

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Науковий консультант –
доктор юридичних наук, професор
Бандурка Олександр Маркович

Харків – 2004

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження державного регулювання в сфері господарювання	17
1.1. Роль держави в сфері господарської діяльності в умовах ринкової економіки.....	17
1.2. Публічно-правові засади забезпечення господарського порядку в умовах різноманіття суб'єктів господарювання різних форм власності.....	41
1.3. Сутність і призначення державного регулювання господарської діяльності в демократичному суспільстві з соціально орієнтованою ринковою економікою	65
1.4. Правові засади організації державного регулювання господарської діяльності в Україні	82
1.5. Із досвіду правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності у зарубіжних країнах	105
Розділ 2. Регуляторна діяльність органів виконавчої влади як об'єкт адміністративно-правового регулювання	123
2.1. Адміністративно-правова природа та принципи регуляторної діяльності органів виконавчої влади у сфері господарювання	123
2.2. Правові методи регуляторної діяльності органів виконавчої влади ...	146
2.2.1. Методи забезпечення соціальної спрямованості економіки	156
2.2.2. Методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави	176
2.2.3. Методи стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності.	187
2.3. Розвиток форм державного регулювання господарської діяльності в сфері виконавчої влади та їх правове забезпечення	197
2.3.1. Програмування соціально-економічного розвитку держави.....	199
2.3.2. Регуляторні акти	208
2.3.3. Адміністративні договори	221

Розділ 3. Адміністративно-правовий механізм реалізації державної регуляторної політики органами виконавчої влади	244
3.1. Концепція регуляторної реформи – програма вдосконалення державного регулювання в сфері господарської діяльності в Україні	244
3.2. Співвідношення державного регулювання та державної регуляторної політики в сфері господарювання.....	267
3.3. Вдосконалення адміністративно-правового режиму регуляторної діяльності органів виконавчої влади в ракурсі регуляторної реформи	289
3.4. Роль і місце Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва у системі державного регулювання господарської діяльності.....	314
Розділ 4. Організаційно-правові проблеми впровадження засад державної регуляторної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування	349
4.1. Загальні проблеми впровадження засад державної регуляторної політики в сфері виконавчої влади	349
4.2. Організаційно-правові проблеми впровадження засад державної регуляторної політики на рівні місцевого самоврядування	359
4.3. Проблеми забезпечення ефективності регуляторних актів	374
4.4. Залучення громадськості до регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування	390
Висновки.....	413
Список використаних джерел.....	421

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. 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.Март'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.Є.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'ясовувалось 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 функції 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 (переконавання 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 контрольні-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 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. 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.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

1.1. Роль держави в сфері господарської діяльності в умовах ринкової економіки

Закріплення на конституційному рівні відносин приватної власності, підприємницької діяльності зумовлює нагальну потребу створення якісно нової національної системи державного управління в сфері економіки, побудованої відповідно до конституційних принципів демократизму, гуманізму, соціальної справедливості, законності, доцільності тощо.

Перехід до ринкової економіки і поява нового для України економічного явища - підприємництва - змусили переглянути всю систему державного управління у сфері економіки, починаючи від його об'єкта і принципів здійснення, закінчуючи окремими методами і формами. Одночасно змінилися значення і мета державного управління в економіці країни, звільнилася його методологія від ідеологічних пут, відкрився шлях для нових пошуків співвідношення публічного і приватного економічних інтересів і вираження їх у правових системах, структурі і діяльності держави та інститутів громадянського суспільства.

Нинішній розвиток суспільства дає підстави стверджувати про наявність певних змін у поглядах на державу, її роль та завдання, які вона повинна вирішувати. На перший план виступають вимоги побудови демократичної, соціальної, правової держави, в якій влада спрямовує свою діяльність на забезпечення інтересів, прав і свобод людини. У своїх діях держава мусить виходити із пріоритету загальнолюдських цінностей, за якого в центрі уваги перебуває людина, її права та свободи [93, с.342].

Роль держави в ринковій економіці історично спирається на теорію інституціоналізму, що виникла на межі XIX-XX ст. та обґрунтувала необхідність реформування капіталістичної економіки, демонополізації,

підтримки малого та середнього підприємництва, соціальної політики. У цій теорії держава розглядається як сила, що протидіє зловживанням капіталу.

