

СУЧАСНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

Свиридюк Н. П.

У статті на основі адміністративно-правового забезпечення аналізуються сучасні методи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні економікою України. Акцентується увага на тому, що реалізація державної економічної політики забезпечується шляхом використання ряду специфічних адміністративно-правових методів, які являють собою сукупність способів, прийомів та засобів державного впливу на соціально-економічний розвиток країни, до яких, як правило, відносять дозвіл, заборону та примус.

Ключові слова: метод, законність, дисципліна, державне управління, економічна політика, державне управління, органи державної влади.

В статье на основе административно-правового обеспечения анализируются современные методы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении экономикой Украины. Акцентируется внимание на том, что реализация государственной экономической политики обеспечивается путем использования ряда специфических административно-правовых методов, которые представляют собой совокупность способов, приемов и средств государственного воздействия на социально-экономическое развитие страны, к которым обычно относят разрешение, запрет и принуждение.

Ключевые слова: метод, законность, дисциплина, государственное управление, экономическая политика, государственное управление, органы государственной власти.

On the basis of the administrative and legal framework analyzes the modern methods of law enforcement and discipline in the public management of the economy of Ukraine. The attention that the implementation of the state policy is provided by the use of a number of specific legal and administrative methods which are a set of methods, techniques and tools of state influence on the socio-economic development, which usually include permission, prohibition and enforcement.

Keywords: method, legality, compliance, governance, economic policy, public administration, public authorities.

Розвиток правової держави передбачає налагоджене, ефективне функціонування та взаємозв'язок усіх сфер суспільного життя, зокрема зі сферою економіки. Вона є визначальним підґрунтям структури суспільства, в основі якого лежить матеріальне виробництво, тобто рушійна сила суспільних відносин. У цьому контексті особлива роль відводиться органам державної влади, основним завданням яких є дотримання законності та дисципліни з метою захисту прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій.

Питання вдосконалення діяльності державного апарату у сфері господарства, визначення й реалізація основних методів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні економікою поступово стали пріоритетними у формуванні основних програм і

© Н.П. Свиридюк, 2014

концепцій державного розвитку України.

Зазначена проблематика стала предметом розгляду багатьох сучасних вітчизняних науковців, які є представниками різних галузей правової науки. Зокрема, слід згадати праці таких вчених як І.Г. Андрущенко, Я.В. Білініна, О.В. Буткевича, А.М. Волощука, Л.М. Горбунової, М.О. Дей, Т.М. Кравцової, Р.С. Мельника, В.В. Самохвалова, О.В. Тараненка, О.М. Федорчука, С.В. Фетісової, В.С. Шестака, О.С. Шморгуна, О.Ю. Янчука та ін.

Разом із цим, корупція, хабарництво, а також нецільове використання бюджетних коштів, зловживання службовим становищем і багато інших правопорушень залишаються значною перепорою для нормального функціонування та розвитку вітчизняної економіки. У свою чергу, погіршення соціально-економічної ситуації в державі негативно позначається на криміногенній ситуації, зумовлює необхідність формування принципово нових підходів до розв'язання проблем у сфері профілактики правопорушень [1]. Така ситуація стає підтвердженням недосконалості існуючої системи захисту економічних прав громадян і потребує модернізації старих та інтенсивних пошуків нових методів забезпечення законності й дисципліни в цій сфері.

У зв'язку із цим, метою статті є висвітлення поняття та загальної характеристики сучасних методів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні економікою України.

Досягненню зазначеної мети сприяє вирішення відповідних завдань, зокрема: формування загальних уявлень про законність і дисципліну як основні завдання державного управління; висвітлення взаємозв'язку принципів законності з методами, що використовуються органами державної влади в процесі регулювання господарських відносин; характеристика нормативної бази та висвітлення основних методів забезпечення законності й дисципліни у сфері державного управління економікою.

Глобальна фінансово-економічна криза стала викликом сучасної цивілізації й обумовила невизначеність перспектив як світової, так і національних економік, прискоривши тим самим пошук можливих шляхів модернізації суспільства. Це пояснюється й тим, що зовнішні економічні, політичні, інформаційні, екологічні загрози посилюються внутрішньосоціальними конфліктами, політичною нестабільністю та військовими діями, які, у свою чергу, нівелюють довіру до влади й ставлять під загрозу національну економічну безпеку, а отже, певною мірою й стан гарантованості державою національного суверенітету.

