

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 273–277

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: впорядкованість, визначеність, організованість, динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується її середовища державного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності і структура апарату управління.

Держава, економіка і право, як відомо, є взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки й проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови. Досвід багатьох держав світу засвідчує, що не можна побудувати могутню державу без опори на добре відрегульовану в правовому відношенні економіку. Проведення державою відповідної економічної політики вимагає динамічного й адекватного розвитку та вдосконалення правової системи. На сучасному етапі наша держава намагається створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання, відповідну фінансово-бюджетну, кредитну та грошову системи. Поряд з цим сфера безпосереднього державного управління економікою сьогодні звучується. Якщо раніше домінувала й зміцнювалась державна власність на засоби виробництва, а більшість підприємств, об'єднань та інших об'єктів перебувала у власності держави, то вона була покликана через систему своїх органів здійснювати управління ними [3, 6].

Нині ситуація докорінно змінилась. Здійснюються процеси приватизації державної власності, а відповідно, зменшується і кількість господарських об'єктів, які функціонують на основі цієї форми власності. Якщо розглянути у галузевому розрізі, то найбільше приватизованих підприємств спостерігається в будівельній галузі, переробній та у сфері торгівлі. Щодо територіального показника, то найбільше підприємств було приватизовано у

центральної та східних регіонах країни. На відміну від перших етапів так званої ваучерної приватизації або передачі державного майна у власність трудових колективів підприємств і організацій, які виявились не досить ефективними, нині в Україні розпочався процес переважно грошової приватизації, в тому числі продаж великих українських підприємств на міжнародних торгах.

Зміна структури власності призводить і до зміни структури самого управління. Якщо на сьогодні майно перебуває переважно у державній власності, то це, звичайно, обумовлює необхідність існування відповідної і розгалуженої системи органів державного управління, на які покладаються виконавчі та розпорядчі функції щодо використання цього майна. Адже у такому випадку держава, виступаючи монополістом – власником цього майна, покликана організувати ефективне управління. Якщо ж буде забезпечено значне зменшення частки майна у державній власності, то це викличе адекватні зміни в системі державного управління й призведе до відповідного звуження системи державного управління, що функціонує в економічній сфері. Але це не означає, що процеси використання майна, яке перебуватиме у недержавній власності, відбуватимуться поза впливом з боку держави. Зміниться характер і форми впливу. Якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто здійснювала функції суб'єкта управління, в перспективі ці функції наповняться більш координуючим, регулятивним

змістом і характером. Практично відпадає необхідність використання так званих адміністративних методів управління.

Як відомо, адміністративні методи управління впливають із самої сутності державного управління, яке передбачає владність одних і підпорядкованість інших. У цьому випадку через відповідну систему органів державного управління, їх службових осіб держава як суб'єкт і власник майна здійснювала необхідність функцій в економічній сфері [6, 92].

В основу адміністративних методів покладено насамперед прийняття обов'язкових для нижчих ланок управління рішень, які здійснювали прямий вплив на об'єкт управління шляхом одностороннього визначення для нього завдань, а в ряді випадків — шляхів і засобів їх розв'язання. Таким вагомим інструментом свого часу, наприклад, виступало планування з боку держави. Це одночасно було і функцією і методом державного управління. Звичайно, держава використовувала й економічні методи, поєднуючи їх з адміністративними. В основу цих методів покладено використання таких економічних важелів та стимулів, як ціна, кредит, прибуток (дохід), державне замовлення та ін. Зміст економічних методів не передбачає прямого впливу на підпорядковані об'єкти управління, а створює для них за допомогою економічних важелів та стимулів таку економічну ситуацію, яка б диктувала відповідну їм поведінку з метою досягнення позитивних економічних наслідків, тобто стимулювала економічну зацікавленість.

В умовах домінування недержавної власності держава здійснюватиме відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свої господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. Але водночас у такій політиці має домінувати не диктат, а регулювання, контроль, координація і т. ін., а також переважно методи економічного характеру, в основу яких покладається розумна податкова система, яка стимулювала б виробництво та підприємництво. Потребує свого вдосконалення й кредитна політика, яка проводиться державою. Взагалі, у такій економічній ситуації, із урахуванням структурної перебудови власності, завдання полягає в тому, щоб перетворити перші, хоча ще далеко й не розвинені ринкові засади, в активний інструмент, який би сприяв ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва. Нині висловлюється чимало думок, зміст яких зводиться до повного ігнорування централізованого регулювання з боку держави, можли-

вості її функціонування лише на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історія економічного розвитку України, ні масштабність і структурна складність народногосподарського комплексу, ні поділ праці та її кооперація, ні інші фактори, наявність яких вимагає централізованого регулювання економічних процесів [3, 33].