Значно прийнятнішою для ринкової системи виявилася концепція регулювання, що спирається на дію основних ринкових законів. У 20-х роках ХХ століття в США з'явилася група прибічників впливу на економіку за допомогою кредитно-грошової політики, керована І.Фішером. Вважалося, що головною умовою стабільності економіки є стабільність цін. Водночас сформувалася концепція стабілізації економіки шляхом державної бюджетної політики на основі планування суспільних робіт Гравера-Хансена. Отже, коли виникла криза 1929 року в США, вже існували ідеї, які лягли в основу “нового курсу” Рузвельта та отримали згодом назву кейнсіанства. Однак у завершеному вигляді теорія Кейнса викладена у роботі “Загальна теорія зайнятості, відсотка та грошей”, яка з'явилася лише у 1936 році. В цій роботі Кейнс дійшов справедливого висновку про те, що вихід з глибокої кризи, зростання обсягів виробництва та рівня зайнятості є неможливим без активної участі держави. Остання має не тільки стимулювати зниження дисконтної норми комерційних банків (процента), а й здійснювати масштабні державні закупівлі з метою збільшення сукупного платоспроможного попиту. Крім того, держава, щоб не допустити соціального вибуху, повинна виплачувати соціальну допомогу безробітним, людям похилого віку та іншим непрацездатним членам суспільства.

Безперечно, кейнсіанська концепція не позбавлена серйозних вад, що і зумовили наростання негативних тенденцій у капіталістичній економіці в 70-на початку 80-х років. Водночас період потрясінь – воєн, відбудов, революційних науково-технічних перетворень, які зумовлювали ефективність кейнсіанства, минув, і ринкова економіка почала потребувати більш тонкого регулювання. В цей час на колію неоконсерватизму переходять США, ФРН, Великобританія, Норвегія, Данія, інші країни.

На відміну від кейнсіанської неокласична концепція державного впливу робить акцент на довгостроковому аналізі господарських процесів,

розглядаючи горизонт, на якому повністю розгортається грошово-ціновий механізм. Основним елементом даної концепції став монетаризм, що розглядав економіку як саморегулюючу систему, в якій приватний сектор здатен забезпечити нормальне функціонування без державного втручання.

Неокласична державна економічна політика, безперечно, позитивно вплинула на здатність економік розвинених країн до саморегуляції, сталися позитивні зрушення в напрямку обмеження інфляції, стимулювання виробництва. Водночас вона призвела до спаду виробництва в деяких країнах, зростання державного боргу й дефіциту, безробіття, хвилі банкрутств, падіння доходів і скорочення попиту на внутрішньому ринку. Загострилася структурна криза. Це змусило застосовувати певні кейнсіанські заходи: політику асигнувань деяких великих компаній, фіксовані межі зростання заробітної плати у держсекторі, розширення політики зайнятості. В результаті такого поєднання монетаризму та кейнсіанства з 1982 року почалося зниження інфляції.

Існували і інші теорії діяльності держави в ринковій економіці (монетаризм, економіка пропозиції, неолібералізм та інші). Протягом усього ХХ ст. економісти, як теоретики, так і практики, постійно сперечалися про економічну роль держави. Дилема “лібералізм Адама Сміта” або “регулятивізм Джона Кейнса” набувала практичного значення в залежності від об'єктивних внутрішніх і зовнішніх економічних і політичних умов, теоретичних “модних” концепцій і суб'єктивних поглядів людей, що знаходилися при владі. При такому стані речей, звичайно, крайній прояв цих тенденцій, так би мовити у чистому вигляді, на практиці нереальний [272, 264, с.2]. Тому реальна державна економічна політика, що проводиться сьогодні у країнах з розвинутою ринковою економікою, є складним поєднанням описаних концепцій.

Отже, всі концепції, визначаючи роль держави в ринковій економіці, характеризують особливості її участі у господарській діяльності відповідно до конкретних економічних умов. Хоча окремі економічні концепції по-

різному розглядають роль держави у господарських відносинах, визначають різні аспекти та методи її діяльності в умовах ринкової економіки, але вони збігаються в головному – у розумінні необхідності державного впливу на господарські відносини як головної функції держави у ринковій економіці, зміст якої визначається завданнями її діяльності в конкретних умовах економіки. Як свідчить історичний досвід, діяльність держави в ринковій економіці має постійний, систематичний характер і відбувається протягом всього часу існування об'єктивно обумовлених завдань її участі у господарських відносинах.

Тим більше без застосування державного впливу на суб'єктів господарювання суспільство не може обійтися на шляху свого подальшого розвитку, який потребує і може здійснюватися, спираючись на соціальне партнерство всіх суб'єктів ринку, в тому числі і держави, та використовувати нові фактори економічного розвитку, виходячи з принципів демократії та правової держави [234, 123, с.51]. Суспільство розвивається згідно з об'єктивними законами, і завдання держави полягає у всіякому сприянні цьому розвитку, попередженні дій, що перешкоджають чи стримують його, або ж певною мірою можуть негативно на нього вплинути [237]. Держава є одним із головних суб'єктів в сфері господарювання, бо вона має реальні механізми впливу на суспільні відносини.

З розвитком суспільства змінюються погляди на державу, її призначення, роль та завдання, які вона має вирішувати, захищаючи права і свободи своїх громадян. В результаті цього змінюється і діяльність держави в сфері господарювання, її економічна функція.