Говорячи про поняття “національна економічна безпека”, варто звернутися до визначення А. Кошелева, який пропонує розуміти під цим явищем такий режим функціонування національної економіки, що дозволяє підтримувати прийнятні умови життєдіяльності населення - якість, рівень життя й забезпечення економічними ресурсами в тому обсязі, який необхідний для забезпечення стійких темпів економічного зростання [2].

Також суттєво економічної безпеки можна визначити як такий стан економіки та інститутів влади, при якому забезпечуються гарантований захист національних

інтересів, незалежність обраного економічного курсу, соціальна спрямованість економічних реформ, достатній оборонний потенціал навіть за несприятливих умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів [3].

Такі визначення дають можливість підкреслити, що в процесі розвитку світового співтовариства економічна безпека набуває все більшого значення за умов посилення процесів глобалізації та інтеграції світової економіки, а отже, аналогічного значення набувають і питання правової урегульованості сфери економічних відносин, їх узгодженості, сталості, законності здійснення, що відповідним чином корелюється з проблематикою забезпечення дисципліни.

Досвід економічного розвитку сучасних країн свідчить, що високий рівень ефективності та результативності економіки залежить від умов ринкової саморегуляції та реалізації регулятивної функції держави у сфері господарювання. На державу покладаються обов'язки щодо гарантування економічного, політичного й соціального розвитку суспільства, що набуває особливого значення з точки зору забезпечення стабільності в кризові періоди. У цьому контексті важливим видається досягнення в державному регулюванні економіки компромісу між цілями та інтересами найрізноманітніших представників суспільства, які, у свою чергу, об'єктивно не завжди можуть бути задоволені в повному обсязі.

Аналіз статистичних даних щодо стану та структури злочинності в економічній сфері України за останні п'ять років свідчить про її достатньо високий рівень [4; 5], що вказує на терміновість і загальну пріоритетність розв'язання проблематики державного управління національною економікою, забезпечення правоохоронними органами належного рівня законності та правопорядку.

Конституція України визначає загальні правові основи господарського порядку в Україні, а отже, законності та правопорядку, проголошуючи визнання всіх суб'єктів права власності рівними перед законом, непорушність права приватної власності, недопущення протиправного позбавлення власності тощо [6]. А отже, особливого значення набуває розуміння явища державного управління у сфері економіки, завдяки якому проголошені в основному законі права та свободи набувають ознак реальності. У зв'язку з цим, слід підкреслити такі його характеристики, як цілеспрямованість, регулятивний, організаційний та контролюючий характер, що реалізуються в процесі виконання органами державної влади та їх посадових осіб своїх функцій.

Сучасній правовій науці відомі різні підходи до визначення державного управління. У результаті систематизації таких підходів, А.М. Волощук дійшов висновку про наявність двох основних підходів до вжитку поняття державного управління в сучасній юридичній науці. З одного боку, це його використання в спеціальному (чи вузькому) значенні, коли під державним управлінням мається на увазі суто управлінська діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб у сфері реалізації виконавчої влади. Тлумачення цього поняття в широкому розумінні дозволяє розуміти державне управління як цілісну сферу діяльності державної влади, усіх її гілок, усіх органів і посадових осіб або як реалізацію державної влади у всіх її формах та методах [7].

У свою чергу, на кожному етапі соціально-економічного розвитку країни державне управління економікою є владним механізмом запровадження державної економічної політики, під якою слід розуміти комплекс економіч-

них цілей і заходів держави, які забезпечують вирішення стратегічних і тактичних завдань розвитку економічної системи відповідно до інтересів країни. Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи країни та забезпечення соціальної й політичної стабільності. Економічна політика держави охоплює всі аспекти функціонування економіки і включає такі види політики: антициклічну, структурну, інвестиційну, амортизаційну, інноваційну, конкурентну, грошово-кредитну, фінансово-бюджетну, цінову, зовнішньоекономічну, соціальну, регіональну, екологічну. [8].

Досягнення основних цілей і завдань щодо реалізації державної економічної політики забезпечується шляхом використання ряду специфічних адміністративно-правових методів. Такі методи являють собою сукупність способів і форм діяльності органів державної влади, за допомогою яких вони реалізують покладені на них функції з регулювання економічних процесів. Іншими словами, це сукупність способів, прийомів і засобів державного впливу на соціально-економічний розвиток країни.

