

Станіслав Вадимович СЕРЄБРЯК

к.ю.н., доцент кафедри, Східноукраїнський національний університет імені В. Даля

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7207-594X>

e-mail: sieriebriak@ukr.net

КОНЦЕПТ ФОРМУВАННЯ НОВИХ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ (МЕХАНІЗМІВ) ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті визначено елементи та концепт формування нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання на локальних територіях. Аргументовано, що поява потенційно небезпечних територій в Україні передбачає використання економіко-правових механізмів регулювання розвитку зруйнованих/депресивних територій шляхом запровадження заохочувально-обмежувального режиму господарювання та застосування стимулів/обмежень для територіальних громад і суб'єктів господарювання. Встановлено види та завдання нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання, принципи та цільові показники проведення моніторингу результатів функціонування спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання.

Ключові слова: концепт, спеціальний правовий режим господарювання, механізми, види, завдання, моніторинг, показники, територія

ВСТУП

Спеціальні правові режими господарювання активно використовувалися в Україні у виді спеціальних економічних зон (СЕЗ) з 1995 р., територій пріоритетного розвитку (ТПР) з 1999 р., технологічних парків (ТП) з 2000 р. та наукових парків (НП) з 2007 р. тощо. Проте сучасна трансформація державної економічної політики України через війну та критичний стан економіки зумовлюють необхідність переосмислення концептуальних засад застосування нового економіко-правового інструментарію, спонукають до його активного використання для подолання наслідків війни та забезпечення повоєнного відновлення економіки регіонів та територіальних громад.

МЕТА роботи – визначення елементів та обґрунтування концепту формування нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання на локальних територіях.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для проведення дослідження та обґрунтування концепту формування нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання на локальних територіях використано методи монографічного та компаративного аналізу, логічного узагальнення, систематизації, візуалізації тощо.

РЕЗУЛЬТАТИ

Доцільність застосування чинних та запровадження нових для України спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання залишаються дискусійними серед представників наукових, владних, політичних, бізнесових та інших кіл. Зокрема, концептуальні основи запровадження нових для України спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання подані у Візії повоєнного відродження України, яку запропонувала НАН України у 2022 р. [1, с. 17-19].

Відповідно до цієї Візії Україна до 2030 р. має реалізувати нові підходи до формування державної політики на основі ефективного застосування потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям з особливими проблемами соціально-економічного розвитку, несприятливими екологічними умовами.

Вихід на нову траєкторію розвитку досягатиметься на основі збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів та підвищення спроможності економіки територій. Стимулювання ефективної релокації підприємницьких структур виробничого профілю на території, які максимально віддалені від кордонів із росією та білоруссю, дасть змогу посилити їхній економічний потенціал, а розвиток освітньої інфраструктури та системи охорони здоров'я сприятиме формуванню стійкої соціальної інфраструктури. Вирішення проблем житлового забезпечення ВПО та раціонального використання житлового фонду упродовж відновлювального періоду забезпечить соціалізацію процесів територіального розвитку. Процес розбудови потенційно небезпечних територій в Україні на основі економіко-правових механізмів регулювання розвитку проблемних/депресивних територій, запровадження заохочувально-обмежувального режиму господарювання та використання стимулів/обмежень для територіальних громад і суб'єктів підприємництва сприятиме зміцненню їх позицій. Розгалуження логістично-транспортної інфраструктури прикордонних областей Західного регіону України на засадах інтероперабельності, інтермодальності та сталого розвитку транспортних систем в умовах глобальних трансформацій у світовій торгівлі забезпечуватиме зміцнення їхньої економічної стійкості.

Необхідні ключові зміни територіального устрою України. А прискорення реалізації основних завдань політики інноваційного регіонального розвитку, визнаної Європарламентом та поширеної в Україні, сприятиме економічному зростанню в регіонах, розкриттю їхнього потенціалу на основі партнерства між представниками бізнесу, влади, науково-технічних установ та громадськості. Збалансований розвиток громад і територій має базуватись на принципах ордолібералізму, тобто поєднанні функцій сильної держави і свободи підприємництва.

Ефективне застосування наявних і розкриття нових можливостей різних функціональних типів територій країни: відновлення, з особливими умовами розвитку, сталого розвитку; регіональних полюсів зростання.

Пріоритетними сферами інвестування в регіонах залишатимуться будівництво альтернативних автомобільних і залізничних транспортних шляхів, логістичної інфраструктури. Поступово здійснюватиметься перехід до нової концепції розбудови територій, в основі якої пріоритети інноваційності та соціально-економічної ефективності. Виходячи з безпекових інтересів, стратегічні сектори економіки концентруватимуться на територіях сталого розвитку, передусім віддалених від зони ризику ведення бойових дій. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні отримала логічне завершення формуванням мережі територіальних громад, які стали базовим рівнем місцевого економічного розвитку, надання суспільних послуг та побудови громадянського суспільства.