Однак суспільне виробництво, розподіл і обмін складаються із багатьох галузей, які одночасно є самостійними системами з їх внутрішніми взаємозв'язками та закономірностями функціонування. Враховуючи такі фактори, не можна їх просто ігнорувати та будувати економіку лише виключно на ринкових механізмах. Не слід відмовлятися від суттєвої ролі держави в економічній сфері, недооцінювати роль державного регулювання та управління. Важливим інструментом державного регулювання економіки, як і державного управління в цілому, було, є й буде право. Україна, як суверенна держава, зробила значні кроки у створенні своєї власної цілісної правової системи. За останні роки Верховною Радою України прийнято багато законів, які регулюють відповідні відносини, пов'язані з власністю, підприємництвом, банківською, інвестиційною та зовнішньоекономічною діяльністю, оподаткуванням, захистом прав споживачів, здійсненням валютної політики, приватизацією тощо. Це так звані "економічні" закони. Окрім економічних законів, у багатьох інших законах міститься чимало норм, які стосуються регулювання відносин в економічній сфері.

Наскільки важливе в цілому значення законодавчого регулювання для вирішення складних проблем економічного розвитку свідчить, зокрема, досвід створення та розвитку правових умов іноземного інвестування. Залучення іноземних інвестицій є одним із суттєвих засобів фінансування виробничого, соціально-економічного та науково-технічного розвитку держави.

Навіть такі високорозвинені держави, як США, Великобританія, Японія, Німеччина, Франція та ін. широко користуються іноземними інвестиціями для економічного розвитку держави. Чинне законодавство визначає два основні види іноземного інвестування: інвестування, яке використовується спільно з вітчизняними підприємцями, та інвестування як різновид самостійної, на власний ризик, підприємницької діяльності, іноземної юридичної або фізичної особи. Верховною Радою було проведено ухвалу про Закон України "Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні", введений у дію з 1 березня

1994 р. з врахуванням сучасних змін. Ця програма має на меті заохочення вкладення іноземного капіталу в пріоритетні галузі економіки України за рахунок надання податкових пільг і страхових гарантій найбільш ефективним інвестиційним проектам, вдосконалення системи правового регулювання іноземного інвестування, розвиток інфраструктури міжнародного бізнесу та інших передумов іноземного інвестування. Проте в силу багатьох політичних, економічних, правових та організаційних факторів більшість передбачених програмою інвестиційних проектів не були реалізовані. Практика свідчить, що, незважаючи на деякі здійснені державою заходи, іноземні інвестори надто обережно надають свої кошти. Це зумовлено низкою причин: соціально-економічними труднощами в сучасній Україні, дефіцитністю продукції виробничо-технічного призначення, товарів та послуг, непослідовністю законодавця та рішень уряду України тощо. У цих умовах потрібно ширше застосовувати міжнародно-правове регулювання інвестиційної роботи через укладання міжнародних угод про заохочення та взаємний захист капітальних вкладень, що мають на меті створення нормального інвестиційного клімату в Україні [6, 32].

Такі угоди сприяли б, з одного боку, залученню до національної економіки провідних іноземних фірм передової техніки та технологій, досвіду керівництва, підвищенню кваліфікації робітників, залученню матеріальних та фінансових ресурсів. З другого боку, такі угоди заохочували б зарубіжних партнерів виконувати свої зобов'язання щодо стимулювання та забезпечення сприятливих умов для дії українських капітальних вкладень на своїй території. Під час підготовки цих угод необхідно визначати вид режиму, який надається іноземному інвестору: режим найбільшого сприяння чи національний режим. Вважають, що більшого рівня інтеграції в національну економіку надає іноземному капіталу національний режим, тобто надання таких самих умов, що мають місцеві інвестори. Ця, на наш погляд, позиція не завжди правильна, оскільки деякі держави мають спеціальне регулювання щодо іноземних капіталовкладень. Причому положення відповідних документів можуть бути як більш, так і менш сприятливими порівняно до умов підприємницької роботи власних інвесторів.

Повертаючись до проблем, пов'язаних з розробкою нового та вдосконаленням чинного законодавства, за допомогою якого здійснюється державне регулювання в економічній сфері, необ-

хідно зазначити, які формування ринкових основ економіки потребують структурних перетворень у державному регулюванні відносин, що виникають на фондовому ринку капіталу, кредитному й валютному ринках, ринку робочої сили та ринку товарів. Кожний з цих сегментів загальнонаціонального економічного ринку потребує власних і водночас взаємоузгоджених та визначених законами механізмів державного регулювання.

