

УДК:340.132.8

ПУТРЕНКО Андрій Миколайович,
канд. юрид. наук, зав. каф. кримінального права та процесу
Інституту економіки та права (філія) ОУП ВПО
«Академії труда та соціальних відносин» у м. Севастополі

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЕКСПЕРИМЕНТІВ В УКРАЇНІ

Розглядаються питання нормативно-правового регулювання проведення державних експериментів в Україні, обґрунтовується необхідність прийняття Закону України «Про державний експеримент в Україні», дається перелік ключових аспектів, які повинні увійти в законодавчий акт.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, державне управління, державний експеримент, принципи проведення експерименту, реєстр державних експериментів.

Путренко А. Н. Нормативно-правовое регулирование государственных экспериментов в Украине

Рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования проведения государственных экспериментов в Украине, обосновывается необходимость принятия Закона Украины «О государственном эксперименте в Украине», дается перечень ключевых аспектов, которые должны войти в законодательный акт.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, государственное управление, государственный эксперимент, этапы эксперимента, реестр государственных экспериментов.

Putrenko A. N. Normative and legal regulation of state experiments in Ukraine

The issues of legal regulation of state experiments in Ukraine are considered, the necessity of the adoption of the Ukraine law «On the state experiment in Ukraine» is substantiated, the list of key aspects that should be included in legislation is provided.

Key words: legal act, public administration, public experiment, stages of the experiment, the register of public experiments.

Постановка проблеми. Особливістю сучасної ситуації, яка склалася в системі державного управління України, є те, що розуміння необхідності докорінних змін цілей та завдань структури, загальне невдоволення існуючою системою вже давно назріли та виокремилися в суспільній думці. Втім, задекларований, офіційно визнаний курс на реформи в державі не підкріплюється практичною їх реалізацією. Крім того, значна кількість реформ не дає очікуваного результату. Невирішеність зазначених проблем призводить до зростання соціальної напруги в українському суспільстві. Нагальним стає питання щодо застосування державно-правових експериментів у державному управлінні як підстави для прийняття управлінського рішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державно-правових експериментів не приділено належної уваги в науковій літературі. Поодинокими є дослідження цієї проблеми фахівців у галузі державного управління, регіональної політики. Зокрема, це статті А. П. Купріян, В. В. Лазарева, О. Ю. Лялюк, П. С. Мельника, Р. В. Ривкіної, А. Ф. Ткачука, Б. Ф. Усманова, таке упущення є необґрунтованим.

Метою статті є визначення поняття і ознак державно-правового експерименту, його місця і нормативно-правового забезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи державні програмні документи, можна зробити висновок про те, що на даний момент в Україні відсутнє узагальнене нормативно-правове закріплення інституту державного експерименту. Відповідно до норм, установлених в Господарському кодексі України, у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну й соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств населення.

Поняття «економічна стратегія» законодавець формулює як обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і

примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту.

Економічна тактика формулюється як сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку економіки [1].

Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики у прогнозах і програмах економічного й соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах. Однак законодавець не враховує обов'язковість попередньої апробації рішень, що приймаються в рамках програм економічного і соціального розвитку.

У соціально-економічній сфері держава розробляє стратегію розвитку майже в усіх галузях суспільного життя, яка ґрунтується на показниках прогнозних документів економічного і соціального розвитку та знаходить своє відображення в програмних документах різного рівня.

З огляду на загальну концепцію експерименту, під якою розуміється метод отримання науково обґрунтованої інформації, за якого штучно створюється певна ситуація впливу будь-якого фактора на досліджуваний об'єкт і здійснюється спостереження за його поведінкою в нових умовах [2], можна зробити висновок про те, що інститут державного експерименту логічно вписується в загальну концепцію розробки державних програм розвитку, оскільки покликаний підтвердити або спростувати правильність рішення, прийнятого на підставі прогнозу й відображеного в програмному документі.