Підтримка територіальних громад через механізми державного регулювання, визначальним з яких є фінансове вирівнювання, з одного боку, та стимулювання місцевого економічного розвитку через інструменти впливу з боку регіональної влади та органів місцевого самоврядування, – з іншого, забезпечить якісні зміни у життєдіяльності громад. Україна і надалі активізуватиме зусилля, спрямовані на зростання фінансової й організаційної спроможності територіальних громад через систему фінансового вирівнювання їх розвитку за видатками, на який орієнтується більшість європейських держав.

У напрямі посилення механізму вирівнювання за видатками важливими кроками в Україні повинні стати: врахування у формулі освітньої субвенції видатків на утримання самих закладів та допоміжного персоналу, які сьогодні фінансуються з місцевих бюджетів; здійснення фінансового вирівнювання обласних бюджетів із врахуванням видатків на функціонування закладів професійної (професійно-технічної) освіти та будинків-інтернатів. Водночас з метою забезпечення стійкості територіальних громад та регіонів в умовах сучасних викликів під час формування проекту державного бюджету на рік необхідно обсяги трансфертів територіальних громад визначати з урахуванням ВПО.

Визначено червоні лінії у територіальному управлінні, які неможна перетинати: порушення принципу компліментарності загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів у реалізації державної регіональної політики; відтермінування заходів з мінімізації територіальних диспропорцій, сформованих внаслідок переміщення населення, релокації бізнесу, порушення логістично транспортних зв'язків; створення перешкод для розбудови територій на засадах інноваційності та соціально-економічної ефективності; неефективне застосування регіональних та локальних інструментів стимулювання місцевого економічного розвитку; порушення принципу справедливості, внаслідок чого більший обсяг реверсної дотації вимушені сплачувати не заможні громади, а ті, які у структурі податкових доходів мають високу частку ПДФО; недотримання принципів оптимального поєднання механізмів вертикального і горизонтального вирівнювання фінансової спроможності територіальних громад; ігнорування місцевою владою проблем поточного життєзабезпечення громад у житлово-комунальній сфері, освіти чи охорони здоров'я; неефективна модернізація сфери на-

дання адміністративних і соціальних послуг у територіальних громадах; невизначеність пріоритетів діяльності місцевої влади, концентрація зусиль на другорядних питаннях місцевого розвитку; недотримання засад партнерства, відповідальності в організації співпраці зацікавлених суб'єктів для досягнення економічного зростання й підвищення якості життя мешканців; нехтування думкою громади, обмеження громадської активності у розв'язанні питань місцевого розвитку [1. с. 17-19].

Особливо увагу слід звернути на появу та процес розвитку потенційно небезпечних територій в Україні на основі економіко-правових механізмів регулювання розвитку проблемних/депресивних територій, запровадження заохочувально-обмежувального режиму господарювання та використання стимулів/обмежень для територіальних громад і суб'єктів підприємництва сприятиме зміцненню їх позицій. Це стосується такого функціонального типу територій, як території з особливими умовами для розвитку – макрорегіонів, мікрорегіонів, територіальних громад, рівень соціально-економічного розвитку яких є низьким або на яких наявні природні, демографічні, міжнародні, безпекові чи інші об'єктивні обмеження з використання потенціалу території для розвитку. Саме території з особливими умовами для розвитку через безпекові обмеження наближені до потенційно-небезпечних територій, які розташовані вздовж кордон з росією та білоруссю. Ці території найбільше постраждали від військових дій та тривалого розмінування (до 10 років). Для ідентифікації цих регіонів та територіальних громад можна скористатися інтерактивною мапою територій Держаної служби України з надзвичайних ситуацій. На ній відображаються території, на яких вже виявлено або ймовірно знаходяться вибухонебезпечні предмети, та ступінь загрози від них (похибка локалізації становить до 30 м) [2].

Станом на 1.01.2023 р. до небезпечних територій відносяться прикордонні регіони і територіальні громади, починаючи від Київської через Чернігівську, Сумську, Харківську, Луганську, Донецьку, Запорізьку, Херсонську області до Одеси. Найбільше територій, на яких вже виявлено або ймовірно знаходяться вибухонебезпечні предмети, – у Київській Харківській, Луганській, Донецькій, Запорізькій і Херсонській областях. Тому запровадження заохочувально-обмежувального режиму господарювання та застосування стимулів/обмежень для територіальних громад і суб'єктів господарювання у воєнний та повоєнний часи на цих територіях сприятиме зміцненню їх потенціалу.