В умовах перехідного періоду є цілком виправданим і доцільним розвиток підприємницького законодавства шляхом створення норм, які закріплюють принципові засади в межах галузевих кодифікованих актів, а також в законодавчих актах інтеграційного характеру, що вже утворили окрему комплексну галузь законодавства. Основними складовими цього законодавства можна вважати законодавство про цінні папери, інвестиційне, біржове, страхове, банківське законодавство тощо. Саме у цьому законодавстві має бути визначений обсяг публічно-правового регулювання підприємницьких відносин, форми, методи й межі втручання державних інституцій у ці відносини. Серед правових актів, які могли б сприяти реалізації цієї мети, можна назвати Закон України "Про державну підтримку і правовий захист підприємництва", а також закони, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю, рекетом, котрі мали б гарантувати безпечні умови для розвитку підприємницької діяльності. Необхідно різко скоротити кількість дозволів та ліцензій, одержання яких вимагається у процесі підприємницької діяльності. Значну увагу також необхідно приділити чіткому визначенню порядку здійснення стягнення на майно, на кошти. Зокрема, доцільно спростити процедуру щодо банкрутства з метою надання можливості кредиторам повернення своїх коштів шляхом конфіскації окремих актів підприємств-банкрутів.

Закон України "Про господарські товариства" має залишатись базовим при створенні майбутнього законодавчого акта про суб'єкти підприємництва та ділове партнерство. Цей акт має чітко визначити правовий статус акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та різних типів партнерств. Регулювання вертикальних відносин в економіці має бути реалізовано поза межами дії Цивільного кодексу, де держава може втручатись за допомогою адміністративних важелів у сферу економічних відносин. У цьому випадку вона (держава) покладає обов'язки на учасників економічної діяльності в галузях енергетики (насамперед ядерної), транс-

порту та зв'язку загальнонаціонального призначення, охорони здоров'я, соціального захисту, природокористування й захисту навколишнього середовища, громадської безпеки тощо [5, 23]

Вдосконалення галузей законодавства з питань державного регулювання економічного розвитку суспільства має бути спрямоване на створення умов, які сприяли б стимулюванню фізичних і юридичних осіб до інвестиційних накопичень за рахунок капіталізації прибутків, а також оптимальної та ефективної державної податкової політики. Важливо врегулювати податкові відносини за рахунок створення необхідної правової бази, яка гарантувала б суб'єктам підприємницької діяльності, а також громадянам стабільність і прогнозованість оподаткування, забезпечувала б умови та механізм належної сплати податків усіма платниками.

Стан розвитку законодавчого регулювання економіки України переконливо свідчить про перехід від переважно адміністративних методів управління до економічних (реєстрація, ліцензування, квотування, пільги, податок, позика тощо). Важливою особливістю процесу регулювання є індикативне державне планування, яке застосовується в ряді високорозвинених країн. Нагальною потребою тут є прийняття Закону України "Про індикативне планування". Ефективним засобом залучення в економіку України приватного капіталу (у тому числі іноземного) могло б стати більш широке запровадження спеціальних (вільних) економічних зон, яке неможливе без використання й запровадження відповідних правових механізмів та прийняття Верховною Радою спеціальної державної програми з цього питання.

У галузі фінансового забезпечення економічної реформи подальшого вдосконалення потребує бюджетне законодавство та законодавство про банки і банківську діяльність. Слід також у законодавчому порядку розмежувати функції Національного банку України (НБУ) та комерційних банків, розширити повноваження НБУ щодо здійснення контролю та нагляду за банківською діяльністю. Одним із важливих аспектів впливу держави на економічний розвиток суспільства є законодавче встановлення системи поставок для загальнодержавних потреб, стабілізація господарських зв'язків у сферах транспорту і зв'язку, паливно-енергетичному комплексі, державному секторі агропромислового комплексу, легкої промисловості тощо.