Незважаючи на те, що в Україні практика застосування державного експерименту надзвичайно широка, що знаходить підтвердження у величезній кількості нормативно-правових актів, присвячених проведенню експериментів у різних галузях, цей інститут ще не має універсального нормативного закріплення в законодавчих актах як метод отримання науково обґрунтованої інформації, що не дозволяє йому зайняти міцну позицію в системі розробки державної стратегії.

Зіставивши поняття «соціальний експеримент» і «державний експеримент», і екстраполюючи технологічну матрицю – алгоритм соціального експерименту, запропоновану С. А. Яцкевичем [4], на поняття державний експеримент, можна дійти висновку, що законодавчого закріплення потребує цілий комплекс етапів проведення державного експерименту. Усі етапи є універсальними, вони характерні для будь-якого державного експерименту, а, отже, можуть бути закріплені в Законі України «Про державний експеримент в Україні».

Ураховуючи той факт, що для реалізації соціальної політики, виконання цільових програм економічного і соціального розвитку держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, серед яких особливе місце займає державне замовлення, у контексті Закону України «Про державний експеримент в Україні» особливе місце необхідно відвести цьому інституту. Як правило, державний експеримент здійснюється за рахунок коштів державних і місцевих бюджетів. У межах Закону України «Про державний експеримент в Україні» необхідно передбачити статус і повноваження замовника і виконавця експерименту, а також відповідальність за його проведення. Крім того, вищезазначеним законом повинні бути сформульовані засади і загальний порядок формування державного замовлення на проведення державного експерименту.

На наш погляд, Закон України «Про державний експеримент в Україні» повинен містити такі положення:

1. Визначення державного експерименту, яке можна сформулювати як встановлений законом процес випробування управлінського рішення з метою отримання науково обґрунтованої інформації стосовно сформульованої проблеми, що здійснюється уповноваженим органом державної влади на підставі державного замовлення у встановленому законом порядку.

2. Принципи проведення державного експерименту:

– принцип цілісності, який забезпечується розробленням концепції проведення державного експерименту на підставі узгодженості з прогнозними та програмними документами економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди і на більш тривалий період;

– принцип об'єктивності, який полягає в тому, що концепція державного експерименту розробляється на основі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

– принцип науковості, який забезпечується розробленням концепції державного експерименту, підбиттям його підсумків і розробкою рекомендацій на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі експериментування;

– принцип гласності, який полягає в тому, що як концепція експерименту, так і результати його проведення є доступними для громадськості, що забезпечується законодавчо закріпленою процедурою інформування;

– принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення і проведення державного експерименту;

– принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розробляти і проводити державний експеримент зважаючи на необхідність забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

3. Місце державного експерименту в системі розробки програм державного розвитку.

4. Процес проведення державного експерименту, який включає в себе такі етапи:

а) висунення ідеї, обґрунтування, побудова гіпотези (наукове припущення);

б) розробка моделі експерименту:

– визначення критеріїв оцінки експерименту (перевірка гіпотези),

– виділення залежного фактору (групи наслідків),

– виділення фактору, що визначає експериментальну ситуацію (незалежної змінної),

– визначення умов експерименту;

в) розробка програми експерименту;

г) вибір і підготовка об'єкта і суб'єкта експерименту;

- д) розробка конкретного плану дій;
- е) державна реєстрація експерименту;
- ж) реалізація програми:
 - створення експериментальної ситуації,
 - вирішення експериментальних завдань,
 - нагромадження досвіду;
- з) вимірювання (порівняльний аналіз) незалежної і залежних змінних у динаміці;
- и) контроль і коригування;
- к) фіксація закінчення експерименту і його підсумків;
- л) осмислення і теоретична інтерпретація результатів;
- м) реєстрація результатів експерименту та їх оприлюднення;
- н) розробка рекомендацій до програми економічного і соціального розвитку.

5. Повноваження органів державної влади щодо розробки, узгодження, державної реєстрації державного експерименту, а також контроль за його проведенням.

6. Процедура формування заключного звіту та узагальненого висновку про результати проведення експерименту, а також повноваження органів державної влади щодо виконання цих дій.

7. Повноваження державного замовника стосовно замовлення на проведення державного експерименту, а також особливості проведення державного замовлення в даному випадку. Також необхідно встановити, у якому обсязі використовуються кошти місцевих бюджетів, якщо експеримент проводиться з ініціативи органів місцевого самоврядування.

