

## УДОСКОНАЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ АНТИКРИЗОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

*Автором здійснено дослідження системи спеціальних нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного характеру, норми яких становлять правову основу антикризового адміністративно-правового регулювання. Проаналізовано спеціальні нормативні акти в даній сфері, запропоновано та обґрунтовано пропозиції щодо їх вдосконалення.*

**Ключові слова:** фінансово-економічна криза, антикризове адміністративно-правове регулювання, нормативне забезпечення, галузь економіки.

У процесі функціонування будь-якого суспільного інституту або організації виникають різноманітні непередбачувані ситуації, що характеризуються значною кількістю негативних явищ організаційного, фінансового чи соціального характеру. Часом такі ситуації (кризи) носять локальний характер, охоплюючи певну частину суспільного інституту чи організації, а часом – набувають загального, край руйнівного, катастрофічного характеру. Кризи можуть виникати в будь-якій сфері суспільних відносин, завдаючи при цьому небажаних наслідків також суміжним інститутам таких відносин. Разом з тим, якими б гострими й масштабними вони не були, завжди потрібно вживати відповідних заходів, щоб їх перебороти або хоча б зменшити руйнівні наслідки [1, с. 291].

Наведені вище положення повною мірою стосуються ситуації, яка виникла в економіці нашої держави останніми роками, коли глобальна фінансово-економічна криза завдала значного несприятливого впливу на розвиток вітчизняної економічної системи. Завданням держави в даній ситуації виступає усунення найнебезпечніших суспільних наслідків таких криз, а також запобігання їх у майбутньому. Адже особливістю соціальних криз (в тому числі й фінансово-економічних) є те, що вони в більшості випадків піддаються певному передбаченню й дозволяють управляти їхнім розвитком.

Якщо оцінювати можливості держави щодо протидії кризовим явищам в економіці, то найбільш доречним видається застосування адміністративно-правового регулювання, що передбачає свідомий та цілеспрямований вплив на суспільні відносини, що здійснюється спеціальними уповноваженими органами державної влади (в основному виконавчими) у певній сфері і в

межах повноважень, на підставі і в порядку визначеному законодавством, з використанням системи заходів переконання та адміністративного примусу для забезпечення належних умов життя особистості, родини і суспільства в цілому.

Пріоритетною метою всієї діяльності органів виконавчої влади в ході здійснення ними адміністративно-правового регулювання соціально-економічною сферою виступає не імперативне управління народним господарством, а його регулювання за допомогою різних диспозитивних методів, наприклад: запровадження податкових стимулів, реєстрації, ліцензування, квотування, а також вдосконалення механізму реалізації адміністративно-правового регулювання – підбору і розстановки кадрів в системі органів виконавчої влади, узгодження повноважень в цій системі, прийняття ефективного законодавства, відпрацювання механізму юридичної відповідальності і т.д. [2, с. 58].

Однією з форм адміністративно-правового регулювання виступає видання нормативних актів, що містять правові норми, обов'язкові для виконання визначеними суб'єктами правовідносин. Серед основних груп нормативних актів виділяють закони та підзаконні акти. Закон – це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин [3].

Характеризуючи підзаконні нормативно-правові акти, слід зауважити, що встановлення і застосування норм права – це головна специфічна риса державних органів, яка відрізняє їх від інших суб'єктів правових відносин. У сфері державного управління встановлення і застосування правових норм знаходить своє вираження

головним чином у правових актах органів виконавчої влади, які й носять підзаконний характер, що передбачає їх субсидіарне, додаткове значення, яке полягає в уточненні, деталізації та тлумаченні положень законів.

Інститут правових актів управління має надзвичайно важливе як науково-теоретичне, так і прикладне значення, особливо в сучасних умовах реформування в Україні державно-управлінського механізму та його адміністративно-правового забезпечення. Адже саме правові акти управління є головним засобом регулювання відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, це одна з основних форм реалізації завдань і функцій органів державного управління. За допомогою таких актів досягається упорядкованість і стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток. Важливість згаданого інституту очевидна, і необхідність встановлення правових норм безпосередньо в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності обумовлена тим, що закони містять лише певні загальні норми, що не можуть повною мірою регулювати всі сторони суспільного життя та всі відносини, які виникають в ході реалізації законів [4, с. 106-107].

Таким чином, в умовах функціонування кризових явищ економічного характеру виникає необхідність прийняття уповноваженими органами відповідних спеціальних нормативних актів (законів і підзаконних актів), які б відповідним чином спрямовували соціально-економічні відносини суспільства в напрямі подолання кризи. При цьому слід враховувати характерні особливості, що виникли внаслідок поширення на Україну наслідків глобальних фінансово-економічних явищ несприятливого характеру. Більше того, такі нормативні акти повинні знаходитися в тісному взаємозв'язку та доповнювати одне одного, а їх реалізація повинна відбуватися в формі антикризового адміністративно-правового регулювання.