До зазначених методів, як правило, відносять дозвіл, заборону та примус, що використовуються в таких сферах, як контроль над монопольними ринками, захист національних інтересів у світових (міжнародних) господарських зв'язках (ліцензування експорту, державний контроль за імпортом капіталу, робочої сили, товарів тощо), соціальний захист населення, визначення й гарантування мінімально допустимих життєвих параметрів - установлення соціальних стандартів (гарантований прожитковий мінімум, регламентація умов праці тощо) та ін.

Ведучи мову про методи забезпечення законності та дисципліни, не можна забувати й про принципи, на яких ґрунтується законність. Іншими словами, методи адміністративно-правового регулювання мають чітко узгоджуватися з провідними ідеями режиму законності, відповідати меті та цілям правового регулювання, спрямовуватися на досягнення найбільшого ефекту державно-правового впливу. Разом з цим, принципи законності, взяті за основу при формуванні того чи іншого сектору державної економічної політики, виступають свого роду методологічною основою визначення способів і засобів реалізації управлінської функції влади. Так, наприклад, принцип невідворотності відповідальності може виступати окремим методом здійснення державної економічної політики, особливо при вирішенні завдань очищення влади, подолання корупційних механізмів її здійснення. Принцип верховенства закону також може бути визначений як особливий метод, як специфічна методика вирішення кадрових, бюджетних, інвестиційних питань, проблем колізії нормативно-правового регулювання, коли пріоритет визнається за юридичною силою закону, а підзаконний акт, спрямований на реалізацію завдань економічної політики держави, виконує роль конкретизуючого документа.

З іншого боку, реалізація принципу невідворотності відповідальності в економічній сфері забезпечується шляхом застосування методів контролю та нагляду, нехтування якими породжує безвідповідальне ставлення до справи, формує середовище для породження правопорушень, що, по суті, є дуже серйозною перепороною на шляху реалізації економічної політики держави. Зазначені методи є методами широкого вживання та застосовуються на практиці в поєднанні з групою спеціальних,

вузькопрофільних, галузевих або прикладних методів, що разом дозволяє досягати очікуваного економічного результату. Найбільш актуальними для висвітлення в такому контексті слід назвати методи стимулювання, реструктуризації, рекапіталізації та дерегуляції, хоча законодавець користується й іншими методами для здійснення правового впливу на окремі сектори національної економіки.

Так, Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" було передбачено проведення ряду структурних змін в економічному та соціальному житті країни шляхом підвищення ефективності державного управління, модернізації базових галузей економіки, формування сприятливого економічного середовища для розвитку бізнесу та приватної ініціативи [9]. Такі кроки обумовили пошуки та використання необхідних методів державного регулювання економіки, за допомогою яких держава здійснює вплив на матеріальні інтереси фізичної чи юридичної особи, досягаючи таким чином рівня конкурентоспроможної економіки тощо.

Одним із таких методів було обрано метод стимулювання як метод опосередкованого впливу на об'єкти управління шляхом створення механізмів зацікавленості. Особливості втілення стимулювання у сфері економіки можна розглянути на прикладі Закону України "Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу" та Проекту Закону про внесення змін до нього. Так, законодавець визнає існуючі обмеження можливостей машинобудівних підприємств в освоєнні виробництва сучасної техніки й обладнання для агропромислового комплексу, а також можливостей сільськогосподарських товаровиробників отримувати сучасну якісну й надійну техніку за державної підтримки. Такі обмеження призводять до того, що вітчизняні виробники не здатні на належному рівні освоїти високотехнологічні комплекуючі вироби. Крім того, подібні обмеження знижують інвестиційну привабливість вітчизняної галузі сільгоспмашинобудування для іноземних партнерів.

Для вирішення такої проблеми законодавець приймає рішення щодо стимулювання розвитку цієї галузі - тобто створення більш сприятливих умов для вітчизняних машинобудівних підприємств, які б стимулювали освоєння виробництва кращих зразків сільськогосподарських машин з використанням сучасної елементної бази іноземного виробництва з подальшим налагодженням виробництва власної високотехнологічної елементної бази та створення нових виробництв із залученням іноземних інвестицій. З цією метою розширюється перелік преференцій, які можуть застосовуватися до підприємств вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу, а під вітчизняною технікою пропонується вважати таку, яка виготовляється в Україні, підприємствами-резидентами України, зокрема спільними з іноземними партнерами та на нових виробництвах, створених із залученням іноземних інвестицій [10].

