

Петруненко Я.В.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри господарського права і процесу

Національний університет «Одеська юридична академія»

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ

Постановка проблеми. Сучасний стан законодавчого регулювання господарсько-правових засобів впливу на забезпечення ефективного використання державних коштів не можна вважати цілком досконалим. Такий висновок ґрунтується на непоодиноких фактах, що свідчать про неефективність витрачання бюджетних коштів, у тому числі, на засоби регулювання господарської діяльності [1; 2], що призводить до повільних темпів економічного зростання, незначної привабливості вітчизняного інвестиційного клімату, соціальної нестабільності й економічного дисбалансу в суспільстві тощо. Крім того, варто згадати про окремі недоліки і прогалини господарського законодавства, зокрема, про невідповідність окремих положень господарського законодавства вимогам європейських норм та стандартів у відповідній сфері, неузгодженість або невизначеність деяких термінів та категорій, що вживаються в законодавстві України, прогалини у регулюванні деяких питань, пов'язаних із застосуванням окремих господарсько-правових засобів (зокрема, нерегульованість питань застосування податкових пільг), застарілість положень деяких нормативно-правових актів тощо. У зв'язку з наведеним виникає потреба розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, що й зумовлює актуальність представленої наукової статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми удоскона-

лення господарського законодавства у сфері регулювання економічних правовідносин досліджували такі науковці, як В.С. Бєлих, О.М. Вінник, Є.П. Губін, В.В. Добровольська, Д.О. Жмуліна, Д.В. Задихайло, О.А. Колесніков, В.В. Кочин, Т.А. Лавренюк, Т.А. Латковська, О.Е. Ліллемяе, Д.В. Лічак, В.К. Малолітнева, В.К. Мамутов, Н.Б. Пацурія, В.М. Пашков, Д.А. Петров, О.П. Подцерковний, В.В. Поєдинок, Н.О. Саніахметова, Г.В. Смолин, В.А. Устименко, В.В. Чайковська, В.С. Щербина, О.Х. Юлдашев, І.М. Ямкова та ін. Наукові розвідки поняття та видів засобів забезпечення ефективного використання державних коштів (із виокремленням прямих та непрямих), їх характеристики і системного аналізу в контексті галузевих ознак господарського права із подальшим обґрунтуванням висновку про господарсько-правову природу цих засобів [3, с. 85–90] можуть слугувати певним підґрунтям для розробки законодавства в досліджуваній сфері, однак не спрямовані на вирішення прикладних завдань і заповнення прогалин у врегулюванні конкретних проблемних питань цієї сфери відносин. Отже, питання щодо визначення напрямів удосконалення законодавчого регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів залишається відкритим і потребує наукового розроблення, що й зумовлює інтерес автора до цієї теми.

Формулювання завдання дослідження. Отже, метою статті є розроблення пропозицій щодо внесення змін та доповнень до госпо-

дарського законодавства, що регламентує господарсько-правові засоби забезпечення ефективного використання державних коштів.

Виклад основного матеріалу. Наявність численних недоліків правового регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів та несформованість єдиної державної політики у цій сфері зумовлюють необхідність удосконалення положень відповідного законодавства. При цьому в процесі розроблення пропозицій видається доцільним спиратися на вже наявні наукові та законодавчі напрацювання у цій сфері.

Так, деякі науковці, досліджуючи проблеми державного регулювання господарської діяльності, роблять висновок про недосконалість законодавчої основи такого регулювання, у зв'язку з чим розробляють окремі пропозиції щодо напрямів удосконалення відповідного законодавства.

І.М. Ямкова вважає, що задля удосконалення правового забезпечення господарської діяльності необхідно підвищити ефективність: норм, які визначають правовий статус суб'єктів підприємництва в процесі реалізації ними господарської компетенції й оптимізацію державного регулювання; сутності та змісту законів; змісту адміністративно-правової і господарсько-правової відповідальності; правового механізму забезпечення реалізації й захисту економічних і соціальних прав та інтересів підприємців [4, с. 50].

