,

який спрямований на зміни в діяльності суб'єктів господарювання за допомогою засобів правового регулювання господарської діяльності та методів державного впливу на економіку, наприклад, завдяки підтримці відповідних регіональних ініціатив у вигляді нормативно-правового та матеріально-правового забезпечення, визначенню загальних пріоритетів регіонального розвитку країни, здійсненню державного макроекономічного регулювання, прямій участі держави в економічних відносинах на засадах державно-приватного партнерства тощо.

Одним із напрямів економічної політики держави, що використовує саме господарсько-правові засоби своєї реалізації, є інноваційна політика держави. Особливістю та одночасно відмінністю цієї політики від інших напрямів економічної політики є те, що вона, з одного боку, належить до стратегічних напрямів економічної політики як така, що покликана забезпечити перехід економічної системи держави на інноваційний шлях розвитку, а з другого – є комплексним напрямом, оскільки при її здійсненні використовуються засоби впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, що належать до різних напрямів економічної політики.

Дослідженням питань господарсько-правового регулювання господарських відносин в інноваційній сфері займалась Ю. Є. Атаманова, на її думку, господарсько-правові засоби, що використовуються для врегулювання діяльності суб'єктів господарювання в інноваційній сфері, фактично

становлять правові механізми як комплекси правових засобів, конфігурація яких зумовлена та підкорена досягненню поставлених державою цілей або врахуванню інтересів публічного характеру, пов'язаних із підтриманням суспільного господарського порядку, національної безпеки країни, формуванням та ефективним функціонуванням національної інноваційної системи, підпорядкована задоволенню на рівних засадах приватних інтересів суб'єктів господарювання, які залучені до інноваційних процесів, або мінімум їх непорушенню, а також забезпеченню балансу публічних та приватних інтересів в інноваційній сфері [3, с. 31].

Іншим напрямом економічної політики держави, який також використовує господарсько-правові засоби реалізації, є зовнішньоекономічна політика держави. На думку В. А. Юсупова, така політика має щонайменше дві форми свого існування – як самостійний напрям економічної політики держави відповідно до ст. 10 Господарського кодексу України та як обов'язкова складова структурно-галузевої політики в галузях промисловості, транспорту, агропромислового комплексу тощо. Саме тому господарсько-правові засоби реалізації зовнішньоекономічної політики держави мають стати обов'язковою складовою арсеналу господарсько-правових засобів реалізації окремих напрямів структурно-галузевої політики.

Під господарсько-правовими засобами регулювання зовнішньоекономічної політики розуміють передбачені господарським законодавством

способи впливу держави на діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності із метою забезпечення підтримки належного господарського порядку в цій сфері [4, с. 5].

Не менш важливою складовою економічної політики держави є промислова політика держави, що являє собою цілеспрямовану та системну програму діяльності органів держави – суб'єктів організаційно-господарських повноважень, змістом якої є здійснення впливу господарсько-правовими засобами на кількісні та якісні параметри участі вітчизняних суб'єктів господарювання в реалізації ними своїх зобов'язань щодо забезпечення конкурентоспроможності у промисловості з метою забезпечення національних інтересів у контексті завдань державної економічної політики.

До господарсько-правових засобів, що сприяють реалізації промислової політики держави, на думку В. О. Уса-того, можна віднести: 1) універсальні, до яких віднесено сертифікацію та стандартизацію, надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій і субсидій (державна допомога), та 2) спеціальні – а саме: ліцензування, квотування, обмеження щодо здійснення окремих видів господарської діяльності тощо [5, с. 115].

Таким чином, господарсько-право-ве забезпечення промислової політики держави можна систематизувати з урахуванням її системно-структурних зв'язків із цілями та засобами забезпечення інвестиційної, інноваційної, антимонопольно-конкурентної, грошово-кредитної та валютної політики держави, правові механізми реаліза-

ції яких повинні утворювати єдиний комплекс, здатний генерувати синтетичний ефект у національній економіці.

В. І. Кухар, який займався дослідженням інвестиційної політики держави, визначив її як обов'язкову складову державної економічної політики, що розглядається як системна і цілеспрямована діяльність компетентних державних органів зі створення та реалізації спеціального алгоритму заходів, з метою активізації або гальмування параметрів функціонування інвестиційного ринку або окремих його сегментів, за допомогою формування відповідного за змістом нормативно-правового забезпечення інвестиційних відносин, застосування необхідних засобів державного їх регулювання та прямої участі держави як суб'єкта зазначених відносин, що базуються на закріпленій у державній програмі інвестиційного розвитку узгодженій моделі такого ринку [6, с. 10].

Аналіз напрямів економічної політики, які використовують господарсько-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів господарювання в різних сферах, за допомогою яких реалізується державна регіональна політика, свідчить про те, що вони можуть бути представлені за предметом регулювання двома основними групами: 1) загальні господарсько-правові засоби, закріплені у ст. 12 Господарського кодексу України, що використовуються для врегулювання будь-яких видів господарської діяльності в різних галузях національної економіки – державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; технічне ре-

гулювання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій, і 2) спеціальні, що пристосовані для використання саме в окремих сферах економічної політики.

Таким чином, положення економічної політики держави мають бути обов'язково трансформовані в засоби її господарсько-правової політики. Це є необхідною умовою ефективності модернізації відносин господарювання, а отже, і ефективності функціонування державної регіональної політики.

