

УДК 351.07:34

**В. П. НАГРЕБЕЛЬНИЙ,**  
кандидат юридичних наук

## **ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ**

*У статті висвітлюються проблемні питання, основні умови і засоби щодо трансформації системи державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. Розглянуто співвідношення змісту категорій «державне управління» та «державне регулювання» у сфері економіки. Обґрунтовано положення про те, що в економічній сфері в умовах формування ринкових відносин має застосовуватись переважно державне регулювання, що не виключає в окремих випадках і ситуаціях використання методів адміністративного впливу. Сформульовано конкретні пропозиції щодо основних шляхів і напрямів модернізації та правового забезпечення системи державного регулювання і управління у сфері економіки.*

**Ключові слова:** економічна сфера, трансформація, державне регулювання, державне управління, виконавча влада, управлінська діяльність, правове забезпечення.

### **Нагребельный В. П. Проблемы трансформации государственного управления и государственного регулирования в экономической сфере**

*В статье освещаются проблемные вопросы, основные условия и средства трансформации системы государственного управления и государственного регулирования в экономической сфере Украины. Рассмотрено соотношение содержания категорий «государственное регулирование» и «государственное управление» в сфере экономики. Обосновано положение о том, что в экономической сфере в условиях формирования рыночных отношений должно применяться преимущественно государственное регулирование, что не исключает в отдельных случаях и ситуациях использование методов административного влияния. Сформулированы конкретные предложения об основных путях и направлениях модернизации и правового обеспечения системы государственно-го регулирования и управления в сфере экономики.*

**Ключевые слова:** экономическая сфера, трансформация, государственное регулирование, государственное управление, исполнительная власть, управленческая деятельность, правовое обеспечение.

### **Nahrebelny V. P. Issues of state governance & state regulation transformation in the sphere of economy**

*The article reveals special issues, general conditions and tools for transformation of the system of state governance and state regulation in the sphere of economy in Ukraine. Here's been discussed scientific approaches to understanding correlation between the categories of state governance and state regulation in the sphere of economy. Here's been substantiated the concluding provision, stating the necessity to use foremost state regulation tools and methods in the sphere of economy while establishing market conditions in Ukraine, that does not exclude, in special cases and situations, using impact of administrative methods. Author has defined detailed proposals and recommendations regarding the mainstreams and approaches for modernization of legal support to the system of state governance & regulation in the sphere of economy.*

**Key words:** the sphere of economy, the transformation, the state regulation the state governance, the executive branch, administrative activity, legal support.

В сучасних умовах одним з найважливіших напрямків подальшого розвитку Української держави є формування принципово нової моделі державного управління та його належного правового забезпечення. На часі – створення стабільної (і водночас динамічної), передбачуваної, оптимальної та контрольованої інститутами громадянського суспільства системи органів державного управління і державного регулювання.

Потреба модернізації системи державного управління в Україні зумовлена передусім необхідністю подолання кризових явищ в соціально-економічній сфері та реформування суспільних відносин у цій сфері. У загальному вигляді дану проблему можна сформулювати таким чином: здійснення задекларованих Президентом та урядом України економічних і соціальних реформ неможливе без ефективної та якісної системи державного менеджменту.

В умовах загальносвітових глобалізаційних процесів, які охоплюють усі без винятку сфери суспільних відносин (передусім економічну, фінансову, інформаційну, міграційну, гуманітарну сфери), система державного управління та державного регулювання має бути не лише готовою до перетворень, що відбуваються, а й стати їх ініціаторами та модераторами. Тому трансформація цієї системи, тобто кардинальна зміна істотних властивостей та форм і методів діяльності, є необхідною умовою реалізації поставлених перед нею завдань. Зважаючи на те, що процеси удосконалення організаційної структури та форм і методів функціонування органів державного управління мають перманентний (постійний і безперервний) характер, сьогодні як ніколи необхідні кількісні і змістовно-якісні зміни в системі органів державного управління й державного регулювання в економічній сфері, зумовлені новими тенденціями розвитку держави в умовах світових інтеграційних процесів та важливістю спрямування її зусиль на формування соціально орієнтованих економічних відносин.

