

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КРАВЦОВА Тетяна Миколаївна

УДК 351.824.1

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право
і процес; фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

Науковий консультант –

доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України,
Бандурка Олександр Маркович,
Верховна Рада України,
народний депутат

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Остапенко Олексій Іванович,
Кримський юридичний інститут
Національного університету внутрішніх
справ, ректор

доктор юридичних наук, доцент
Левченко Катерина Борисівна,
Міжнародна правозахисна
жіноча організація “Ла-Страда”,
президент

доктор юридичних наук, професор
Тищенко Микола Маркович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри адміністративного
права

Провідна установа -

Національна академія державної
податкової служби України,
кафедра адміністративного права і
адміністративної діяльності, Державна
податкова адміністрація України
(м. Ірпінь)

Захист відбудеться “__” листопада 2004 року о 9-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ за адресою 61080, м.Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою 61080, м.Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розіслано “__” жовтня 2004 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Т.В.Каткова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова державності в Україні та формування ринкових відносин супроводжується ускладненням процесів у соціальній, економічній і політичній сферах суспільного розвитку. За таких умов важлива роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається втілення в життя конституційних принципів свободи особи, приватної власності, підприємництва, справедливості, гуманізму, що є головною умовою формування ринкової економіки, громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави. Важливе місце у забезпеченні цих вимог має державне регулювання господарської діяльності.

Впровадження в Україні концепції адміністративної та регуляторної реформи передбачають зміну пріоритетів державного впливу на господарські відносини, що диктується умовами суспільного розвитку. Комплексне здійснення цих реформ має радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один із визначальних чинників економічних і соціальних реформ, стати вагомим імпульсом активізації підприємництва і прогресу економіки країни в цілому, а, значить, сприяти підвищенню добробуту населення. Наскільки ці зміни будуть обґрунтовані і виважені на науковому рівні, буде залежати становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя і соціальної стабільності.

Питання взаємовідносин держави і суб'єктів господарювання різних форм власності певною мірою розглядалися економістами, теоретиками права, державознавцями, адміністративістами, філософами, соціологами. Вагомий внесок у розробку даної проблеми внесли В.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, Г.В.Атаманчук, В.Г.Афанасьєв, О.М.Бандурка, Л.В.Барінова, Д.Н.Бахрах, І.Л.Бачіло, Ю.П.Битяк, М.Вебер, Т.Верлен, Ж.Ведель, М.Вітке, С.Т.Гончарук, А.Н.Горницький, В.М.Горшенєв, Є.В.Додін, І.Я.Дюрягін, В.В.Зуй, Г.Емерсон, В.І.Кноррінг, Л.В.Коваль, Ю.М.Козлов, В.К.Колпаков, В.В.Копейчиков, А.П.Коренєв, А.П.Клюшніченко, Л.Т.Крищенко, Б.М.Лазарєв, К.Б.Левченко, І.В.Мар'янов, Б.З.Мільнер, Д.М.Овсянко, О.І.Остапенко, В.Ф.Опришко, Р.С.Павловський, В.Б.Пастухов, І.М.Пахомов, О.В.Пикулькин, В.М.Попович, Г.Х.Попов, О.П.Рябченко, В.М.Самсонов, Н.О.Саніахметова, В.Ф.Сіренко, А.Селіванов, Ю.Н.Старілов, М.С.Студенікіна, Ю.О.Тихоміров, М.М.Тищенко, А.Файоль, О.Ф.Фрицький, В.В.Цветков, В.С.Чіркін, А.Черч, В.М.Шаповал, Ю.С.Шемшученко, Е.В.Шоріна, Л.П.Юзьков, В.А.Юсупов, О.М.Якуба та інші.

Завдяки доробку цих вчених створені теоретико-методологічні принципи державного управління, у тому числі й в економічній сфері. Разом з тим проблеми правового забезпечення державного регулювання в сфері господарської діяльності є новими для України і потребують фундаментальних досліджень. Ринкова орієнтація реформування народного господарства України із запровадженням форми приватної власності потребує вирішення багатьох актуальних правових питань щодо підвищення ефективності діяльності всіх

органів державного управління у сфері господарської діяльності, виходячи з потреб адміністративно-правової та регуляторної реформи.

Нерозробленість на науковому рівні цих питань, неврегульованість багатьох аспектів участі держави у господарській сфері в умовах різноманіття суб'єктів господарювання різних форм власності, неузгодженість нормативних актів, наявність спірних проблем функціонування системи державного регулювання в сфері господарювання і зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження виконане відповідно п.п.10.5, 10.17 Тематики пріоритетних напрямків дисертаційних досліджень на період 2001-2005 р.р., затверджених Наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002р., і п.10.5 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на 2001-2005 р.р. Крім того, проблематика дисертації узгоджується з основними напрямками реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” №810/98 від 22 липня 1998р., та Концепції єдиної державної регуляторної політики в сфері підприємництва, затвердженої Указом Президента України “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики в сфері підприємництва” № 89/2000 від 22 січня 2000 р. Дослідження виконане відповідно п.п.10.5, 10.17 Тематики пріоритетних напрямків дисертаційних досліджень на період 2001-2005 р.р., затверджених Наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002р., і п.10.5 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на 2001-2005 р.р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ та практичної реалізації органами виконавчої влади та місцевого самоврядування державної регуляторної політики у сфері господарювання виробити правову теорію державного регулювання господарської діяльності як окремого інституту адміністративно-господарського права, сформулювати пропозиції щодо підвищення результативності та ефективності регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в зазначеній сфері.

Відповідно до поставленої мети дисертаційного дослідження в роботі необхідно вирішити такі завдання:

- визначити місце підгалузі адміністративно-господарського права та її окремого правового інституту державного регулювання господарської діяльності в системі адміністративного права;
- визначити публічно-правові засади забезпечення господарського порядку в умовах різноманіття суб'єктів господарювання різних форм власності;
- розкрити призначення державного регулювання у демократичному суспільстві з ринковою, соціально орієнтованою економікою, його сутність, а також функції регуляторної діяльності держави;
- з'ясувати місце та роль регулювання як функції державного управління, систему регуляторних органів, їх функціональне призначення та

- правовий статус щодо здійснення функції регулювання в сфері господарювання;
- визначити співвідношення державного регулювання та державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, проаналізувати взаємний вплив цих соціальних явищ та залежність правового забезпечення державного регулювання в сфері господарювання від засад єдиної державної регуляторної політики;
 - розкрити особливості правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності у зарубіжних країнах, його організаційні методи, форми, а також правові принципи здійснення;
 - з'ясувати адміністративно-правову природу державного регулювання та роль права у його забезпеченні, розглянути основні принципи та конституційні положення, що лежать в основі правової регламентації регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання;
 - охарактеризувати правові джерела, які регулюють методи і форми державного регулювання в господарській сфері;
 - проаналізувати правові процедури регулювання господарської діяльності органами виконавчої влади, динаміку та перспективи удосконалення їх правового забезпечення в ракурсі регуляторної реформи в сфері господарювання;
 - визначити місце і роль Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва в системі державного регулювання господарської діяльності;
 - визначити перспективи розвитку системи законодавства України щодо здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування регулювання господарської діяльності в умовах впровадження державної регуляторної політики та розвитку різноманітних форм власності;
 - виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення організаційного та правового забезпечення впровадження органами виконавчої влади та місцевого самоврядування засад державної регуляторної політики з метою підвищення ефективності їх регуляторної діяльності в сфері господарювання.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються під час здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики в сфері господарювання, а *предметом* – організація і здійснення державного регулювання господарської діяльності, зміст і напрямки розвитку правової регламентації системи регуляторних органів, теоретико-методологічні засади, нормативно-правові основи та процедури застосування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування методів і форм державного регулювання в сфері господарювання.

Методи дослідження. У вирішенні зазначених завдань використовувалися загальнотеоретичні і спеціально-наукові методи пізнання. Основним серед сукупності цих методів, що використовувалися при написанні дисертації, був формально-догматичний (спеціально-юридичний) метод. За допомогою цього методу досліджувалась адміністративно-правова природа регуляторної діяльності органів виконавчої влади, здійснювалася зовнішня наукова обробка правового матеріалу.

У процесі дослідження також широко використовувалися окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність і особливості державного регулювання господарської діяльності. Методи класифікації, групування, системний, структурно-функціональний застосовано для визначення видів правових методів та форм регуляторної діяльності органів виконавчої влади, вивчення структурно-функціонального аспекту діяльності Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. За допомогою нормативно-порівняльного аналізу з'ясувалось закономірне і випадкове, загальне і особливе у змісті правових явищ, пов'язаних із здійсненням державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. Статистичний, структурно-логічний та компаративний методи використовувалися для визначення напрямків удосконалення теоретико-правових засад і практики регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в цілому і окремих її методів і форм.