Актуальність даної статті пояснюється тривалим функціонуванням кризових явищ в економіці України, а також необхідністю здійснення спеціального нормативно-правового забезпечення процесу антикризового адміністративно-правового регулювання в даній сфері.

Саме тому, метою статті є визначення ролі спеціальних правових актів у системі здійснення антикризового адміністративно-правового регулювання соціально-економічною сферою, аналіз чинних нормативних актів у даній сфері, а також дослідження можливих шляхів вдосконалення змісту та процедури реалізації таких актів.

Нормативне забезпечення як складова частина адміністративно-правового регулювання

соціально-економічною сферою суспільних відносин стало предметом дослідження таких вчених-адміністративістів як: А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Ю.І. Колпаков, В.К. Крєгул, Л.Л. Попов, М.Ф. Пуховкіна, О.П. Рябченко, Ю.Н. Старілов та ін. Проте, спеціальне правове забезпечення антикризового адміністративно-правового регулювання, його принципи та особливості в роботах зазначених науковців ґрунтовно не розглядалися.

З кінця 2008 року, коли в Україні почали проявлятися негативні наслідки світової фінансово-економічної кризи, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України (далі – Кабінет Міністрів) та Президентом України були прийнято значну кількість законів та нормативних актів підзаконного характеру. Якщо на первинних етапах розвитку кризових явищ їх переважна частина стосувалася значної кількості правовідносин (наприклад: Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо подолання фінансової кризи в Україні»; Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України») та мала загальний характер, то на наступних етапах функціонування кризи в нашій державі приймалися переважно нормативно-правові акти спеціального характеру, які стосувалися визначеного кола суспільних відносин, що потребувало державного втручання.

Першим спеціальним нормативно-правовим документом, що був повністю присвячений регулюванню відокремленого кола суспільних відносин стало Розпорядження Кабінету Міністрів від 10.12.2008 № 1566-р «Питання підприємств з виробництва первинного алюмінію та титану губчастого в період фінансово-економічної кризи» [5]. У цьому документі визначено порядок розрахування цін на електроенергію, використану підприємствами з виробництва первинного алюмінію та титану губчастого для технологічних потреб на період фінансово-економічної кризи. Розглядаючи дане положення, виникає запитання щодо тривалості фінансово-економічної кризи, що є визначальним при встановленні наведеного вище порядку. У нормативному акті немає ніякої прив'язки до будь-якого показника, що б свідчив про момент закінчення кризи і скасування спеціального режиму господарювання для відповідних підприємств.

Потребує також вдосконалення п.3 даного Розпорядження, що передбачає розстрочення заборгованості підприємства з виробництва титану губчастого перед енергопостачальною

компанією ВАТ «Запоріжжяобленерго» за спожити електросенергію, яка склалася на 1 вересня 2009 р. Якщо виходити з назви, то цей нормативний акт стосується усіх підприємств, що функціонують в сфері виробництва первинного алюмінію та титану губчастого. У той же час, наведений пункт стосується конкретного підприємства, яке має необхідність реструктуризації боргів перед ВАТ "Запоріжжяобленерго". На наше переконання, такі пільгові умови мали б застосовуватися до ширшого кола суб'єктів господарювання в даній сфері.

Ще одним спеціальним підзаконним нормативним актом, що був спрямований на подолання негативних наслідків кризових явищ в економіці виступає «Про затвердження плану невідкладних заходів щодо запобігання виникненню негативних наслідків для агропромислового комплексу, зумовлених впливом світової фінансової кризи» [6]. У цьому документі наведено перелік заходів, які необхідно здійснити в АПК для відвернення несприятливих наслідків кризових явищ. Серед основних слід виділити такі: забезпечення фінансування бюджетних програм підтримки розвитку підприємств агропромислового комплексу, стабілізація цін на внутрішньому ринку, формування стабілізаційного фонду палива для проведення сільськогосподарських робіт і т.д. Для кожного із завдань встановлено відповідні строки виконання, але якщо визначення можливостей кредитування банками підприємств агропромислового комплексу в період світової фінансової кризи передбачено на постійній основі, то посилення захисту внутрішнього ринку сільськогосподарської продукції із застосуванням методів нетарифного регулювання мало здійснюватися лише до 25 грудня 2008 р. На нашу думку, саме застосування нетарифних методів при здійсненні митної політики повинно бути пріоритетним та постійним з огляду на членство України в міжнародних торговельних організаціях (наприклад – СОТ/ГААТ), що виключає можливість застосування прямих тарифних обмежень при здійсненні імпортової політики.

Важливим, з огляду на місце будівельної галузі в економічній системі нашої держави, видається Закон України від 25.12.2008 № 800-VI «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [7], який було прийнято з метою стабілізації будівництва, підвищення платоспроможності населення, забезпечення реалізації житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, стимулювання розвитку будівельної та суміжних галузей в умовах світової фінансової кризи.