Зважаючи на існуючу традицію і практику надзвичайно складних відносин у площині «державна – економіка», утвердження виваженої державної політики в економічній сфері, створення належних умов для розвитку бізнесу (передусім малого і середнього) та формування оптимальної моделі державного управління і державного регулювання, яка б адекватно відповідала об'єктивним потребам даної сфери, на наш погляд, багато в чому залежить, від вирішення низки засадничих питань. Йдеться, зокрема, про межі втручання держави та її інститутів в економіку як саморегулюючу систему і, відповідно, перегляд ролі держави в економічній сфері з урахуванням її ринкової спрямованості.

З часу проголошення Україною незалежності, попри певні зусилля, кроки та експерименти, дана проблема досі не знайшла свого розв'язання. Причин цього багато. Проте найголовнішою, на нашу думку, є те, що й досі на концептуальному рівні не визначено стратегії соціально-економічного розвитку країни, шляхів та напрямів реформування економіки та системи управління у цій сфері, яка за своїм змістом, основними рисами і сутністю продовжує залишатися радянською і пострадянською. За роки незалежності України радянська модель державно-монополістичної економіки фактично трансформувалась (враховуючи вітчизняні реалії роздержавлення і приватизації) в олігархічно-

монополістичну економічну модель з домінуючою тенденцією істотного зменшення питомої ваги державного сектора і створенням штучних перешкод для розвитку малого та середнього бізнесу і ринкової інфраструктури.

Діюча за радянських часів система державного управління, яка ґрунтувалась переважно на галузевому підході до розв'язання соціально-економічних проблем і за визначенням не могла бути функціональною, за роки після проголошення незалежності України, попри певні «косметичні» заходи, за своєю сутністю залишилася незмінною (за винятком постійного розбухання державного апарату і зростання його бюрократичної та корупційної складової), що унеможливило ефективне здійснення істотних структурних змін в економічному житті країни, формування сприятливого економічного середовища для розвитку бізнесу та приватної ініціативи, створення належних умов для внутрішніх і зовнішніх інвестицій). Діяльність міністерств та інших органів центральної виконавчої влади економічного блоку передусім має бути спрямована на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі (промисловість, аграрний сектор, транспорт, енергетика тощо).

В умовах кардинального звуження сектору державної власності держава має здійснювати адекватну даним процесам відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. У такій політиці має домінувати не диктат у його різноманітних формах, а регулювання, контроль, координація, прогнозування, а також переважно методи економічного характеру, основою яких є раціональна податкова система, що стимулює виробництво та підприємництво. Потребує вдосконалення і бюджетна та фінансово-кредитна політика, а також система здійснення державних закупівель.

За сучасної економічної ситуації, з урахуванням необхідної структурної перебудови відносин власності, завдання держави полягає у тому, щоб перетворити поки що нерозвинені ринкові засади на активний інструмент, який сприяв би ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва. Водночас сьогодні висловлюється немало точок зору, зміст яких зводиться до повного ігнорування необхідності регулювання економіки з боку держави, абсолютизації можливості її функціонування виключно на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історія економічного розвитку України, ні масштаби, структурна складність і диспропорції економічної сфери та перманентні кризові явища в ній, ні проблеми поділу праці та її кооперації, ні інші чинники, що вимагають централізованого прогнозування, стратегічного планування і регулювання економічних процесів.

Для трансформації системи державного управління і державного регулювання в економічній сфері, модернізації та оптимізації цієї системи вкрай важливим є вироблення концептуальних і методологічних підходів до змісту, сутності і спрямованості даних процесів. Йдеться, передусім, про співвідношення змісту категорій «державне управління» та «державне регулювання» (і, відповідно, сутності явищ, які вони відображають) та про місце, роль і значення права як найважливішої і всеохоплюючої складової управлінської підсистеми (інфраструктури).