Поняття “функція держави” є одним з фундаментальних у науці загальної теорії права та держави, що характеризує діяльну сторону держави. При цьому воно є досить складним. Поняття “функція” може мати різні значення. У філософській літературі під функцією зазвичай розглядають “зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин” [341, с.526]. У юридичній літературі немає єдності думок стосовно категорії

“функції держави”. Під ними мають на увазі основні напрямки (сторони, види) діяльності держави [352, с.61]; її практичну діяльність, що має предметно-політичний і соціальний характер [168, с.7]; соціальний напрямок діяльності усередині держави і поза її межами [261, с.81]. Найбільш поширене розуміння функції держави – як основного (головного) напрямку його діяльності, у якому виражається сутність і соціальне призначення держави. Так, Н.В.Черноголовкін у своїй праці “Теорія функцій соціалістичної держави” відзначає: “Зрозуміло, окремі визначення функцій держави мають особливості і розходження в дрібницях. Однак вони єдині в головному – розумінні функцій держави як основних напрямків змісту його діяльності, обумовлених завданнями держави” [352, с.7-8]. Також загально визнано, що істотними ознаками функцій держави є їхній безпосередній зв'язок із сутністю і соціальним призначенням держави, спрямованість на вирішення завдань в інтересах досягнення державних цілей, що бувають різними у певних історичних відрізках часу, видозмінюються в процесі становлення, зміцнення і подальшого розвитку держави [182, с.81]. Тому зміст функцій не залишається незмінним на окремих етапах розвитку держави. Це підтверджується їхньою своєрідністю в періоди радикальних економіко-соціальних змін, революцій у різних сферах життя державно-організованого суспільства [182, с.82]. Під впливом зміни об'єктивних факторів існуючі функції держави трансформуються і наповнюються іншим змістом.

З історії розвитку економічних відносин відомо, що зміст економічної функції держави постійно змінюється на різних етапах державного розвитку. У період становлення буржуазної держави економічна функція була розвинута слабо. Із середини XIX століття, особливо в XX столітті з кінця 50-х рр., у країнах Західної Європи і Північної Америки її роль значно зросла як за значущістю, так і за обсягом.

Що стосується України та інших країн колишнього СРСР, то за адміністративно-командної системи економічна функція держави займала

пануюче місце. Держава була монополістом у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а в економічній сфері взяла на себе буквально все – від установлення рівня інвестицій у ту чи іншу галузь економіки до найменування продуктів та визначення цін на них. У сучасній Україні з переходом до ринкових відносин зміст економічної функції держави (у порівнянні з СРСР) істотно змінюється [379]. Перехід до ринкової економіки зробив необхідним переглянути зміст економічної функції української держави, починаючи від об'єкта і цілей державного впливу на господарські відносини і закінчуючи окремими методами і формами діяльності держави в економіці нового (ринкового) типу [278, 288]. Як правильно зазначив з цього приводу М.Косюта, “в процесі переходу від директивної економіки до ринку економічна функція держави трансформується від функції управління до функції регулювання економіки. Управлінську функцію держава здійснює лише щодо тієї частини національного багатства, яке перебуває у державній власності і передається державним юридичним особам на праві повного господарського відання чи оперативного управління. Стосовно ж недержавного сектора економіки застосовується метод регулювання” [189, с.46].

Отже, під час розвитку ринкових відносин економічна функція держави набула нового змісту. Вона взаємопов'язана з ринковими відносинами в сфері економіки, на які держава намагається активно впливати всією своєю політикою відповідно до своїх потреб. При цьому першорядна увага приділяється регулюванню відносин власності і підприємництва, інвестицій і структурної перебудови галузей матеріального виробництва, соціального розвитку і ринку праці, фінансового ринку і грошового обігу, територіальних пропорцій і регіональних ринків, природокористування, зовнішньоекономічної діяльності [354], а також вирішуються гострі економічні і соціальні проблеми, у тому числі структурні перетворення, технологічне відновлення, подолання кризових явищ [367].

Діяльність держави у ринковій економіці має об'єктивний характер, обумовлений потребами життя суспільства в нових умовах. Ринок ніколи не буває всесильним у вирішенні багатьох життєво важливих питань, зокрема, що стосуються екології, соціальної справедливості, всебічного розвитку особистості [384]. Опора тільки на ринок може привести до негативних результатів. Хоча ринковий механізм і діє за принципом еквівалентності, можливості в людей різні і їх доходи внаслідок цього помітно відрізняються. Необмежена дія ринкових механізмів неминуче веде до соціальної поляризації, безробіття і соціальної напруженості. Крім того, кожне підприємство, галузь і регіон дбають лише про свої конкретні інтереси, через що їхня діяльність має в деякій мірі стихійний і егоїстичний характер та орієнтована на досягнення короткострокового результату. Поряд з цим підприємства знаходяться у конкурентних відносинах, а між підприємством і державою існують протиріччя інтересів цілого і частки [350,с.12-13]. В таких умовах лише державний вплив на суб'єктів господарювання дозволяє зробити функціонування ринкової економіки більш усвідомленим, погодженим і злагодженим, забезпечити тривалий, прискорений розвиток народного господарства, гарантувати реалізацію конституційного принципу соціальної справедливості, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ст.3 Конституції України).