У ч.1 ст.1 передбачено шляхи подолання кризових явищ у будівельній галузі та житловому будівництві, зокрема: надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла шляхом сплати державою частини його вартості; отримання громадянами житла в оренду з викупом за рахунок власних коштів громадян та коштів державної підтримки; збільшення статутних капіталів державних банків та Державної іпотечної установи для надання кредитів на завершення будівництва багатоквартирних житлових будинків і т.д.

Слід акцентувати увагу, що в даному переліку основна увага приділена відновленню житлового будівництва. У той же час, жодного пункту не приділено стимулюванню розвитку будівельної галузі (про що йдеться в назві Закону та його преамбулі), підприємства якої здійснюють виробництво будівельних матеріалів, що відіграють вагомий роль при формуванні кошторису будівельних робіт. У даному аспекті доречним виступає доповнення п. 1 ст. 1 аналізованого Закону переліком заходів, які сприятимуть відновленню будівельної галузі від наслідків економічної кризи. Серед таких заходів можна виділити: надання підприємствам, що функціонують в будівельній сфері, пільгових кредитів на оновлення основних засобів, технічне переснащення виробничих процесів та компенсацій процентної ставки за цими кредитами; стимулювання виробництва будівельних матеріалів та конструкцій, що імпортуються в Україну; спрощення та пришвидшення проходження реєстраційно-дозвільних та погоджувальних процедур будівельними організаціями при взаємодії з контролюючими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Положення статті 4 названого Закону регулюють суспільні відносини, що стосуються державної підтримки будівництва доступного житла. У ч. 2 цієї статті передбачено, що державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30 відсотків вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або наданні пільгового іпотечного житлового кредиту в уповноваженому банку. Ми надаємо більшу перевагу другому варіанту такої підтримки, а саме – наданні пільгового іпотечного житлового кредиту в уповноваженому банку. Хоча в даному випадку необхідним є певне коригування наведеного нормативного положення, адже встановлення законодавцем можливості участі в даній програмі лише уповноваженому банку не обґрунтовано знижує рівень ефективності таких заходів, адже передбачає обмежене коло фінансово-кредитних установ, які зможуть забезпечу-

вати державну політику підтримки будівництва доступного житла. На нашу думку, для усіх комерційних банків повинні бути встановлені чіткі критерії, за дотримання яких той чи інший банк зможе бути учасником у процесі надання пільгового іпотечного житлового кредиту. Саме тому, ч. 1 ст. 4 Закону України слід викласти в такій редакції: «Державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30 відсотків вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або наданні пільгового іпотечного житлового кредиту в комерційному банку, що відповідає встановленим критеріям». Така зміна значним чином розширить можливості для конкуренції між банками і дозволить створити більш сприятливі умови для залучення пільгових іпотечних житлових кредитів в сферу житлового будівництва.

Вартим аналізу, на нашу думку, виступають норми Указу Президента від 22.06.2009 № 466/2009 «Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи» [8], що має на меті стимулювання розвитку підприємництва в Україні як важливого фактора соціальної та економічної стабільності держави в умовах фінансово-економічної кризи, для забезпечення реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність. У нормах даного нормативного акту передбачено здійснення органами державної влади відповідного переліку заходів підтримки розвитку малого та середнього підприємництва. Увагу привертає підпункт 3 пункту 1 Указу, що встановлює шляхи підтримки експортної діяльності малих і середніх підприємств.

Вважаємо цей напрямок підтримки надзвичайно актуальним та пріоритетним в умовах функціонування кризових явищ, коли ринкова кон'юнктура всередині країни не сприяє розширенню виробництва. Відповідно, перспективним виступає вихід на зарубіжні ринки з конкурентоспроможною продукцією.

Згідно норм Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні, одним з головних завдань державної політики в цій сфері виступає створення умов для розвитку малого підприємництва у виробничій сфері (Розділ II) [9]. Відповідно, основний акцент у державному стимулюванні малого підприємництва повинен бути зміщений на створення відповідних сприятливих умов для такої діяльності. Саме тому, підтримуючи експортну діяльність малих і середніх підприємств, Кабінету Міністрів необхідно також здійснювати формування розвинутої інфраструктури малого та середнього підприємництва: бізнес-центрів та центрів роз-

витку малих та середніх підприємств, навчальних центрів з підготовки та перепідготовки спеціалістів для роботи на таких підприємствах, системи підготовки підприємців-початківців. Вважаємо, що перелік таких заходів повинен бути включений до підпункту 3 пункту 1 Указу Президента «Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи».

