



ПРАВОВІ ЗАСОБИ ВПЛИВУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ЕКОНОМІКУ РЕГІОНУ (на прикладі Закарпатської області)

Калинюк С.С.

*викладач кафедри господарського права
юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

У статті здійснено аналіз правових засобів впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону, проаналізовано підходи до визначення поняття «правовий засіб», проаналізовано ефективність дії такого правового засобу як регулювання цін та запропоновано інші, альтернативні йому засоби.

Ключові слова: засіб, правовий засіб, правовий засіб впливу, місцевий орган виконавчої влади, економіка регіону.

У статті осуществлен анализ правовых средств влияния местных органов исполнительной власти на экономику региона, проанализированы подходы к определению понятия «правовое средство», проанализирована эффективность действия такого правового средства как регулирование цен и предложены иные, альтернативные ему средства.

Ключевые слова: засіб, правовий засіб, правовий засіб впливу, місцевий орган виконавчої влади, економіка регіону.

In the article the analysis of legal facilities of influencing of local organs of executive power is carried out on the economy of region, approaches to determination of notion are analysed «legal mean», efficiency of action of such legal mean is analysed as adjusting of prices and other alternative to him the facilities are offered.

Keywords: mean, legal mean, legal mean of influencing, local organ of executive power, economy of region.

Однією з головних завдань і функцій держави є забезпечення функціонування та розвитку економіки власної країни (економічна функція держави).

У період, коли світова економічна криза суттєво вплинула на можливість ринку до саморегуляції, необхідним є здійснення державою цілеспрямованого впливу на економічні процеси, які б зумовили можливість подолання кризових явищ.

Актуальність дослідження питання правових засобів впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону полягає у тому, що по-перше, вітчизняна економіка, перебуваючи у стані подолання депресивних явищ у економіці, потребує застосування чітких, зважених і, головне, правових та легальних засобів впливу з боку держави на процеси, що в ній відбуваються, а; по-друге, такий державний вплив на економічні процеси бере свій початок на місцевому рівні, тобто безпосередньо з впливу саме місцевих органів виконавчої влади на економіку їх регіону, адже саме економіка регіонів, які є сегментами загальнодержавної економіки, у своїй сукупності визначає її розвиток загалом.

Питання дослідження правових засобів впливу на економіку досліджувалися багатьма вченими-правниками, зокрема Малько А.В., Тихомиров Ю.А., Безух О., Лоцихін О. Разом з тим, вони дають характеристику тим засобам впливу, які притаманні загальнодержавним органам влади, не виділяючи особливостей тих засобів, що перебувають у арсеналі місцевих органів виконавчої влади.

Метою даної статті є спроба теоретико-правового дослідження правових засобів впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону.

Для досягнення поставленої мети автор ставить перед собою наступні завдання:

- дати теоретико-правове визначення правових засобів впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону;
- проаналізувати співвідношення між поняттями «засіб впливу» та «правовий засіб впливу» на економіку регіону;
- здійснити, на основі аналізу думок вітчизняних та зарубіжних теоретиків права, угруповання правових засобів впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону;
- на теоретичному та практичному рівні дати загальну характеристику такого правового засобу впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону як їх правотворча діяльність.

Питання теоретико-правового визначення поняття «правовий засіб впливу» не достатньо вивчено у сучасній вітчизняній теорії права.

У великому тлумачному словнику сучасної української мови за ред. В.Т.Бусела[5] під терміном засіб розуміється якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось.

Під терміном вплив ж розуміється цілеспрямована дія яку певна особа чи предмет або явище виявляє стосовно іншої особи чи предмета з метою передачі певної інформації та прийняття рішення.

Таким чином, під засобом впливу ми можемо розуміти конкретну цілеспрямовану дію, що спрямовується на певну особу, предмет чи явище та здійснюється з метою досягнення певного бажаного результату.



Засобів впливу може бути безліч, які в свою чергу належать до різних сфер людської діяльності.

В правовій сфері існують свої засоби з властивими їм особливостями. Сам термін «юридичні засоби» (правда, без відповідного аналізу) використовувався ще в працях дореволюційних учених-юристів.

Юриспруденція, як наука, що має своїм завданням регулювання суспільних відносин, повсякчасно здійснює цілеспрямований вплив на такі відносини. Такий вплив здійснюється за допомогою притаманних їй засобів, що регламентовані правовими нормами (правовими засобами впливу).

Таким чином, категорія «правові засоби впливу» є вужчою від загальної категорії «засіб впливу».

У правовій літературі досліджуване нами поняття також визначається по різному.