Слід зазначити, що категорія «державне регулювання» найчастіше використовується в наукових дослідженнях, політико-правових і науково-популярних виданнях та в окремих нормативних актах поряд із поняттям «державне управління». Нерідко ці категорії безпідставно ототожнюються, хоча за сутністю вони збігаються лише частково. Єдність цих категорій полягає у тому, що державне регулювання і державне управління спрямовані на досягнення однієї мети: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Однак, державне регулювання і державне управління мають і істотні відмінності, пов'язані із застосуванням специфічних засобів (методів) управлінсько-організуючого впливу<sup>1</sup>.

Державне управління, як слушно зазначається у правовій літературі, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає, насамперед, організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. З цього погляду, державне управління має ознаки, характерні для виконавчої влади, що пов'язані з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову<sup>2</sup>. Натомість, державне регулювання, виходячи з аналізу відповідних правових актів і наукових джерел, застосовується не лише в межах виконавчої влади і передбачає вплив не лише на певні об'єкти управління, а й на суспільне середовище, передусім, за допомогою широкого спектра правових та організаційних засобів. Тобто, державне регулювання створює необхідні умови для діяльності певних суб'єктів та об'єктів у напрямі і в межах, котрі вважаються бажаними і доцільними для держави і за якими відбуватиметься розвиток цих суб'єктів та суб'єктів у цілому.

Змістова сутність державного регулювання, на відміну від державного управління як владно-розпорядчої діяльності, полягає у використанні переважно непрямих (економічних, стимулюючих, заохочувальних) методів управлінського впливу на відповідні об'єкти. Водночас, у державному регулюванні застосовуються й методи безпосереднього впливу на об'єкти управління, а тому державне регулювання, зрештою, неможливе без використання методів державного управління. З огляду на цю обставину нормативно-правова основа державного регулювання значно ширша, аніж аналогічна основа державного управління. Отже, в економічній сфері в умовах формування ринкових відносин, зважаючи на існування у цій сфері саморегулювальних механізмів, має застосовуватись переважно державне регулювання, що, як зазначалося вище, не виключає в окремих випадках і ситуаціях використання методів прямого державного впливу у вказаній сфері.

Функціонування системи державного управління і державного регулювання, як відомо, обумовлено багатьма факторами, засобами, ресурсами тощо, які багато в чому залежать від якості управлінської підсистеми. Аксиоматичним видається положення про те, що найважливішою формою державної управлінської і регулюючої діяльності та політико-юридичним засобом управління поведінкою людей в державно-організованому суспільстві виступає право як регулятор суспільних (у тому числі управлінських) відносин. У даному випадку право є конститутивним компонентом управління, що встановлює

і стимулює мірило людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінської діяльності. Крім того, право має закріплювати нормативно оформлену директивну основу управління, визначати повноваження і обов'язки (компетенцію) державних органів, їх структурних підрозділів та службових осіб, встановлювати оптимальне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, гіпотетично закріплювати найраціональніший процес управлінської діяльності, підтримувати належну організованість і дисципліну її учасників у всіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у сфері економіки.

Отже, право фактично опосередковує майже увесь комплекс управлінських дій, є визначальним елементом правомірності здійснення державного управління і державного регулювання, створює режим їх легітимності і законності, закріплює суб'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їх діяльності, тобто створює необхідні передумови для досягнення ефективності управлінських рішень та їх результативності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню усіх чинників, що впливають на ефективність впливу держави та її інститутів в економічній та інших сферах. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або послаблюється залежно від рівня цього опосередкування. Тим самим право вирізняється «наскрізним» і комплексним характером, забезпечуючи тією чи іншою мірою дію всіх інших факторів, які впливають на ефективність державного управління й державного регулювання.

Саме у праві відображається ступінь демократизму суспільства і державного управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимоги до кадрів державного управління, до методів, стилю і культури їх роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки державного службовця тощо. Отже, у даному разі можна говорити про своєрідний міжфакторний характер впливу на ефективність державного управління і державного регулювання в економічній сфері і констатувати неоднозначність, різноаспектність цього впливу. Право впливає на державне управління та державне регулювання, а також на їх ефективність, власне, самим фактом свого існування, що обумовлює, з одного боку, необхідність неухильного виконання правових приписів, а з іншого – вимагає їх постійного удосконалення.