Отже, спираючись на результати досліджень, розроблено Концепт формування та запровадження нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання (рис. 1).

Концепт являє собою сукупність елементів та логіку обґрунтування необхідності запровадження нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання на локальних територіях.

Безперечно, що трансформаційні процеси, які спостерігаються сьогодні у державній економічній політиці України відбуваються переважно через війну. Це обумовлює зміни у законодавчій базі, яка регулює соціально-економічний розвиток регіонів та територіальних громад, діяльність суб'єктів господарювання у воєнний та повоєнний час.

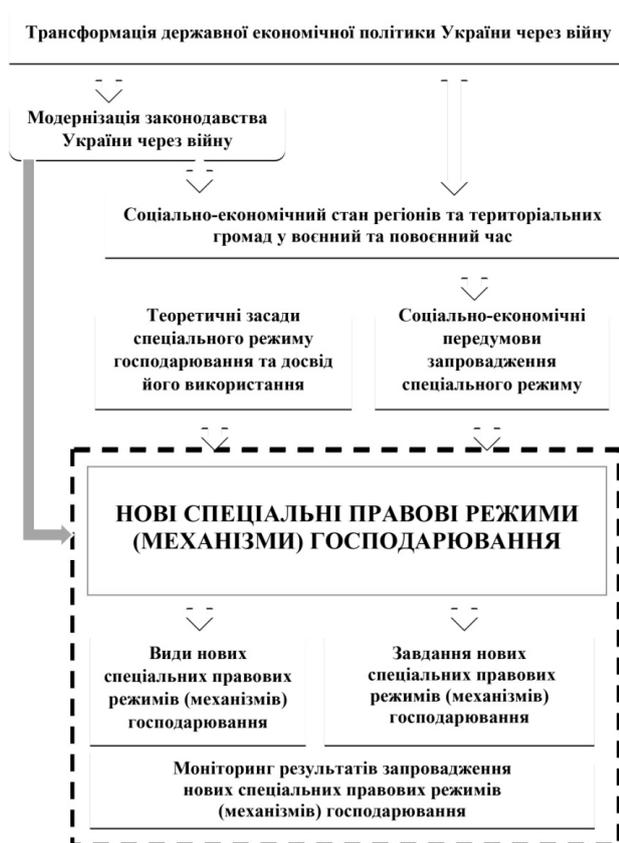


Рис. 1. Концепт формування та запровадження нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання

Теоретичні засади спеціального режиму господарювання включають правове регулювання господарської діяльності, досвід (світовий й вітчизняний) застосування спеціального режиму господарювання та соціально-економічні передумови запровадження спеціального режиму господарювання запропоновано запровадження спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання на засадах цифровізації.

До спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання можуть відноситися три види: заохочувально-обмежувальний спеціальний правовий режим (механізм) господарювання з використання стимулів / обмежень для територіальних громад і суб'єктів господарювання; заохочувальний спеціальний правовий режим (механізм) господарювання із застосування стимулів для територіальних громад і суб'єктів господарювання; обмежувальний спеціальний правовий режим (механізм) господарювання із застосування обмежень для територіальних громад і суб'єктів господарювання.

В якості стимулів та обмежень зазвичай застосовують засоби впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання: державне замовлення, ліцензування, патентування і квотування; технічне регулювання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій тощо.

Також слід зауважити, що на потенційно-небезпечних територіях може бути запроваджено обмеження – заборона деяких видів економічної діяльності, які мають стратегічний характер для економіки країни. Цей контент має бути узгоджено з Міністерством з питань

стратегічних галузей промисловості України, яке опікується формуванням й реалізацією державної промислової та військово-промислової політики, державної політики у сфері оборонного замовлення та оборонно-промислового комплексу, а також у літакобудівній галузі та у сфері космічної діяльності. Для визначення територій, на яких функціонують суб'єкти господарювання і до яких можуть бути застосовано заохочувально-обмежувальний спеціальний правовий режим (механізм) господарювання, має бути сформовано їх реєстр за аналогією «Дія. City» [3]. Цей реєстр міститимуть: організаційно-правову форму суб'єкта господарювання, його назву, ідентифікаційний код в Єдиному державному реєстрі, дату набуття резидентства спеціального правового режиму (механізму) господарювання, відомості про втрату резидентства спеціального правового режиму (механізму) господарювання тощо. Проект «Дія. City» – це результат тривалої та активної співпраці держави та бізнесу над законодавчою базою. Завдяки чому вдалося напрацювати умови, що стимулюватимуть розвиток таких окремих видів економічної діяльності.