Крім цього, зміни також потребує абзац 3 підпункту 3 пункту 1 цього Указу, де йдеться про необхідність вдосконалення інформаційного забезпечення малих і середніх підприємств щодо здійснення експортної діяльності. Ми переконані, що в даному випадку необхідним є комплексне інформаційне забезпечення щодо експортної діяльності, де особливо слід наголосити на відповідних реєстраційно-дозвільних процедурах. Таким чином, наведену норму слід викласти в такій редакції: «створити централізовану систему надання малим і середнім підприємствам інформаційної та консультативної підтримки з питань експортної діяльності та відповідних реєстраційно-дозвільних процедур».

Отже, проаналізувавши точки зору вітчизняних та зарубіжних науковців, а також здійснивши розгляд чинних наразі спеціальних нормативно-правових актів, що були прийняті з метою протидії негативним наслідкам економічної кризи в різних сферах суспільних відносин, можемо зробити наступні висновки.

Нові вимоги глобального розвитку фінансово-економічної сфери створюють перед Україною низку проблем, що потребують термінового вирішення. Однією з таких проблем стала економічна криза, що завдала значних негативних наслідків вітчизняній системі господарювання. У таких умовах від держави очікується здійснення відповідних заходів реагування, що будуть спрямовані на протидію руйнівному впливу кризи та посткризове відновлення соціально-економічної сфери. Такі заходи повинні здійснюватися в межах антикризового адміністративно-правового регулювання, невід'ємною складовою якого виступає ефективне нормативне забезпечення. Саме спеціальні законодавчі та підзаконні акти становлять основу антикризового регулювання, а тому їх прийняття й реалізація являють собою ключовий елемент всього державно-владного впливу на суспільні відносини в наведеній ситуації. У ході здійсненого в статті аналізу, було встановлено, що чинна система спеціальних нормативних актів, які становлять собою правову основу антикризового адміністративно-правового регулювання, потребує наразі вдосконалення та врахування сучасних вимог.

Більше того, наразі неохопленими нормами спеціальних правових актів в аспекті протидії наслідкам фінансово-економічної кризи, залишаються такі галузі економічної системи України як: промисловість (спеціальний Закон України [10] був визнаний Конституційним Судом неконституційним); розподілення електроенергії, газу та води; торгівля; транспорт та зв'язок; освіта. Слід зазначити, що наведені вище галузі є системо-утворюючими в економіці нашої країни, а тому ігнорування відповідних проблем, що викликані наслідками фінансово-економічної кризи, може спричинити ще триваліше перебування України в умовах кризового стану економіки.

### *Література*

1. *Рижков М.М.* Антикризова діяльність корпорацій під час надзвичайних ситуацій / М. Рижков, В. Зінченко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2009. – №84 (Частина 1). – С. 291-296.

2. *Четвериков В.С.* Административное право. Серия «Высшее образование» / В.С. Четвериков. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. - 512 с.

3. *Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки: затвержені Апаратом Верховної Ради 01.06.2006* // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [gska2.rada.gov.ua/site/zak\\_rules.rtf](http://gska2.rada.gov.ua/site/zak_rules.rtf)

4. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

5. *Питання підприємств з виробництва пер-*

винного алюмінію та титану губчастого в період фінансово-економічної кризи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 № 1566-р // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1566-2008-%F0>.

6. *Про затвердження плану невідкладних заходів щодо запобігання виникненню негативних наслідків для агропромислового комплексу, зумовлених впливом світової фінансової кризи: Розпорядження Кабінету Міністрів від 17.12.2008 № 1565-р* // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1565-2008-%F0>.

7. *Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25.12.2008 № 800-VI* // Відомості Верховної Ради України – 2009 – № 19 – Ст. 257.

8. *Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи: Указ Президента України від 22.06.2009 № 466/2009* // Офіційний вісник Президента України – 2009 – №19 – Ст.630.

9. *Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні: Закон України від 21.12.2000 № 2157-III* // Відомості Верховної Ради України – 2001 – №7 – Ст.35.

10. *Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості: Закон України від 18.12.2008 № 694-VI* // Відомості Верховної Ради України – №16 – Ст.219.

### **В.Б. Крикун**

Совершенствование специального законодательства в сфере антикризисного административно-правового регулирования экономики Украины.

Автором проведено исследование системы специальных нормативно-правовых актов законодательного и подзаконного характера, нормы которых составляют правовую основу антикризисного административно-правового регулирования. Проанализированы специальные нормативные акты в данной сфере, предложены и обоснованы предложения относительно их усовершенствования.

### **V.B. Krykun**

The improvement of the special legislation in the sphere of anti-crisis administrative-legal regulation of the economy of Ukraine.

The author has carried out a research of the special normative acts (both legislative and subsidiary nature) the norms of which constitute the legal basis for administrative and legal anti-crisis regulation. The author has analyzed special normative acts in this sphere, and also has proposed and justified a list of proposals for their improvement.