

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЕКОНОМІКОЮ ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Свиридюк Н. П.

У статті на основі адміністративно-правового регулювання аналізується забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні економікою. Акцентовується увага на тому, що законність і дисципліна - це складні правові категорії, за допомогою яких у сучасному правознавстві характеризуються принципи управління, правові режими, методи здійснення державної влади.

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

В статье на основе административно-правового регулирования анализируется обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении экономической. Акцентируется внимание на том, что законность и дисциплина - это сложные правовые категории, с помощью которых в современном правоведении характеризуются принципы управления, правовые режимы, методы осуществления государственной власти.

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

On the basis of administrative and legal support analysis of law enforcement and discipline in economic governance. Attention is focused on the fact that law and discipline - a complex legal categories by which in modern jurisprudence characterized by principles of management, legal framework, methods of state power.

Keywords: legality, discipline, economics, public administration, economic policy, public administration, public authorities.

Законність і дисципліна є одними з основних завдань державного управління, поняття яких набувають особливого значення в процесах державотворення, розвитку громадянського суспільства, забезпеченні та реалізації основоположних прав людини. В умовах загострення сучасних політичних, соціальних та економічних конфліктів, що відбуваються нині в Україні, проблематика забезпечення режиму законності та дисципліни стала пріоритетною в дослідженні шляхів державно-правового розвитку.

У свою чергу, законність і дисципліна як особливі правові категорії стали предметом дослідження таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В.Б. Авер'янова, Є.В. Аграновської, В.Д. Бабкіна, Ю.М. Бисаги, С.В. Бобровник, М.В. Вітрука, В.М. Горшеньова, А.П. Заєць, О.В. Зайчука, Р.А. Калюжного, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, В.К. Колпакова, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришина, Н.С. Прозорова, П.М. Рабіновича, В.В. Самохвалова, В.Ф. Сіренка, О.Ф. Скаун, В.Д. Ткаченка, Р.О. Халфіна, Ю.С. Шемшученка та ін. У наукових роботах названих фахівців ґрунтовно розроблялися питання як категоріального апарату теорії законності, так і вдосконалення правової

політики держави у сфері управління економікою, причини та умови поширення окремих видів економічних правопорушень, а також шляхів і способів їх подолання.

Разом із цим, існуючі дослідження мають загальний характер, відбивають більшою мірою соціально-політичну та кримінологічну обстановку попередніх років, не торкаючись поточних проблем сьогодення, для якого характерним є високий ступінь загострення економічної кризи, посилення інтеграційних і глобалізаційних тенденцій у фінансовій сфері. Також поза увагою багатьох авторів залишилися питання реалізації законності та дисципліни в окремих секторах державного управління.

Такі негативні чинники, як корупція, хабарництво, нецільове використання бюджетних коштів, зловживання службовим становищем та інші становлять серйозну загрозу для розвитку й ефективного функціонування економічної сфери. У свою чергу, сучасний стан і структура злочинності свідчать про недосконалість існуючої системи захисту економічних прав громадян, про необхідність вироблення нових підходів до реалізації правоохоронної функції держави в економічній сфері, застосування новітніх методик, виявлення й попередження правопорушень, адаптації системи управління до нових умов господарювання.

У зв'язку із цим, характеристика основних засобів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні економікою України є актуальною, а реалізація зазначених засобів сприятиме формуванню загального уявлення про явища законності та дисципліни в державному управлінні економікою України та про відповідні правові категорії; здійсненню характеристики основних засобів адміністративно-правового забезпечення законності в економічній сфері; висвітленню особливостей змісту нормативних джерел, які є правовою основою для забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні економікою.

Законність і дисципліна є одними з найважливіших принципів як державного управління, так і функціонування правової держави загалом. Їх реалізація направлена на забезпечення суспільних інтересів, основних прав і свобод людини й громадянина. Використання зазначених принципів сприяє налагодженню таких взаємовідносин між державою та громадянами, що будуються на дотриманні правил, визначених існуючим законодавством, за порушення яких передбачається неухильне настання відповідальності для кожної зі сторін, яка здійснила відповідні порушення.

Виключного значення законність набуває в процесі здійснення органами державної влади своєї діяльності. Рівень дотримання цими органами законності, як особливого правового режиму, обумовлює відповідний рівень довіри до них з боку населення, а отже, йдеться про авторитет державної влади та ефективність її функціонування. Зокрема, особливого значення набуває проблематика забезпечення законності і дисципліни в процесі державного управління економікою.

Розкриваючи зазначену проблематику, не можна

обійти увагою питання взаємозв'язку таких понять, як забезпечення та регулювання. Так, під забезпеченням доцільно розуміти задоволення певних потреб, створення надійних умов для здійснення, реалізації, гарантування чогось. У свою чергу, під регулюванням слід розуміти конкретний вплив держави на суспільні відносини за допомогою різних юридичних, політичних, економічних та інших засобів. Йдеться про сферу національної економіки, в якій забезпечення законності відбувається за допомогою комплексу регулюючих засобів, зокрема адміністративно-правових.