До завдання нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання слід віднести: вирішення проблем, які стоять перед державою, окремими територіальними утвореннями, окремими галузями економіки (соціально-економічних, організаційно-правових, екологічних тощо); збільшення бюджетних та позабюджетних фінансових надходжень в економіку зруйнованих (слаборозвинених) громад та регіонів; досягнення балансу приватних і державних інтересів на певних територіях або в певних галузях економіки; запровадження заохочування суб'єктів господарювання до активізації економічної діяльності; забезпечення соціальної якості життя українців; розв'язання проблеми корупції й хабарництва та інших видів злочинності, що мають високий, дуже високий та помірний рівень; запровадження страхування майна та речей мешканців територіальних громад за кошти місцевого бюджету; запровадження заохочування суб'єктів господарювання до використання цифрових технологій для запобігання проблем корупції й хабарництва в оформленні дозвільних документів; реінтеграція деокупованих територій окремих районів Донецької та Луганської областей в єдиний правовий, інформаційний, соціально-економічний, культурний, освітній простір України після віднови її територіальної цілісності в межах міжнародно визнаного державного кордону тощо.

Для реалізації та досягнення поставлених завдань державним органам влади та органам місцевого самоврядування необхідно здійснювати моніторинг результатів розвитку економіки та спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання. Система моніторингу має ґрунтуватися на принципах: цілеспрямованості – орієнтованості на досягнення цілей і вирішення конкретних завдань розвитку економіки та спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання; системного підходу – дослідження взаємозв'язків об'єкта моніторингу з іншими об'єктами розвитку економіки та спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання; комплексності – здійснення моніторингу окремих сфер соціально-економічного розвитку та спеціальних правових режимів (механізмів) господа-

рювання; безперервності спостереження за об'єктом моніторингу – спеціальний правовий режим (механізмів) господарювання; систематичності збору, оброблення та аналізу інформації стосовно розвитку економіки та спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання; узгодженості нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення розвитку економіки та спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання; об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозу інформації та оперативності її доведення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; відкритості та доступності результатів моніторингу для громадськості; порівняльності показників і індикаторів моніторингу в динаміці.

Відповідно до Закону України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» моніторинг впровадження та оцінювання результативності Стратегії здійснюється за допомогою ключових показників [4].

Для проведення моніторингу результатів запровадження спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання з наведених ключових показників пропонується застосовувати такі:

вектор розвитку: кількість зайнятих працівників на середніх і малих підприємствах, фізичних осіб – суб'єктів малого підприємництва, позиція у рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business, ступінь зносу основних засобів за видами економічної діяльності, частка доріг загального використання з твердим покриттям, що відповідають нормативним вимогам, частка реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової продукції, продуктивність праці у сільському господарстві тощо;

вектор безпеки: скиди неочищених стічних вод у водні об'єкти, обсяг утворених відходів усіх видів економічної діяльності, частка перероблених та утилізованих відходів у загальному обсягу утворених відходів, питома вага перероблених відходів, накопичених у місцях видалення, у загальному обсязі накопичених відходів, частка викидів парникових газів тощо;

вектор відповідальності: частка населення, чий середньодушові еквівалентні сукупні витрати є нижчими за фактичний (розрахунковий) прожитковий мінімум, частка осіб, добове споживання яких є нижчим за 5,05 дол. США, рівень зайнятості населення віком від 20 до 64 років, частка сільських домогосподарств, які потерпали від позбавлення через відсутність регул ярного щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом з розвинутою інфраструктурою тощо.

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 рр. передбачено такі показники моніторингу досягнення цілей стратегії, які згруповано за цілями [5]. Для проведення моніторингу результатів функціонування спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання пропонується використовувати такі цілі:

формування згуртованої держави в соціальному,

гуманітарному, економічному, екологічному, безпечовому та просторовому вимірах: відношення кількості робочої сили віком 15-70 років до загальної кількості населення відповідного віку (%), наявний дохід у розрахунку на одну особу (грн), частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами на місяць нижче від фактичного прожиткового мінімуму (%), середньомісячна заробітна плата (грн) тощо;

підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів: прямі іноземні інвестиції на душу населення на регіональному рівні (дол. США), частка обсягу реалізованої інноваційної продукції (товарів, послуг) у загальному обсязі реалізованої продукції (товарів, послуг) промислових підприємств (%), щільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям, частка населення, що має доступ до мобільних мереж 4G (%) тощо.