Окрему увагу слід звернути на методи реструктуризації та рекапіталізації, за допомогою яких відбуватиметься підтримка економічного зростання й посилення фінансової стабільності України. Відповідно до положень Меморандуму про економічну та фінансову політику від 18 серпня 2014 року [11] названі методи були визначені як основні в процесі проведення реформ монетарної та валютно-курсової політики, фінансового сектору,

фіскальних платежів і корегування фіскальної ситуації, енергетичного сектору.

Так, під терміном "рекапіталізація" пропонується розуміти процес зміни або відновлення статутних капіталів банків або інших фінансових установ (від лат. *re* - повторна дія). Отже, метод рекапіталізації передбачає: зміну структури капіталу банку чи фінансової установи шляхом конвертації цінних паперів, наприклад, заміни облігацій акціями; передачу на основі відповідних процедур всіх або частини акцій банку чи фінансової установи іншим власникам; викуп державою банків шляхом обміну їх активів на облігації внутрішньої державної позики з подальшою їх монетизацією центральним банком. Так, наприклад, яскравою ілюстрацією застосування зазначеного методу було здійснення державою у 2009 році *рекапіталізації* комерційних банків "Київ", "Родовідбанк" і "Укргазбанк", унаслідок чого фактично відбулася їх націоналізація [12].

Поняття методу реструктуризації доцільно розглянути на прикладі банківської системи. У цьому контексті термін "реструктуризація" отримав нормативне закріплення, зокрема, у Стратегії Національного банку України щодо реструктуризації та реорганізації банків у стані фінансової скрути. У цій Стратегії було визначено основні фактори погіршення фінансового становища комерційних банків та окреслено основні шляхи підвищення надійності й стійкості як банківської системи України загалом, так і окремого комерційного банку, забезпечення капіталізації банківської системи та стабільної роботи платіжної системи тощо. У свою чергу, поняття реструктуризації банківської системи було визначено законодавцем як комплекс заходів, що передбачає покращання фінансової стійкості банківської системи, підвищення ліквідності та платоспроможності шляхом створення нових банків (спеціалізованих, універсальних, реорганізації діючих (злиття, приєднання, поділу, виділення), зміни юридичного статусу банківських установ або їх закриття [13]. При цьому застосування методу рекапіталізації передбачає обов'язкове врахування суб'єктами публічного адміністрування соціально-економічних завдань, змін у національній макросистемі та на світовому фінансовому ринку.

Окрім названих, законодавець звертається й до інших методів посилення фінансової спроможності банківської системи України, зокрема методів уповноваження (встановлюються повноваження Міністерства фінансів України щодо управління корпоративними правами держави в статутному капіталі банку, що набуті відповідно до цього Закону); заборони (встановлення мораторію на розподіл чистого прибутку банку та на викуп банком розміщених ним акцій); звільнення від заборон (спрощений порядок проведення процедур, пов'язаних із капіталізацією та реструктуризацією банків) тощо.

Одним із сучасних методів управління, спрямованих на забезпечення законності та дисципліни в економічній сфері України, є метод дерегулювання (дерегуляції), тобто зменшення державного регулювання, який було взято за основу під час розробки Проекту Концепції дерегулювання економіки України на 2014-2020 рр., розроблений Науково-дослідним центром індустріальних проблем розвитку НАН України. Концепція визначає пріоритетні напрями політики дерегулювання, а отже, створення сприятливого бізнес-клімату для суб'єктів господарювання, а також конкретні шляхи реалізації цих напрямів, серед яких, зокрема, такі як: децентралізація

влади на всіх рівнях ієрархії з визначенням кола повноважень і відповідальності органів влади; зниження рівня податкового навантаження на суб'єктів господарювання; створення єдиної державної системи адміністративно-інформаційного документообігу; усунення дублювання функцій контролюючих органів та ін. Передбачається, що названі вище заходи, обумовлені потребою застосування методу дерегуляції, стануть не тільки основою для розроблення відповідних нормативно-правових актів у сфері дерегулювання економіки, а й дозволять на практиці вдосконалити реєстраційно-дозвільну, податкову, бюджетну системи України, створити належні умови для здійснення зовнішньоторговельних операцій, стимулювання розвитку малого підприємництва, удосконалення процедур здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [14].

Правовою основою використання методу дерегуляції також є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Цим документом законодавець визначив дерегуляцію як один з напрямів нової політики державного управління [15]. Отже, окремий метод управління в економічній сфері набуває ознак провідного способу адміністрування та перетворюється в напрям державної діяльності.

