

Крикун В.Б.

Одеський державний університет внутрішніх справ

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ, НОРМИ ЯКИХ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

У статті здійснений аналіз довідкової, наукової, навчально-методичної літератури та нормативно-правових актів з метою визначення основних напрямів удосконалення нормативно-правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах. Встановлено, що нині одним із основних напрямів в цій сфері є удосконалення законодавства в галузі іноземного інвестування. Особливу увагу приділено удосконаленню процедур ліцензування. Автором наголошено, що жодна із запропонованих пропозицій не може бути реалізована без відповідного програмного документа, який би чітко закріпив на законодавчому рівні поступові кроки уповноважених органів публічної адміністрації щодо виходу країни зі складного фінансового становища.

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

Постановка проблеми. Набуття незалежності Україною зумовило нормотворчу діяльність з розроблення та прийняття нормативно-правових актів у всіх сферах суспільного і державного життя, зокрема у сфері адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Водночас аналіз практики у цій сфері свідчить, що наявність відповідного нормативно-правового забезпечення не є гарантією ефективного функціонування цієї галузі.

Варто зазначити, що проблеми адміністративно-правового регулювання економіки, ефективної діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері є актуальними не лише для України, а й для будь-якої країни світу. На підтвердження наведеного зазначимо, що внаслідок світової економічної кризи 2008–2010 у деяких країнах Європейського Союзу, зокрема Великобританії, Ірландії, Іспанії, постраждали сектори нерухомості та фінансів [1, с. 77–80]. Під загрозою першого в історії Єврозони дефолту опинилася Греція в 2009–2011 роках, кризові прояви все більше набирали проявів у таких країнах, як: Іспанія, Португалія, Італія, Кіпр. Економіка Італії напередодні пройшла так звану точку неповернення – прибутковість її 10-річних держоблігацій на ринку перевищила 7%, що робить практично неможливим обслуговування зовнішнього боргу без

зовнішньої підтримки [2]. Актуальність цієї проблематики зумовлена тенденціями зниження темпів економічного розвитку України, збільшення зовнішнього валютного боргу, що, своєю чергою, викликає «серйозну занепокоєність» як з боку держави, так і суспільства.

З огляду на це дуже актуальним постає питання аналізу теоретичних та практичних аспектів удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання економіки розглядалося у працях В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.П. Рябенко та ін. Разом з тим урахування згаданими науковцями особливостей регулювання в умовах кризи вважаємо недостатнім і таким, що вимагає більш детального висвітлення. Водночас антикризове регулювання досліджується такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як: В.А. Богомолов, А.В. Богомоллова, Е.П. Жарковська, В.В. Касьянов, Н.Л. Маренков, А.Д. Чернявський та ін.

Аналіз теоретичних поглядів зазначених учених дав змогу оцінити стан проблем, що досліджуються, визначити коло питань, які взагалі не були предметом наукового пошуку. Водночас відсутність досліджень із вказаної проблематики

негативно позначається на розвитку теоретичних та практичних аспектів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Мета запропонованої наукової статті – дослідження теоретичних та практичних аспектів удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах.

Виклад основного матеріалу. Отже, переходячи до предмета дослідження, варто відзначити, що одним із напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах є удосконалення законодавства в інвестиційній сфері, зокрема сфері іноземного інвестування.

На нашу думку, в сучасних умовах ця сфера публічного адміністрування має стати однією з пріоритетних, адже саме значний обсяг іноземних інвестицій дасть змогу забезпечити стале функціонування фінансово-кредитного сектору економіки. Загальновідомо, що ефективний розвиток будь-якої держави неможливий без залучення певних ресурсів (фінансових, енергетичних, промислових, природних тощо).

Аналізуючи стан інвестиційної привабливості України, слід зазначити, що однією з причин зниження обсягу інвестицій є світова економічна криза. Однак аналіз думок експертів з іноземного інвестування свідчить, що основною причиною зменшення «притоку» іноземних інвестицій до України є не світова економічна криза, а проблеми усередині країни, до яких, насамперед, належать: по-перше, недосконалість нормативно-правової бази; по-друге, корупція в органах публічної влади; по-третє, складність податкового законодавства (Всесвітній банк визнав Україну однією із країн, що має найскладнішу систему оподаткування); по-четверте, непрозорість адміністративних процедур у сфері публічного адміністрування іноземного інвестування, зокрема порядку здійснення процедур реєстрації та контролю тощо [3, с. 43].

