

УДК 340.132.8

ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЕКСПЕРИМЕНТІВ В УКРАЇНІ

TO THE QUESTION OF THE LEGAL PROVISION OF PUBLIC EXPERIMENTS IN UKRAINE

Путренко О.В.,

*здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
старший викладач кафедри управління
Севастопольської філії
Московського державного університету імені М.В. Ломоносова*

В Україні практика застосування державного експерименту надзвичайно широка, але цей інститут ще не має універсального нормативного закріплення в законодавчих актах в якості методу отримання науково обґрунтованої інформації, що не дозволить йому зайняти міцну позицію в системі розробки державної стратегії. У статті обґрунтовується необхідність прийняття Закону України «Про державний експеримент в Україні», дається перелік ключових положень, які повинні увійти в законодавчий акт.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, державне управління, державний експеримент, етапи експерименту, реєстр державних експериментів.

В Украине практика применения государственного эксперимента чрезвычайно широка, но этот институт еще не имеет универсального нормативного закрепления в законодательных актах в качестве метода получения научно обоснованной информации, что не позволяет ему занять прочную позицию в системе разработки государственной стратегии. В статье обосновывается необходимость принятия Закона Украины «О государственном эксперименте в Украине», дается перечень ключевых положений, которые должны войти в законодательный акт.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, государственное управление, государственный эксперимент, этапы эксперимента, реестр государственных экспериментов.

In Ukraine, the practice of application of state of the experiment is very broad, but this institution has not yet universal normative regulation in the legislation as a method of obtaining the evidence available, that does not allow him to take a strong position in the system of development of national strategy. The article substantiates the necessity of adopting the Law of Ukraine «On the state experiment in Ukraine», provides a list of key provisions that should be a legislative act.

Key words: legal act, public administration, public experiment, stages of the experiment, the register of public experiments.

Постановка проблеми. Державне управління – надзвичайно важлива сфера реалізації державної влади. Останнім часом рівень організуючого впливу публічної влади на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу демократичної, соціальної, правової держави.

Стан дослідження. Питанням державно-правових експериментів не приділено належної уваги в науковій літературі. Вони стали об'єктом у поодиноких дослідженнях фахівців у галузі державного управління, регіональної політики, зокрема у статтях А.П. Купріяна, В.В. Лазарева, О.Ю. Лялюк, П.С. Мельника Р.В. Рывкиной, А.Ф. Ткачука, Б.Ф. Усманова. Таке упущення є необґрунтованим.

Метою статті є визначення поняття і ознак державно-правового експерименту, його місця і нормативно-правового забезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи державні програмні документи, можна зробити висновок про те, що на даний момент в Україні відсутнє узагальнене нормативно-правове закріплення інституту державного експерименту.

У відповідності до норм, встановлених в Господарському Кодексі України, у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну), поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів різних суспільних верств, а також населення в цілому.

Поняття «економічна стратегія» законодавець формулює як обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу, спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту.

Економічна тактика формулюється як сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку економіки [1].

Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Законодавець не враховує обов'язковість попередньої апробації рішень, що приймаються в рамках програм економічного і соціального розвитку.

В соціально-економічній сфері держава розробляє стратегію розвитку практично в усіх галузях суспільного життя, яка ґрунтується на показниках прогнозних документів економічного і соціального розвитку, знаходить своє відображення в програмних документах різного рівня.

Виходячи із загальної концепції експерименту, під якою розуміється метод отримання науково обґрунтованої інформації, при якому штучно створюється певна ситуація впливу будь-якого фактора на досліджуваний об'єкт і здійснюється спостереження за його поведінкою в нових умовах [2], можна зробити висновок про те, що інститут державного експерименту логічно вписується в загальну концепцію розробки державних програм розвитку, так як покликаний підтвердити або спростувати правильність рішення, прийнятого на підставі прогнозу і відбитого в програмному документі.

Незважаючи на те, що в Україні практика застосування державного експерименту надзвичайно широка, що знаходить підтвердження у величезній

кількості нормативно-правових актів, присвячених проведенню експериментів у різних галузях, цей інститут ще не має універсального нормативного закріплення в законодавчих актах в якості методу отримання науково обґрунтованої інформації, що не дозволяє йому зайняти міцну позицію в системі розробки державної стратегії.

Зіставивши поняття «соціальний експеримент» і «державний експеримент», екстраполюючи технологічну матрицю – алгоритм соціального експерименту, запропонований С.А. Яцкевичем [3], на поняття «державний експеримент», можна дійти висновку про те, що законодавчого закріплення потребує цілий комплекс етапів проведення державного експерименту, які є універсальними та характерними для будь-якого державного експерименту, отже, можуть бути закріплені у Законі України «Про державний експеримент в Україні».

Враховуючи той факт, що для реалізації соціальної політики, виконання цільових програм економічного і соціального розвитку держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, серед яких особливе місце займає державне замовлення, в контексті Закону України «Про державний експеримент в Україні» особливе місце необхідно відвести цьому інституту.

Як правило, державний експеримент здійснюється за рахунок коштів державних і місцевих бюджетів. Необхідно в рамках Закону України «Про державний експеримент в Україні» передбачити статус і повноваження, а також відповідальність замовника і виконавця для проведення експерименту. Крім того, законом повинні бути сформульовані засади та загальний порядок формування державного замовлення на проведення державного експерименту.

На наш погляд в зміст Закону України «Про державний експеримент в Україні» має увійти наступне:

1. Визначення державного експерименту, яке можна сформулювати як встановлений законом процес випробування управлінського рішення з метою отримання науково обґрунтованої інформації щодо сформульованої проблеми, що здійснюється уповноваженим органом державної влади на підставі державного замовлення у встановленому законом порядку.