Теоретичні висновки дисертації ґрунтуються на наукових розробках з філософії, теорії держави та права, адміністративного права, теорії державного управління, господарського права, економічної теорії та теорії державного регулювання економіки. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на приписах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають правові засади регуляторної діяльності державних інституцій в сфері господарювання. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід яких щодо правової регламентації державного регулювання господарської діяльності може бути використано в Україні. Інформаційну і емпіричну основу дослідження становлять також узагальнення практики регуляторної діяльності органів виконавчої влади, зроблені Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням адміністративно-правових засад реалізації державної регуляторної політики у сфері господарювання. В результаті проведеного дослідження обґрунтовується існування адміністративно-господарського права як окремої підгалузі адміністративного права, вироблено правову теорію державного регулювання господарської діяльності як правового інституту цієї підгалузі, сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- удосконалено визначення характеру суспільних відносин, що виникають між органами публічної влади в особі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання, як адміністративно-правового;
- уточнено зміст адміністративної діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в сфері господарювання та сформульовано її авторське визначення як адміністративно-господарської діяльності;
- вперше обґрунтовано існування підгалузі адміністративно-господарського права в системі адміністративного права, норми якого регулюють

суспільні відносини, пов'язані з публічно-владними повноваженнями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання;

- змістовно поглиблена характеристика державного регулювання господарської діяльності як специфічного виду державної діяльності, органічної функції державного управління;

- вперше визначено місце правового інституту державного регулювання господарської діяльності як елемента адміністративно-господарського права, норми якого регулюють суспільні відносини, що виникають між органами публічної влади та суб'єктами господарювання з приводу здійснення першими функцій регулювання господарської діяльності;

- уточнено зміст суспільного призначення та сутності державного регулювання, його спрямованість на забезпечення публічних інтересів у сфері господарської діяльності;

- дістало подальший розвиток теоретичне обґрунтування значення правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності, яке полягає у створенні законодавчої основи для реалізації основних функцій регулювання у сфері господарювання: а) функції забезпечення соціальної спрямованості економіки; б) функції забезпечення економічної безпеки суспільства і держави; в) функції стимулювання суспільно-важливих видів господарської діяльності;

- сформульовано авторське визначення сутності державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності як запровадження нових методологічних і практичних підходів до оптимізації, послідовності, передбачуваності і стабільності регуляторних відносин між державою і суб'єктами господарювання шляхом їх законодавчого закріплення;

- вперше регуляторна діяльність органів виконавчої влади у сфері господарювання проаналізована з точки зору її адміністративно-правової природи, яка включає в себе: встановлення в законодавстві принципів, форм і методів регуляторної діяльності; регламентацію процедур державного регулювання господарської діяльності на законодавчому рівні; законодавче визначення засад державної регуляторної політики як головних основ для здійснення регулювання господарської діяльності з боку держави в особі її органів;

- подальший розвиток дістало визначення сутності та системи правових методів державного регулювання господарської діяльності, до яких віднесено загальні методи державного управління (переконання і примус) та спеціальні методи, зокрема: 1) методи забезпечення соціальної спрямованості економіки; 2) методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави; 3) методи стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності;

- удосконалено характеристику правових форм регуляторної діяльності органів виконавчої влади; вперше державний контракт визначено як правову форму державного регулювання, визначено особливості його правового регулювання;

- уточнено визначення ролі та місця Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва в системі державного регулювання

господарської діяльності як координаційно-контрольного органу, який здійснює міжвідомчі контрольно-наглядові функції за дотриманням принципів державної регуляторної політики у регуляторній діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, визначено структурно-функціональний аспект його діяльності;

- запропоновано авторське обґрунтування шляхів вирішення ряду організаційно-правових проблем впровадження засад державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, які стосуються процедури підготовки і прийняття регуляторних актів, забезпечення їх ефективності, залучення громадськості до регуляторної діяльності державних установ та інших проблем правового забезпечення регуляторної діяльності держави;

- вперше обґрунтовано положення щодо необхідності створення особливого правового режиму партнерства між державою і суб'єктами господарювання з метою оперативного вирішення ключових питань в сфері соціально-економічної політики;

- сформульовано ряд конкретних пропозицій та рекомендацій щодо покращення адміністративно-господарського законодавства, спрямованих на удосконалення організаційно-правових засад регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах впровадження регуляторної політики в сфері господарської діяльності, в тому числі щодо уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема, Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", проекту закону про дозвільну систему у сфері господарської діяльності;

- вперше зроблено висновок про те, що виникнення нових форм та методів адміністративної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання в умовах розвитку різних форм власності обумовлює необхідність проведення кодифікації адміністративно-господарської підгалузі адміністративного права шляхом розробки й прийняття Адміністративно-господарського кодексу України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що:

- у науково-дослідній сфері ці результати, які в сукупності становлять правову теорію державного регулювання господарської діяльності як правового інституту адміністративно-господарського права в системі адміністративного права, можуть бути основою для подальшої розробки проблем адміністративно-господарського права;

- у правотворчій сфері – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема, законів України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності в Україні", Господарського кодексу України, проекту Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", розробки Адміністративно-господарського кодексу України;

- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів

дозволить поліпшити практичну діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо державного регулювання господарської діяльності;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін “Адміністративне право”, “Господарське право”, “Підприємницьке право”, “Митне право”; за матеріалами дисертації здобувачем вже опубліковано у співавторстві підручник “Предпринимательское право Украины” та навчальний посібник “Митне право України”; положення дисертації використовуються також при читанні лекцій із зазначених дисциплін в Національному університеті внутрішніх справ, їх враховано у навчально-методичних розробках, підготовлених автором та за його участю;

- у правовиховній сфері – положення і висновки дисертації можуть бути використані у роботі з підвищення рівня правової культури населення, працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також суб’єктів господарської діяльності.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень загальної теорії права, науки адміністративного, господарського, підприємницького права, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано підручник “Предпринимательское право Украины” (здобувач розробив розділ 6 “Легалізація суб’єктів підприємництва”) (обсяг – 1 д.а.), навчальний посібник “Митне право України” (дисертант розробив розділ 5 “Митно-тарифне регулювання”) (обсяг – 1 д.а.) і розділ 9 “Порушення митних правил” (обсяг – 1,1 д.а.), статтю “Аналіз окремих норм Закону “Про державну податкову службу в Україні” щодо наявності передумов для вчинення корупційних дій” (здобувачем сформульовані недоліки законодавства України, що регулює правовий статус податкової міліції, визначено негативний вплив цих недоліків на взаємовідносини цього органу з суб’єктами господарювання). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднені дисертантом на більш ніж двадцяти міжнародних, Всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, „круглих столах”, таких, зокрема, як “Економічні проблеми виробництва та споживання екологічно чистої продукції АПК” (Суми, 1999р.); “Проблеми правового регулювання підприємницької діяльності на регіональному рівні” (Белгород, Росія, 2000р.); “Економічні та гуманітарні проблеми розвитку суспільства в третьому тисячолітті” (Рівне, 2000 р.); “Становлення правової держави: проблеми та шляхи вдосконалення правового регулювання” (Запоріжжя, 2000 р.); “Державне управління та місцеве самоврядування” (Харків, 2001 р.); “Юридична наука на перехресті століть” (Харків, 2001р.); “Проблеми, пов’язані із застосуванням законодавства щодо впровадження фінансових санкцій органами податкової служби” (Київ, 2001 р.); “Програма розвитку малого підприємництва. Нові можливості” (Київ, 2001 р.); “Вдосконалення процесу видачі ліцензій на

місцевому рівні” (Київ, 2001р.); “Сучасні проблеми управління” (Київ 2001р.); “Проблеми розвитку малого бізнесу. Тіньовий бізнес” (Харків, 2002 р.); “Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції” (Київ, 2003 р.); “Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу” (Київ, 2003 р.); “Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування” (Одеса, 2003 р.); “Фінансово-правова доктрина постсоціалістичної держави” (Чернівці, 2003р.); “Як забезпечити прозорість малого та середнього бізнесу” (Київ, 2003р.); “Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики” (Київ, 2003 р.); “Новий закон про перевірки суб’єктів господарювання органами контролю. Перспективи та реалії сьогодення” (Київ, 2003р.); “Адміністративне право в контексті європейського вибору України” (Київ, 2004р.), а також на Всеукраїнській нараді представників малого та середнього бізнесу (Київ, 2002 р.), Українській національній конференції з питань регіонального та місцевого економічного розвитку (Харків, 2003 р.) та парламентських слуханнях “Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу” (Київ, 2003 р.).

Автор був членом робочої групи з підготовки проекту Статуту територіальної громади міста Суми, з використанням результатів дослідження було підготовлено і направлено до Верховної Ради України пропозиції до багатьох проектів законів, в тому числі “Про основні засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності”, “Про внесення змін до Закону України “Про застосування електронних контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг при розрахунках зі споживачами в сфері торгівлі, громадського харчування та послуг”, “Про основні принципи державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні”, “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємства”, “Про внесення змін до Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”, Податкового кодексу України, Господарського Кодексу України. Результати дослідження використовувалися також під час розробки навчальних програм та інших методичних матеріалів з дисциплін “Підприємницьке право”, “Митне право”.

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені в індивідуальній монографії “Державна регуляторна політика в сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації” (Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 266 с.), в одному підручнику та навчальному посібнику (в складі колективів авторів), 25 наукових статтях, а також 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, поділених на підрозділи і пункти, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 456 сторінок. Список використаних джерел складається із 392 найменувань і займає 36 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтована актуальність теми дослідження, дана характеристика загального стану дослідження цієї теми у науковій літературі, визначені мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна одержаних результатів та їх теоретичне і практичне значення, виділений особистий внесок здобувача в їх одержання, наведені результати апробації основних положень дисертаційного дослідження, публікації та структура роботи.

У першому розділі – “**Теоретико-методологічні засади дослідження державного регулювання в сфері господарювання**” – визначається роль держави у господарських відносинах в умовах ринкової економіки, досліджуються публічно-правові засади забезпечення господарського порядку, суспільне призначення та сутність державного регулювання в сфері господарської діяльності, а також правові засади його організації в Україні, аналізується досвід правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності у зарубіжних країнах.

У першому підрозділі зазначеного розділу – “*Роль держави в сфері господарської діяльності в умовах ринкової економіки*” звертається увага на те, що з розвитком суспільства змінюються погляди на державу, її призначення, роль та завдання в господарській сфері. Захищаючи права і свободи своїх громадян, на перший план виступають завдання побудови демократичної, правової держави з соціально орієнтованою економікою, в якій органи влади спрямовують свою діяльність на примирення та захист окремих груп інтересів в господарській сфері суспільства. При цьому усі держави приділяють серйозну увагу забезпеченню публічних інтересів в сфері господарювання. Незважаючи на широкі гарантії свободи підприємницької діяльності, розвиток приватної та інших форм власності, держава суворо спостерігає за збереженням засад господарського порядку шляхом реалізації публічних інтересів у господарській сфері.

В умовах ринкової економіки змінюється роль держави в сфері господарювання, що підтверджується зміною змісту практичної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, за допомогою якої здійснюється державний вплив на господарські відносини (адміністративно-господарська діяльність). Це зумовлено об'єктивними процесами поступового утвердження в Україні правової держави та громадянського суспільства, а також проведенням регуляторної реформи в сфері господарювання. За цих умов держава все послідовніше виступає як суб'єкт політичної влади і помітно втрачає гіпертрофовану в колишньому радянському суспільстві роль безпосереднього господарюючого суб'єкта. В результаті держава залишає за собою лише здійснення функції регулювання та контролю за господарською діяльністю, а інші управлінські функції суб'єкти господарювання виконують самостійно відповідно до принципу свободи підприємницької діяльності. До того ж, обов'язком держави стає допомога суб'єктам господарювання реалізувати своє право займатися господарською та підприємницькою діяльністю, надаючи їм адміністративні послуги щодо державної реєстрації, ліцензування, патентування тощо.