Регулювання відносин, що виникають в економічній сфері, є однією з основних функцій держави, обов'язком щодо встановлення правових основ функціонування всієї економічної системи, захисту та інтересів суспільства, організацій, об'єднань громадян, окремих фізичних осіб, створення належних умов для розвитку державного господарства тощо. Зазначені завдання реалізуються завдяки існуванню цілісної системи засобів і заходів адміністративно-правового впливу, що разом утворюють відповідний механізм правового регулювання.

Щодо елементів зазначеного механізму, то до них прийнято відносити такі, як адміністративно-правові норми, методи, засоби адміністративного права, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини. У процесі адміністративно-правового регулювання успішно використовуються засоби уповноваження (дозволу), зобов'язання (розпорядження) або заборони, дотримання яких дозволяє досягти належного рівня законності, правопорядку, установити необхідний режим управління об'єктами господарювання, завдяки якому економіко-правові відносини розвиваються найкращим чином.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на ряд характерних ознак державного управління, врахування яких у процесі правового регулювання економічних відносин дозволяє обирати ті засоби й заходи впливу, які є найбільш ефективними та впливовими для певної моделі відносин. Так, наприклад, зовсім різними будуть набори регулюючих засобів, якщо орієнтуватися на відносини договірної типу (диспозитивний принцип) або відносини підпорядкування (імперативний принцип).

Отже, управлінська діяльність (державна та недержавна форми) має загальнодержавний характер, здійснюється особливою групою державних органів - органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування, є активною й цілеспрямованою, має безпосередніми об'єктами впливу галузі економіки, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку, має організуючий характер, здійснюється повсякденно й безперервно. Виходячи з цього, правове регулювання економічної сфери здійснюється спеціально уповноваженими на те суб'єктами, серед яких Президент України; Кабінет Міністрів України; профільні міністерства, комітети, спеціально створені центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Кожен із зазначених суб'єктів здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері економіки в межах своєї компетенції, обсяг якої визначається нормами діючого законодавства. Так, наприклад, Президент України визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої, зокрема й економічної, політики, впливає на формування управлінських структур у цій сфері. Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну

самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої економічної політики держави, розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України, спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо [1].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як центральний орган виконавчої влади у сфері економіки формує та реалізує державну економічну політику, забезпечує нормативно-правове регулювання різних сфер національної економіки й реалізацію державної економічної політики у сфері оборони та безпеки тощо [2].

Це означає, що кожний зазначений вище орган як суб'єкт державного управління у сфері економіки, окрім загального адміністрування, виконує цілий ряд специфічних завдань, спрямованих на реалізацію законодавчих положень і розпорядчих документів, створюючи таким чином необхідні передумови для забезпечення реалізації державної політики в певному секторі управління економікою, реалізації відповідного економічного законодавства, а отже, втілення режиму законності.

Щодо забезпечення законності у сфері національної економіки, слід наголосити, що пошуки нових методів і засобів для підтримання стабільності та ефективності розвитку цієї сфери пов'язані зі зростанням рівня економічних правопорушень, неспроможністю держави впливати на основні сфери економіки традиційними засобами управління, невідповідністю таких засобів сучасним вимогам і загальному стану соціально-економічних відносин.

Одним із прикладів, що яскраво ілюструє зазначені тенденції, є звіт про результати проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 2012 рік, представлений як сигнальний документ до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [3]. Так, із 98 суб'єктів управління державною власністю, з яких 88 - це центральні органи державної влади, державні комітети, агентства, комісії та місцеві органи виконавчої влади, управлінська діяльність лише трьох (Пенсійного фонду, Держлісагенства та Національної академії правових наук) була визнана ефективною. Робота 31 суб'єкта по управлінню була оцінена як задовільна, а інших 64 - виявилася взагалі неефективною. Аналогічний звіт, проведений Міністерством економічного розвитку і торгівлі у 2013 році, виявив 26 суб'єктів, робота яких щодо управління державною власністю була оцінена позитивно [4]. Проте в цьому дослідженні не були враховані результати управління об'єктами державної власності АР Крим та Донецької ОДА. Крім того, на жаль, відсутні відповідні дані за 2014 рік, що унеможливує здійснення відповідного порівняльного аналізу та виявлення загальних тенденцій щодо покращення або погіршення цієї ситуації.

