

УДК 351.82:346.3(477)

А.В. Омельченко

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Однією з найважливіших сфер суспільного життя, в яких реалізує свої внутрішні та зовнішні функції держава, є економічна. На сьогодні відчувається гостра потреба комплексного наукового дослідження організаційно-правових проблем державного управління у всіх сферах діяльності суспільства, розробки та обґрунтування практичних рекомендацій щодо вдосконалення державного управління та державного регулювання економічних (у тому числі зовнішньоекономічних) відносин, їх нормативно-правового забезпечення.

Процеси трансформації економіки України, правове забезпечення управління цими процесами зумовлюють необхідність розробки нових методологічних підходів для вивчення організаційно-правових проблем управління, дослідження проблеми взаємозв'язку права, державного управління та економіки. І в цих підходах державне управління та економіка, державне регулювання ринкових економічних відносин, приватні та публічні інтереси, особа, суспільство і держава не повинні протиставлятися. Слід розробляти шляхи їх оптимальної взаємодії та механізми взаємної відповідальності.

На будь-якому рівні методологічних знань обов'язковою є визначеність у пізнавальному об'єкті [1, с. 10]. У вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутується питання про співвідношення «широкого» та «вузького» тлумачень поняття «державне управління». Зокрема, широке тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації державної влади в цілому) – правомірно лише на рівні аналізу в цілому системи соціального управління. В даному разі категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від недержавних.

На іншому рівні аналізу загальний суб'єкт управління – держава – представлений вже диференційовано, тобто як сукупність державно-владних органів, між якими розподілені різні види державної діяльності. У даному разі категорія державного управління використовується у вузькому, спеціалізованому значенні – як особливий та самостійний різновид діяльності держави, яку здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади. Саме «вузьке» розуміння державного управління є вирішальним у спеціалізованих державно-управлінських дослідженнях. На такому рівні наукового узагальнення пропонувати ще одне – широке – розуміння змісту державного управління немає потреби. Доцільніше знайти придатний термін, наприклад «державне регулювання суспільних процесів», для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому та в інтересах соціально-організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Організаційно-правовим та іншим проблемам державного управління присвячено багато праць в юридичній літературі [2]. У них достатньо повною мірою

досліджені сутність, принципи, функції, форми та методи державного управління.

На основі зазначених досліджень можна дійти висновку про те, що державне управління зовнішньоекономічною діяльністю є одним із видів соціального управління і становить собою врегульовану нормами права виконавчу та розпорядчу діяльність відповідних органів державного управління економікою із здійснення покладених на них функцій управління зовнішньоекономічною діяльністю.

Слід зазначити, що Україна є державою із змішаною економікою перехідного періоду. В юридичній літературі вже приділялася увага розкриттю сутності змішаної соціально-економічної системи [3, с. 234-249].

З правової точки зору найбільш важливими вважаються такі ознаки змішаної економіки, як багатоманітність форм власності та поєднання державного управління із саморегулюванням. Право закріплює статус всіх форм власності, опосередковує як саморегулювання, так і державний вплив у формі прямого державного управління та регулювання економіки, саме виступає як один із інструментів державного управління економічними процесами [4, с. 7].

Досвід багатьох країн показує, що для виведення економіки з кризового стану, підвищення темпів розвитку необхідна активна роль держави. Про це свідчить післявоєнний досвід Англії, Німеччини, Італії, Франції, досвід США початку 30-х років XX століття та часів Другої світової війни. Яскраво виражена тенденція до посилення економічної ролі держави спостерігалася в країнах «третього світу», що свого часу досягли незалежності [5, с. 342].

Успіхи неоіндустріальних країн Південно-Східної Азії також пояснюються головним чином вдалим поєднанням чотирьох факторів: ефективного державного регулювання, експортної орієнтації економіки, залучення іноземних інвестицій та створення життєздатних національних господарюючих суб'єктів. Отже, в Україні, серед іншого, слід особливу увагу приділити реалізації експортного потенціалу країни, розширенню доступу українських товарів на зовнішній ринок, забезпеченню захисту вітчизняних товаровиробників, залученню іноземних інвестицій.

Розвиток суспільства та економіки неможливі самі собою, якщо держава не здатна виконувати свої функції, не тільки послідовно проводити в життя свої політичні наміри, а й проголошувати їх. Демократія в жодному разі не повинна означати послаблення керованості в державі, розвитку нерегульованої стихії.

Роздержавлення та демонополізація економіки, впровадження ринкового механізму саморегулювання не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні та інші загальні і спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і методах, ніж раніше: заходами заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки та свідомості, почуття відповідальності та обов'язку тощо. Таким чином, державне регулювання економіки не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління [6, с. 32-33].

Державне регулювання, як і управління, це завжди державно-владна впорядковуюча та організуюча діяльність. Державне регулювання надає можливість господарським суб'єктам вибору бажаного й вигідного для них варіанта поведінки.