Своєю чергою, інші науковці вказують на необхідність кардинальної зміни державної регуляторної політики держави та узгодження її з європейськими стандартами.

Зокрема, на думку О.Х. Юлдашева, необхідна кардинальна перебудова регуляторної політики у напрямках становлення чесної тендерної політики, інститутів соціального партнерства, чіткого визначення місця і ролі держави в цьому процесі. Усе це, як зазначає вчений, зумовлює актуальність вдосконалення методологічних і методичних засад державної регуляторної політики в економіч-

ній сфері в перехідному суспільстві, оскільки здійснення ефективної політики в сфері підприємництва, приватизації, зайнятості, регулювання господарських і трудових відносин визначить зміст перехідних процесів, вплине на становлення ринкової економіки [5, с. 73].

В.В. Кочин вважає, що варто «перерозподілити» державне регулювання та ринкове саморегулювання, яке здійснюватиметься саморегулювними організаціями, в частині застосування регулювання цін і тарифів, надання дотацій та субсидій тощо. Проте науковець застерігає, що делегування саморегулювним організаціям повноважень щодо регулювання господарської діяльності своїх членів може передбачати утворення певного монопольного становища на ринку, тому варто, у тому числі, передбачити можливість захисту членів саморегулювних організацій та «пасивний» державний контроль за існуванням відповідного ринку [6, с. 116–117].

Таким чином, розроблені пропозиції головним чином спрямовані на визначення способів дерегуляції господарської діяльності, встановлення механізмів, які можуть частково змінити державне регулювання. При цьому вчені акцентують на необхідності вироблення комплексного підходу до формування та реалізації нової державної регуляторної політики, в якій враховуватимуться всі ризики та переваги дерегуляції.

Водночас деякі науковці цілком справедливо зауважують, що процес дерегуляції не може зводитися лише до обмеження державного регулювання господарської діяльності, оскільки, крім того, потрібне оновлення державних регуляторних функцій.

Так, зокрема, О.А. Колесніков обґрунтовує необхідність закріплення за уповноваженим органом державної влади з питань регуляторної політики додатково таких функцій: забезпечення політики якісного державного управління в сфері господарської діяльності на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави в діяльність суб'єктів

господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності; сприяння в забезпеченні конституційного права на підприємницьку діяльність та конституційного принципу свободи підприємництва; забезпечення функціонування зворотного зв'язку між державою та суб'єктами господарювання; забезпечення представництва в органах влади спільних інтересів підприємницького середовища [7, с. 13–14].

Пропозиція науковця заслуговує на підтримку, однак її практичне втілення потребує визначення більш конкретних заходів не тільки правового, але й організаційного характеру, отже, буде справедливим зауважити, що внесення будь-яких змін до законодавства має супроводжуватися розробленням організаційного механізму, необхідного для практичного втілення відповідних змін.

Розробляючи пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавства у сфері регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, необхідно також звернутися до аналізу деяких законопроектів, які нині перебувають на розгляді Верховної Ради України.

Одним із таких є проект Закону про внесення змін до Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» (щодо сприяння розвитку малого і середнього підприємництва)», реєстр. № 3795 від 21 січня 2016 р. [8]. Цей законопроект містить низку слушних нововведень, які можуть значно підвищити ефективність механізму захисту інтересів суб'єктів малого та середнього підприємництва.

Зокрема, автори законопроекту пропонують доповнити Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» ст. 2-1 «Гарантії та захист прав і законних інтересів суб'єктів малого і середнього підприємництва, суб'єктів інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва», в якій визначається, що держава гарантує суб'єктам малого і середнього підприємництва, суб'єктам інфра-

структури підтримки малого і середнього підприємництва рівні права з метою здійснення діяльності, захист їх прав і законних інтересів, а також створення сприятливих умов для розвитку конкуренції. Додатковим механізмом захисту інтересів суб'єктів малого та середнього підприємництва є надання їм права створювати об'єднання з метою забезпечення найбільш сприятливих умов для розвитку та підтримки підприємництва [8].