О.Безух розкриває поняття правового засобу впливу через інститут державного регулювання економіки, а саме:

Встановлення та реалізація основних напрямів економічної політики:

1. Управління господарською системою, в першу чергу державним та комунальним секторами економіки;
2. Встановлення засобів державного впливу на економіку;
3. Стимулювання певних сфер економіки.[4]

Так, О. Лоцихін вважає, що державний вплив на економіку виражається: перше, у нормативно-правовому регулюванні економічних процесів, по-друге, у створенні умов для діяльності господарюючих об'єктів; по-третє, особистій участі в економічних відносинах, в управлінні об'єктами державної власності; по-четверте, забезпечення соціально-культурних аспектів життєдіяльності суспільства, гарантіях і стимулюванні праці громадян та їхньої науково-технічної творчості; по-п'яте, державній підтримці галузей.[6]

А.В. Малько говорить, що правові засоби можна характеризувати як правові явища, що виражаються в інструментах (встановленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей. Такі цілі можуть бути різноманітні, але в кінцевому результаті вони приходять до справедливої впорядкованості суспільних відносин. Найважливіша функція юридичних засобів – досягнення ними цілей правового регулювання, забезпечуючи і гарантуючи законне і справедливе задоволення інтересів суб'єктів права.[7]

Із вищезазначеного можна встановити загальні ознаки правових засобів:

- 1) вони відображають юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей;
- 2) виступають інформаторами права у суспільстві, що додає їм особливу юридичну силу, направлену на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин;
- 3) виступають основними працюючими частинами елементами дії права, механізму правового регулювання, правових режимів (тобто функціональної сторони права);

4) приводять до юридичних наслідків, конкретних результатів, того або іншого ступеня ефективності або дефектності правового регулювання;

5) забезпечуються державою.

Отже, засоби впливу на економіку є доволі різними та класифікуються виходячи з різних критеріїв. Разом з тим, всі вищепераховані правові засоби впливу на економіку можуть бути використані органами влади лише у спосіб та в порядку, що регламентований чинним законодавством. Тобто, законодавством надається органу виконавчої влади відповідна компетенція, у рамках якої останні можуть застосовувати ті чи інші засоби. Компетенція місцевих органів виконавчої влади ж проявляється через систему закріплених за даними державно-владними інститутами повноважень.

Правові основи використання засобів впливу на економіку місцевими органами виконавчої влади закріплені у ст. 119 Конституції України[1], згідно якої місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади.

Дане конституційне положення тлумачиться пунктами 3, 4, 5 частини 1 статті 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»[2], які покладають на місцеві державні адміністрації повноваження по втіленню програм соціально-економічного та культурного розвитку, підготовку та виконання відповідних бюджетів, управління майном, приватизацією та державними підприємствами, вирішення питань промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку, зовнішньоекономічної діяльності, соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати тощо.

Закріплення такого широкого спектру повноважень та вищезазначене формулювання конституційних положень, на нашу думку є занадто розширеним і, по суті, покладає на місцеві державні адміністрації обов'язок по забезпеченню виконання практично всіх процесів в економічній, правовій, соціальній та інших сферах.

Правові засоби впливу місцевих органів виконавчої влади своєї матеріалізації набувають шляхом прийняття правових актів індивідуальної або ж загальної дії.

А тому нижче зробимо спробу проаналізувати такий правовий засіб впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону як правотворча діяльність обласної державної адміністрації та його ефективність на прикладі Закарпатської області.

В першу чергу подивимося на кількісні характеристики такої правотворчості.

Так, за 2007 рік головою Закарпатської обласної державної адміністрації було видано 693 розпорядження. Близько 35 % з яких, прямо чи опосередковано своїм мають завданням здійснити регулювання економічних процесів області. За 2008 рік відповідно голова Закарпатської обласної державної адміністрації підписав вже 846 розпоряджень і вже близько 50 % з яких, прямо чи опосередковано спрямовані на регулювання економічних процесів області.



За 8 місяців 2009 року (тобто з 01 січня 2009 року по 31 серпня 2009 року) було видано 429 таких розпоряджень. Частка ж тих, що спрямовані на регулювання економічних процесів в порівнянні з 2008 роком практично не змінилася.

Як бачимо такий правовий засіб впливу на економіку регіону як правотворчість активно використовується місцевою владою, а питома вага даних актів має тенденцію до постійного зростання.

Разом з тим, чи ефективними є ці акти, чи досягненні ті результати, що ставилися у момент їх видання?

Для прикладу наведемо Розпорядження Голови Закарпатської ОДА "Про державне регулювання цін на продовольчі товари" від 12 серпня 2008 року № 489,

яке приймалося з метою забезпечення обґрунтованості і стабільності цін, прозорості і гласності ціноутворення на ринку продовольчих товарів, соціальний захист населення від необґрунтованого підвищення цін, забезпечення доступності придбання продовольчих товарів малозабезпеченими верствами населення.

Основним інструментом регулювання цін було встановлення граничних розмірів надбавок на оптово-відпускні ціни.

Однак фактичні дані свідчать про те, що поставлені результати досягнуті не були. Так, відслідковувалася динаміка до подальшого здороження цін на продовольчі товари. Це видно із звіту Головного управління економіки Закарпатської області:

Динаміка зміни цін на продовольчі товари (грн.)