Важливим і самостійним є аспект впливу правових актів та їх норм на якість державного управління і державного регулювання. Він полягає в дії права як регулятора управлінської діяльності, покликаного забезпечити оптимальний правовий режим усіх її «статичних» та «динамічних» проявів. Своєрідна управлінська функція самого права також посилює вплив його на підвищення ефективності управління. Право вказує не лише на те, яким чином має діяти суб'єкт управління, не лише визначає допустиму і можливу поведінку, спрямованість та контури управлінських рішень, а й значною мірою зумовлює їх зміст. У процесі правозастосування суб'єктами управлінської діяльності об'єктивується регулююча дія права, що, безумовно, сприяє розвиткові належного ставлення до виконання службових обов'язків, передусім у сфері

здійснення закупівель товарів (робіт, послуг) для державних потреб, надання адміністративних послуг, здійснення контрольних функцій та дозвільних процедур у господарській діяльності.

Застосування права в процесі державного управління є, водночас, функціональною якістю і самого управління. Однак при цьому слід мати на увазі, що застосування права є самостійним юридичним явищем з усіма соціальними наслідками, що звідси випливають. Право, як відомо, не само по собі є ефективним чи неефективним. Якщо воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності, то загальна характеристика права, відповідних юридичних норм має зводитися до таких якісних рис, як обґрунтованість, чіткість, об'ємність охоплення суспільних відносин, своєчасність, неухильність дотримання відповідних правових норм тощо.

Тобто, свідомість і поведінка управлінських кадрів значною мірою залежать як від загального стану правового забезпечення державного регулювання і державного управління, так і від стану правової регламентації їх діяльності, яка визначає роль кожного державного службовця в реалізації державно-владних повноважень, а також компетенцію державних органів та організацій. В ієрархії службових функцій право особливо виокремлює функцію керівництва і контролю, які об'єднують решту функцій управління. Що складніший комплекс службових обов'язків, то обґрунтованішими мають бути межі правової регламентації управлінської діяльності. Даний фактор не тільки дисциплінує працівника, а й стає правовою основою контролю та перевірки його діяльності. Відсутність чітких та однозначно визначених обов'язків знижує відповідальність і ефективність діяльності державних службовців. При цьому варто зазначити, що звичний для сучасних вітчизняних реалій правовий нігілізм, свідоме ігнорування правових приписів та їх порушення державними службовцями (особливо високого рангу) вкрай негативно впливає на стан і якість державного управління та державного регулювання в економічній сфері.

Високий ступінь правової регламентації управлінського процесу надає йому стабільності, законності й ефективності та унеможливає «ручне» управління в економічній сфері. Водночас не існує односторонньої залежності між державним регулюванням і державним управлінням та правом: що якісніше функціонує управлінський процес, то апріорі ефективнішим є саме юридичний механізм державного управління та державного регулювання. Таким чином, у забезпеченні правом належного рівня урегульованості суспільних (у тому числі економічних) відносин полягає один з найістотніших проявів впливу права на ефективність державного регулювання та державного управління. Без знання правового аспекту неможливо визначити і здійснити на практиці систему заходів із підвищення якості державного управління та державного регулювання. Тому у забезпеченні з боку права належного рівня врегульованості всієї сукупності суспільних відносин полягає один із найбільш «явних» проявів впливу правових приписів на ефективність і якість державного управління. Без розв'язання правових та організаційних проблем функціонування системи державного управління неможливо здійснити на практиці систему заходів що-