Тож законопроект запроваджує деякі гарантії дерегуляції господарської діяльності та визначає додаткові механізми захисту інтересів суб'єктів малого і середнього підприємництва, в тому числі у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», реєстр. № 6055 від 8 лютого 2017 р. [9], за яким вводиться новий суб'єкт правовідносин у сфері надання державної підтримки сільського господарства України – державний інтервенційний агент.

Відповідно до законопроекту державним інтервенційним агентом може бути виключно суб'єкт господарювання державного сектору економіки, який уповноважений Кабінетом Міністрів України провадити державні аграрні інтервенції на організованому аграрному ринку. Фінансування державного інтервенційного агента здійснюється шляхом наповнення статутного капіталу, в межах якого здійснюється формування державного інтервенційного фонду. Суб'єкт господарювання, який уповноважений на виконання функцій державного інтервенційного агента, не підлягає приватизації [9].

Цікава пропозиція міститься в проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (щодо додержання принципів місцевого самоврядування)», реєстр. № 7073 від 6 вересня 2017 р. [10]. В ньому, зокрема, пропонується зі змісту поняття «державна допо-

мога» виключити таку складову частину, як місцеві ресурси та обмежити його виключно ресурсами держави.

Така пропозиція видається цілком логічною, оскільки, як зазначається в пояснювальній записці до законопроекту, за умови включення до змісту поняття «державна допомога» також місцевих ресурсів фактично виникає ситуація, за якої місцева допомога безпідставно прирівняна до державної та на неї з цих причин поширено рівнозначні вимоги та обмеження. У зв'язку з цим виключення місцевих ресурсів зі змісту поняття «державна допомога», з однієї сторони, сприятиме захисту права на реалізацію місцевого самоврядування, яке передбачає самостійне прийняття рішень місцевого значення, в тому числі щодо розпорядження місцевими ресурсами, а з іншої – створює додаткові резерви для отримання суб'єктами господарювання, які не мають загальнонаціонального значення, але становлять певну цінність на місцевому рівні, підтримки коштом ресурсів місцевих бюджетів.

Цікавими видаються зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» [11], якими запроваджується здійснення моніторингу публічних закупівель. Законопроект про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель, реєстр. № 4738-д від 30 березня 2017 р. [12], що визначав порядок здійснення моніторингу публічних закупівель, а також передбачав, що його здійснення покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері державного фінансового контролю, та його територіальні органи, був прийнятий Верховною Радою України у грудні 2017 р. та підписаний Президентом України у січні 2018 р.

Змінами передбачено, що моніторинг закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладання договору про закупівлю та його виконання. Рішення про початок моніторингу закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю

або його заступник за наявності однієї або кількох підстав, передбачених ст. 7-1 Закону [11]. Це, зокрема, дані автоматичних індикаторів ризиків, інформація, отримана від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель, інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель.

Варто зазначити, що запроваджені новели матимуть важливе значення для захисту прав як замовників, так і учасників процедури закупівлі. Крім того, визначення на законодавчому рівні конкретних джерел доказової інформації, яка може використовуватися з метою виявлення порушень у сфері публічних закупівель, спрощує процес доказування за відповідною категорією справ.

Висновки. Підсумовуючи викладене, на підставі проведеного аналізу та з метою удосконалення законодавства, що регламентує застосування господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, видається за можливе запропонувати внесення таких змін та доповнень до ГК України:

– ч. 3 ст. 19 «Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю» доповнити останнім абзацом такого змісту: *«цільового використання державної допомоги, інших коштів, виділених із державного бюджету суб'єкту господарювання в рамках програм державної підтримки»;*

– ст. 346 «Кредитування суб'єктів господарювання» доповнити ч. 4 такого змісту:

«Суб'єкти господарювання можуть брати участь у програмах державного кредитування.