8. Процедура інформування про результати експерименту і реєстрації проведення державного експерименту.

9. Визначення кола відповідальних за проведення експерименту осіб, а також встановлення відповідальності за порушення законодавства, що регулює проведення державного експерименту. Зокрема, необхідно перебачити відповідальність:

- за порушення термінів підготовки програми експерименту;
- порушення процедури погодження програми експерименту;
- порушення строків інформування вищих органів і громадськості про проведення експерименту і його результати;

– ненадання звіту про проведення експерименту.

10. Створення єдиного реєстру державних експериментів, а також порядок його ведення, органу, на який будуть покладені повноваження щодо його ведення.

Необхідно враховувати той факт, що в процесі проведення державного експерименту змінам підлягають безліч нормативно-правових актів, які стосуються формування і використання державного бюджету.

У цьому контексті використання електронної бази даних щодо проведення державних експериментів також буде сприяти як здійсненню моніторингу внесення змін у законодавство, так і аналізу функціонування норм законодавства в цілому, а також допоможе проаналізувати ефект від внесених змін.

Особливу увагу слід приділити тому факту, що державний експеримент проводиться не в незалежному середовищі, а отже, частина суспільства, яка піддається експерименту, відчує реальні наслідки. Таким чином, право на прийняття рішення про проведення експерименту мають виключно органи державної влади. У частині, присвяченій прийняттю рішення про проведення експерименту та його узгодженню, повинен міститися порядок здійснення цих процедур, а також вичерпний перелік органів, які погоджують і контролюють експеримент.

Істотну допомогу в розробці порядку проведення державного експерименту може надати практика впровадження державних цільових програм, однак важливо пам'ятати, що державні цільові програми є комплексом взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на вирішення проблем, у той час як експеримент – це спосіб перевірки передбачуваного шляху вирішення проблеми. У цьому контексті державні цільові програми можна розглядати як спосіб реалізації на практиці успішного експерименту.

Аналіз отриманих результатів є дуже важливим етапом, оскільки на даний момент майже відсутнє законодавче закріплення правил та порядку фіксації результатів проведених державних експериментів. З метою оптимізації роботи аналітичних служб, які вивчають результати впровадження експериментів, а також подальшого планування зі здійснення реформ і державних цільових програм, можливе створення єдиної електронної бази даних, що містить статистику та узагальнений висновок про результати застосування експерименту як у державному масштабі, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що в межах нормативно-правового забезпечення проведення державних експериментів в Україні необхідно прийняти закон «Про державний експерименті в Україні».

Враховуючи широку сферу застосування інституту державного експерименту, закон швидше буде носити загальний характер, а в кожному конкретному випадку будуть розроблятися і прийматися спеціальні нормативно-правові акти, які регулюватимуть проведення конкретного експерименту (прикладом є Закон України «Про проведення економічного експерименту щодо державної підтримки суднобудівної промисловості» [3]).

Список використаних джерел

1. **Господарський** кодекс України. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15.
2. **Методи** державного управління. – Режим доступу : 080504.ru.
3. **Про проведення** економічного експерименту щодо державної підтримки суднобудівної промисловості : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5209-VI. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5209-17.
4. **Яцкевич С. А.** Соціальний експеримент і наукове управління суспільством / С. А. Яцкевич. – Мінськ, 1984. – Режим доступу : vertrana.ru/ppinf01_17.php.

List of references

1. **Hospodarskyi** kodeks Ukrainy. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15.
2. **Metody** derzhavnoho upravlinnia. – Rezhym dostupu : 080504.ru.
3. **Pro provedennia** ekonomichnoho eksperymentu shchodo derzhavnoi pidtrymky sudnobudivnoi promyslovosti : Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5209-VI. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5209-17.
4. **Yatskevych S. A.** Sotsialnyi eksperyment i naukove upravlinnia suspilstvom / S. A. Yatskevych. – Minsk, 1984. – Rezhym dostupu : vertrana.ru/ppinf01_17.php.