

Крикун В. Б.,
кандидат наук з державного управління,
докторант
Одеського державного університету внутрішніх справ

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ECONOMY OF UKRAINE UNDER CRISIS CONDITIONS

У статті здійснений аналіз довідкової, наукової, навчально-методичної літератури та нормативно-правових актів із метою визначення змісту функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Встановлено, що функція адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах – це зовнішній прояв напрямків управлінської діяльності суб'єкта регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта регулювання з метою досягнення певних результатів.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, органи публічної адміністрації, функція, удосконалення, нормативно-правове забезпечення.

В статье осуществлен анализ справочной, научной, учебно-методической литературы и нормативно-правовых актов с целью определения содержания функций административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях. Установлено, что функция административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях – это внешнее проявление направлений управленческой деятельности субъекта регулирования, который характеризуется самостоятельностью, осуществляется специфическими методами в зависимости от объекта регулирования с целью достижения определенных результатов.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, органы публичной администрации, функция, совершенствование, нормативно-правовое обеспечение.

The article analyzes the reference, scientific, educational and methodological literature and normative legal acts with the purpose of determining the content of the functions of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions. It is established that the function of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions is an external manifestation of the directions of the administrative activity of the subject of regulation, which is characterized by independence, is implemented by specific methods depending on the object of regulation in order to achieve certain results.

Key words: administrative and legal regulation, bodies of public administration, function, improvement, regulatory and legal support.

Набуття незалежності Україною зумовило розвиток національного законодавства у різноманітних сферах суспільного та державного життя. Однак прийняття відповідного законодавства є недостатнім для ефективного забезпечення сталого економічного зростання, підвищення життєвого рівня населення, створення дієвого механізму, який би забезпечив мінімізацію внутрішніх і зовнішніх загроз для економіки країни.

Для реалізації положень Конституції України, що закріпила функції держави щодо захисту суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, створено відповідну систему органів публічної адміністрації.

Варто звернути увагу на той факт, що нині однією із серйозних проблем діяльності органів публічної адміністрації у сфері економіки є невизначення функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Вказане питання можна віднести до найбільш складних і важливих, адже від ефективності діяльності відповідних органів публічної адміністрації залежить стан добробуту населення, рівень його життя, якість і рівень виконання соціальних

зобов'язань держави, кількість підприємств-товаровиробників малого та середнього бізнесу, стан податкової політики, рівень економічної, а отже, і національної безпеки.

Про це свідчать і статистичні дані, що показують тенденції зниження темпів економічного розвитку України, збільшення зовнішнього валютного боргу. Так, за даними Державної служби статистики, Індекс промислової продукції (економічний показник, що характеризує динаміку фізичного обсягу виробництва добувної, обробної промисловості та ЖКГ [4]) в промисловості в цілому становив у 2008 р. 94,8% (до попереднього року), у 2009 р. – 78,1% (до попереднього року), в 2010 та 2011 рр. відбулася певна стабілізація, але в 2012 р. аналізований показник знову виявився негативним – 98,2% (до попереднього року) [1].

З огляду на це актуальним постає питання аналізу функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Державне регулювання економіки розглядалося у працях В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко та ін. Водночас урахування згаданими науковцями особливостей регулювання в умовах кризи вважаємо

недостатнім і таким, що вимагає більш детального висвітлення. Антикризове регулювання досліджується такими вітчизняним та зарубіжними вченими, як: В.А. Богомолов, А.В. Богомолова, Е.П. Жарковська, В.В. Касьянов, Н.Л. Маренков, Д. Чернявський та ін.

За таких обставин актуалізується потреба у проведенні наукових досліджень, спрямованих на аналіз функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Метою запропонованої статті є дослідження й аналіз наукових праць, а також правових актів, норми яких визначають зміст функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Визначаючи функції адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, слід зазначити, термін «функція» походить від латинського «functio» – виконання, обов'язок, коло діяльності, зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта. Функція є відношенням, за допомогою якого одна сторона «вливає», переносить свою сутність (силу, потенціал) на іншу [2, с. 1430].

Поняття «функція» до лексики державознавчої науки увійшло ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму і широко використовувалося в радянській теорії держави та права, ставши у 70-х рр. предметом широкої наукової дискусії. Ф. Фіночко із зазначеної проблематики вказує: «проблема дослідження функцій управління є найбільш актуальною, суперечливою і трудомісткою, бо її розв'язання приводить до зміни організації управління, раціоналізації всієї системи управління [3, с. 171].

І.Л. Бачило вважає, що функцією управління взагалі є «загальне визначення діяльності суб'єкта (органу або особи) з організації та розвитку підлеглого йому колективу з метою досягнення соціально корисного результату» [4, с. 60].