Таким чином, між органами публічної влади, в особі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і суб'єктами господарювання виникають

відносини, які мають адміністративний характер, що обумовлюється, по-перше, тим, що в цих відносинах органи виконавчої влади та місцевого самоврядування не є суб'єктами, наділеними господарською компетенцією, а являють собою органи публічної влади, по-друге, їх діяльність в сфері господарювання (адміністративно-господарська діяльність) пов'язана з публічно-владними повноваженнями, а саме: з виконанням управлінських функцій щодо суб'єктів господарювання (регулюванням господарської діяльності та контролем за нею) та з наданням суб'єктам господарювання адміністративних послуг (ліцензування, патентування, реєстрація тощо). В дисертації ці відносини визначені як адміністративно-господарські.

У другому підрозділі – *“Публічно-правові засади забезпечення господарського порядку в умовах різноманіття суб'єктів господарювання різних форм власності”* – зазначається, що держава, визначаючи суспільну важливість адміністративно-господарських відносин та необхідність правового регулювання публічно-владних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання, встановлює публічно-правові засади забезпечення господарського порядку.

Проведений автором аналіз правового регулювання адміністративно-господарських відносин в Україні свідчить про те, що накопичення останнім часом чималої кількості правових норм щодо здійснення адміністративно-господарської діяльності потребує систематизації і дає підстави для виділення їх в окрему підгалузь в межах адміністративного права – адміністративно-господарського права.

Аналіз сучасної вітчизняної правової літератури показав, що проблема адміністративно-господарського права і його предмета вченими чітко не ставилася і тому не обговорювалася до останнього часу. Разом з тим, зарубіжний досвід свідчить про те, що в Австрії, Швейцарії, Німеччині та Європейському Союзі в цілому, а також в азіатській правовій системі господарсько-адміністративне право розвивається як самостійна галузь права.

До числа критеріїв функціонування адміністративно-господарської підгалузі в межах адміністративного права в Україні відноситься зацікавленість держави в необхідності самостійного і відокремленого правового регулювання публічно-владних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності, з метою гарантування прав і свобод суб'єктів господарювання та інших суб'єктів ринку в умовах розвитку різноманітних форм власності та впровадження засад державної регуляторної політики. Тому пропонується у майбутньому розробити Адміністративно-господарський кодекс України на базі чинних законів, що регулюють адміністративно-господарські повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В роботі аналізуються норми адміністративно-господарського права, на підставі чого зроблений висновок про те, що їх можна згрупувати у систему, в межах якої викремити самостійні правові інститути: державного регулювання господарської діяльності; контролю за діяльністю суб'єктів господарювання; адміністративних послуг для суб'єктів господарської діяльності; управління

господарською діяльністю в державному секторі економіки; управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки. При цьому зазначається, що найбільш науково недослідженою в межах адміністративно-господарського права залишається проблема правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності, теоретичне обґрунтування якої дозволить визначити місце цього правового інституту.

У третьому підрозділі – *“Сутність і призначення державного регулювання господарської діяльності у демократичному суспільстві з соціально орієнтованою ринковою економікою”* – звертається увага на те, що проблему державного регулювання досліджували представники багатьох суспільних наук: економісти, соціологи, юристи тощо. Розглядаючи явище державного регулювання, дослідники характеризують його в різних аспектах, з різних точок зору на сутність і призначення державного регулювання в господарській сфері. Більшість авторів розглядає його як одну із функцій діяльності органів держави або відносять до методу управління, вбачаючи у регулюванні лише певний спосіб діяльності і можливість впливу за його допомогою на поведінку відповідного суб'єкта господарської діяльності. В юридичній літературі регулювання здебільшого розглядають як функцію державних органів, хоча є праці, в яких він виступає як правова форма, як метод діяльності державних органів чи правовий режим господарської діяльності. І все ж варто відзначити, що у наукових дослідженнях, присвячених функціональній характеристиці органів державної влади, більшість авторів одноставні щодо існування такої функції органів державної влади, як регулювання.

В науці адміністративного права регулювання розглядається здебільшого як функція державного управління, яка в тій чи іншій мірі властива діяльності будь-якого органу державної влади. Виходячи з розуміння суті регулювання у сфері управління як упорядкування дій об'єкта управління та спрямування його поведінки на виконання певної мети, регулювання є конкретним самостійним видом роботи. Функція регулювання в державному управлінні полягає у встановленні та забезпеченні загальних правил поведінки (діяльності) об'єкта управління, а також їх коректуванні у залежності від умов, що змінюються. За допомогою функції регулювання створюються умови для нормальної діяльності та функціонування об'єкта державного управління, підтримується його розвиток у певних межах шляхом встановлення економічних, правових та інших нормативів. Така специфічність призначення регулювання і дає змогу виокремити його серед інших функцій управління.

Визначаючи суспільне призначення державного регулювання, в дисертації зазначається, що воно криється у повсякденному виконанні державними органами функцій, які організують окремі державно-регуляторні процеси з метою забезпечення правового господарського порядку в країні. У роботі виокремлюються і аналізуються три головні функції державного регулювання в сфері господарювання: функція забезпечення соціальної спрямованості економіки; функція забезпечення економічної безпеки суспільства і держави; функція стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності.

У четвертому підрозділі – “Правові засади організації державного регулювання господарської діяльності в Україні” – зазначається, що в умовах побудови ринкових відносин роль державного управління і регулювання як його важливої функції значно зростає. Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, зміст господарського порядку. Відповідно до нових умов здійснення адміністративно-господарської діяльності “правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб’єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність...” (ст. 5 Господарського Кодексу України). У зв’язку з цим постало питання про призначення регулювання як функції державного управління, притаманна адміністративно-господарській діяльності, та про виділення її в окрему самостійну функцію.

Виходячи з того, що державна влада як здатність держави приймати обов’язкові рішення та домагатися їх виконання, явище цілісне, регулювання як функція державного управління реалізується через усю систему представницьких та виконавчих органів державної влади на основі конституційного принципу розподілу компетенцій законодавчої та виконавчої влади взагалі. Відповідно до норм статей 85, 92 Конституції України, Верховна Рада України визначає засади внутрішньої та зовнішньої економічної політики і затверджує загальнодержавні програми економічного розвитку, крім того виключно законами України, які приймає Верховна Рада України, визначаються засади використання природних ресурсів, правовий режим власності, правові засади і гарантії підприємництва, правила конкуренції, норми антимонопольного регулювання, організація і діяльність органів виконавчої влади, система оподаткування, податків і зборів, засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків тощо. Тобто, в процесі державного регулювання в сфері господарювання законодавчий орган приймає необхідні рішення – закони, а виконавчі органи влади зобов’язані реалізовувати їх шляхом прийняття підзаконних актів. Такий розділ повноважень між цими органами дозволяє говорити про обсяг застосування функції регулювання органами законодавчої та виконавчої влади, конкретизувати сферу використання регулювання у державному управлінні економікою, виділивши два рівні регулювання господарської діяльності – законодавчий та підзаконний.

Розглядаючи питання організації системи державного регулювання господарської діяльності і її правового забезпечення, дисертант конкретизував регулювання як функцію адміністративно-господарської діяльності стосовно державного органу, який її здійснює, і проаналізував її обсяг у межах нормативно закріплених повноважень суб’єкта. В результаті чого був зроблений висновок, що для всіх суб’єктів державного регулювання воно не є основною діяльністю, а виступає як невід’ємна частина управлінської діяльності, а, отже, є супровідною (похідною) функцією основної діяльності регуляторних органів. Масштаби регуляторної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і міра участі в ній неоднакові, через відмінності у завданнях та правового статусу

кожного з цих органів зокрема. При цьому автор підкреслює велике значення для правової регламентації здійснення державного регулювання в сфері господарської діяльності Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, який закріпив правові основи регуляторної діяльності на законодавчому рівні. Такий підхід до регламентації функції державного регулювання в сфері господарювання, на думку дисертанта, є виправданим, бо дає можливість ретельно впорядкувати зміст регуляторної діяльності, визначити основні принципи регулювання, завдання, уніфікувати форми та методи його здійснення для всіх регуляторних органів.

У п'ятому підрозділі – *“Із досвіду правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності у зарубіжних країнах”* – проводиться огляд і узагальнення особливостей правового забезпечення регуляторної діяльності у деяких зарубіжних країнах, аналізуються причини й умови початку регуляторних реформ у сфері господарювання, вивчається робота багатьох країн з удосконалення сформованої системи державного регулювання економіки. Аналіз правового регулювання такої діяльності дає можливість зробити висновок про те, що кожна держава застосовує такі методи і форми державного регулювання, які відповідають характеру суспільного розвитку, його особливостям, формі правління та демократичним укладам. Разом з тим, регуляторні реформи у поєднанні з адміністративними перетвореннями, що охопили більшість країн світу, є відображенням глобальної тенденції щодо переосмислення природи і ролі держави в житті сучасного світового суспільства.

Україна, будуючи свою державність, має використовувати набутий досвід побудови системи державного регулювання, але керуватися при цьому своїми потребами, необхідністю та внутрішніми особливостями суспільних зв'язків.

У другому розділі – **“Регуляторна діяльність органів виконавчої влади як об'єкт адміністративно-правового регулювання”** – розглядається адміністративно-правова природа регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання, визначаються правові принципи її здійснення, аналізуються правове регулювання та практичне застосування методів регуляторної діяльності органів виконавчої влади, розвиток форм державного регулювання господарської діяльності у чинному законодавстві України.

У першому підрозділі – *“Адміністративно-правова природа та принципи регуляторної діяльності органів виконавчої влади у сфері господарювання”* – автором розглядається “юридичний зріз” державного регулювання та правові принципи, згідно з якими воно здійснюється органами виконавчої влади в сфері господарювання.

Адміністративно-правова природа державного регулювання полягає в тому, що органи виконавчої влади, їх посадові особи, здійснюючи регулювання, діють в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і у відповідності з ними. Тому можна сказати: регулювання в сфері господарювання з боку органів виконавчої влади здійснюється у чітких правових межах, керується чинними нормами права і завжди викликає певні юридичні наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення і в процесі здійснення лежать правові засади. Вони проявляються і характеризуються низкою ознак. Такими ознаками,

насамперед, є те, що регулювання здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади і закріплюється в нормах, які визначають їх діяльність і повноваження. Держава наділяє такі органи відповідними регуляторними повноваженнями щодо здійснення конкретних дій і закріплює все це у чинних нормах права.