Зазначимо, що нині однією із комплексних проблем є нормативне закріплення понятійного апарату. Не є винятком поняття «іноземні інвестиції». Це зумовлено тим, що нині різні нормативно-правові акти закріплюють різні підходи до визначення вказаного поняття, зокрема, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначає, що іноземні інвестиції – це всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються іноземними суб'єктами господарської діяльності

в Україні, в результаті чого утворюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект [4]. Водночас у Законі України «Про режим іноземного інвестування» закріплено, що іноземні інвестиції – цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту [5]. Разом з тим Господарський кодекс України дає можливість визначити, що іноземні інвестиції – це іноземна валюта, що визнається конвертованою Національним банком України, будь-яке рухоме і нерухоме майно та пов'язані з ним майнові права; інші цінності (майно), які відповідно до закону визнаються іноземними інвестиціями [6]. Наведені визначення створюють перш за все складнощі у правозастосовній діяльності, адже не є точно зрозумілим, що таке «іноземні інвестиції».

У зв'язку із наведеним варто погодитися із думкою Є.Р. Бодунова, який у дисертаційному дослідженні «Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні» детально обґрунтовує доцільність розроблення єдиного понятійного апарату, що дасть змогу: удосконалити правозастосовну діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері іноземного інвестування, адже відсутність єдиного підходу до визначення цього поняття у законодавстві призводить до того, що різні суб'єкти у сфері іноземного інвестування застосовують у своїй діяльності різні підходи до його визначення; зменшує можливість застосування з боку уповноважених суб'єктів владних повноважень адміністративного розсуду; наявність такого поняття дасть змогу забезпечити комплексне правове регулювання цієї сфери [3, с. 47]

Важливим питанням удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах, є питання визначення державних гарантій захисту іноземних інвестицій в будь-яких умовах, зокрема: звичайних, кризових тощо. Так, Закон України «Про режим іноземного інвестування» передбачає певні правові гарантії, зокрема: «державні органи не мають права ревізувати іноземні інвестиції за винятком випадків здійснення рятувних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Зазначена ревізія може бути проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України (ст. 9)» [5]. Таким чином, вказаний Закон закріплює обмеження щодо здійснення ревізії, а саме вона може бути реалізована лише у

разі виникнення надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру.

Водночас Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріплює такий захід правового режиму надзвичайного стану: примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб. Ч. 1 ст. 16 вказаного Закону передбачає, що цей захід може буде реалізований в інтересах національної безпеки [7]. Крім того, цей акт не передбачає жодних обмежень щодо здійснення такого заходу як у разі його запровадження з підстав виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, так і у разі виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру. На нашу думку, це питання для сьогодення України є вкрай актуальним, адже починаючи з кінця 2013 року на території країни відбуваються події, що «де-юре» і «де-факто» є підставами для запровадження режиму надзвичайного стану, а саме порушення територіальної цілісності, відсіч збройній агресії проти України та ліквідація збройного конфлікту у Донецькій та Луганській областях. У зв'язку з наведеним вважаємо за доцільне визначити єдиний порядок проведення зазначених вище заходів у вказаних Законах та внести відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства.

Ще одним напрямом удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах, є удосконалення реалізації процедур ліцензування. Зазначимо, що в умовах економічної кризи органи публічної адміністрації мають створити умови для розвитку малого та середнього бізнесу. Світовий досвід свідчить, що одним із перших кроків має стати ліквідація адміністративних бар'єрів, зокрема і у сфері отримання документів ліцензійно-дозвільного характеру. Такі кроки отримали назву «влада назустріч бізнесу». Саме такі кроки дадуть змогу зробити економіку України більш відкритою для іноземних інвесторів та оптимізувати діяльність контролюючих органів.

Нами вже неодноразово в своїх наукових дослідженнях було наголошено, що одним із напрямів такої діяльності має стати вдосконалення процедури видачі ліцензій. Вважаємо, що вдосконалення цього процесу в повному обсязі має бути включено до структури антикризового адміністративно-правового регулювання, адже більшість міжнародних та 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 під час господарської діяльності. Хоча наша держава й змогла значно спростити започаткування та первинну реєстрацію бізнесу, але 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 [8, с. 446].