до трансформації цієї системи, її модернізації та (у кінцевому підсумку) підвищення ефективності державного менеджменту в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Варто зазначити, що прийняті останнім часом законодавчі акти про центральні органи виконавчої влади, державну службу (у новій редакції), адміністративні послуги, посилення боротьби з корупцією тощо, акти Президента України щодо оптимізації системи органів виконавчої влади, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», попри деякі істотні вади цих актів (передусім їх безсистемність), створили важливі правові та організаційні передумови трансформації системи державного управління і державного регулювання в економічній сфері. Однак, на наш погляд, це лише перший крок на шляху модернізації даної системи. В умовах кризових явищ, економічних та соціальних викликів і ризиків вкрай потрібен ефективний державний менеджмент, нова організація виконавчої влади, за якої держава отримає, нарешті, довгострокову стратегію свого розвитку, а уряд має стати генератором і реалізатором реформ. Замість ручного керування та роботи в режимі «гасіння пожеж» він, як вищий орган в системі органів виконавчої влади, має перейти до формування стабільних і прозорих правил. Застаріла процедура погодження проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської (міжвідомчої) координації, які ґрунтувалися на електронному документообігу та обговоренні і прийнятті проектів урядовими комітетами, діяльність яких доцільно відновити.

Необхідно також зауважити, що відповідно до статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» повноваження уряду переважно мають спрямовуючий (забезпечувальний) та координуючий зміст. При цьому спостерігається послаблення ролі Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади і посилення впливу Президента на вертикаль органів виконавчої влади в організаційному, функціональному та кадровому відношеннях<sup>3</sup>. Натомість правовий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади априорі передбачає ефективні чинники впливу на інші органи виконавчої влади. За обставин, коли Кабінет Міністрів юридично і практично позбавлений, до певної міри, можливості організаційного, кадрового та регуляторного впливу на організацію і діяльність виконавчої влади, він фактично не може у повному обсязі виконувати роль вищого органу у системі органів виконавчої влади. Повноваження уряду щодо можливості скасування актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (п. 8 статті 21 Закону) не забезпечує повною мірою реалізації його статусу, визначеного статтею 116 Конституції України.

Сучасні соціально-економічні реалії зумовлюють необхідність істотної оптимізації системи органів виконавчої влади на центральному рівні шляхом впорядкування статусу й кількості існуючих центральних органів виконавчої влади. Саме уряд і міністерства мають стати головними розробниками й модераторами державної політики в економічній сфері.

Важливо на законодавчому рівні завершити розмежування політичних та адміністративних функцій і посад у міністерствах та інших органах центральної виконавчої влади. Доцільно також забезпечити незалежність регуляторів (національних комісій з регулювання природних монополій) та захистити їх від політичного втручання. Важливо створити дієвий механізм взаємодії уряду з місцевими державними адміністраціями, забезпечивши їх головам повноцінний статус державних службовців, а не політично заангажованих осіб. Необхідно мінімізувати адміністративне втручання держави (передусім дозвільне, контрольне та інспекційне) у функціонування економічної сфери. Органи центральної виконавчої влади мають діяти виключно на основі закону і з максимальною прозорістю прийняття й реалізації управлінських рішень. Потребують взаємоузгодження і усунення існуючого дублювання норми нещодавно прийнятих у нових редакціях положень про міністерства та інших центральних органів виконавчої влади – і вимоги Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Державні службовці повинні професійно та добросовісно виконувати свої обов'язки. Натомість їм має гарантуватися стабільне перебування на посаді, належний соціальний захист та захист від партійно-політичних впливів. Здійснення цих та інших заходів, на наш погляд, є необхідною передумовою для повноцінної реформи (а не її імітації) адміністративної сфери, без якої неможливе системне, послідовне проведення інших реформ, насамперед економічної.

Сучасні наукові дослідження і практика свідчать про те, що основними завданнями державної політики в економічній сфері і, відповідно, державного регулювання та управління у цій сфері мають бути: посилення правового захисту інвесторів в Україні; запровадження податкових та інших стимулів для формування пропозицій довгострокового інвестиційного ресурсу; зменшення втручання контролюючих органів в економічну діяльність; істотне спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру; чіткіше врегулювання прав власності на об'єкти інвестицій та створення прозорої інтеграції таких об'єктів у транспортну, енергетичну, комунальну інфраструктуру.

1. Адміністративне право України. Академ. курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – С. 63–66. 2. Авер'янов В. Б. Місце категорії «державне управління» в теорії адміністративного права // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 2. – С. 3–4. 3. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми удосконалення організації та діяльності: Наукова доповідь. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 5–11.