

В. НАГРЕБЕЛЬНИЙ,

*заступник директора Інституту
держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
член-кореспондент НАПрН України*



УДК 351.07:34

Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України

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

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

Потреба трансформації системи державного управління і державного регулювання в Україні зумовлена передусім необхідністю подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері та реформування суспільних відносин у цій сфері. У загальному вигляді цю проблему можна сформулювати таким чи-

ном: здійснення задекларованих Президентом та урядом України економічних і соціальних реформ неможливе без ефективної та якісної системи державного менеджменту. На часі – створення стабільної і водночас динамічної, передбачуваної, оптимальної та контрольованої інститутами громадянського

суспільства системи державного управління і державного регулювання.

В умовах загальносвітових глобалізаційних процесів, які охоплюють усі без винятку сфери суспільних відносин (передусім економічну, фінансову, інформаційну, міграційну, гуманітарну), система державного управління і регулювання має бути не лише готовою до перетворень, що відбуваються, а й стати їх ініціаторами та модераторами. Тому реформування цієї системи, тобто кардинальна зміна істотних властивостей, запровадження нових форм і методів функціонування є необхідною умовою реалізації поставлених перед нею завдань. Зважаючи на те, що процеси удосконалення організаційної структури та форм і методів діяльності органів державного управління мають перманентний (постійний і безперервний) характер, сьогодні як ніколи необхідні кількісні і змістовно-якісні зміни в системі державного управління та 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 «держава – 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. Мова йде, 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, ця проблема досі не знайшла свого розв'язання. Причин цього багато. Проте найголовнішою, на нашу думку, є те, що й досі попри існування численних програм економічного розвитку (здебільшого декларативних) 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 сектору і створенням штучних перешкод для розвитку малого та середнього бізнесу і ринкової інфраструктури. Відповідно, роль апарату державного управління спрямована не на пошук, прийняття та реалізацію ефективних управлінських рішень в інтересах усього суспільства і держави, а на обслуговування і «цементування» даної економічної моделі.

Діюча за радянських часів система державного управління, яка ґрунтува-

лась 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 унеможлиблює здійснення істотних структурних змін в економічному житті країни, формування сприятливого економічного середовища для розвитку бізнесу та приватної ініціативи, створення належного інвестиційного клімату). Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади економічного блоку передусім має бути спрямована на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі (промисловість, аграрний сектор, транспорт, енергетика, житлово-комунальна сфера, будівництво тощо).

В умовах кардинального звуження сектору державної власності держава має здійснювати адекватну цим процесам відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. У такій політиці має домінувати не імператив або диктат у його різноманітних формах, а регулювання, у тому числі диспозитивне, контроль, координація, прогнозування, а також застосування переважно методів економічного характеру, основою яких є раціональна і ефективна податкова система, що стимулює виробництво та підприємництво. Потребує також вдосконалення бюджетна, фінансово-кредитна та державно-закупівельна системи.

За сучасної економічної ситуації, з урахуванням 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 чимало точок зору, зміст яких зводиться до повного ігнорування необхідності регулювання економіки з боку держави, абсолютизації засад її функціонування виключно на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історія економічного розвитку України як складової СРСР, ні масштаби, структурна складність і диспропорції економічної сфери та перманентні кризові явища у ній, ні проблеми спеціалізації та кооперації, ні інші чинники, що вимагають централізованого прогнозування, стратегічного планування і регулювання економічних процесів.

Для реформування 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 уособлюють) та про місце, роль і значення права як найважливішої і всеохоплюючої складової управлінської підсистеми (інфраструктури).

Необхідно зазначити, що категорія «державне регулювання» найчастіше використовується в наукових дослі-

дженнях, 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 даних категорій полягає в 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 [1, с. 63–66].

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 [2, с. 3, 4]. Натомість державне регулювання, виходячи з аналізу відповідних правових актів і наукових джерел, застосовується не тільки 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.

Змістовна 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 є значно ширшою, аніж аналогічна основа державного управління. Отже, в економічній сфері в умовах формування ринкових відносин, зважаючи на існування в ній саморегульованих механізмів, має застосовуватись переважно державне регулювання, що, як зазначалося вище, не виключає в окремих випадках і ситуаціях використання методів імперативного державного впливу у вказаній сфері.