Державне кредитування суб'єктів господарювання – це особлива форма державної підтримки, яка надається державним підприємствам, суб'єктам господарювання іншої форми власності, які мають важливе стратегічне значення для національної економіки, суб'єктам малого та середнього підприємництва, сільськогосподарським товаровиробникам, а також суб'єктам

зовнішньоекономічної діяльності шляхом прямого виділення кредитних коштів із державного бюджету або надання державних гарантій, повної або часткової компенсації кредитної заборгованості, що здійснюється через банк або іншу фінансову установу, на умовах повернення, платності, строковості та цільового використання.

Порядок та умови здійснення державного кредитування визначаються законом та програмами кредитування».

Анотація

Стаття присвячена визначенню напрямів удосконалення законодавчого регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. Проведено аналіз науково обґрунтованих пропозицій щодо розвитку господарського законодавства у сфері регулювання економічних правовідносин; досліджено стан законопроектної роботи в цьому напрямі. На підставі проведеного аналізу розроблені пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного господарського законодавства, що регламентує господарсько-правові засоби забезпечення ефективного використання державних коштів.

Ключові слова: господарське законодавство, господарсько-правовий засіб, удосконалення, державні кошти.

Аннотация

Статья посвящена определению направлений совершенствования законодательного регулирования хозяйственно-правовых средств обеспечения эффективного использования государственных средств. Проведен анализ научно обоснованных предложений по развитию законодательства в сфере регулирования экономических правоотношений; исследовано состояние законопроектной работы в данном направлении. На основе проведённого анализа разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в действующее хозяйственное законодательство, регламентирующее хозяйственно-правовые средства обеспечения эффективного использования государственных средств.

Ключевые слова: хозяйственное законодательство, хозяйственно-правовое средство, усовершенствование, государственные средства.

Petrunenکو I.V. Directions of improvement of legislative regulation of economic and legal means of ensuring the effective use of public funds

Summary

The article is devoted to determination of directions of improvement of legislative regulation of economic and legal means of ensuring the effective use of public funds. The analysis of scientifically grounded proposals on the development of economic legislation in the field of regulation of economic legal relations; the state of law-making work in this direction is researched. On the basis of the analysis, proposals were made to introduce amendments and supplements to the current economic legislation that regulates the economic and legal means of ensuring the effective use of public funds.

Key words: economic legislation, economic and legal means, improvement, public funds.

Список використаних джерел:

1. Звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії: Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України за III квартал 2017 року. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=383780>
2. Інформація про надані державні гарантії з 2004 р. (станом на 1 липня 2017 р.): боргова статистика Міністерства фінансів України. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/reiestr-derzhavnykh-harantii>
3. Петруненко Я.В. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 85–90.
4. Ямкова І.М. Напрями вдосконалення правового забезпечення підприємницької діяльності в Україні. *Економіка та право*. 2013. № 2. С. 47–51.
5. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : Монографія. Київ : МАУП, 2005. 336 с.
6. Кочин В.В. Засоби державного регулювання господарської діяльності в умовах дерегулювання економіки України. *Юридичний вісник*. 2015. № 2 (35). С. 114–117.
7. Колесніков О.А. Модернізація правового забезпечення регуляторної політики держави в сфері господарювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Харків, 2017. 21 с.
8. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» (щодо сприяння розвитку малого і середнього підприємництва), реєстр. № 3795 від 21 січня 2016 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57702.
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», реєстр. № 6055 від 8 лютого 2017 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61086
10. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (щодо додержання принципів місцевого самоврядування), реєстр. № 7073 від 6 вересня 2017 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62464
11. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
12. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель, реєстр. 4738-д від 30 березня 2017 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61467.