Завдяки праву державне регулювання підпорядковане правовим принципам, і їх застосування в практиці регуляторної діяльності не припускає довільності і стихійності. Автором з'ясовується роль загальноправових та міжгалузевих принципів права у системі державного регулювання, вперше у правовій науці подає системний виклад та розкриває суть принципів державної регуляторної політики у забезпеченні регуляторної діяльності держави.

В дисертації обґрунтовується положення про те, що у регуляторній діяльності органів виконавчої влади надзвичайно важливу роль відіграють поряд із загальноправовими принципами також принципи державної регуляторної політики – принципи, покладені в основу реалізації адміністративно-господарських відносин. До цих принципів належать: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість регуляторної діяльності держави та врахування громадської думки під час прийняття регуляторних рішень. Автор розкриває зміст цих принципів і робить висновок, що дотримання цих принципів є однією з умов ефективності регуляторної діяльності органів виконавчої влади та спрямованості на виконання її завдань.

У другому підрозділі – *“Правові методи регуляторної діяльності органів виконавчої влади”* – аналізуються нормативно-правові акти, якими встановлені конкретні прийоми і засоби, за допомогою яких органи виконавчої влади від імені держави забезпечують функціонування господарського правового порядку та виконання функції регулювання сфері господарювання.

Аналізуючи правове забезпечення та практику застосування методів регуляторної діяльності, дисертант дійшов висновку, що поряд із загальними методами державного управління (переконання та примус) у регуляторній діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання застосовуються спеціальні методи, притаманні лише функції регулювання господарської діяльності.

Застосування різноманітних ознак класифікації дозволяє проаналізувати явище державного регулювання у широкому обсязі та виділити особливості, роль та призначення таких видів. Автор зазначає, що поряд з поділом спеціальних методів на економічні (методи непрямого регулювання) та адміністративні (методи прямого впливу), в залежності від характеру державного впливу на суб'єктів господарювання, їх можна класифікувати, виходячи з мети їх застосування. Стосовно мети регуляторної діяльності можна виділити три відповідні групи методів цієї діяльності, а саме: 1) методи забезпечення соціальної спрямованості економіки; 2) методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави; 3) методи стимулювання суспільно-важливих видів господарської діяльності.

У пункті 2.2.1. *“Методи забезпечення соціальної спрямованості економіки”* характеризується перша група методів регуляторної діяльності органів

виконавчої влади в сфері господарювання. До цієї групи належать засоби регуляторного впливу, за допомогою яких реалізується принцип соціальної держави в сфері господарювання шляхом розбудови соціально орієнтованої економіки. Цю групу складають: державне замовлення та державне завдання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; стандартизація і сертифікація. Цей метод полягає у встановленні певних норм та нормативів для господарської діяльності, головною метою яких – врахування соціальних питань під час здійснення господарської діяльності.

У пункті 2.2.2. *“Методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави”* аналізується друга група методів державного регулювання. Ці методи тісно пов’язані з методами забезпечення соціальної спрямованості економіки та доповнюють їх. Метою цієї групи методів є впровадження правових гарантій економічної безпеки. Цю мету органи виконавчої влади можуть досягти шляхом застосування таких засобів регуляторного впливу: ліцензування, патентування, квотування господарської діяльності.

У пункті 2.2.3. *“Методи стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності”* розглядається третя група методів регуляторної діяльності органів виконавчої влади, а саме: метод пільг (інвестиційних, податкових тощо) та метод фінансової підтримки (дотації, компенсації, цільові інновації, субсидії). Метою цих методів є формування сприятливих умов для розвитку господарської діяльності. З їх допомогою органи виконавчої влади стимулюють позитивні, з їх погляду, дії суб’єкта господарювання, що створює зовнішню ситуацію, яка спонукає суб’єкта господарювання діяти необхідним для держави і суспільства способом. В роботі обґрунтовується положення, що найпріоритетнішим напрямком регуляторної діяльності в Україні сьогодні є розвиток і підтримка малого та середнього бізнесу.

Аналізуючи чинне законодавство, яке регламентує методи державного регулювання господарської діяльності, автор порушує ряд проблемних питань застосування органами виконавчої влади окремих методів регуляторної діяльності та визначає шляхи їх вирішення.

На думку дисертанта, методи державного регулювання в переважній більшості застосовуються органами виконавчої влади у певній сукупності, бо кожен з них при застосуванні виконує якусь одну з функцій регуляторної діяльності в сфері господарювання, а в сукупності вони забезпечують ефективність здійснення органами виконавчої влади державного регулювання.

Третій підрозділ – *“Розвиток форм державного регулювання господарської діяльності в сфері виконавчої влади та їх правове забезпечення”* – присвячений аналізу правових форм регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання. Автор виділяє три головні форми державного регулювання в сфері виконавчої влади: програмування, регуляторний акт, адміністративний договір.

У пункті 2.3.1. *“Програмування соціально-економічного розвитку держави”* зазначається, що щорічна розробка Кабінетом Міністрів України державної програми економічного та соціального розвитку України повинна стати провідною формою державного регулювання господарської діяльності, головною

мета якої – закріплення цілей та пріоритетів економічного і соціального розвитку на рік, визначення засобів та шляхів їх досягнення, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку держави.

В дисертації показано, що, крім економічного змісту, державна програма відіграє і правову роль, оскільки розроблена Кабінетом Міністрів України, при безпосередній підготовці уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики, вона затверджується Верховною Радою України. В результаті на уряд покладається обов'язок приймати регуляторні акти відповідно до затвердженого курсу економічної політики, враховуючи цілі соціально-економічного розвитку держави та обмежуючись засобами їх досягнення, визначеними у програмі. Правове призначення державної програми полягає в тому, що вона надає законодавчій владі, яка її затверджує, вище і постійне керівництво у здійсненні державного регулювання господарською діяльністю, а також попередній періодичний нагляд і контроль над регуляторною діяльністю органів виконавчої влади.

Крім того, державна програма надає регуляторній діяльності органів виконавчої влади мобільний характер, оскільки викриває проблемні соціально-економічні питання і передбачає шляхи їх вирішення за допомогою внесення змін та доповнень до діючого законодавства. У правовому призначенні державної програми полягає й одна з найважливіших гарантій досягнення визначених в ній цілей економічного і соціального розвитку, оскільки виконання будь-якої дії, будь-якого регуляторного рішення вимагає взаємоузгодженості заходів органів законодавчої і виконавчої влади. Затверджуючи державну програму, Верховна Рада погоджується з курсом економічної політики уряду, тобто бере на себе зобов'язання підтримувати дії уряду, спрямовані на виконання положень програми. Затверджена державна програма вимагає від органів виконавчої влади дотримуватися обраного державою курсу економічної політики, спрямованого на вирішення крупномасштабних завдань економічного, соціального та культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення добробуту населення. Для цього необхідно, щоб органи виконавчої влади застосовували засоби і методи регулювання господарської діяльності згідно з цільовими економічними та іншими програмами, а також програмами економічного і соціального розвитку, які пов'язані з реалізацією економічної політики держави.

У пункті 2.3.2. “*Регуляторні акти*” як неодмінну правову форму регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання визначено регуляторні акти. В дисертації виділені такі головні ознаки регуляторного акта: він приймається уповноваженими регуляторними органами, перелік яких чітко визначено в законодавстві України; містить у собі загальнообов'язкові правила поведінки у сфері господарської діяльності та державного регулювання господарювання; приписи, що містяться у ньому, є виявленням державної волі; регуляторний акт містить нові норми права чи змінює, скасовує чинні норми права, спрямовані на регулювання господарських відносин та адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання; приймається із

додержанням певної процедури, метою якої є забезпечення здійснення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності; має зовнішню форму у вигляді певного письмового документа: нормативно-правового акта (наказ, постанова тощо) чи офіційного документа певного органу виконавчої влади (директивні листи, стандарти, технічні умови тощо); регуляторний акт застосовується неодноразово; регуляторний акт є не персоніфікованим, адресується до невизначеного кола осіб – суб'єктів господарювання.

За юридичною природою регуляторні акти органів виконавчої влади поділяються на: 1) акти вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України; 2) акти центральних органів виконавчої влади; 3) акти місцевих органів виконавчої влади.

Аналіз регуляторних актів органів виконавчої влади переконує, що застосування цієї форми регуляторної діяльності не носить довільного характеру, а детермінується сповна змістом та характером суспільних відносин, що регулюються ними. Це зумовлено загальнофілософським методологічним принципом відповідності форми і змісту. На підставі цього автор робить висновок, що регуляторна діяльність органів виконавчої влади є вторинним процесом. Тут, в основному, у формі конкретизації реалізується право, виражене в законах. Тобто будучи вторинною (похідною) формою правостановлення, регуляторні акти, створювані безпосередньо суб'єктами виконавчої влади, забезпечують дієвість конституційних і законодавчих правових норм. Тим самим вони є одним з істотних юридичних засобів, надають цим нормам характеру реально “працюючих” правових принципів, а також деталізують і конкретизують загальні правила поведінки для суб'єктів господарювання, що містяться в них.

У пункті 2.3.3. “*Адміністративні договори*” зазначається, що в умовах глибоких перетворень відносин власності та розвитку демократичної держави з'являється ще одна форма регуляторної діяльності – адміністративний договір. Це підтверджується сучасною практикою державного регулювання, яка свідчить про наявність договірних елементів у взаємовідносинах влади та суб'єктів господарської діяльності.

Автор поділяє адміністративні договори як форму регуляторної діяльності держави на нормативні та індивідуальні. Нормативний договір – це адміністративні договори, які можуть бути укладені між органами виконавчої влади з об'єднаннями суб'єктів господарювання та підприємців. Індивідуальний договір є угодою, укладеною на основі адміністративно-правових норм між формально рівними суб'єктами, одним з яких обов'язково є орган виконавчої влади, а іншим – суб'єкт господарювання, з метою задоволення суспільно необхідних потреб і яка має спеціальний правовий режим укладення.