Професор В.Й. Развадовський у дослідженні «Функції державного управління транспортною системою України» зазначає, що функцію можна розглядати як категорію, не пов'язану з конкретними суб'єктами управлінської діяльності. Саме функції управління становлять засади управлінських зв'язків між суб'єктом та об'єктом. Ці засади реальні, силові, цілеспрямовані, відповідають напрямам державної політики, мають організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відносини, стан, на який останні реагують [5, с. 121].

В.Б. Авер'янов вважає, «поняття функцій, у його загальносоціологічному сенсі, покликане охопити і відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності». Крім того, функції є складовими частинами змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта [6, с. 17].

Ю.А. Тихомиров вказує, що «функції характеризують основний напрямок і зміст діяльності суб'єкта» [7, с. 47].

О.М. Ситниченко, посилаючись на наукові роботи з цієї проблематики, зауважує, що сьогодні в юридичній науці переважає думка, згідно з якою функціями органів публічної адміністрації є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожен державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави [8, с. 84].

Схожої думки дотримується А.С. Філіпенко. Вчений зазначає, що поняття «функції» – це основні напрями адміністративно-правового регулювання. Вони означають відповідну діяльність, певне коло робіт, що виконуються яким-небудь матеріальним утворенням чи галузевими органами управління. Функції конкретного державного органу визначаються його соціальним призначенням [9, с. 83].

Таким чином, поділяючи наведені наукові позиції щодо визначення поняття «функція», «функція управління», можна визначити, що функції адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах – це зовнішній прояв напрямків управлінської діяльності суб'єкта регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта регулювання (певної сфери суспільних відносин) з метою досягнення певних результатів.

Продовжуючи дослідження, зауважимо, що вченими-юристами було вироблено різноманітні класифікації адміністративно-правових функцій, основою яких були численні критерії. Не вдаючись до детального аналізу різноманітних наукових підходів до їх класифікації, підтримаємо позицію тих вчених, які вважають, що функції державного управління слід поділяти на загальні (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль), спеціальні (забезпечення державного суверенітету, розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави та інших) і допоміжні, основне призначення яких – забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій [10, с. 75–78; 11, с. 126–131].

Детальний аналіз наукових праць вчених, які досліджували адміністративно-правове регулювання у сфері економіки в кризових умовах, а також норм чинного законодавства дозволяє нам виділити такі основні функції адміністративно-правового регулювання у цій сфері:

- загальні (прогнозування, планування, організація, взаємодія, координація, облік, контроль);
- спеціальні або об'єктові (запобігання негативним економічним наслідкам для держави, забезпе-

чення сталого функціонування фінансово-кредитного сектору економіки, забезпечення інвестиційної привабливості економіки України; забезпечення реалізації процедур ліцензування тощо).

У межах нашого дослідження вважаємо за доцільне більш детально приділити увагу саме спеціальним функціям адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Аналізуючи функцію забезпечення сталого функціонування фінансово-кредитного сектору економіки, зазначимо, що ця система виступає важливим елементом інфраструктури всієї системи господарювання, головними елементами якої є банки та небанківські установи, що забезпечують реалізацію обслуговуючої функції стосовно всієї економіки. Аналіз світового досвіду подолання негативних наслідків економічної кризи свідчить, що держава у таких умовах намагається забезпечити стаке функціонування саме банківського сектору і з цією метою вживає різних заходів. Не винятком є і Україна. Саме з метою підтримки банківського сектору був прийнятий Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», норми якого спрямовані на мінімізацію можливих збитків для економіки і фінансової системи України від фінансової кризи [12]. Згаданий закон присвячений здійсненню антикризового адміністративно-правового регулювання у фінансовій сфері, зокрема його норми визначають процедуру здійснення рефінансування банків, тобто операції з надання банкам кредитів у встановленому Національним банком порядку. Саме підтримка та відновлення банківської системи виступає первинною метою цього нормативного акта.

Крім того, в межах цієї функції не менш важливим є питання щодо застосування заходів податкового стимулювання. Зазначимо, що в у процесі здійснення адміністративно-правового регулювання економікою в кризових умовах акцент, на нашу думку, слід робити на застосуванні заходів податкового стимулювання та розподілу ресурсів у реальному секторі економіки, результативна робота якого може пришвидшити вихід нашої держави з кризи. У законодавство України, починаючи з 2010 р., були внесені зміни із цього питання. Так, наприклад, у Законі України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» від 15 травня 2010 р. наведено перелік змін до законодавства стосовно оподаткування прибутку юридичних осіб. Водночас ці зміни стосуються переважно банків і небанківських фінансових установ (кредитних спілок, страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, корпоративних інвестиційних фондів та адміністраторів недержавних пенсійних фондів), вказуючи таким чином на спрямованість антикризових заходів переважно на фінансово-кредитний сектор економіки [13].