Висловлювання Вальтера Ойкена, наведене нижче, демонструє наскільки високі вимоги пред'являються до суб'єктів господарювання в умовах ринкової економіки і розкриває зміст державного впливу на господарські відносини: “Окремо взятий сільський хазяїн, промисловець, ремісник і робітник, тобто окреме підприємство і домогосподарство, повинні планувати і діяти вільно. Суб'єкти господарювання не виконують накази, а самі шукають кращі можливості застосування власної робочої сили, своїх засобів виробництва і своїх коштів”. І далі: “Однак відсутня свобода ... довільного встановлення правил гри або форм, у межах яких здійснюється

господарський процес. Дякуючи цьому, функціонує політика порядку” [272, с.143-146]. Тобто суть державного впливу на господарські відносини полягає у запровадженні політики господарського порядку, коли завдяки конкуренції приватна ініціатива і відкритість ринку діють у чітких державних рамках [344, с.22].

Таким чином, роль держави у ринковій економіці полягає у встановленні та забезпеченні господарського порядку в державі, де проявляється свобода і здійснюється економічне самовизначення людини. Між свободою і порядком немає глибоких розбіжностей. Тільки на основі упорядкування стає реальністю координація дій усіх незалежних і вільних господарюючих суб’єктів. Економічна свобода має свої межі, вони проявляються там, де свобода загрожує господарському порядку. Йдеться про те, щоб обмежити зловживання правами, не допустити, аби розширення свободи однієї людини обумовлювало обмеження свободи іншої [236, с.245-246]. Воля і демократія, права і свободи людини, розвиток ринкових відносин в економіці, забезпечення злагоди і безпеки у суспільстві неможливі самі по собі, якщо держава не здатна виконувати свої функції: не тільки проголошувати свої політичні наміри, а й послідовно втілювати їх у життя. Демократія не повинна означати послаблення керованості в державі, дозволити поглинути його нерегульованій стихії. Активна роль держави повинна полягати у створенні, підтримці і захисті необхідних економічних, політичних, правових, соціальних та інших умов, що мають забезпечувати стабільну базу для організації та управління суспільним виробництвом, надійно гарантувати захист усіх форм власності і підтримку непрацевдатних. “Така політика, – вказував Президент України Л.Д. Кучма у своєму щорічному Посланні до народу, Верховної Ради України, – повинна матеріалізуватися, насамперед, у широкому спектрі законодавчих актів, які розчищають шлях ринковим перетворенням і вводять у правове русло відносини між їх суб’єктами. Водночас держава покликана дбати про те, щоб

прийняті закони неухильно виконувалися усіма і без будь-яких винятків” [305, с.237].

Тому, ми схильні до думки, що змістом економічної функції держави у ринковій економіці, який визначає роль держави у забезпеченні господарського порядку, є охорона публічних інтересів у сфері господарювання. Ця думка підтверджується нормами “Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки” [31], яку у листопаді 1990 р. схвалила Верховна Рада України. Відповідно до Концепції метою державного регулювання економіки є досягнення ефективного, поступального та стабільного економічного, соціального, наукового і культурного розвитку України.

Поняття “публічного інтересу” виходить з філософсько-правової концепції “спільного блага”. У цій концепції подана правова модель виявлення, узгодження, визнання і захисту різних, багато в чому суперечливих інтересів, волі членів громади як їхнього блага, можливого і припустимого з погляду єдиної і рівної для усіх правової норми. Спільне благо виражає об'єктивно необхідні загальні умови для погодженого співіснування всіх членів даного співтовариства як вільних і рівних суб'єктів і тим самим одночасно – загальні умови для вираження і захисту блага кожного [263, с.71].

Поняття "публічний інтерес" має конституційні витoki. В Конституції України міститься цілий ряд нормативних понять, охоплених більш загальним поняттям "публічний інтерес". І хоча воно прямо не використовується, його вихідну основу складають положення преамбули. Це, наприклад, у закріпленні “суверенної волі народу”, на основі здійснення права на самовизначення, забезпечуючи права і свободи людини та гідні умови її життя, зміцнюючи суспільну злагоду в Україні, розвиває і зміцнює демократичну, соціальну, правову державу. У цих формулах суспільного інтересу закладені основи конституційного ладу, закріплені в статтях 1-20, і які є непорушними і базовими для всіх державних і правових інститутів.

Прийняття Конституції України призвело до реформування відносин держави та суб'єктів господарювання, які, по-перше, ґрунтуються на конституційних принципах верховенства права, Конституції та законів України; по-друге, передбачають пріоритетне місце і роль законних прав, свобод та інтересів суб'єктів ринку, в тому числі споживачів та суб'єктів господарювання, у господарських відносинах; по-третє, ґрунтуються на розумінні держави, з одного боку, як політичної функції громадянського суспільства, яке, у свою чергу, повинне контролювати державну діяльність, а з іншого, як суб'єкта приватного права (якщо, звичайно, держава у процесі свого функціонування включається до системи ринкових відносин); по-четверте, ґрунтуються на підході до юридичного закону як до політичної функції держави і юридичної форми права.