У найближчій перспективі спеціальними законодавчими актами мають бути врегульовані від-

носини щодо гарантованого державою забезпечення об'єктів агропромислового комплексу сучасною технікою, мінеральними добривами, отрутохімікатами та сервісним обслуговуванням, організації закупівель сільськогосподарської продукції для державних потреб. Головне завдання державного регулювання економічного розвитку аграрного сектора полягає у широкому використанні економічних важелів, забезпеченні еквівалентності товарообмінних операцій між сільським господарством та іншими галузями економіки. У сфері державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності слід скоротити перелік експортних та бартерних контрактів, які повинні реєструватися в міністерстві зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, а також відмінити квотування та ліцензування експорту, інституту уповноважених експортерів. Представництва іноземних компаній та підприємств з іноземними інвестиціями дозволити виплачувати заробітну плату українським громадянам в іноземній валюті [2, 13]

У найближчій перспективі доцільно змінити норми українського законодавства, які регулюють відкриття та використання банківських рахунків іноземними інвесторами та іноземними фізичними особами в українських банках, що гарантувало б спрощення процедури відкриття та використання таких рахунків у національній та іноземній валютах.

Тому, встановлення та застосування норм права в процесі державного управління здійснюється державними органами через видання актів державного управління.

В юридичній літературі акти державного управління, по-перше, розглядаються на кшталт дії, по-друге, як документ, по-третє, як форма виконавчо-розпорядчої діяльності — це останнє розуміння акта найбільш поширене. Однак слід мати на увазі, що формою діяльності є не сам акт, а його видання. Встановлюючи норму чи застосовуючи її, орган управління щось приписує (дотримуватися правил, зарахувати на роботу і т. ін.), причому завжди у визначеній юридичній формі (наказ, рішення, розпорядження і т. ін.). Ці приписи — вияв державної волі, вони мають державно-владний характер. Акти державного управління видаються на підставі і на виконання закону, у порядку та формі, визначених законом.

Тобто, акти державного управління є засновані на законі приписи державно-владного характеру, видані у відповідних формах у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими органами або посадовими особами.



Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. *Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Моногр.* / За заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева; Кол. авт.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальниш, Л. Г. Штика. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 172 с.
3. Журавський В. С. Джерело закладено в самій ідеї // *Голос України*. — 2005. — С. 289.
4. Кількість державних службовців, які займають посади керівних працівників та спеціалістів за категоріями станом на 31.12.2004 р. // <http://www.guds.gov.ua/document/41923;/ds.htm>.
5. Луговий В. І. Професійна підготовка державно-управлінських кадрів у контексті сучасних тенденцій // *Вісн. НАДУ*. — 2004. — № 3. — С. 342.
6. Парфенцева Н. О. Міжнародні статистичні класифікації діяльності та продукції: стан та перспективи розвитку // *Наук. вісн. Держ. акад. статистики, обліку та аудиту*. — 2004. — Вип. 2. — С. 231.
7. Гладун З. М. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Л., 2002. — 210 с.

Держава, економіка і право, як відомо, є взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови. Нині ситуація докорінно змінилась. Здійснюються процеси приватизації державної власності, а відповідно, зменшується кількість господарських об'єктів, які функціонують на основі цієї форми власності. Повертаючись до проблем, пов'язаних з розробкою нового та вдосконаленням чинного законодавства, за допомогою якого здійснюється державне регулювання в економічній сфері, необхідно зазначити, які формування ринкових основ економіки потребують структурних перетворень у державному регулюванні відносин, що виникають на фондовому ринку капіталу, кредитному й валютному ринках, ринку робочої сили та ринку товарів.

Государство, экономика и право, как известно, взаимообусловленные явления и категории. Через существующие между этими категориями связи просматриваются закономерности соотношения экономического базиса и государственно-правовой надстройки. В настоящее время ситуация в корне изменилась. Осуществляются процессы приватизации государственной собственности, а соответственно, уменьшается количество хозяйственных объектов, которые функционируют на основе этой формы собственности. Возвращаясь к проблемам, связанным с разработкой нового и совершенствованием действующего законодательства, с помощью которого осуществляется государственная регуляция в экономической сфере, необходимо отметить, какие формирования рыночных основ экономики нуждаются в структурных превращениях в государственной регуляции отношений, которые возникают на фондовом рынке капитала, кредитном и валютном рынках, рынке рабочей силы и рынке товаров.

State, economy and right — is, as known, by the conditioned phenomena and categories. Through communications existing between these categories and conformities to the law of correlation of economic base and state legal building on are looked over. Presently a situation changed in a root. The processes of privatization of public domain are carried out, and accordingly and the amount of economic objects which function on the basis of this pattern of ownership diminishes. Going back to the problems related to development of new and perfection of current legislation, which the state adjusting in an economic sphere is carried out by, it is necessary to mark, what forming of market bases of economy need structural transformations in the state adjusting of relations, which arise up at the fund capital market, credit and currency markets, market of labors force and market of commodities.

Надійшла 19 вересня 2010 р.