Найбільш розповсюдженою формою державного регулювання серед адміністративно-правових договорів є індивідуальний договір у формі державного контракту. В роботі визначені особливості правового режиму регулювання державних контрактів. При цьому автор зазначає публічний характер укладення державного контракту, який проявляється у конкурсному виборі учасника за договором, відсутності конфіденційності його положень, а також наявності особливих повноважень у органів виконавчої влади.

Загалом, проаналізувавши всі форми державного регулювання господарської діяльності, дисертант робить висновок, що розбудова демократичної держави з соціально орієнтованою ринковою економікою потребує вдосконалення державного регулювання в сфері господарювання, у тому числі й через оновлення існуючих форм регуляторної діяльності органів виконавчої влади, приведення їх у відповідність з конституційними принципами правової держави, з об'єктивними потребами ринкової економіки, закріплення у їх змісті пріоритету загальнолюдських цінностей, невід'ємних прав та свобод суб'єктів господарювання: самостійне ведення бізнесу, самостійне розпорядження власністю тощо.

У третьому розділі – **“Адміністративно-правовий механізм реалізації державної регуляторної політики органами виконавчої влади”** – розглядаються передумови впровадження регуляторної реформи у діяльність органів виконавчої влади в сфері господарювання, правовий механізм формування державної регуляторної політики та реалізації її засад органами виконавчої влади під час регулювання господарської діяльності, визначається співвідношення державної регуляторної політики та державного регулювання, аналізуються головні напрямки вдосконалення адміністративно-правового режиму регуляторної діяльності органів виконавчої влади в ракурсі регуляторної реформи в сфері господарювання, визначається роль та місце Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва в системі державного регулювання господарської діяльності.

У першому підрозділі – *“Концепція регуляторної реформи – програма вдосконалення державного регулювання в сфері господарської діяльності в Україні”* – автор аналізує недоліки правового забезпечення державного регулювання в сфері господарювання, що й стало причиною проведення регуляторної реформи в Україні.

В дисертації зазначається, що причиною проведення регуляторної реформи стала система державного регулювання, яка поєднала в собі, по-перше, інститути, форми та методи, які дісталися у спадок від радянської доби; по-друге, нові інститути, що вже сформувались у період становлення незалежності України. В результаті Україна отримала систему державного регулювання, яка не може забезпечити ефективність регуляторного впливу на господарську діяльність в державі, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин.

Аналіз ходу реформування економіки України протягом 90-х років ХХ ст. дає автору вагомі підстави стверджувати, що як на концептуальному рівні, так і у практичній площині через труднощі суб'єктивного характеру не відбувся перехід до нового демократичного суспільства на засадах економічної рівноправності та рівновідповідальності, основа якого – ринкові відносини. Реалізація державної економічної політики в рамках існуючої парадигми лише загострила успадковані від радянських часів диспропорції та вивела на ще вищий щабель командно-адміністративні важелі.

В дисертації зроблено висновок, що гармонійний розвиток підприємництва в Україні гальмується відсутністю чіткого визначення на рівні

закону межі втручання держави у господарські відносини та ролі органів виконавчої влади в сфері господарської діяльності. Тому, на думку дисертанта, необхідно суттєво підвищити якість правової регламентації регуляторної діяльності органів виконавчої влади шляхом більш чіткого і обґрунтованого закріплення функцій і повноважень цих органів в сфері господарської діяльності, а також уточнення і конкретизації їх взаємовідносин з суб'єктами господарювання.

Слід суттєво підвищити роль законів у правовому забезпеченні регуляторної діяльності органів виконавчої влади, а також законодавчо позбавити більшість центральних органів виконавчої влади права видавати регуляторні акти, що стосуються прав і свобод суб'єктів господарювання.

У другому підрозділі – *“Співвідношення державного регулювання та державної регуляторної політики в сфері господарювання”* – наголошується на залежності державного регулювання від засад державної регуляторної політики.

Регуляторна політика – це своєрідний соціальний феномен, який виник у пострадянських державах у зв'язку зі зміною системи господарювання та переходу до ринкових відносин в економіці за умови визнання та гарантування права кожного на підприємницьку діяльність. Її метою є запровадження нових методологічних і практичних підходів до оптимізації, послідовності, передбачуваності та стабільності відносин держави із суб'єктами господарювання.

Регуляторна політика держави є віддзеркаленням цілей державного регулювання господарської діяльності і засобів, за допомогою яких вони досягаються. Відображаючи державну стратегію економічного розвитку суспільства в Україні, побудови соціальної, правової держави регуляторна політика покликана не тільки конкретизувати визначені загальні цілі та завдання, втілюючись у конкретні регуляторні акти, передбачаючи використання відповідних юридичних методів їх реалізації, а й сприяти демократичній трансформації українського суспільства в сфері господарювання за допомогою засобів і методів юридичного забезпечення та регулювання конкретних практичних заходів регуляторної діяльності державних органів в економіці країни. Тому відображенням регуляторної політики держави є правовий режим державного регулювання господарської діяльності, відповідно до якого регуляторна діяльність державних установ повинна здійснюватися згідно з принципами державної регуляторної політики. Іншими словами, встановлення окремого правового режиму державного регулювання господарської діяльності дозволяє досягти мети політики держави щодо створення ефективної, оптимальної системи державного регулювання господарської сфери, зменшення адміністративного впливу та державного втручання у господарську діяльність.

У третьому підрозділі – *“Вдосконалення адміністративно-правового режиму регуляторної діяльності органів виконавчої влади в ракурсі регуляторної реформи”* – основна увага приділяється питанням вдосконалення процедури підготовки та прийняття регуляторних актів органами виконавчої влади під час впровадження регуляторної реформи в сфері господарювання.

В умовах реформування господарських відносин та впровадження демократичних засад у їх регулювання істотно зростає значення методологічних

підходів до самого процесу підготовки та прийняття регуляторних актів, його організації. Прийняття якісних регуляторних актів, здатних ефективно впливати на сферу господарських відносин та стосунки між державою, в особі її органів, і суб'єктами господарювання, у значній мірі залежить від процедури їх підготовки. Це багато в чому визначає ступінь впливу регуляторного акта на суспільні відносини, його ефективність.

В дисертації зазначається, що процедура підготовки та прийняття регуляторного акта носить циклічний характер. Всю регуляторну діяльність органів виконавчої влади можна розчленувати на подібні цикли різного рівня і ступеня складності, які у сукупності забезпечують вироблення і реалізацію регуляторного впливу на господарську діяльність в цілому або її окремі складові. Таке розчленовування дозволяє упорядкувати дії регуляторного органу, додати їм необхідної правової спрямованості.

В дисертації аналізуються спеціальні етапи (стадії) регуляторної діяльності, які використовують органи виконавчої влади під час впровадження державного регулювання господарської діяльності і які визначені Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” як обов’язкові для процедури підготовки та прийняття регуляторних актів. До них належать такі стадії регуляторної діяльності: планування діяльності з підготовки регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов’язаних з регуляторною діяльністю; підготовка аналізу регуляторного впливу; відстеження результативності та перегляд регуляторних актів; погодження проектів регуляторних актів, які розробляються органами виконавчої влади, із спеціально уповноваженим органом або його територіальними органами.

Кожній із стадій регуляторної діяльності притаманні специфічні особливості та вимоги, відповідно до яких органи виконавчої влади повинні здійснювати регуляторну діяльність в сфері господарювання. Як свідчить досвід здійснення регуляторної діяльності, причина недоліків у діяльності регуляторних органів чи її неефективність не стільки пов’язана з відсутністю правового регулювання чи його недостатністю, скільки, у більшості випадків, з безвідповідальністю, невиконанням або несумлінним відношенням державних службовців до своїх обов’язків щодо регулювання господарської діяльності. Для вирішення цих організаційно-правових проблем процедури прийняття й підготовки регуляторних актів, автор пропонує підвищити роль Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва та його територіальних відділень щодо здійснення нагляду за впровадженням цієї процедури регуляторними органами.

Аналізу питань з’ясування ролі й місця Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва у регуляторному процесі присвячено четвертий підрозділ – *“Роль і місце Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва у системі державного регулювання господарської діяльності”*.

Головна мета діяльності Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва полягає в забезпеченні реалізації органами виконавчої влади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на всій території держави.

В дисертації визначено, що Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва як і будь-який орган спеціальної компетенції є органом міжгалузевої компетенції, а за методами впливу його необхідно віднести до координаційно-контрольних органів, який здійснює міжвідомчі контрольно-наглядові функції за дотриманням принципів державної регуляторної політики у регуляторній діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади.

У **четвертому розділі – “Організаційно-правові проблеми впровадження засад державної регуляторної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування”** – міститься аналіз головних проблем здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання, пов'язаних з недосконалістю нормативно-правового забезпечення регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, недоліками, породженими труднощами функціонування самої системи державного регулювання, організаційно-правовими проблемами забезпечення ефективності регуляторних актів, залучення громадськості до регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо, окремо аналізуються організаційно-правові проблеми впровадження засад державної регуляторної політики на рівні місцевого самоврядування.

У першому підрозділі – *“Загальні проблеми впровадження засад державної регуляторної політики в сфері виконавчої влади”* зазначено, що більш як десятирічний досвід реформування вітчизняної економіки однозначно довів складність, довготривалість процесів переходу від адміністративно-командної до ринкової системи господарювання.

Аналіз загальних організаційно-правових проблем впровадження засад державної регуляторної політики в сфері виконавчої влади дає вагомі підстави стверджувати, що й досі зберігається характерна для практики регуляторної діяльності органів виконавчої влади минулих років подвійність ситуації: сприйняття методологічних підходів державної регуляторної політики щодо виконання відповідних процедур регуляторної діяльності та невиконання їх у процесі регуляторної діяльності більшістю органів виконавчої влади. Причинами такої ситуації, на думку автора, є: неусвідомленість потреби застосування найбільш оптимальних підходів до формування бази регуляторних актів відповідно до вимог ринкових відносин; професійна неспроможність застосування механізмів для забезпечення прийняття послідовних та орієнтованих на досягнення конкретних цілей регуляторних актів та оцінки результативності їх дії; незастосування заходів відповідальності за невиконання встановлених процедур; відсутність фінансового забезпечення витрат регуляторного органу на оприлюднення кожного проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу. Для вирішення цих проблем автор пропонує: підвищити відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади за реалізацію всіх норм Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності”); проводити велику роз'яснювальну роботу про засади регуляторної політики та обов'язки органів виконавчої влади щодо їх виконання шляхом проведення освітньої роботи в сфері виконавчої влади та залучення засобів масової інформації; організувати систему термінового навчання фахівців, які мають готувати аналіз регуляторного впливу; Державному комітету з питань регуляторної політики та підприємництва проводити постійний моніторинг виконання норм Закону “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” щодо оприлюднення проєктів регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу.