Простежується посиленна увага до процесів дерегуляції економіки, що пов'язується, насамперед, зі звичайними потребами правового регулювання, механізм якого працює за певними правилами. Так, наприклад, якщо в одного зі суб'єктів правових відносин скасувати частину прав, то в іншого суб'єкта має бути скасована відповідна частина обов'язків. Отже, метод дерегуляції - це, по суті, спосіб перерозподілу прав та обов'язків, у результаті використання якого в праві не може залишатися прогалин. Режим законності в економічній або політичній сферах не може бути забезпечений належним чином, якщо законодавець скасує частину законодавчого масиву, замість якого в нормативному просторі нічого не з'явиться. Немає сенсу вимагати від суб'єктів господарювання й належної дисципліни (яка ґрунтується на нормативній основі), особливо якщо нормативна основа їхньої діяльності містить прогалини або має інші вади правового регулювання. Для режиму законності та дисципліни наявність якісної правової основи діяльності є вихідною передумовою.

Отже, на підставі проведених узагальнень видається можливим зауважити, що забезпечення законності та дисципліни в процесі державного управління є визначальним фактором розвитку сфери державного господарства, правові основи якого визначені Основним Законом України. Реалізація основних напрямів і цілей державної економічної політики можлива за умови використання ряду ефективних методів, під якими розуміється комплекс способів і форм діяльності органів державної влади, через які реалізуються покладені на них функції щодо регулювання економічних процесів. До таких методів належать дозвіл, заборона та примус, які конкретизуються в процесі регулювання таких сфер, як контроль над монопольними ринками, захист національних інтересів у світогосподарських зв'язках, соціальний захист населення тощо.

Сьогодні вимагає модернізації державного управління та вдосконалення нормативного забезпечення в економічній сфері України. Крім того, такі особливості сучасного економічного розвитку України, як погіршення загальноекономічного та соціального рівня, активізація військових дій на сході держави, девальваційні процеси тощо обумовили пошуки нових та адаптацію існуючих методів державного регулювання з метою забезпечення належного рівня законності й дисципліни у сфері економічного розвитку. Серед таких методів займають важливе місце, зокрема такі, як реструктуризація, рекапіталіза-

ція, дерегуляція та стимулювання. Правовою основою для реалізації зазначених методів стали відповідні закони та проекти законів України, в яких знайшли своє відображення основні положення щодо обґрунтування й підстав застосування цих методів, а також конкретні шляхи та процесуальні дії щодо їх практичної реалізації.

Література

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 лист. 2011 № 1209-р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-%D1%80>.
2. Кошелев А.Н. Национальная экономика / А.Н. Кошелев. - М.: Эксмо, 2008. - 160 с.
3. Економічна безпека: навчальний посібник. / [О.Є. Користін, О.І. Барановський, Л.В. Герасименко та ін.; під ред. О.М. Джужи]. - К.: Алерта; КНТ; Центр навч. літ., 2010. - 368 с.
4. Офіційні звіти Міністерства внутрішніх справ України - [Електронний ресурс]: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/717134>.
5. Офіційні звіти Генеральної прокуратури України. - [Електронний ресурс]: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
6. Конституція України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1411052567298883>.
7. Волощук А.М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.М. Волощук. - Х., 2004. - 18 с.
8. Национальная экономика: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович; за ред. А.Ф. Мельника. - К.: Знання, 2011. - 463 с.
9. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. - [Електронний ресурс]: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
10. Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу щодо деяких питань виробництва сільськогосподарської техніки: Проект Закону про внесення змін до Закону України від 4 груд. 2014 р. № 1240. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52694.
11. Меморандум про економічну та фінансову політику від 18 серп. 2014 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0360500-14>.
12. Про затвердження Порядку участі держави у капіталізації банків: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лист. 2008 р. № 960 // Офіційний вісник України. - 2008. - № 85. - С. 285.
13. Стратегія Національного банку України щодо реструктуризації та реорганізації банків у стані фінансової скрути від 1 груд. 1998 р. № 502. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0502500-98/print1390931289639448>.
14. Проект Концепції дерегулювання економіки України. - [Електронний ресурс]: http://ndc-ipr.com.ua/files/ekspertno-analitychni/inshe_2/koncept_dereg.pdf
15. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19/paran7#n7>.

*Свиридюк Н.П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Національної академії
внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 13.12.2014*