Але головні показники для проведення моніторингу результатів функціонування спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання з метою оцінювання ефективності їхнього функціонування відбиваються у стратегіях розвитку територіальних громад та планах їх реалізації, які мають бути актуалізовані через війну враховуючи збитки.

ВИСНОВКИ

Проведені дослідження дали змогу встановити доцільність запровадження нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання для здійснення державної підтримки зруйнованих та депресивних територій. Визначено червоні лінії у територіальному управлінні та доцільність запровадження заохочувально-обмежувального режиму господарювання, використання стимулів/обмежень для територіальних громад і суб'єктів господарювання у венний та повоєнний часи. Сформований Концепт являє собою сукупність елементів та логіку обґрунтування необхідності запровадження нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання на локальних територіях. До спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання відносяться три види: заохочувально-обмежувальний спеціальний правовий режим (механізм) господарювання із застосування стимулів/обмежень для територіальних громад і суб'єктів господарювання; заохочувальний спеціальний правовий режим (механізм) господарювання із застосування стимулів для територіальних громад і суб'єктів господарювання; обмежувальний спеціальний правовий режим (механізм) господарювання із застосування обмежень для територіальних громад і суб'єктів господарювання. Встановлено завдання нових спеціальних правових режимів (механізмів) господарювання та зауважено, що система моніторингу їх реалізації має ґрунтуватися на відповідних принципах, проводиться за допомогою ключових показників відповідно до напрямів розвитку.

Список використаних джерел

1. Матеріали наукової доповіді академіка Елли Лібанової (Відділення економіки НАН України, Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України) на засіданні Президії НАН України 14 грудня 2022 р. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=9717>

2. Інтерактивна мапа територій, які потенційно можуть бути забруднені вибухонебезпечними предметами. URL: <https://mine.dsns.gov.ua>

3. Реєстр Дія.Сіті. URL: <https://city.diiia.gov.ua/registry/resident>

4. Закон України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A?an=332>

5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/regionalna-politika/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki-ta-plan-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi>

References

1. Materials of a scientific report by Academician Ella Libanova (Department of Economics of the National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of Demography and Social Research named after M. V. Ptukha of the National Academy of Sciences of Ukraine) at the meeting of the Presidium of the National Academy of Sciences of Ukraine on December 14, 2022. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=9717> (in Ukrainian).

2. Interactive map of territories that can potentially be contaminated by explosive objects. URL: <https://mine.dsns.gov.ua> (in Ukrainian).

3. Register Action. City. URL: <https://city.diiia.gov.ua/registry/resident> (in Ukrainian).

4. Law of Ukraine "On the Strategy of Sustainable Development of Ukraine until 2030". URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A?an=332> (in Ukrainian).

5. State strategy of regional development for 2021-2027. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/regionalna-politika/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki-ta-plan-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi> (in Ukrainian).

Stanislav SIERIEBRIAK

PhD in Legal Sciences, Associate Professor of department, Volodymyr Dahl East Ukrainian National University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7207-594X>

e-mail: sieriebriak@ukr.net

CONCEPT OF FORMATION OF NEW SPECIAL LEGAL REGIMES (MECHANISMS) OF MANAGEMENT

The paper defines the elements and the concept of the formation of new special legal regimes (mechanisms) of management in local territories, which is a set of elements and the logic of substantiating the need to introduce new special legal regimes (mechanisms) of management in local territories. It was revealed that the emergence of potentially dangerous territories in Ukraine (territories along the borders with the Russian Federation and Belarus) involves the use of economic and legal mechanisms for regulating the development of destroyed/depressed territories by introducing an encouraging-restrictive management regime and applying incentives/restrictions for territorial communities and economic entities. The red lines in territorial administration that cannot be crossed in order to effectively restore the destroyed territories of Ukraine have been marked. There are three types of special legal regimes (mechanisms) of management: incentive-restrictive special legal regime (mechanism) of management on the use of incentives/restrictions for territorial communities and economic entities; special incentive legal regime (mechanism) of management for the use of incentives for territorial communities and business entities; restrictive special legal regime (mechanism) of management on the use of restrictions for territorial communities and business entities. The tasks, key indicators and goals of monitoring the results of the introduction of special legal regimes (mechanisms) of management have been established. To monitor the results of the operation of special legal regimes (mechanisms) of management, key indicators are grouped by vectors: development, security, responsibility. But the main indicators should be reflected in the development strategies of territorial communities and their implementation plans, which should be updated due to the war, taking into account the losses.

Keywords: *concept, special legal regime of management, mechanisms, types, tasks, monitoring, indicators, territory*