2. Принципи здійснення державного експерименту:

- принцип цілісності, який забезпечується розробленням концепції проведення державного експерименту на підставі узгодженості з прогнозними та програмними документами економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди і на більш тривалий період;

- принцип об'єктивності, який полягає в тому, що концепція державного експерименту розробляється на основі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- принцип науковості, який забезпечується розробленням концепції державного експерименту, підбиттям його підсумків і розробкою рекомендацій на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі експериментування;

- принцип гласності, який полягає в тому, що як концепція експерименту, так і результати його проведення є доступними для громадськості, що забезпечується законодавчо закріпленою процедурою інформування;

- принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення і здійснення державного експерименту в рамках своїх повноважень;

- принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення і проведення державного експерименту, виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

3. Місце державного експерименту в системі розробки програм державного розвитку.

4. Процес здійснення державного експерименту, який включає в себе наступні етапи:

- висунення ідеї, обґрунтування, побудова гіпотези (наукове припущення);

- розробка моделі експерименту:

- визначення критеріїв оцінки експерименту (перевірка гіпотези);

- виділення залежного фактора (групи наслідків);

- виділення фактора, що визначає експериментальну ситуацію (незалежної змінної);

- визначення умов експерименту;

- розробка програми експерименту;

- вибір і підготовка об'єкта і суб'єкта експерименту;

- розробка конкретного плану дій;

- державна реєстрація експерименту;

- реалізація програми:

- створення експериментальної ситуації;

- рішення експериментальних завдань;

- накопичення досвіду;

- вимірювання (порівняльний аналіз) незалежної і залежних змінних в динаміці;

- контроль і коригування;

- фіксація закінчення експерименту і його підсумків;

- осмислення і теоретична інтерпретація результатів;

- реєстрація результатів експерименту та їх оприлюднення;

- розробка рекомендацій щодо програми економічного і соціального розвитку.

5. Повноваження органів державної влади щодо розробки, узгодження, державної реєстрації державного експерименту, а також по здійсненню контролю за його проведенням.

6. Процедура формування заключного звіту та узагальненого висновку по результатам проведення

експерименту, а також повноваження органів державної влади щодо здійснення цих дій.

7. Повноваження державного замовника щодо замовлення державного експерименту, а також особливості здійснення державного замовлення в даному випадку. Також необхідно встановити: в якому обсязі використовуються кошти місцевих бюджетів, якщо експеримент здійснюється з ініціативи органів місцевого самоврядування.

8. Процедура інформування про результати експерименту і реєстрації проведення державного експерименту.

9. Визначення кола відповідальних за проведення експерименту осіб, а також встановлення відповідальності за порушення законодавства, що регулює проведення державного експерименту.

Зокрема, необхідно перебачити відповідальність за:

- порушення термінів підготовки програми експерименту;

- порушення процедури погодження програми експерименту;

- порушення строків інформування вищестоящих органів і громадськості про проведення експерименту і його результати;

- ненадання звіту про проведення експерименту.

10. Створення єдиного реєстру державних експериментів, а також порядок його ведення, структуру, орган, на який будуть покладені повноваження щодо його ведення.

Необхідно враховувати той факт, що в процесі здійснення державного експерименту змін піддається безліч нормативно-правових актів, що мають відношення до формування і використання державного бюджету.

В цьому контексті використання електронної бази даних по проведенню державних експериментів також буде сприяти як здійсненню моніторингу внесення змін у законодавство, так і аналізу функціонування норм законодавства в цілому, а також допоможе проаналізувати ефект від внесених змін.

Особливу увагу слід приділити тому факту, що державний експеримент здійснюється не в незалежному середовищі, отже, його здійснення буде мати реальні наслідки для тієї частини суспільства, яка піддається експерименту. Право на прийняття рішення про здійснення експерименту мають виключно органи державної влади. У частині, присвяченій прийняттю рішення про здійснення експерименту та його узгодженню, повинен міститися порядок здійснення цих процедур, а також вичерпний перелік органів які погоджують і контролюють експеримент.

Істотною допомогою в розробці порядку здійснення державного експерименту може надати практика впровадження державних цільових програм, однак важливо пам'ятати, що державні цільові програми є комплексом взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення проблем, у той час як експеримент – це спосіб перевірки передбачуваного шляху вирішення проблеми. У цьому контексті державні цільові програми можна розглядати як спосіб реалізації на практиці успішного експерименту.

Аналіз отриманих результатів є дуже важливим етапом, так як на даний момент практично відсутнє законодавче закріплення правил та порядку фіксації результатів проведених державних експериментів. З метою оптимізації роботи аналітичних служб, які вивчають результати впровадження експериментів, а також подальшого планування по здійсненню реформ і державних цільових програм, можливе створення єдиної електронної бази даних, що містить статистику та узагальнений висновок про результати застосування експерименту як у державному масштабі, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

На підставі викладеного можна зробити **висно-**

вок про те, що в рамках нормативно-правового забезпечення проведення державних експериментів в Україні необхідно прийняти закон «Про державний експеримент в Україні».

Враховуючи широку сферу застосування інституту державного експерименту, закон швидше буде носити загальний характер, а в кожному конкретному випадку будуть розроблятися і прийматися спеціальні нормативно-правові акти, які регулюватимуть проведення конкретного експерименту (прикладом може служити Закон України «Про проведення економічного експерименту щодо державної підтримки суднобудівної промисловості» [4]).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
2. Методи державного управління. Редакція сайту 080504.ru. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://080504.ru>.
3. Яцкевич С.А. Соціальний експеримент і наукове управління суспільством. – Мінськ, 1984. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vertrana.ru/ppinf01_17.php.
4. Закон України «Про проведення економічного експерименту щодо державної підтримки суднобудівної промисловості» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5209-17>.