Д. В. Задахайло визначив господарсько-правову політику держави як функцію та інструмент діяльності держави, що полягає у визначенні змісту, методів та алгоритму її правового впливу на сферу відносин господарювання і яка реалізується шляхом встановлення такої конфігурації правового господарського порядку, що є суспільно необхідною на конкретному етапі розвитку національної економіки [2, с. 61].

Однак сьогодні між положеннями економічної політики держави та правовим господарським порядком відсутня з'єднуюча їх ланка – господарсько-правова політика. Без неї концептуальна, програмна діяльність держави виявляється малоефективною, адже господарсько-правові засоби впливу, а не тільки регулювання, не отримують прямого функціонального призначення.

Таким чином, державна регіональна політика є фрагментом соціально-

економічної політики в масштабі її конкретних адміністративно-територіальних одиниць – регіонів, а за змістом – синтезом господарсько-правових засобів, що спрямовані на вирішення завдань державної інвестиційної, інноваційної, зовнішньоекономічної, галузевої політик, де господарсько-правові засоби стосуються економічної частини цієї політики.

Висновки. Проведений комплексний аналіз державної регіональної політики дозволяє зробити такі висновки.

1. Поєднання в державній регіональній політиці різних напрямів та видів політик свідчить про те, що під час виконання поставлених перед нею цілей та завдань зачіпається широке коло суспільних відносин та інтересів, які потребують регулювання. Однак саме така комплексність є головною характеристикою державної регіональної політики, адже є свідченням того, що лише консолідація різних політик є механізмом досягнення однакового ефективного для всіх результату.

2. Ефективність державної регіональної політики залежить від того, наскільки вдало держава зможе скомбінувати та поєднати всі напрями та види політик, і в першу чергу їх господарсько-правові засоби.

3. Загальні засоби державного регулювання визначені у ст. 12 Господарського кодексу України як основні. Однак необхідно визначити та закріпити всю систему господарсько-правових засобів державного регулювання, які можуть бути застосовані в процесі реалізації державної регіональної політики, а також визначитись зі специфікою механізмів їх реалізації.

4. Державна регіональна політика є фрагментом соціально-економічної політики в масштабі її конкретних адміністративно-територіальних одиниць – регіонів, а за змістом – синтезом господарсько-правових засобів, що спрямовані на вирішення завдань державної інвестиційної, інноваційної, зовнішньоекономічної, галузевої політик, де господарсько-правові засоби стосуються економічної частини цієї політики.

Список використаних джерел

1. Бобікова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід: монографія. Київ: Фенікс, 2011. 269 с.
2. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 456 с.
3. Атаманова Ю. Є. Основні проблеми системного господарсько-правового регулювання відносин в інноваційній сфері: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2009. 38 с.
4. Юсупов В. А. Господарсько-правове забезпечення зовнішньоекономічної політики держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 18 с.
5. Усатий В. О. Господарсько-правове забезпечення державної промислової політики України: монографія. Харків: Юрайт, 2016. 175 с.
6. Кухар В. І. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 21 с.

References

1. Bobikova O.O. (2011). *Derzhavna rehionalna polityka i rehionalnyi rozvytok: suchasni realii Ukrainy ta Yevropeyskyi dosvid. [State regional policy and regional development: modern realities of Ukraine and European experience]* Kharkiv: Feniks [in Ukrainian].
2. Zadykhailo D.V. (2012). *Hospodarsko-pravove zabezpechennia ekonomichnoi polityky derzhavy. [Economic and legal support of the state economic policy]* Kharkiv: Yurait [in Ukrainian].
3. Atamanova Yu.Ye. (2009). *Osnovni problemy systemnoho hospodarsko-pravovoho rehuliuвання vidnosyn v innovatsiynii sferi. [The main problems of the system of economic-legal regulation of relations in the innovation sphere]* Doctor's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
4. Yusupov V.A. (2009) *Hospodarsko-pravove zovnishnoekonomichnoi polityky derzhavy. [Economic and legal foreign economic policy of the state]* Candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
5. Usatyi V.O. (2016) *Hospodarsko-pravove zabezpechennia derzhavnoi promyslovoi polityky Ukrainy. [Economic and legal support of the state industrial policy of Ukraine]* Kharkiv: Yurait [in Ukrainian].
6. Kukhar V. I. (2008) *Hospodarsko-pravove zabezpechennia derzhavnoi investytsiynoi polityky v Ukraini. [The economic and legal support of the state investment policy in Ukraine]* Candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].

Тертышна Л. С., соискатель кафедры хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков

e-mail: liliter3006@ukr.net

ORCID 0000-0002-0226-4275

Комплексный характер региональной политики государства (хозяйственно-правовой аспект)

Статья посвящена комплексному анализу видов политик, обеспечивающих реализацию государственной региональной политики. Определены ключевые направления государ-

ственной региональной политики, которые в своем механизме достижения поставленных перед ними задач используют хозяйственно-правовые средства. Установлено, что эффективность государственной региональной политики зависит от того, насколько удачным будет комбинирование всех видов и направлений политики, и в первую очередь их средств.

Ключевые слова: государственная региональная политика, экономическая политика государства, промышленная политика, хозяйственно-правовая политика, хозяйственно-правовые средства государственного регулирования.

Tertyshna L., PhD. Student of the Economic Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv
e-mail: liliter3006@ukr.net
ORCID 0000-0002-0226-4275

The Complex Nature of State Regional Policy (Economic and Legal Aspects)

The article is devoted to the complex analysis of the types of policies that ensure the implementation of state regional policy. It was determined 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 Article 12 of 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.

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.

Key words: state regional policy, economic policy, industrial policy, economic and legal policies, economic and legal means of government regulation.