Конституція України юридично закріпила права і обов'язки держави активно впливати на життєдіяльність суспільства, включаючи господарську сферу. Безпосередньо реалізацію цього завдання покладено на Кабінет Міністрів України, а його засади визначено законами, які приймає Верховна Рада [143]. Такий підхід знаходить своє відображення і в “Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки”, а саме: “Державне регулювання забезпечується управлінською, плануючою та контролюючою діяльністю міністерств, державних комітетів та інспекцій Української РСР і виключає втручання у діяльність підприємств та інших господарюючих суб'єктів, не передбачене законодавством” [31].

Тобто публічний інтерес в сфері господарювання реалізується через практичну діяльність відповідних державних структур, за допомогою якої здійснюється державний вплив на господарські відносини у ринковій економіці (адміністративно-господарську діяльність). Методи адміністративно-господарської діяльності залежать від компетенції та форм діяльності відповідних державних структур, які організують практичне здійснення економічної функції в межах наданих ним повноважень. Так, орган виконавчої влади діє відповідно до закріпленої за ним компетенції

щодо його участі у господарській діяльності й використовує державно-владні повноваження, спрямовані на реалізацію економічної функції держави. Крім того, органи місцевого самоврядування також мають право приймати участь у господарській діяльності, яка здійснюється на їх території. При цьому вони реалізують делеговані їм повноваження і виражають публічні, тобто загальнодержавні, інтереси.

Сказане вище дає змогу визначити державно-владний характер діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання, за допомогою якої забезпечується виконання ними управлінських функцій щодо господарюючих суб'єктів, використовуючи закріплені законом державно-владні повноваження. Тому таку діяльність пропонуємо визначити як адміністративно-господарську, яка включає в себе сукупність форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою створення конкретних умов для їх функціонування і запобігання соціально-економічних проблем у суспільстві.

Кінцевою метою адміністративно-господарської діяльності взагалі є забезпечення прав і свобод людини під час здійснення господарської діяльності. Держава в процесі здійснення економічних прав і свобод кожним індивідумом примирює егоїстичні інтереси окремих членів суспільства, протиріччя приватного, індивідуального і спільного, використовуючи при цьому правові засоби. За допомогою адміністративно-господарської діяльності своїх органів держава оптимально враховує та забезпечує публічні інтереси, управляє ними з метою побудови соціально орієнтованої ринкової (або, за визначенням науковців, змішаної [158, 311, 300, с.73, 232]) економіки. “Головною метою цієї трансформації є... забезпечення оптимальної рівноваги між свободою, зокрема, економічною, з одного боку, юридичною рівністю та соціальною справедливістю – з іншого” [227].

Таким чином, в умовах ринкової економіки змінюється роль держави в сфері господарювання, що підтверджується зміною змісту економічної

функції органів державної влади та місцевого самоврядування. Це зумовлено об'єктивними процесами поступового утвердження в Україні правової держави та громадянського суспільства, а також проведенням регуляторної реформи в сфері господарювання. В умовах побудови демократичної, соціальної, правової держави, врегулювання суб'єктивних прав та обов'язків у регуляторних правовідносинах характеризується суворою визначеністю. Так, відповідно до конституційних засад правопорядку та суспільного господарського порядку законодавець визначає коло прав державних органів і посадових осіб, які здійснюють адміністративно-господарську діяльність:

- втручання органів державної влади, їх посадових осіб у господарську діяльність суб'єктів господарювання забороняється, крім випадків, передбачених законом (ст. 19 Господарського Кодексу України);

- втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини не допускається інакше як на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією України, Господарським Кодексом та іншими законами (ст.6 Господарського Кодексу України);

- органам і посадовим особам державної влади та органам місцевого самоврядування забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачені чинним законодавством. Однак, законом можуть бути встановлені винятки з цього правила з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів (ст.18 Господарського Кодексу України).

Що стосується суб'єктів господарювання, то вони реалізують своє суб'єктивне право та суб'єктивний обов'язок відповідно до принципу, згідно з яким вони мають право без обмежень здійснювати господарську діяльність, що не суперечить чинному законодавству (ст.19 Господарського Кодексу України). Суб'єкт господарської діяльності поступово стає, так би мовити,

рівноправним учасником відносин з державою. Зрозуміло, що в цьому випадку йдеться не про правосуб'єктивну рівність державних органів та суб'єктів господарської діяльності. Адже лише на боці органів державної влади та місцевого самоврядування залишаються владні повноваження. Мається на увазі встановлення, по-перше, рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін, а також, по-друге, реальних можливостей суб'єктів господарювання щодо юридичного захисту своїх прав у разі їх порушення.