Аналізуючи функцію забезпечення інвестиційної привабливості економіки України, зазначимо, що обсяги іноземних інвестицій в Україні за 2014 р. склали 52,2 млрд доларів, причому річні надходження склали лише 2,5 млрд доларів. За 2015 р. загальний обсяг інвестицій скоротився ще більше і до кінця року склав 41,1 млрд доларів. Надходження нових інвестицій зросли майже в півтора рази порівняно з 2014 р. і склали 3,8 млрд доларів. У 2016 р. загальний обсяг іноземних інвестицій досяг 42,8 млрд доларів, річні надходження прямих іноземних інвестицій теж зросли до 4,4 млрд доларів. Станом на перший квартал 2017 р. Держстат оцінював загальний обсяг іноземних інвестицій у 38 млрд доларів, а нові надходження трохи перевищили рівень першого кварталу 2015 р. і склали 393 млн доларів [14]. До десятки основних країн-інвесторів, які формують понад 82% загального обсягу іноземних інвестицій, входять Кіпр (22%), Німеччина (16%), Нідерланди (11%), Австрія (5,9%), Франція (5,3%), Швеція (3,9%), США (2,7%).

Водночас зниження інвестиційної привабливості України пов'язане з можливими ризиками, і це спричинене не лише світовою фінансовою кризою. Так, за даними міжнародного центру антикорупційних досліджень та ініціатив «Transparency International», Україна у 2006 р. за рівнем корупції посідала 99 місце серед 163 учасників. У 2008 р. цей показник становив 134 місце серед 180 країн учасників, а в 2011 р. – 152 місце серед 183 країн-учасників рейтингу, в 2017 р. – 130 місце зі 180 країн [15].

Крім того, складність і несистемність законодавства створюють додаткові труднощі для правозастосування у сфері іноземного інвестування. З цього питання слід погодитися із думкою Є.Р. Бодунова, який у дослідженні «Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні» зазначає, що сфера іноземного інвестування регулюється значною кількістю нормативних актів (більше двохсот), які об'єднано у певні групи, що регулюють правовідносини щодо: створення сприятливого інвестиційного клімату; визначення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування; функціонування фінансового ринку країни; забезпечення національних інтересів і національної безпеки України; реалізації реєстраційних засобів публічного адміністрування іноземного інвестування; реалізації контрольних засобів публічного адміністрування іноземного інвестування. Водночас Є.Р. Бодунов наголошує, що значна частина цих норм є суперечливими, в змісті нормативно-правових актів існують суттєві прогалини, у зв'язку із чим цілком логічно запропоновано прийняття Закону України «Про захист іноземних інвестицій» у новій редакції [16, с. 9].

У межах реалізації функції забезпечення інвестиційної привабливості економіки України важливе місце займає удосконалення реалізації процедур ліцензування.

Зазначимо, що в умовах економічної кризи органи публічної адміністрації повинні створити умови для розвитку малого та середнього бізнесу. Світовий досвід свідчить, що одним із перших кроків повинна стати ліквідація адміністративних бар'єрів, у т. ч. у сфері отримання документів ліцензійно-дозвільного характеру. Такі кроки, що отримали назву «влада назустріч бізнесу», дозволять зробити економіку України більш відкритою для іноземних інвесторів та оптимізувати діяльність контролюючих органів.

У наукових дослідженнях нами вже неодноразово було наголошено, що одним із напрямів такої діяльності має стати вдосконалення процедури видачі ліцензій [17]. Вважаємо, що вдосконалення названого процесу в повному обсязі повинно бути включено до структури антикризового адміністративно-правового регулювання, адже більшість міжнародних і вітчизняних експертів сходяться на думці, що питання ліцензування окремих видів господарської діяльності виступає суттєвим стримуючим фактором на шляху відновлення економіки нашої держави. Зокрема, у доповіді «Index of Economic Freedom 2013» провідні вчені зазначають, що, незважаючи на прогрес у реформі регулювання в Україні, складності у процесі реєстраційно-дозвільних процедур часто створюють невизначеність у здійсненні господарської діяльності. Хоча наша держава змогла значно спростити започаткування та первинну реєстрацію бізнесу, процес виконання вимог ліцензування, як і раніше, вимагає занадто багато часу, а його вартість більш ніж у 10 разів перевищує рівень середнього річного доходу в економіці [18, с. 446].

Досліджуючи функцію запобігання негативним економічним наслідкам для держави (зниження ризику негативних економічних наслідків), зазначаємо, що, відповідно до Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», вся діяльність органів публічної адміністрації повинна бути спрямована на мінімізацію можливих збитків для економіки та фінансової системи України від фінансової кризи [12].

