

УДК 342.518

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

СИСТЕМА ЧИННИКІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Конституція України визначає, що найважливішими функціями держави є захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки [1].

Саме тому на сучасному етапі, зокрема у період переходу до функціонування країни в умовах ринкових відносин, забезпечення захисту прав усіх суб'єктів економічних відносин, забезпечення соціальної спрямованості економіки слід вважати одними з найважливіших напрямів діяльності держави. Досягнення ефективності у здійсненні зазначених напрямів можливе лише шляхом посиленої уваги на державному рівні до процесу реалізації економічної політики. Попри певні позитивні зрушення, економічна ситуація в Україні залишається складною. Так, згідно з даними Державної служби статистики Індекс промислової продукції (економічний показник, що характеризує динаміку фізичного обсягу виробництва добувної, обробної промисловості та ЖКГ [2]) у промисловості в цілому становив у 2008 р. 94,8% (до попереднього року), у 2009 р. – 78,1% (до попереднього року), у 2010 та 2011 рр. відбулася певна стабілізація, але у 2012 р. аналізований показник знову виявився негативним – 98,2% (до попереднього року) [3].

Крім того, додатковим аргументом стосовно об'єктивного характеру функціонування кризових явищ в економіці є скорочення доходів населення. Водночас, з одного боку, згідно зі статистичними даними індекс реальної середньомісячної заробітної плати працівників (до відповідного періоду попереднього року) у 2009 р. становив 90,8%, у 2010 р. – 110%, у 2011 р. – 108,7%, а у 2012 р. – 114%. З іншого боку, очевидним є зростання реальної заробітної плати (наростаючий підсумок з 2008 р. – на 23,7%) [5], але не слід забувати, що у 2008 році у нашій державі відбулася суттєва девальвація національної валюти, коли тільки офіційний курс долара США зріс із 5,05 грн до 7,99 грн за 1 долар США (+58%), а євро – з 7,41 грн до 10,82 грн за 1 євро (+46%) [6]. Однак девальвація національної валюти у 2015–2016 рр. продовжилася, і офіційний курс гривні зріс до 27 грн за 1 долар США (+350%), євро – до 32 грн за 1 євро (+300%). Внаслідок такого суттєвого знецінення гривні реальна купівельна спроможність доходів населення в Україні була суттєво знижена, адже основними імпортними товарами для нашої держави є паливно-енергетичні

матеріали, транспортні засоби, електроніка [7], за які вітчизняні імпортери розплачуються іноземною валютою, а отже, вітчизняні споживачі також повинні сплачувати курсову різницю за імпортованими товарами. Отже, формування та впровадження ефективної національної економічної політики має стати пріоритетом для держави.

Значний внесок у дослідження проблеми сутності та змісту економічної політики в Україні, її формування та реалізації зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В.Б. Авер'янов, А.І. Берлач, В.А. Богомолов, А.В. Богомолова, І.П. Голосніченко, Е.П. Жарковська, В.К. Колпаков, В.В. Кась'янов, О.В. Кузьменко, Н.Л. Маренков, О.П. Рябченко, Е.А. Татарніков, Д. Чернявський та інші. Однак урахування згаданими науковцями особливостей регулювання в умовах кризи вважаємо недостатнім і таким, що вимагає детальнішого висвітлення.

Метою статті є дослідження й аналіз наукових поглядів учених щодо системи чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України у кризових умовах, та визначення теоретичних і практичних питань, що залишилися поза увагою вчених та потребують осмислення і вирішення.

Аналізуючи предмет дослідження, слід погодитися з думкою проф. А.І. Берлача та Л.В. Сенченко, які зазначають, що ефективність адміністративно-правового регулювання в Україні доцільно оцінювати не за затраченими зусиллями і коштами, а за рівнем нормалізації процесів у бажаному для держави напрямку, досягненням сталого розвитку. Саме тому визначення чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання у вказаній сфері, має вирішальне значення [8, с. 105].