За цих умов держава все послідовніше виступає як суб'єкт політичної влади і помітно втрачає гіпертрофовану в колишньому радянському суспільстві роль безпосередньо господарюючого суб'єкта. В результаті держава залишає за собою лише здійснення таких управлінських функцій як регулювання та контроль 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, адміністративно-господарська діяльність передбачає виконання спеціальних функцій: регулювання, контроль, надання адміністративно-господарських послуг.

За допомогою функції регулювання держава окреслює межі господарської діяльності, в якій суб'єкти господарювання мають право робити все, що вони забажають, не побоюючись інших та втручання державних органів, шляхом формування системи господарського порядку. На практиці це означає, наприклад, закріплення в Конституції України права на підприємницьку діяльність, не заборонену законом. У свою чергу, на державу покладається обов'язок забезпечувати захист конкуренції у підприємницькій діяльності (ст.42). Це право означає, що кожний сам має право вибирати, орієнтуючись на свої бажання і можливості, чим займатися: стати

підприємцем, менеджером на підприємстві або розпочати індивідуальну трудову діяльність. Людина може визначитися, що вигідно для неї особисто, і задалегідь вирішити, коли і що треба робити, чого, від кого, і в якому обсязі й на яких умовах вимагати для реалізації своїх економічних прав та інтересів [143].

Разом з тим, надаючи кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, держава встановлює обмеження щодо використання власності – її не можна використовувати на шкоду людині та суспільству (ч.3 ст.13 Конституції України), використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ч.7 с.41 Конституції України).

Звідси випливає, що держава встановлює певні норми господарювання на мікрорівні, і якщо ринковий суб'єкт дотримується їх, то в межах поля, окресленого цими нормами, він має широку економічну свободу. Зрозуміло, що, чим вигіднішими та сприятливішими для ринкового суб'єкта є ці норми, тим вигідніше йому ефективно працювати в реальному секторі економіки. Саме за таких умов можливе забезпечення економічного зростання, оскільки кінцевий економічний результат складається з економічних ефектів, одержаних на рівні окремих товаровиробників [143].

Головною метою державного регулювання, відповідно до “Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки” [31], яку у листопаді 1990 р. схвалила Верховна Рада України, є досягнення ефективного, поступального та стабільного економічного, соціального, наукового і культурного розвитку України. Досягаючи головної мети державного регулювання, держава керує мірою доступності цінностей, прийнятих у державі і необхідних для задоволення інтересів усіх членів суспільства. Регулюючи господарську діяльність, держава співвідносить назрілі економічні інтереси з наявними цінностями, затвердженими законодавством, в першу чергу Конституцією України, потім, враховуючи “ієрархію” інтересів, прийнятих Конституцією, виявляє найбільш важливі і істотні з державної точки зору і стимулює їх, а

також виявляє антидержавні інтереси, що підривають “спільне благо” і обмежує їх.

Необхідність державного впливу на суб'єктів підприємницької діяльності реалізується у таких функціях державного регулювання економіки, визначених у “Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки” [31]:

- формування системи економічних інститутів державного управління;
- розробка і погодження стратегії економічної, соціальної та науково-технічної політики;
- поліпшення умов функціонування ринку, активізація ринкових відносин, пом'якшення впливу кризових явищ шляхом використання прав та можливостей, які уряд має у своєму розпорядженні, включаючи матеріально-технічні та фінансові ресурси;
- регулювання пропозиції та попиту на товари шляхом дотування їх споживання;
- перерозподіл доходів населення і суб'єктів господарювання, спрямований на пом'якшення соціальної нерівності;
- стимулювання виробництв, що створюються на базі нових технологій, розвиток експортного виробництва, економічний захист стратегічно важливих виробництв;
- розробка і реалізацію шляхом бюджетного фінансування регіональної політики;
- розробка і реалізацію системи соціального захисту населення;
- вироблення та забезпечення дотримання вимог з охорони навколишнього середовища та його відтворення.

Як видно з цього переліку, усі підстави для державного впливу в сфері економіки лежать у сфері публічних інтересів (інтересів, властивих для всього суспільства).

Таким чином, захищаючи інтереси всіх членів суспільства в господарській сфері, держава здійснює вплив на суб'єктів господарювання,

використовуючи при цьому нормотворчу, а також правозастосувальну діяльність компетентних державних органів. Така діяльність підпадає під поняття “державне регулювання”. Отже, державне регулювання господарської діяльності з правової точки зору являє собою специфічний вид діяльності державних органів та їх посадових осіб, а тому є складовою частиною єдиного державного управління.

За допомогою контрольної функції адміністративно-господарської діяльності держава застосовує механізм забезпечення умов, коли господарська діяльність провадиться законно і не ставить під загрозу здоров'я і безпеку громадян, права найманих працівників або довкілля. За умови належного застосування функція контролю підтримує відносно безперешкодний розвиток підприємництва і водночас забезпечує такі умови, коли порушники або мають можливість виправити порушення, або до них застосовуються справедливі заходи покарання за їхні неправомірні дії.