Другий підрозділ – *“Організаційно-правові проблеми впровадження засад державної регуляторної політики на рівні місцевого самоврядування”* – присвячений характеристиці регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування в сфері господарювання та аналізу організаційно-правових проблем, що виникають під час її впровадження.

В дисертації зазначається, що регуляторну діяльність органів місцевого самоврядування можна розглядати як одну із основних сторін соціального призначення відповідних органів місцевого самоврядування і як функцію, і як елемент управління, об'єктивно властивий всім органам місцевого самоврядування, оскільки вся їх діяльність за своїм змістом є управлінською. З цих позицій можна говорити, що органи місцевого самоврядування виступають у межах своїх повноважень повноцінними суб'єктами регулювання. Його сутність, мета і завдання випливають, насамперед, із соціально-політичного призначення місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати в сфері господарювання питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Головною проблемою регулювання господарської діяльності на місцевому рівні є нерозуміння органами місцевого самоврядування засад державної регуляторної політики, їх ігнорування під час здійснення регуляторної діяльності в сфері господарювання. При цьому автор зазначає, що місцеве самоврядування є не лише правом, а й обов'язком територіальних громад вирішувати питання місцевого значення в сфері господарювання способом, визначеним Конституцією і законами України. Тому здійснення регуляторної політики є справою не тільки органів державної влади, а і органів місцевого самоврядування, бо це – загальнодержавна політика в сфері господарської діяльності. Держава не може розраховувати на те, що в кожному населеному пункті жителі самі організуються, розроблять правила, які б врегулювали відносини між органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання, створять відповідні структурні підрозділи з питань регуляторної політики в системі органів місцевого самоврядування, а органи та посадові особи місцевого самоврядування будуть беззастережно виконувати рішення щодо регуляторної діяльності, засновані тільки на авторитеті територіальної громади, чого явно недостатньо для проведення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності на місцях. Тому з метою реалізації мети та завдань державної регуляторної політики для органів місцевого самоврядування також застосовуються правові принципи: обов'язковість рішень для виконання,

можливості застосування державного примусу, встановлення меж, повноважень та порядку здійснення регуляторної діяльності.

Отже, регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування є відносно автономною частиною загальносоціальної системи регулювання господарської діяльності у сфері загальнодержавного управління. Між ними існує певний змістовний зв'язок, що знаходить, насамперед, своє відображення в єдності принципів, на основі яких здійснюється функція регулювання у системі державного управління та в системі місцевого самоврядування.

У третьому підрозділі – *“Проблеми забезпечення ефективності регуляторних актів”* – робиться висновок, що регуляторні рішення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування будуть результативними і ефективними, якщо їх прийняття буде зумовлене реальними потребами, а правові принципи і методи державного регулювання господарської діяльності узгоджуватися з об'єктивними законами розвитку економіки і суспільства в цілому, виходити з них. Доцільність регуляторного акта, адекватність його державно-управлінським та економічним процесам, відповідність тенденціям розвитку всього законодавства є важливими передумовами його ефективності, яка передбачається науково обґрунтованою нормотворчою діяльністю органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, закладається і прогнозується у період підготовки його проекту. Приймаючи регуляторний акт, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні виходити, насамперед, із принципів регуляторної політики держави в сфері господарської діяльності.

Ефективні регуляторні рішення — це оптимальні рішення, такі, котрі забезпечують реалізацію загальнозначущих цілей, але не пов'язані з великими витратами; ті, котрі приносять значний успіх одній стороні – суспільству і державі, однак не вимагають великих затрат від іншої – суб'єктів господарювання. На підставі цього автор робить висновок, що вкрай потрібною є оптимізація регуляторних актів, тобто розробка органами виконавчої влади та місцевого самоврядування різних варіантів рішень для усунення проблем у господарській сфері, критеріїв оптимальності, основним з яких є забезпечення спільного блага. Тільки аналіз й оцінка різних варіантів рішення і відповідний вибір оптимального рішення дозволять знайти форми та механізми досягнення консенсусу різних соціальних позицій, можливі правові компенсації для тих інтересів, які могли б виявитися обмеженими в результаті прийняття того або іншого регуляторного акта.

Однак, незважаючи на законодавче закріплення обов'язку для органів виконавчої влади проводити аналіз регуляторного впливу проекту регуляторного акта, ще непоодинокі випадки, коли регуляторний орган не надає альтернативи запропонованому регуляторному акту, розрахунки витрат і можливої вигоди від впровадження запропонованого регуляторного акта, характеристики очікуваних соціально-економічних наслідків запровадження передбачених заходів. Першопричину цього автор вбачає у відсутності волі та належної мотивації до проведення аналізу у розробників проектів регуляторних актів; у відсутності у державних службовців відповідної фахової підготовки та постійного удосконалення навичок проведення аналізу регуляторного впливу; а також

відсутності у них достатнього часу для проведення аналізу регуляторного впливу.

Для усунення цих проблем дисертант вважає за потрібне забезпечити чітке й послідовне впровадження єдиної державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. Неможливо допускати будь-яке довільне тлумачення завдань і принципів регуляторної політики з боку посадових осіб органів виконавчої влади. Для цього необхідно запровадити персональну відповідальність посадових осіб, які не виконують принципів регуляторної політики. Це дасть можливість відрегулювати останнє головне питання – відповідальність влади перед законом і суспільством.

Крім того, є очевидним, що аналізом регуляторного впливу повинні займатися аналітики, які перебувають на державній службі, для цього також можуть залучатися державні та недержавні аналітичні центри.

У четвертому підрозділі – *“Залучення громадськості до регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування”* – громадський контроль за регуляторною діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування розглядається як один із елементів механізму державного регулювання господарської діяльності, спираючись на який та застосовуючи який держава зможе забезпечити реалізацію принципів демократичної та правової держави в цій сфері.

В дисертації аналізуються правові форми участі громадськості в регуляторній діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а саме: ініціювання та безпосередня участь у підготовці проекту регуляторного акта; публічне обговорення проектів регуляторних актів; участь у дорадчо-консультативних органах при державних органах виконавчої влади; звернення до громадських приймалень з питань підтримки розвитку підприємництва. Аналіз цих форм громадського контролю дає можливість зробити висновок, що участь громадськості у регуляторній діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування запроваджує особливий режим партнерства між державою та суб'єктами господарювання з метою оперативного вирішення ключових питань в сфері соціально-економічної політики, вихід на формування дієздатних, надійних програм стратегічного розвитку української економіки, а також дає можливість сформувати чисельний середній клас суспільства, який є основою ринкових перетворень та гарантом їх незворотності. З точки зору автора, така форма взаємодії держави та громадськості забезпечує єднання громадської ініціативи з повноваженнями державного органу та органу місцевого самоврядування, посилює державні гарантії та формує дієву систему захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання. Отже, громадський контроль є перспективною діяльністю громадськості в сфері державного регулювання, тому найголовнішим напрямком єдиної державної регуляторної політики у сфері господарювання має стати подальше залучення громадськості до участі у регуляторній діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

В дисертації наведено теоретичне обґрунтування та вирішення наукової проблеми – визначення адміністративно-правових засад здійснення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, їх значення у правовому

забезпеченні регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Основним завданням дослідження було вироблення на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ та практичної реалізації державної регуляторної політики у сфері господарювання, правової теорії державного регулювання господарської діяльності, формулювання пропозицій щодо підвищення результативності та ефективності регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в господарській сфері, які могли бути використані як теоретична основа під час підготовки нового та уточненні відповідних положень чинного законодавства, насамперед його якісно нових принципів та норм. В результаті проведеного дослідження обґрунтовано принципово новий науковий напрямок в адміністративно-правовій галузі – адміністративно-господарське право, а також розроблені теоретико-правові та організаційні засади державного регулювання господарської діяльності як окремого інституту адміністративно-господарського права. Крім того, сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Визначаючи роль держави у забезпеченні господарського правопорядку, зроблено висновок про зміну змісту адміністративної діяльності органів публічної влади в сфері господарювання в умовах різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності. Її основною метою стало забезпечення публічних інтересів під час здійснення господарської діяльності. В результаті дослідження доведено, що адміністративно-господарська діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування пов'язана з публічно-владними повноваженнями і полягає у виконанні ними управлінських функцій щодо суб'єктів господарювання (регулювання господарської діяльності та контролю за нею) та наданні суб'єктам господарювання адміністративних послуг.

2. Аналіз публічно-правових засад забезпечення господарського порядку в Україні довів зацікавленість держави в необхідності самостійного і відокремленого правового регулювання публічно-владних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності, з метою гарантування прав і свобод всіх суб'єктів господарських відносин в умовах розвитку різноманітних форм власності та впровадження засад державної регуляторної політики. На думку дисертанта накопичена в останні роки чимала кількість правових норм щодо здійснення адміністративно-господарської діяльності потребує систематизації і дає підстави для виділення їх в окрему підгалузь в межах адміністративного права – адміністративно-господарського права. В дисертації здійснено систематизацію норм адміністративно-господарського права з їх групуванням у самостійні правові інститути: державного регулювання господарської діяльності; контролю за діяльністю суб'єктів господарювання; адміністративних послуг для суб'єктів господарської діяльності; управління господарською діяльністю в державному секторі економіки; управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки, а також доведена необхідність кодифікації адміністративно-

господарської підгалузі адміністративного права шляхом створення Адміністративно-господарського Кодексу України.