Зазначимо, що адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах здійснюється в межах реалізації державної економічної політики, яка залишається в руках держави основним інструментом регулювання відтворювального процесу і створення матеріальної бази розвитку країни. Вбачається, що зміст сучасної політики у сфері адміністративно-правового регулювання повинен враховувати загальний стан економіки на цьому етапі розвитку та у перспективі, включати оцінку можливих джерел формування інвестиційних ресурсів на всіх рівнях

господарювання, визначати пріоритети в інвестиційній сфері й передбачати методи їх реалізації [9, с. 165–169]. Не вдаючись до детального аналізу поняття «державна економічна політика», зазначимо, що це поняття слід розуміти як організовану та цілеспрямовану діяльність органів публічної адміністрації, направлену на забезпечення сталого розвитку національної економіки, створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, мінімізацію внутрішніх і зовнішніх економічних загроз, підвищення життєвого рівня населення, шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів.

Адміністративно-правове регулювання, як і кожен конкретний вид діяльності, за своєю сутністю і результатами має бути ефективним, адже у цьому полягає його призначення. Рівень ефективності адміністративно-правового регулювання економічної політики в Україні зумовлений складною взаємодією таких чинників: нормативного, організаційного, економічного, політичного, соціального, соціально-психологічного, морально-ідеологічного, інформаційного тощо [8, с. 106; 10, с. 75]. Розглянемо детальніше зміст окремих чинників.

Аналіз наукових праць свідчить, що серед основних факторів, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, необхідно виділити нормативний чинник, сутність якого полягає в наявності відповідної якісної правової бази. Саме право встановлює міру поведінки людей, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) органів адміністративно-правового регулювання, їх структурних підрозділів і уповноважених посадових (службових) осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату адміністративно-правового регулювання, закріплює раціональний процес регулювання, підтримує належну організованість і дисципліну учасників процесу регулювання. Ось чому без знання правового чинника не можна визначити і здійснити на практиці систему заходів із підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання.

До нормативних чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, відносять недосконале законодавство [8, с. 106; 10, с. 75]. Нами вже неодноразово у наукових дослідженнях було наголошено, що наявні недоліки у законодавстві знижують ефективність заходів, що вживаються для подолання кризи в економіці. Ми переконані, що недосконалість ліцензійного законодавства, складність процедури видачі ліцензій, зокрема надмірні адміністративні бар'єри у сфері отримання документів ліцензійно-дозвільного характеру,

недосконалість законодавства в інвестиційній сфері, зокрема у сфері іноземного інвестування, нормативна невизначеність порядку взаємодії уповноважених органів публічної адміністрації із питань реалізації антикризових заходів істотно знижують ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

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, зокрема і у сфері отримання документів ліцензійно-дозвільного характеру.

У доповіді "Index of Economic Freedom 2013" провідні вчені зазначають, що, незважаючи на прогрес у реформі регулювання в Україні, складнощі у процесі реєстраційно-дозвільних процедур часто створюють невизначеність під час здійснення господарської діяльності. Хоча наша держава й змогла значно спростити започаткування та первинну реєстрацію бізнесу, але процес виконання вимог ліцензування, як і раніше, потребує занадто багато часу, а його вартість у понад 10 разів перевищує рівень середнього річного доходу в економіці [11, с. 446].

Крім цього, сьогодні однією із комплексних проблем є нормативне закріплення понятійного апарату. Не є винятком поняття «іноземні інвестиції». Це зумовлено тим, що різні нормативно-правові акти закріплюють різні підходи до визначення вказаного поняття. Зокрема, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [12], Закон України «Про режим іноземного інвестування» [13], Господарський кодекс України [14] закріплюють різні підходи до визначення поняття «іноземні інвестиції». Це питання є принциповим, адже для іноземного інвестора повинно бути чітко зрозумілим те, на що розповсюджуються державні гарантії.

Водночас сьогодні немає жодного програмного документу, який би чітко закріпив на законодавчому рівні поступові кроки уповноважених органів публічної адміністрації щодо виходу країни зі складного фінансового становища. Однак на рівні Уряду були спроби розробки та прийняття програмних документів (Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» на 2009–2012 рр., Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма), проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки тощо). Безумовно, наведені нормативні акти містили окремі антикризові ініціативи, але більшість цих ініціатив мала фрагментарний характер і не дозволяла стверджувати про комплексний і системний підхід до вирішення основоположних проблем розвитку економіки України.