Результатом неефективності державних заходів у сфері управління національним господарством є також велика кількість правопорушень, що складають значну питому величину в загальній кількості правопорушень, учинених на території нашої держави, про що свідчать щорічні звіти Міністерства внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України, в яких висвітлено стан і структуру злочинності в Україні [5; 6]. Розвиток тіньового сектору економіки, порушення податкового законодавства, хабарництво, корупція, нецільове використання бюджетних коштів і підробка грошей, цінних паперів тощо, а також ряд злочинів, учинених посадови-

ми особами, - усе це становить значну загрозу для функціонування національної економіки, а отже, актуалізує проблему забезпечення державної безпеки загалом.

Разом із тим, означена ситуація обумовила інтенсифікацію державної діяльності в економічній сфері, постановку нових завдань та удосконалення засобів стабілізації й забезпечення режиму законності й дисципліни в державному управлінні економікою, зокрема у сфері адміністративно-правового регулювання.

Одним із таких завдань стало зниження адміністративних бар'єрів для розвитку підприємництва, на виконання якого розроблено ряд відповідних заходів, зокрема запровадження дистанційного обслуговування платників податків і зборів, зменшення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрощення окремих видів експертних процедур, нормативне забезпечення вказаних заходів шляхом розробки та прийняття нових регуляторних актів, а також унесення змін до таких законів, як Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" [7], "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" [8], "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності" [9] тощо.

Одне із важливих завдань, пов'язаних зі зменшенням втручання контролюючих органів у господарську діяльність, пропонується вирішити, шляхом уточнення основних засад державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, установити межі втручання в діяльність суб'єктів господарювання у відповідному Законі України [10] та узгодження із цим Законом усіх нормативно-правових актів, що стосуються цієї сфери. Створенню належних умов для розвитку підприємницької діяльності, на думку фахівців, сприятимуть і заходи щодо передачі повноважень органів внутрішніх справ щодо складення адміністративних протоколів, зокрема за порушення правил торгівлі на ринках, іншим державним органам [11].

Одну із серйозних проблем розвитку економіки становить незадовільний стан її аграрного сектору, для якого характерними є нестабільність конкурентних позицій виробників, недосконалість системи логістики, неефективність самоорганізації та саморегулювання ринку, незавершеність земельної реформи, що разом створюють ідеальні умови для таких правопорушень, як недотримання процесу ціноутворення на сільськогосподарську продукцію, недотримання технічних норм щодо якості та безпечності харчових продуктів, незаконна зміна призначення сільськогосподарських земель, а складність процедур оформлення й перевезення вантажів сільськогосподарської продукції, призводить, з одного боку, до її псування, а з іншого - спонукає товаровиробника знаходити нелегальні ринки збуту тощо.

Вирішенню зазначених недоліків мають сприяти такі заходи, як визначення й законодавче закріплення статусу сільських територій, внесення змін до податкового законодавства України в частині звільнення фермерських господарств від сплати податків, спрощення та прискорення ряду дозвільних процедур, налагодження системи перевірки й контролю якості сільськогосподарської продукції, підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня представників усіх ланок управління в цій сфері тощо [12].

Окремо слід відзначити проблематику порушення адміністративних процедур (надання адміністративних

послуг), пов'язаних із одержанням суб'єктами господарювання прав на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності, які обумовлюють створення відповідних корупційних схем, знижуючи рівень захисту основних прав суб'єктів економічної діяльності.

Удосконалення стану законності та дисципліни в цій сфері державного управління передбачається здійснити шляхом реалізації таких заходів, як: ліквідація дозвільних центрів, як окремої складової центрів надання адміністративних послуг; скасування необхідності одержання ряду дозвільних документів і відповідних повноважень в органів влади щодо їх видачі; скорочення термінів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; запровадження в Україні Єдиного державного адресного реєстру; утворення системи державного нагляду за прийнятими рішеннями у сфері регулювання містобудівної діяльності та можливість їх оскарження тощо [13]. Загалом, подібні заходи можна кваліфікувати як процес дерегуляції державного управління у визначених галузях економіки.

Значна кількість порушень у банківській сфері, зокрема незаконний розподіл і реалізація корпоративних прав, фіктивне банкрутство, створення тіньових схем розподілу банківських прибутків, порушення прав фізичних осіб щодо гарантування їх грошових вкладів тощо, обумовили визначення законодавцем основних шляхів розвитку банківської сфери та застосування ряду заходів, спрямованих на забезпечення законності правових відносин у цій сфері. Так, наприклад, Законопроект України "Про заходи, спрямовані на сприяння капіталізації та реструктуризації банків" передбачається визначення спрощеного порядку проведення процедур, пов'язаних із капіталізацією та реструктуризацією банків, установлення мораторію на розподіл чистого прибутку банку та викуп банком розміщених ним акцій, закріплення обов'язку Національного банку України й умов віднесення банків до неплатоспроможних тощо [14].