Ще одним напрямом удосконалення законодавства в цій сфері є удосконалення процедури взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах. Зазначимо, що аналіз нормативно-правових актів, норми яких регулюють різні аспекти такої взаємодії, свідчить, що цей напрям діяльності регулюється фрагментарно. Нині виникла необхідність у розробленні та прийнятті єдиного нормативно-правового акта, в якому було б визначено, зокрема:

- поняття взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах, під яким слід розуміти визначену та регламентовану законом діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на взаємну підтримку, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дійового й ефективного управління;

- форми такої взаємодії, а саме проведення спільних нарад, обмін інформацією, спільне розроблення програмних документів та проектів нормативно-правових актів, створення тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що в дослідженні наведені лише окремі напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Разом з тим жодна із наведених пропозицій не може бути реалізована без відповідного програмного документа, який би чітко закріпив на законодавчому рівні поступові кроки уповноважених органів публічної адміністрації щодо виходу країни зі складного фінансового становища. У 2006 році було здійснено певні кроки у цьому напрямі, а саме був прийнятий «План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері». Такий план визначав основні завдання, що вимагали свого вирішення для стабілізації ситуації у

певній сфері, яка зазнає впливу кризових явищ (зокрема, підвищення рівня енергетичної безпеки України; подолання бюджетної розбалансованості; поліпшення конкурентних умов у зовнішній торгівлі та зміна тенденцій формування торговельного балансу; підвищення рівня продовольчої безпеки; погашення заборгованості із заробітної плати тощо). Своєю чергою це сприяло ефективнішому підбору комплексу засобів адміністративно-правового регулювання у конкретній сфері.

Не зважаючи на те, що фінансова криза почалась у 2008 року, в Україні натеper немає жодного комплексного програмного документа, який би містив необхідні напрями подолання економічної кризи в країні. Водночас на рівні уряду

були спроби розроблення та прийняття аналогічного документа, зокрема: 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 та ін. Безумовно, наведені вище нормативні акти містили окремі антикризові ініціативи, втім більшість з них мали фрагментарний характер і не дали змогу стверджувати про комплексний, системний підхід до вирішення основоположних проблем розвитку економіки України.

Список літератури:

1. Бояр А.О. Антикризова політика Європейського Союзу у період 2008–2010 рр.: висновки для України. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. № 1. 2011. С. 77–80.
2. Николук В.П. Європейська боргова криза: виклик для економік Центрально-Східної Європи, сталий розвиток економіки. Міжнародний науково-виробничий журнал. 2013. № 3'. С. 64–67. URL: http://ipress.ua/articles/default_na_pauzi_17395.html.
3. Бодунов Є.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 197 с.
4. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 року. / Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.
5. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19 березня 1996 року. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 19. Ст. 80.
6. Господарський кодекс України: Кодекс України від 16 січня 2003 року / Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
7. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року / Відомості Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст.176.
8. Index of Economic Freedom 2013. The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Washington, DC, 2012. 494 p.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ, НОРМЫ КОТОРЫХ РЕГЛАМЕНТИРУЮТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ В КРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ

В статье осуществлен анализ справочной, научной, учебно-методической литературы и нормативно-правовых актов с целью определения основных направлений совершенствования нормативно-правовых актов, нормы которых регламентируют административно-правовое регулирование экономики Украины в кризисных условиях. Установлено, что на сегодняшний день одним из основных направлений в данной сфере является совершенствование законодательства в сфере иностранного инвестирования. Особое внимание уделено совершенствованию процедур лицензирования. Автором отмечено, что ни одно из выдвинутых предложений не может быть реализовано без соответствующего программного документа, который бы четко закрепил на законодательном уровне постепенные шаги уполномоченных органов публичной администрации по выходу страны из сложного финансового положения.

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

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL ACTS
WHICH PROVISIONS GOVERN THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE ECONOMY OF UKRAINE IN CRISIS CONDITIONS**

The article analyzes the reference, scientific, educational and methodological literature and normative legal acts with the purpose of determining the main directions for improving regulatory and legal acts, the norms of which are regulated by the administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions. It is established that today one of the main areas in this sphere is the improvement of legislation in the field of foreign investment. Particular attention is paid to improving licensing procedures. The author noted that none of the proposed steps can be implemented without an appropriate program document that would clearly establish at the legislative level the gradual steps of the authorized bodies of the public administration to exit the country from a difficult financial situation.

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