Корупція з її масштабами та наслідками є організаційним чинником, що дестабілізує суспільне життя в Україні та істотно впливає на темпи економічного розвитку країни. Норми статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. визначають, що корупція – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей для одержання неправомірної вигоди або для прийняття такої вигоди для себе чи інших осіб або обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цих осіб до протиправного використання наданих їм службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [15].

Сьогодні корупція в Україні є не тільки криміногенною проблемою, а й чинником, що руйнує ринкові основи розвитку нашого суспільства і загрожує економічній безпеці країни в цілому. Так, згідно даними міжнародного центру антикорупційних досліджень та ініціатив “Transparency International” Україна у 2006 р. за рівнем корупції посідала 99 місце серед 163 країн-учасниць. У 2008 році Україна зайняла 134 місце серед 180 країн-учасниць. У 2011 році Україна посіла 152 місце серед 183 країн-учасниць рейтингу, у 2015 – 130 місце серед 168 країн, а у 2017 – 130 місце серед 180 країн [16].

Встановлено, що серед окремих важливих чинників корупції в умовах переходу до ринкової економіки найголовнішими є такі: швидка та непередбачувана зміна системи соціального управління, що призвела до заміни системи патронату і привілеїв відвертою грошовою корупцією; особливості приватизації державного майна, які створили чиновникам широкі можливості для зловживань; відсутність належного соціального контролю за управлінням державними матеріальними та фінансовими ресурсами; домінування корпоративно-бюрократичних груп у вирішенні багатьох економічних і політичних питань. Зазначені вище та низка інших чинників зумовили інтенсивне зростання корупції [10, с. 73–77].

Також організаційним чинником, який істотно впливає на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, є неефективна взаємодія уповноважених суб'єктів у цій сфері. Аналіз практики діяльності органів публічної адміністрації свідчить, що взаємодія необхідна і логічно обґрунтована, оскільки це дозволяє, по-перше, ефективно та оперативно реалізовувати антикризові заходи; по-друге, розмежувати функції і повноваження між різними суб'єктами. Однак аналіз нормативно-правових актів, норми яких регулюють різні аспекти такої взаємодії, свідчить, що цей напрям діяльності

регулюється фрагментарно. Сьогодні виникла необхідність у розробці та прийнятті єдиного нормативно-правового акта, в якому було б визначено таке: поняття взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки у кризових умовах, яке слід розуміти як визначену та регламентовану законом діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на взаємну підтримку, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дієвого й ефективного управління; форми такої взаємодії (проведення спільних нарад, обмін інформацією, спільна розробка програмних документів та проектів нормативно-правових актів, створення тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів).

До групи політично-правових чинників необхідно віднести загальну стабільність громадянського суспільства в Україні. Доцільно зазначити, що нестабільність в економіці та політиці прямо й опосередковано позначається на соціальній, економічній та духовній сферах суспільства, на впевненості пересічного громадянина в завтрашньому дні. До того ж упродовж останніх років ми спостерігаємо надзвичайну нестабільність на політичній арені та лобювання своїх інтересів політиками та державними діячами. За таких обставин не враховуються прогнози науковців у цій сфері, а тому, звичайно, нерозуміння економічних показників сьогодення призводить до постановки недосяжних цілей і неефективного використання коштів державного бюджету в цьому напрямі [8, с. 107].

До соціально-психологічних та морально-ідеологічних факторів належать чинники, які впливають на рівень соціальної активності населення. Цими чинниками є такі: кількість дітей і наявність репродуктивної установки в сім'ї, освітній і кваліфікаційний рівень, потенційний рівень стабільності тощо [10, с. 75].

Проаналізувавши низку чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, маємо підстави стверджувати про відсутність ефективною та комплексною економічної політики, хоча деякі позитивні кроки все-таки здійснюються. Отже, потрібно вдосконалювати як нормативно-правову основу реалізації економічної політики, так і сам механізм адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, що є предметом наших подальших наукових розвідок.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кураков Л.П. Економіка і право: словарь-справочник. М.: Вуз і школа, 2004. 1072 с.
3. Індеси промислової продукції за 2007–2012 роки 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.