Ряд заходів, направлених на реструктуризацію економіки, передбачено також і Проектом Закону "Про реструктуризацію кредитних зобов'язань з іноземної валюти в гривню" [15]. Збільшення частки проблемних активів у кредитному портфелі банків, порушення умов кредитування в іноземній валюті обумовило вжиття додаткових заходів для врегулювання цієї проблеми, зокрема встановлюється чіткий порядок та умови реструктуризації зобов'язань за кредитом, а також звернення стягнення на предмет іпотеки.

Крім того, важливим напрямом впливу на забезпечення належного рівня законності у сфері економіки є використання технологій стимулювання господарської діяльності в різних сферах, які направлені на підвищення рівня захисту основних економічних прав і створення сприятливого інвестиційного клімату.

Прикладом реалізації таких технологій є відповідна програма, передбачена Законом України "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки України з метою створення нових робочих місць" [16]. Зокрема, протягом 2013-2032 років у пріоритетних галузях економіки для окремих суб'єктів господарювання передбачається реалізація таких заходів, як пряме бюджетне фінансування, відшкодування відсотків за кредитами в банках, державні гарантії для залучення іноземних кредитів, часткове звільнення від сплати податків на прибуток тощо.

Не можна оминати увагою питання децентралізації державного управління, метою якого є зниження рівня корупції, створення умов для формування міцних територіальних общин, наділених достатніми повноваженнями й фінансовими ресурсами, які відповідають результатам їх господарської діяльності. На думку О.В. Новікова, саме децентралізація соціально-економічного сектору та оптимізація державних функцій щодо забезпечення захисту державного суверенітету й безпеки можуть якісно вплинути на подальший розвиток української державності, зокрема й у сфері забезпечення законності в економічному секторі [17].

Так, наприклад, Проект Закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)" передбачає ряд заходів, спрямованих на децентралізацію державної влади, зокрема утворення виконавчих органів обласних і районних рад, запровадження інституту представників Президента України на місцевому рівні, обмеження функцій органів прокуратури щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина тощо [18]. Крім того, у питаннях реалізації антикорупційної політики доцільно звернути увагу на відповідний іноземний досвід розвинутих країн світу, які вдало використовують різні механізми протидії корупційній діяльності, що передбачають комплексне застосування заходів правового, організаційно-кадрового й освітньо-виховного характеру [19].

Отже, законність і дисципліна - це складні правові категорії, за допомогою яких у сучасному правознавстві характеризуються принципи управління, правові режими, методи здійснення державної влади та використовуються як критерії при визначенні рівня ефективності роботи державних інституцій, зокрема й у економічній сфері адміністрування. При цьому реалізація законності та дисципліни в практичній діяльності, перетворення законності із сукупності ідей в явище правової дійсності здійснюється за допомогою цілого ряду управлінських засобів, серед яких адміністративно-правові набувають найбільшого значення.

Література

1. Конституція України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Положення Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31 трав. 2011 р. № 634/2011. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>.
3. Інформація про результати проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 2012 рік. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
4. Результати єдиного моніторингу за 2013 рік. - [Електронний ресурс]: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>.
5. Стан та структура злочинності в Україні (станом на 20 листопада 2012 року): Звіт МВС України. - [Електронний ресурс]: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/813157>.
6. Звіти Генеральної Прокуратури України щодо стану та структури злочинності за 2013 та 2014 роки. - [Електронний ресурс]: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
7. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

gov.ua/laws/show/4004-12.

8. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності: Закон України від 19 жовт. 2010 р. № 2608-VI. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2608-17>.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення окремих положень, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення): Проект Закону України від 22 груд. 2011 р. № 9637. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9637&skl=7.

12. Стратегічні напрями інституційного забезпечення розвитку аграрного сектору в Україні: Аналітична доповідь національного інституту стратегічних досліджень 2014 р. - [Електронний ресурс]: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/agrosector-0d6bd.pdf>.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Проект Закону України від 22 груд. 2014 р. № 1580. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53076.

14. Про заходи, спрямовані на сприяння капіталізації та реструктуризації банків: Проект Закону України від 22 груд. 2014 р. № 1564. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53057.

15. Про реструктуризацію кредитних зобов'язань з іноземної валюти в гривню: Проект Закону України від 27 листоп. 2014 р. № 0960. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52413.

16. Про стимулювання інвестиційної діяльності в пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць: Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5205-VI. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>.

17. Новиков О. В. Противодействие коррупции в условиях децентрализации управления региональным развитием Украины / О.В. Новиков // Право и политика. - № 3. - 2014. - С. 48-55.

18. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): Проект Закону України від 26 червн. 2014 р. № 4178а. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

19. Козубаев А.К. Некоторые вопросы противодействия коррупции в зарубежных странах / А.К. Козубаев // Право и политика. - № 3. - 2014. - С. 83-88.

*Свиридюк Н.П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Національної академії
внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 23.12.2014*