3. Сутність державного регулювання господарської діяльності вперше визначається шляхом з'ясування його державно-владного характеру, з точки зору розуміння його як специфічного виду державної діяльності, органічної функції державного управління, за допомогою якої створюються умови для нормальної діяльності та функціонування об'єкта державного управління – суб'єктів господарювання, підтримується їх розвиток у певних межах шляхом встановлення економічних, правових та інших нормативів і їх коректування в залежності від умов, що змінюються. З'ясовуються основні функції державного регулювання господарської діяльності: а) функція забезпечення соціальної спрямованості економіки; б) функція забезпечення економічної безпеки суспільства і держави; в) функція стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності. Вперше визначено необхідність виокремлення правового інституту державного регулювання господарської діяльності як елемента адміністративно-господарського права, норми якого регулюють суспільні відносини, що виникають між органами публічної влади та суб'єктами господарювання з приводу здійснення першими функцій регулювання господарської діяльності.

4. Аналіз правових засад організації державного регулювання господарської діяльності в Україні дозволив зробити висновок про те, що воно реалізується через усю систему представницьких та виконавчих органів державної влади на основі конституційного принципу розподілу компетенцій законодавчої та виконавчої гілок влади. Конкретизувавши регулювання як функцію управління стосовно окремого органу, який її здійснює, і проаналізувавши її обсяг у межах нормативно закріплених повноважень суб'єкта, було зроблено висновок, що для всіх суб'єктів державного регулювання воно не є основною діяльністю, а притаманне їм як невід'ємна частина управлінської діяльності, тобто є супровідною (похідною) функцією основної діяльності регуляторних органів. Масштаби регуляторної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і міра участі в ній неоднакові, в силу відмінностей у завданнях та правовому статусі кожного з цих органів зокрема.

5. В аналізі регуляторної діяльності органів виконавчої влади вперше зроблено акцент на обґрунтуванні її адміністративно-правової природи, яка проявляється в закріпленні у правових нормах повноважень регуляторних органів, принципів, методів, форм та процедур регуляторної діяльності, а також засад державної регуляторної політики як головних основ для здійснення державного регулювання господарської діяльності. В дисертації доведено, що органи виконавчої влади повинні здійснювати регуляторну діяльність відповідно до конституційних принципів: законності, демократизму, гласності, а також принципів державної регуляторної політики: доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості регуляторної діяльності держави та врахування громадської думки під час прийняття регуляторних актів.

6. Аналізуючи види правових методів регуляторної діяльності, дисертант дійшов висновку, що поряд з загальними методами державного управління

(переконанням та примусом) у регуляторній діяльності держави застосовуються спеціальні методи, притаманні лише функції державного регулювання господарської діяльності. Спеціальні методи дисертант класифікував відповідно до мети регуляторної діяльності на: 1) методи забезпечення соціальної спрямованості економіки (державне замовлення та державне завдання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; стандартизація і сертифікація); 2) методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави (ліцензування, патентування, квотування господарської діяльності); 3) методи стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності (метод пільг: інвестиційних, податкових тощо та метод фінансової підтримки: дотації, компенсації, цільові інновації, субсидії). При цьому визначено, що зміст і застосування органами виконавчої влади методів державного регулювання регламентуються лише правовими нормами, а вибір їх визначається в залежності від завдань, що стоять перед державою у певний проміжок часу, та обсягом повноважень регуляторного органу.

7. В характеристиці правових форм регуляторної діяльності основну увагу приділено обґрунтуванню необхідності їх оновлення та приведення у відповідність з об'єктивними потребами ринкової економіки, закріплення у їх змісті пріоритету загальнолюдських цінностей, невід'ємних прав та свобод суб'єктів господарювання: самостійне ведення бізнесу, самостійне розпорядження власністю тощо. В дисертації визначені такі правові форми державного регулювання: соціально-економічне програмування, регуляторний акт, адміністративний договір. Вперше державний контракт визначено як правову форму державного регулювання, розкрито особливості його правового регулювання. В результаті дослідження встановлено, що укладення державного контракту має публічний характер, який проявляється у конкурсному виборі учасника за договором, відсутності конфіденційності його положень, а також наявності особливих повноважень у органів виконавчої влади.

8. Доведено, що для усунення організаційно-правових проблем державного регулювання в сфері господарювання з боку органів виконавчої влади потрібно забезпечити чітке й послідовне впровадження єдиної державної регуляторної політики, сутність якої дисертант розуміє як запровадження нових методологічних і практичних підходів до оптимізації, послідовності, передбачуваності і стабільності регуляторних відносин між державою і суб'єктами господарювання шляхом їх законодавчого закріплення. Визначення співвідношення державного регулювання та державної регуляторної політики дало можливість дійти висновку, що регуляторна політика є "дороговказом" для органів державної влади та місцевого самоврядування, що базується на законодавстві та спрямований на забезпечення ефективного впливу держави на соціально-економічні процеси, визначення завдань, напрямків і способів державного регулювання господарської діяльності. Відображенням регуляторної політики держави є правовий режим державного регулювання господарської діяльності, відповідно до якого регуляторна діяльність державних установ повинна здійснюватися згідно з принципами державної регуляторної політики. Головне значення щодо нагляду за дотриманням органами виконавчої влади

встановленого правового режиму державного регулювання має Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва. Його роль і місце у системі державного регулювання полягає в тому, що він, як і будь-який орган спеціальної компетенції, є органом міжгалузевої компетенції, а за методами впливу його необхідно віднести до координаційно-контрольних органів, який здійснює міжвідомчі контрольно-наглядові функції за дотриманням принципів державної регуляторної політики у регуляторній діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади.

9. Аналіз правового регулювання та практики впровадження органами виконавчої влади та місцевого самоврядування засад державної регуляторної політики в сфері господарювання дозволив виділити ряд організаційно-правових проблем, які пропонується розв'язати шляхом підвищення якості правової регламентації регуляторної діяльності органів виконавчої влади, більш чіткого і обгрунтованого закріплення функцій і повноважень цих органів в сфері господарської діяльності, уточнення і конкретизації їх взаємовідносин з суб'єктами господарювання. Для цього необхідно суттєво підвищити роль законів у правовому забезпеченні регуляторної діяльності органів виконавчої влади.

10. В роботі обгрунтовано необхідність створення реального механізму контролю за регуляторною діяльністю державного апарату управління як з боку держави, так і безпосередньо народу – громадський контроль. Визначені такі правові форми участі громадськості у державному регулюванні: 1) ініціювання та безпосередня участь у підготовці проекту регуляторного акта, 2) публічне обговорення проектів регуляторних актів, 3) участь у дорадчо-консультаційних органах при державних органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, 4) звернення до громадських приймалень з питань підтримки розвитку підприємництва. Аналіз правового регулювання цих форм громадського контролю дав можливість зробити висновок, що участь громадськості у регуляторній діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування запроваджує особливий режим партнерства між державою та суб'єктами господарювання. Така форма взаємодії держави та громадськості забезпечує поєднання громадської ініціативи з повноваженнями державного органу та органу місцевого самоврядування, посилює державні гарантії та формує дієву систему захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання.

11. Сформульовано ряд конкретних пропозицій та рекомендацій щодо покращення адміністративно-господарського законодавства, спрямованих на удосконалення організаційно-правових засад регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах впровадження регуляторної політики в сфері господарської діяльності, в тому числі й тих, що стосуються процедури підготовки і прийняття регуляторних актів, забезпечення їх ефективності, залучення громадськості до регуляторної діяльності державних установ та інших проблем правового забезпечення регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Їх може бути враховано під час підготовки і уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів, зокрема Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, проекту закону про дозвільну систему у сфері

господарської діяльності, проектів Адміністративно-процедурного кодексу та Кодексу про адміністративні проступки тощо. Дисертантом їх вже було використано під час роботи в робочій групі з підготовки проекту Статуту міста Суми, з використанням результатів дослідження було підготовлено і направлено до Верховної Ради України пропозиції до багатьох проектів законів, в тому числі “Про основні засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності”, “Про внесення змін до Закону України “Про застосування електронних контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг при розрахунках зі споживачами в сфері торгівлі, громадського харчування та послуг”, “Про основні принципи державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні”, “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва”, “Про внесення змін до Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”, Податкового кодексу України, Господарського Кодексу України.

Загальним висновком дисертації є те, що шлях України до правової держави з соціально орієнтованою економікою полягає у реформуванні регуляторних відносин в сфері господарювання, які, по-перше, повинні ґрунтуватися на конституційних принципах верховенства права, верховенства Конституції України та закону; по-друге, передбачати пріоритетне місце та роль законних прав, свобод та інтересів всіх суб’єктів господарських відносин, в тому числі споживачів та суб’єктів господарювання. Досягнення цієї мети можливе лише за умови послідовного впровадження засад державної регуляторної політики у регуляторну діяльність державних установ та органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії, підручники, навчальні посібники:

1. Кравцова Т.М. Державна регуляторна політика в сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації: Монографія /За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 320с.

2. Легализация субъектов предпринимательства /В кн.: Предпринимательское право Украины: Учебник. / Под общей ред. к.ю.н. Р.Б.Шишки. – Харьков: Эспада, 2001. – С.162-185.

3. Митно-тарифне регулювання /В кн.: Митне право України: Навчальний посібник /За загальною ред. доцента , к.ю.н. Р.Б.Шишки. – Харків: НУВС, 2001. – С.68-92.

4. Порушення митних правил /В кн.: Митне право України: Навчальний посібник /За загальною ред. доцента , к.ю.н. Р.Б.Шишки. – Харків: НУВС, 2001. – С.130-133.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

5. Кравцова Т.М. Правові форми залучення громадськості до регуляторної діяльності державних установ в сфері господарської діяльності. //Підприємство, господарство і право. – 2004. - № 4. – С. 3-6.

6. Кравцова Т.М. Вимоги, пред'явлені до форми регуляторного акта. //Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник Української академії державного управління при Президентові України. – 2004. - № 1. – С. 25-32.

7. Кравцова Т.М. Здійснення принципів правової держави як засіб вдосконалення державного регулювання господарської діяльності. //Підприємництво, господарство і право. – 2004. - № 1. – С. 3-7.

8. Кравцова Т.М. До питання про якість норм регуляторного акта. //Право і безпека. – 2004. - № 1. – Т.3. – С. 17-21.

9. Кравцова Т.М. Правова характеристика відносин, що виникають у сфері державного регулювання господарської діяльності. // Право України. – 2004. – № 6. – С. 31-35.

10. Кравцова Т.М. Аналіз проекту Закону України “Про основні принципи державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні”. //Пріоритети. Вісник доктрини приватної ініціативи. – 2004. - № 11 (17). – С. 6-11.