4. Виробництво основних видів промислової продукції за 2003–2011 роки – офіційні дані Державної служби статистики України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/pr/prm_ric/prm_ric_u/ipv2006_u.html.

5. Доходи та витрати населення, заробітна плата (2005–2013 рр.): офіційні дані Національного банку України. URL: http://www.bank.gov.ua/files/1-Macroeconomic_indicators.xls.

6. Офіційний курс гривні до іноземних валют, встановлений Національним банком України, на кінець періоду (2005–2013 рр.): офіційні дані Національного банку України. URL: http://www.bank.gov.ua/files/5-Exchange_rates.xls.

7. Товарна структура зовнішньої торгівлі України 2008–2012 рр.: офіційні дані Державної служби статистики України. URL: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/zd/tsztt/tsztt_u/tsztt1212_u.htm.

8. Сенченко Л.В., Берлач А.І. Характеристика чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні. Вісник Університету «Україна». 2010. № 1. С. 105–108.

9. Присяжнюк Н.В. Державна інвестиційна політика України. Сталий розвиток економіки. 2010. № 3. С. 165–169.

10. Лихачов С.В. Характеристика чинників, що впливають на ефективність діяльності органів внутрішніх справ та органів місцевого самоврядування в забезпеченні громадської безпеки. Право і безпека. № 3 (35). 2010. С. 73–77.

11. Index of Economic Freedom 2013 / The Heritage Foundation and Dow Jones & Company. Washington, DC, 2012. 494 p.

12. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-ХІІ. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.

13. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 19. Ст. 80.

14. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

15. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 № 1700-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

16. Індекс корупції CPI. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi>.

Анотація

Крикун В. Б. Система чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах: теоретичні та практичні аспекти. – Стаття.

У статті здійснений аналіз довідкової, наукової, навчально-методичної літератури та нормативно-правових актів для визначення основних чинників адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Встановлено, що стан ефективності адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах залежить від багатьох чинників нормативного, організаційного, економічного, політико-правового, соціально-психологічного, морально-ідеологічного, інформаційного характеру. Окрему увагу приділено змісту нормативного та організаційного чинників. Встановлено, що до норматив-

них чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, відносять недосконале законодавство у сферах ліцензування, іноземного інвестування, взаємодії органів публічної адміністрації із питань реалізації антикризових заходів. Організаційними чинниками є корупція, її масштаби та наслідки.

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

Аннотация

Крикун В. Б. Система факторов, влияющих на эффективность административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях: теоретические и практические аспекты. – Статья.

В статье осуществлен анализ справочной, научной, учебно-методической литературы и нормативно-правовых актов с целью определения основных факторов административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях. Установлено, что состояние эффективности административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях зависит от многих факторов нормативного, организационного, экономического, политико-правового, социально-психологического, морально-идеологического, информационного характера. Особое внимание уделено содержанию нормативного и организационного факторов. Установлено, что к нормативным факторам, влияющим на эффективность административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях, относят несовершенное законодательство в сферах лицензирования, иностранного инвестирования, взаимодействия органов публичной администрации по вопросам реализации антикризисных мер. Организационными факторами является коррупция, ее масштабы и последствия.

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

Summary

Krikun V. B. System of factors affecting the effectiveness of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions: theoretical and practical aspects. – Article.

The article analyzes the reference, scientific, educational and methodological literature and normative legal acts with the purpose of determining the main factors of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions. It is established that the state of effectiveness of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions depends on many factors of normative, organizational, economic, political, legal, socio-psychological, moral, ideological, informational nature. Particular attention is paid to the content of regulatory and organizational factors. It is established that imperfect legislation, in particular in the areas of: licensing, foreign investment, interaction of public administration bodies on the implementation of anti-crisis measures, refers to the regulatory factors affecting the effectiveness of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions. The organizational factor is corruption, with its scale and consequences.

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