З переходом до ринкових відносин, наданням самостійності суб'єктам господарських відносин розширюється сам зміст поняття контролю, можливі форми його здійснення. Контролювати – це не тільки перевіряти, проводити підрахунок, але і знати, володіти інформацією з даного питання. Звідси – необхідно широко використовувати такі форми контролю як: інформованість; постійний аналіз даних, що надходять; експертиза матеріалів з окремих питань, галузі, сфери діяльності. Відмінність таких нових форм контролю полягає в тому, що наслідком їх застосування не є прийняття конкретних рішень. По них готуються пропозиції, висновки, що мають рекомендаційний характер, групуються за конкретними питаннями і видами контролю [126]. Контроль має бути методом підвищення ефективності функціонування економіки, забезпечення обігу ресурсів відповідно до обмежувальних (згідно із законодавством) параметрів, повноти сплати податків та обов'язкових платежів, блокування діяльності, що загрожує національній безпеці, монополізує ринки, спрямовує на організацію забороненого державою виробництва товарів і надання послуг, несе в собі значні соціальні загрози,

які зачіпають інтереси великих груп громадян, порушує законні інтереси держави, суб'єктів господарської діяльності та суспільства в цілому [134].

Нині державний контроль, як функція адміністративно-господарської діяльності, є найбільшою проблемою для суб'єктів господарювання. Підприємців постійно перевіряє надмірна кількість контролюючих органів. За результатами дослідження, проведеного Міжнародною фінансовою корпорацією, для малих підприємств погіршилася ситуація з середньою тривалістю перевірок – 22 дні у 2001 році проти 19 днів у 2000 році. Найчастіше перевірки проводить податкова і санітарно-епідеміологічна служби, органи пожежної безпеки. Так, за даними перевірки в Тернопільській області, більша половина перевірок (53,9%) була проведена спеціалістами санітарно-епідеміологічної станції [347, с.32].

Головним недоліком застосування контролю в Україні є недостатньо чітке регулювання контрольних повноважень державних органів безпосередньо в законах, які визначають їх правовий статус. Так, із проаналізованих 30 законів України, які регулюють діяльність 25 контролюючих органів, більш-менш врегульовані питання контрольної діяльності лише в чотирьох законах [240]. Іншими законами лише проголошується право відповідного органу здійснювати державний контроль (або нагляд – закони України “Про відходи”, “Про пожежну безпеку”) у вигляді перевірок, обстежень і таке інше. Тобто процедурна діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині здійснення ними контрольних повноважень на законодавчому рівні майже не врегульована. Більшість контрольних відносин регулюється підзаконними нормативними актами, що суперечить конституційному принципу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідно до якого ці органи, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

Для вдосконалення правового регулювання здійснення державного контролю у сфері господарювання пропонуємо прийняти Закон України “Про основні засади державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні”. Вважаємо, що такий закон повинен встановити основні засади здійснення державного контролю в сфері господарської діяльності, а саме: принципи державного контролю, права та обов'язки контролюючих органів, права та обов'язки суб'єктів господарювання під час здійснення державного контролю, види контролю та порядок їх здійснення, документи, які надають право службовій особі контролюючого органу здійснювати державний контроль, порядок відбору зразків продукції та вилучення документів під час здійснення контролю тощо. На нашу думку закон повинен бути розроблений, виходячи з наступних принципів правового регулювання контрольної діяльності державних органів:

- чітке законодавче визначення повноважень, меж та способу здійснення державного контролю;
- встановлення чіткого правового статусу учасників контрольної діяльності;
- достатній рівень урегульованості процедурно-процесуальної регламентації контрольної діяльності;
- здійснення державного контролю відповідно до чітко визначених підстав, цілей, завдань, форм та термінів державного контролю.

Метою проекту є запровадження єдиних основних засад контрольної діяльності в сфері господарювання для всіх державних органів, що забезпечить здійснення функції контролю на якісно новому рівні. При цьому основними характеристиками державного контролю в сфері господарської діяльності будуть законність, прозорість, справедливість контрольної діяльності державних органів. А удосконалені процедури державного контролю сприятимуть зменшенню державного втручання у господарську діяльність та звуженню тіньового сектора економіки.

Наступним напрямком адміністративно-господарської діяльності є адміністративні послуги, які надаються суб'єктам господарювання для реалізації їх права на господарську діяльність і являють собою публічно-сервісну діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Норма ст. 4 Конституції України про те, що метою діяльності держави є забезпечення особистих прав і свобод, цілком логічно розвивається у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка декларує надання державних та громадських послуг засобом реалізації таких прав і свобод. Тобто “служіння держави” людині передбачає надання її органами і службовцями різноманітних послуг. І це цілком закономірно, оскільки слід, зрештою, погодитись з тим, що сама державна влада – це аж ніяк не тільки реалізація повноважень, які зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним [141, с.38]. Отже, через надання адміністративних послуг, держава виконує обов'язок перед суб'єктами господарювання, спрямований на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації своїх прав і охоронюваних законом інтересів під час здійснення ними господарської діяльності.