В юридичній та економічній літературі існують різні підходи до визначення понять «державне регулювання», «державне регулювання економіки», «державне регулювання зовнішньоекономічних зв'язків», «державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності» та розуміння їхнього змісту [7].

Державному регулюванню взагалі та державному регулюванню зовнішньоекономічної діяльності зокрема властивий ряд загальних ознак.

Насамперед слід наголосити на державно-владному та державно-правовому характері регулювання. Функції державного регулювання здійснюються відповідними суб'єктами, які утворюються державою і наділені необхідними повноваженнями. Вони діють у рамках встановлених для них державою відповідних правових актів. Зміст державного регулювання економіки полягає в регулятивному впливі на відповідні об'єкти.

Правотворча форма регулятивної діяльності знаходить своє вираження у виданні органами виконавчої влади відповідних правових актів. З правотворчою діяльністю безпосередньо пов'язана правозастосовча практика, яка становить її основний регулятивний зміст. Практично її основою є видання юридичних актів індивідуального характеру. Ефективна правотворча та правозастосовча діяльність нерозривно пов'язані із правоохоронною діяльністю.

Наведене дає підстави розглядати державне регулювання як організаційно-економічну та політично-правову категорію.

Загальні засади державного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю визначаються в Законах України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [8], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9] та у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» [10].

Здійснивши аналіз законодавства, практики його застосування та науково-монографічних джерел, серед організаційно-правових проблем державного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні, що потребують свого нагального вирішення, можна назвати такі:

1. Відсутність на науково-теоретичному, законодавчому та практично-правозастосовчому рівнях чіткого розмежування сутності, принципів, функцій, форм і методів «державного управління зовнішньоекономічною діяльністю» та «державного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю».

2. Відсутність чітких та послідовних орієнтирів розвитку зовнішньоекономічної політики держави.

3. Нестабільність організаційних та нормативно-правових засад зовнішньоекономічної діяльності.

4. Відсутність механізмів стратегічного планування діяльності органів виконавчої влади та моніторингу виконання прийнятих ними рішень.

5. Конкуренція політичних партій та груп економічних інтересів, які використовують на свою користь економічні перетворення і тим самим блокують

і гальмують законотворчу діяльність та соціально-економічний розвиток країни взагалі.

6. Неefективність управлінських рішень у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що є причиною виникнення «тіньової» економіки та криміналізації, недобросовісної конкуренції, недовіри до органів державної влади.

7. Неупорядкованість контролюючих функцій державних органів, які займаються перевітками суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, недотримання принципу персональної відповідальності посадових осіб за прийняття відповідних рішень.

8. Невідповідність структури та процедур діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування європейським нормам і стандартам.

9. Повільна інтеграція України у світовий економічний простір (набуття Україною членства в ЄС, вступ до СОТ).

Література

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 10.
2. Див.: Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. – М.: Юрид. лит., 1980; Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы – К.: Наука, 1984; Козлов Ю.М. Социалистическое государственное управление в СССР. – М.: Знание, 1970; Курашвили Б.П. Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования развитого социализма. – М.: ИГП АН СССР, 1985; Лазарев Б.М. Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы. – М.: Знание, 1987; Мамутов В.К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности. – К.: Наук. думка, 1982; Мамутов В.К. Управление экономикой и право. – К.: Знання, 1983; Опришко В.Ф. Економіка і право. – К.: Знання, 1976; Опришко В.Ф. Правовые основы управления народным хозяйством. – К.: Вища шк., 1979; Опришко В.Ф. Народнохозяйственный комплекс: управление и право. – К.: Политиздат Украины, 1983; Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1968; Цветков В.В., Аверьянов В.Б. Государственное управление и право. – К.: Знание, 1979.
3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. кер. В.В. Цветков. – К.: Оріяни, 1998. – С. 234-249.
4. Мамутов В.К. Правовое регулирование хозяйственной деятельности в смешанной экономике // Экономика – право – государственное регулирование. – Донецк: ИЭП АН Украины, 1992. – С. 7.
5. Капиталистические и развивающиеся страны. – М.: Высш. шк., 1990. – С. 342.
6. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 32, 33.
7. Див.: Ройзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь – 2-е изд., испр. – М.: Инфра-М, 1999. – 479 с.; Економічна енциклопедія: У 3 т. Т. 1 / За заг. ред. Б.Д. Гаврилішина – К.: Академія, 2000. – С. 322-326; Покровская В.В. Организация и регулирование внешнеэкономической деятельности. – М.: Юристъ, 2002. – С. 435; Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залого З. Державне регулювання економіки / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – К.: Атіка, Ельга-Н, 2000. – С. 13; Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки. – 3-є вид., випр. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 22-42, 191; Державне регулювання економіки. – К.: Вікар, 2003. – С. 9; Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. – М.: Консалтбанк-кир, – 2002. – С. 69.
8. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
9. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
10. Урядовий кур'єр. – 2003. – № 173.