Виконання функції з запобігання негативним економічним наслідкам для України включає в себе підготовку та реалізацію комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційних та інших заходів, спрямованих на регулювання фінансової системи України, проведення оцінки рівнів економічних ризиків, завчасне реагування на них, моніторинг досліджень і прогнозів щодо можливої економічної ситуації.

Заходи щодо запобігання негативним економічним наслідкам мають пріоритет. Перш за все це пов'язане з тим, що соціально-економічні результати превентивних дій у більшості випадків є більш важливими й ефективними для громадян, суспільства, економіки і в цілому держави, ніж їх ліквідація.

Найбільш важливими в запобіганні негативних економічних наслідків є моніторинг і прогнозуван-

ня. З цього приводу професор В.Б. Авер'янов зазначав, що застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів [19, с. 346–347]. Щодо предмета дослідження, то діяльність, пов'язана з моніторингом – це постійне спостереження за процесами, що відбуваються в національній і світовій економіці, з метою передбачення зростаючих загроз для національної економіки. Перевагу мають такі «безконтактні» способи і прийоми перевірок, як спостереження й аналіз, що здійснюються суб'єктами за допомогою власних спостережень, оцінок і прогнозів стану, динаміки розвитку.

Значущість прогнозування полягає в тому, що ця функція дозволяє зазирнути в майбутнє і надає всьому адміністративно-правовому регулюванню наукової обґрунтованості та перспективності. Результатом функції є прогноз, тобто пропозиція щодо здійснення конкретного виду діяльності, необхідного для успішного виконання інших адміністративно-правових функцій [20, с. 150–151].

Щодо прогнозування зазначимо, що об'єктами загальнодержавного прогнозування в кризових умовах повинні бути: основні пропорції розширеного відтворення, що характеризують рівень вирішення соціальних проблем, розвитку ключових сфер економіки; загальнодержавна науково-технічна й інвестиційна політика з метою структурної перебудови економіки; створення резервів для здійснення загальнодержавних програм; визначення потреб у продукції (роботах, послугах) для загальнодержавних потреб; забезпечення обороноздатності країни на принципах розумної достатності; розвиток народного господарства; макроекономічні, демографічні, соціально-економічні і науково-технічні показники [21].

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що функції адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах – це зовнішній прояв напрямків управлінської діяльності суб'єкта регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта регулювання (певної сфери суспільних відносин) з метою досягнення певних результатів.

Проведений аналіз свідчить, що основними функціями адміністративно-правового регулювання у сфері економіки в кризових умовах є: загальні (прогнозування, планування, організація, взаємодія, координація, облік, контроль); спеціальні або об'єктові (запобігання негативним наслідкам економічної кризи, забезпечення сталого функціонування фінансово-кредитного сектору економіки, забезпечення інвестиційної привабливості економіки України; забезпечення реалізації процедур ліцензування тощо). Встановлено, що ефективність їх реалізації залежить від багатьох чинників, зокрема «якості» нормативно-правового забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Индекси промислової продукції за 2007–2012 рр. в Україні – офіційні дані Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/pr/prm_ric/prm_ric_u/ipv2006_u.html.
2. Советский энциклопедический словарь / глав. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. Энциклопедия, 1983. 1600 с.
3. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління. Вісник Академії правових наук України. 2006. № 4 (47). С. 171–178.
4. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976. 200 с.
5. Развадовський В. Функції державного управління транспортною системою України. Право України. 2004. № 5. С. 121–126.
6. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 150 с.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: учебник. М.: 2005. 652 с.
8. Ситніченко О.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2013. 230 с.
9. Філіпенко А.С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 284 с.
10. Берляч А.І. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Ун-т «Україна», 2005. 472 с.
11. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2010. 544 с.
12. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 31 жовтня 2008 р. № 259. Офіційний Вісник України. 2008. № 84. Ст. 2809.
13. Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи: Закон України 23 червня 2009 р. № 1533-VI. Офіційний вісник України. 2009. № 91. С. 11. Ст. 3065. Код акта 48508/2009.
14. Як змінилися обсяги іноземних інвестицій в Україну за три роки? URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/06/13/infografika/ekonomika/yak-zminylysy-obsyahy-inozemnykh-investyiczij-ukrayinu-try-roky>.
15. Маркєєва О.Д. Корупція в Україні: стан, причини, наслідки та конфліктогенний потенціал. URL: <http://www.slideshare.net/sergeAmes/ss-12683947>.
16. Бодунов Є.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 197 с.
17. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01 червня 2000 р. № 1775-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.
18. Index of Economic Freedom 2013 / The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Washington, DC, 2012. 494 p.
19. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
20. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
21. Салахов С.В. Основные направления государственного регулирования экономики в рыночных условиях. Вестник ТГПУ. 2005. № 5. С. 36–39.