11. Кравцова Т.М. Роль державного регулювання господарської діяльності у забезпеченні економічної безпеки країни. //Право і безпека. – 2003. – № 4. – Т.2. – С. 46-48.

12. Кравцова Т.М. Концептуальні засади правового забезпечення державного регулювання в сфері господарської діяльності. //Наше право. – 2003. - № 3. – С.11-15.

13. Кравцова Т.М. Загальна характеристика законодавства в сфері державного регулювання господарської діяльності та основні тенденції його розвитку. //Держава і право. – 2003. - № 22. – С. 199-203.

14. Кравцова Т.М. Юридична природа норм, що регулюють відносини в сфері державного регулювання господарської діяльності. //Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 12. – С.3-7.

15. Кравцова Т.М. Правові форми державного регулювання в сфері підприємницької діяльності. // Право України. – 2003. - № 12. – С.45-47.

16. Кравцова Т.М., Ляпіна К.М. Аналіз окремих норм Закону України “Про державну податкову службу в Україні” щодо наявності передумов для вчинення корупційних дій. // Де ховається корупція: аналіз нормативно-правових актів. – К, 2003. – С.16-17.

17. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засоби забезпечення ефективності нормативно-правових актів, регулюючих підприємницьку діяльність. //Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 9. – С.82-85.

18. Кравцова Т.М. Інститут громадського контролю у організаційно-правовому механізмі державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності в Україні. //Держава і право. – 2003. - № 21. – С.212-218.

19. Кравцова Т.М. Правові засади реформування системи державного регулювання у сфері підприємництва в Україні. //Часопис Київського університету права. – 2003. - № 3. – С.34-38.

20. Кравцова Т.М. Державний контроль як адміністративно-правовий захід забезпечення безпеки та якості продукції, робіт, послуг. //Право і безпека. – 2003. - № 3. – Т.2. – С.104-107.

21. Кравцова Т.М. Ліцензування як адміністративно-правова форма діяльності виконавчих органів державної влади. //Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Збірник наукових праць за мат. Наук.-прак.конф. (м. Київ, 14-15 лютого 2003р.). – К.: ООО “АДЕФ-Україна”, 2003. – С.108-111.

22. Кравцова Т.М. Правова природа державного регулювання підприємницької діяльності. //Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 8. – С.3-6.

23. Кравцова Т.М. Правові гарантії законності державного регулювання підприємницької діяльності. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип..24. – С. 201-205.

24. Кравцова Т.М. Організаційно-правові проблеми здійснення податкового контролю в Україні. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип..21. – С. 213-218.

25. Кравцова Т.М. Поняття та види легалізації господарської діяльності. //Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. - № 2. – С.131-135.

26. Кравцова Т.М. Проблеми правового регулювання відносин, пов'язаних зі сплатою суб'єктами підприємницької діяльності платежів на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип..20. – С. 273-278.

27. Кравцова Т.М. Проблема реформування процесу нормотворчості органів виконавчої влади в концепції державної регуляторної політики в сфері підприємництва. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип..17. – С. 234-238.

28. Кравцова Т.М. Функції права в системі державного управління. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – №14. – С. 67-70.

29. Кравцова Т.М. Вдосконалення державного контролю за підприємницькою діяльністю як один із напрямків звуження тіньового сектору економіки України. //Проблеми розвитку малого бізнесу. Тіньовий бізнес: Тези доповідей другої наук.-практ. конф. (Харків, 2002). – Х.: Центр прав людини “Дерево життя”, 2002. – С.113-114.

30. Кравцова Т.М. Управлінський аспект дії права. //Законодавство України: проблеми вдосконалення. Збірник наукових праць Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2001. - № 7. – С.139-143.

31. Кравцова Т.М. Науково-обґрунтований регуляторний акт – шлях до ефективного державного регулювання підприємницької діяльності. //Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції “Сучасні проблеми управління”. – К.: ІВЦ “Політехніка”, 2001. – С.100-101.

32. Кравцова Т.М. Правові аспекти фінансової діяльності підприємств. // Вісник Сумського аграрного університету. – 1999. - № 2. – С. 70 - 73.

АНОТАЦІЇ

Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2004.

Дисертацію присвячено аналізу теоретико-методологічних засад, підстав та процедур застосування функції регулювання в адміністративній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання. Визначаються публічно-правові засади забезпечення господарського порядку та правові засади організації державного регулювання господарської діяльності в Україні, аналізуються адміністративно-правова природа, принципи, правові методи та форми регуляторної діяльності органів виконавчої влади, з'ясовуються вплив засад державної регуляторної політики на її адміністративно-правовий режим, формулюються рекомендації, спрямовані на удосконалення правових засад і практики здійснення державного регулювання в сфері господарювання. Обґрунтовано принципово новий науковий напрямок в адміністративно-правовій галузі – адміністративно-господарське право та розроблено адміністративно-правову теорію державного регулювання господарської діяльності як окремого інституту адміністративно-господарського права.

Ключові слова: держава, право, публічно-правові засади господарського порядку, державне регулювання господарської діяльності, регуляторна діяльність в сфері господарювання, єдина державна регуляторна політика в сфері господарської діяльності, регуляторні органи, організаційно-правові засади, адміністративно-правова природа, принципи, методи й форми, удосконалення.

Кравцова Т.Н. Административно-правовые реализации государственной регуляторной политики в сфере хозяйствования. – *Рукопись*.

Диссертація на соискання ученої ступені доктора юридических наук по спеціальності 12.00.07 – теорія управління: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет внутрішніх дел, Україна, Харьков, 2004.

Работа является первым комплексным исследованием административно-правовых основ реализации государственной регуляторной политики в сфере хозяйствования. В результате проведенного исследования обосновывается существование административно-хозяйственного права как отдельной подотрасли административного права, разработана административно-правовая теория государственного регулирования хозяйственной деятельности как правового института этой подотрасли, сформулирован ряд новых научных положений и выводов, предложенных лично соискателем.

Усовершенствовано определение характера общественных отношений, которые возникают между органами публичной власти в лице органов исполнительной власти и местного самоуправления и субъектами хозяйствования, как административно-правового. На основании этого впервые обосновано существование подотрасли административно-хозяйственного права в системе административного права, нормы которого регулируют общественные отношения, связанные с публично-властными полномочиями органов

исполнительной власти и местного самоуправления в сфере хозяйствования. Впервые определено место правового института государственного регулирования хозяйственной деятельности как элемента административно-хозяйственного права, нормы которого регулируют общественные отношения, которые возникают между органами публичной власти и субъектами хозяйствования по поводу осуществления первыми функции регулирования хозяйственной деятельности.

Получило дальнейшее развитие определение государственного регулирования хозяйственной деятельности как специфического вида государственной деятельности, органической функции государственного управления в сфере хозяйствования. Уточнено содержание общественного значения и сущности государственного регулирования, его направленность на обеспечение публичных интересов в сфере хозяйственной деятельности.

Впервые регуляторная деятельность органов исполнительной власти в сфере хозяйствования проанализирована с точки зрения ее административно-правовой природы, которая включает в себя: установление в законодательстве принципов, форм и методов регуляторной деятельности; регламентацию процедур государственного регулирования хозяйственной деятельности на законодательном уровне; законодательное определение основ государственной регуляторной политики как главных основ для осуществления регулирования хозяйственной деятельности со стороны государства в лице его органов.

Сформулировано авторское определение сущности государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности как внедрение новых методологических и практических подходов к оптимизации, последовательности, предсказуемости и стабильности регуляторных отношений между государством и субъектами хозяйствования путем их законодательного закрепления. Определены роль и место Государственного комитета по вопросам регуляторной политики и предпринимательства в системе государственного регулирования хозяйственной деятельности как координационно-контрольного органа, который осуществляет межведомственные контрольно-надзорные функции за соблюдением принципов государственной регуляторной политики в регуляторной деятельности других центральных и местных органов исполнительной власти, определен структурно-функциональный аспект его деятельности.

Дальнейшее развитие получил анализ отдельных видов правовых методов государственного регулирования хозяйственной деятельности, усовершенствована характеристика правовых форм регуляторной деятельности органов исполнительной власти. Впервые государственный контракт определен как правовая форма государственного регулирования, определены особенности его правового регулирования.

Предложены пути решения ряда организационно-правовых проблем внедрения основ государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности органами исполнительной власти и местного самоуправления, которые касаются процедуры подготовки и принятия регуляторных актов, обеспечения их эффективности, привлечения общественности к регуляторной деятельности государственных органов и других проблем правового обеспечения регуляторной деятельности государства.

Сформулирован ряд конкретных предложений и рекомендаций, направленных на улучшение административно-хозяйственного законодательства, усовершенствование организационно-правовых основ регуляторной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления. Впервые сделан вывод о том, что возникновение новых форм и методов административной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере хозяйствования в условиях развития разных форм собственности обуславливает необходимость проведения кодификации этой подотрасли права путем разработки и принятия Административно-хозяйственного кодекса Украины.

Ключевые слова: государство, право, публично-правовые основы хозяйственного порядка, государственное регулирование хозяйственной деятельности, регуляторная деятельность в сфере хозяйствования, единая государственная регуляторная политика в сфере хозяйственной деятельности, регуляторные органы, организационно-правовые основы, административно-правовая природа, принципы, методы и формы, усовершенствование.

Kravtsova T.M. Administrative - legal bases of state regulatory policy realization in economic activities sphere. – *Manuscript*.

Thesis for a doctor's degree of law by specialty 12.00.07 – theory of management: administrative law and the process; financial law; informational law. - National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2004.

The thesis is devoted to analysis of theoretical and methodical principles, grounds and procedures of regulation function in the government and local self-management administrative activity in economic sphere. Public and legal basis of economic order and legal basis of economic activities state regulation organization in Ukraine are defined, administrative legal nature, methods and forms of the government regulatory activities are analyzed, recommendations, directed on legal grounds improvement and the practice of the state regulation in economic sphere activities are formulated. The administrative economic law as new direction in administrative law science is argued. The administrative legal theory of the state regulation in economic activities as the institute of administrative economic law is worked out.

Key words: the state, the law, public and legal economic order basis, state regulation of economic activities, state regulatory activity in economic sphere, the common state regulatory policy in economic activities sphere, regulatory bodies, organizational and legal basis, administrative legal nature, methods and forms, improvement.