Назва	середньообласна ціна 1 кілограма (по підприємствах торгівлі)		
	за станом на 20.10.07	прогнозна (станом на 01 січня 09 р.)	фактична (станом на 01 січня 09 р.)
яловичина I категорії	20,50	22,55	46,99
Свинина	24,71	27,18	56,87
м'ясо птиці (кури випотрошені)	13,83	15,21	16,99
борошно вищого гатунку	2,32	2,55	6,59
макаронні вироби (вермішель з борошна пшеничного вищого сорту)	3,48	3,83	6,29
хліб і хлібобулочних виробів в т.ч.			
із борошна вищого сорту	2,63	2,89	4,39
із борошна першого сорту	2,38	2,62	3,69
із суміші борошна пшеничного та житнього обдирного	2,40	2,64	3,72
Крупи в т.ч.			
манна	2,79	3,07	5,29
гречана	5,35	5,89	6,04
рис	3,67	4,04	9,64
ковбаса варена I сорту	13,61	14,97	28,45
сир кисломолочний (9 відс. жирн.)	13,05	14,36	13,6
сметану 20 відс. жирн.	8,24	9,06	13
Масло вершкове	17,15	18,87	24,76
Олія	9,60	10,56	11,30

Як бачимо, незважаючи на встановлення максимальної надбавки на ціну товару, ціни вирости в середньому у 2,5-3 рази, або 250-300 %. Враховуючи інфляційні показники за останні два роки (61%) ріст цін склав 180-240%.

Отже, такий директивний засіб регуляторної політики як регулювання цін на товари не знаходить свого виправдання в умовах ринкової економіки. Адже, щоб забезпечити нормальне функціонування суб'єкт підприємницької діяльності повинен встановлювати надбавку на

товари близько 20%. Обмеження такої надбавки шляхом її граничного рівня до 10-15% (у залежності від виду товару) призвело до завищення відпускних цін виробниками товару, які продають товар завищуючи його собівартість з метою подальшої можливості покупця врахувати свій інтерес при реалізації товару кінцевим споживачам. Отриманий ж надлишок коштів шляхом підвищення початкової ціни виробник повертає покупцю під іншими приводами (маркетингові послуги, просування продукції на ринку, вивчення кон'юктури ринку тощо).



Альтернативним засобом регуляторної політики для раціонального регулювання цін в умовах ринкової економіки є забезпечення органами місцевої влади належної ринкової конкуренції у всіх сферах (особливо у продовольчій сфері), вжиття антимонопольних заходів, протидія демпінговим цінам, сприяння розвитку малого підприємництва, яке більш розпорошене (розгалужене) та де неможливим є «монопольні змови».

Наведення такого одного прикладу, ще не означає загальну неефективність правотворчості як правового засобу впливу місцевих органів виконавчої влади на економіку регіону. Разом з тим, вбачається, що така правотворчість повинна відійти від застарілих (ще радянських) методів директивного регулювання економіки. На сьогодні більш ефективним є видання так званих «заохочувальних» та «стимулюючих» актів, якими місцеві органи влади заохочують вкладення інвестицій пріоритетних для регіону галузей економіки, надають суб'єктам підприємницької діяльності, що в них працюють певні пільги чи привілейований режим роботи.

Таким чином, правові засоби будучи вельми важливою юридичною категорією, що позначає істотну правореальність: певні інструменти і діяння суб'єктів по їх здійсненню в цілях досягнення конкретного результату, мають змогу забезпечити втілення в життя прагнення

органу державної влади. В той же час, орган управління повинен зважено підходити до застосування того чи іншого засобу, адже у кожній конкретній ситуації один засіб може дати позитивний ефект (забезпечити досягнення очікуваного результату, а в іншій навпаки).

Місцеві органи державної влади є тою ланкою державного механізму, яка максимально наближена до тих економічних процесів, що відбуваються в регіоні. А тому саме ці органи повинні здійснювати аналіз потреби регіону в економічному регулюванні тим чи іншим засобом. Результатом такої роботи повинно бути як прийняття власних розпорядчих актів, так і внесення керівником місцевого органу виконавчої влади пропозиції щодо прийняття того чи іншого нормативно-правового акту вищестоящим (центральним) органом виконавчої влади.

Разом з тим, вищезазначений аналіз діяльності Закарпатської обласної державної адміністрації дає змогу автору зробити висновок, що в умовах ринкової економіки акцент необхідно робити на ті засоби, що створюють умови для конкурентного ринку, на засобах стимулювання та заохочення, оскільки засоби директивного регулювання, політики вказівок у сьогоднішніх умовах є не тільки неефективними, а й не відповідають демократичному устрою нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Конституція України // Голос України. – 1996. – 7 серпня
 Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України, 1999, № 20-21, ст. 190
 Розпорядження Голови Закарпатської ОДА «Про державне регулювання цін на продовольчі товари» // <http://www.carpathia.gov.ua/ua/47.htm>
 Безух О. Проблеми правового забезпечення державного регулювання і державного управління у сфері підприємницької діяльності у контексті інтеграції до світової економіки // Право України. – 2008 р. – № 10. – С. 79-80
 Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусель. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 903 с.
 Лоцихін О. Взаємодія сучасної держави та суспільства у сфері економіки: деякі проблеми // Право України. – 2006 р. – № 12. – С. 9-12
 Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – №8. – С. 69-73