Функціонування системи державного управління і державного регулювання, як відомо, обумовлено багатьма факторами, засобами, ресурсами тощо, які багато у 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 у державно-організованому суспільстві виступає право як регулятор суспільних (у тому числі управлінських) відносин. У даному ви-

падку 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, у тому числі в 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 й законності, закріплює суб'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їх діяльності, тобто створює необхідні передумови для досягнення ефективності управлінських рішень та їх результативності. Тим самим право вирізняється «наскрізним» і комплексним характером, забезпечуючи тією чи іншою мірою дію всіх інших факторів, які впливають на ефективність державного управління і державного регулювання.

Важливим і самостійним є аспект впливу правових актів та їх норм на якість державного управління і державного регулювання. Він полягає у дії пра-

ва як регулятора управлінської діяльності, покликаного забезпечити, з одного боку, закріплення її організаційних форм, з другого – визначення оптимального правового режиму усіх «статичних» та «динамічних» проявів цієї діяльності. У процесі правозастосування суб'єктами управлінської діяльності об'єктивується регулююча дія права, що, безумовно, сприяє розвитку 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, тощо.

Відсутність чітких та однозначно визначених обов'язків знижує відповідальність і ефективність діяльності державних службовців. При цьому слід зауважити, 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 унеможливорює «ручне» управління в економічній сфері. Водночас не існує однієї залежності між державним регулюванням і державним управлінням та правом: що якісніше функціонує управлінський процес, то ефективнішим є власне юридичний механізм державного управління та державного регулювання. Таким чином,

у забезпеченні правом належного рівня урегульованості суспільних (у тому числі економічних) відносин полягає один із найістотніших проявів впливу права на ефективність державного регулювання та державного управління. Без розв'язання правових та організаційних проблем функціонування системи державного управління і регулювання неможливо здійснити на практиці систему заходів щодо трансформації цієї системи, її реформування та (у кінцевому підсумку) запровадження адекватного сучасним потребам державного менеджменту в економічній сфері.

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 і повну декларативність), створили важливі правові та організаційні передумови трансформації системи державного управління і державного регулювання в економічній сфері. Однак, на наш погляд, ці заходи є лише першим кроком на шляху модернізації цієї системи.

В умовах кризових явищ, економічних та соціальних викликів і ризиків вкрай потрібні більш продуктивний державний менеджмент, адекватна існуючим відносинам власності організація виконавчої влади, за якої держава отримає, нарешті, довгострокову стра-

тегію свого розвитку, а уряд має стати генератором і реалізатором реформ. Замість «ручного» керування та роботи в режимі «гасіння пожеж» він має перейти до формування стабільних, прозорих та однакових для усіх суб'єктів економічних відносин правил. Застаріла процедура погодження проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської (міжвідомчої) координації, які б ґрунтувалися на електронному документообігу та обговоренні й прийнятті проектів урядовими комітетами, діяльність яких доцільно відновити.

Необхідно також зауважити, що відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – Закон) 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 [3, с. 5–11]. Натомість, правовий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади апіорі передбачає ефективні чинники впливу на інші органи виконавчої влади. За умови, 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 в повному обсязі виконувати роль вищого органу у системі органів виконавчої влади. Повноваження уряду щодо можливості скасування актів міністерств та інших

центральної виконавчої влади (п. 8 ст. 21 Закону) не забезпечує повною мірою реалізації його статусу, визначеного ст. 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.

У контексті порушених питань на законодавчому рівні слід завершити розмежування політичних та адміністративних функцій і посад у міністерствах та інших органах центральної виконавчої влади, забезпечити реальну незалежність регуляторів (національних комісій з регулювання природних монополій) та захистити їх від політичного втручання, створити дієвий механізм взаємодії уряду з місцевими державними адміністраціями, забезпечивши їх керівникам 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 мак-

симальною прозорістю приймати й реалізовувати управлінські рішення. Потребують взаємоузгодження і усунення існуючого дублювання норми нещодавно прийнятих у нових редакціях положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади і вимоги Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». 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.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник [у 2 т.] / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Місце категорії «державне управління» в теорії адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2004. – № 2. – С. 3 – 4.
3. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми удосконалення організації та діяльності: наукова доповідь / О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль та ін. ; за заг. ред. О. Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 56 с.

Стаття надійшла до редколегії 15.04.2013.

Нагребельный В. Правовое обеспечение модернизации государственного управления и государственного регулирования в экономической сфере Украины

В статье исследуются проблемные вопросы, основные условия и организационно-правовые средства модернизации 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 реформирования и совершенствования правового обеспечения системы государственного регулирования и управления в сфере экономики.

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

Nahrebelny V. 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.

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