Виконуючи свій обов'язок, держава надає адміністративні послуги суб'єктам господарювання (адміністративно-господарські послуги) за наявності таких обов'язкових ознак:

- адміністративні послуги надаються за ініціативою (заявою) суб'єктів господарювання з метою задоволення їх правомірних вимог, потреб та інтересів;

- необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги безпосередньо передбачена законом (хоча з цього питання існують, інші погляди, які також потребують обговорення) [76];

- закон наділяє повноваженнями з надання кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування;

- надання цих послуг спрямоване на створення (дотриманням) законодавчо передбачуваних умов для повної реалізації суб'єктами господарювання належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків. Тому для отримання адміністративних послуг суб'єктам господарювання необхідно виконати певні вимоги, визначені законом;

- адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, в якому вказаний його адресат – “споживач послуги”;

- суб'єкти господарювання мають право на свій розсуд користуватися результатами наданих їм послуг.

Таким чином, адміністративно-господарські послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері господарювання, що здійснюється за ініціативою суб'єктів господарської діяльності і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів.

Для кращого розуміння сутності адміністративно-господарських послуг доцільно дослідити їх конкретні приклади. У чинному законодавстві, за змістовними ознаками, можна виділити такі групи адміністративно-господарських послуг:

- видача дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; патентування, стандартизація та сертифікація товарів, робіт і послуг);

- реєстрація з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензування);

- верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України).

За останні роки явно простежується чітка тенденція щодо збільшення кількості адміністративно-господарських послуг, за які з суб'єктів господарювання стягується плата до бюджетів окремих органів державної влади та місцевого самоврядування. Ці послуги найчастіше є

неконкурентними і суб'єкти господарювання не мають вибору щодо місця їх отримання. Зростання кількості адміністративно-господарських послуг відбувається безсистемно, при цьому немає а ні чітких принципів, а ні систематизації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання цих послуг.

Підприємництво України особливо потерпає від нав'язування з боку влади адміністративних послуг (надання численних і різноманітних дозволів, ліцензій, погоджень і тому подібне). Причиною цього є те, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування наділяються часто не чітко визначеними повноваженнями і, виходячи з них, висувають штучні вимоги щодо отримання додаткових та платних адміністративних послуг [355]. До того ж, нині час спостерігається тенденція збільшення появи різноманітних платних адміністративно-господарських послуг. Підґрунтям для їх введення, здебільшого, слугують вимоги нормативно-правових актів. Крім визначених законодавством вимог на введення таких послуг, запроваджуються і супутні послуги, які не є обов'язковими для виконання їх органами виконавчої влади або місцевого самоврядування (ксерокопіювання, надання консультаційних послуг, послуги технічного характеру, розробка нормативної документації та техніко-економічних розрахунків тощо). Переліки платних послуг, що затверджуються з адресним посиленням на конкретний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, практично зводять нанівець принцип добровільності отримання таких послуг, та запроваджують їх обов'язковість. В результаті ускладнюється ситуація з правом вибору суб'єкта господарювання на отримання певної послуги.

Таким чином, незважаючи на те, що адміністративно-господарська діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована на забезпечення прав і реалізацію інтересів суспільства, ми спостерігаємо наступні тенденції:

- недосконалість організації надання адміністративно-господарських послуг, що проявляється в залученні до надання одних і тих же послуг одночасно кількох державних інституцій;

- віддалення процесу надання послуг від кінцевого споживача;

- відсутність чіткого розмежування між платними адміністративно-господарськими послугами та адміністративно-господарськими послугами, що повинні надаватися на безоплатній основі, а також економічного обґрунтування розміру плати за надання адміністративно-господарських послуг.

Це призводить до того, що, використовуючи державно-владні повноваження для покращання потреб свого апарату, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування нав'язують адміністративно-господарські послуги, що не є суто обов'язком держави. Тим самим викликають нарікання суб'єктів господарювання, які вважають, що більшість адміністративно-господарських послуг мають бути безоплатними, як забезпечення потреб суб'єктів господарювання, що сплачують ці послуги через відрахування податків до бюджету.

Тому, з метою упорядкування діяльності органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг протягом 1998-2002 рр. Президентом України було встановлено ряд завдань :

- “Заходами щодо детінізації економіки України на 2002-2004 роки” [45] (Указ Президента України №216 від 05.03.2002р.) з метою удосконалення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачено розробку проекту закону про управлінські послуги, в якому, зокрема, мають бути визначені повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері;

- “Заходи щодо реалізації Основних напрямів конкурентної політики на 2002 - 2004 роки” [47], схвалені Указом Президента України №1097 від 19.11.2002 р., передбачають оптимізацію обсягів господарської діяльності органів виконавчої влади шляхом визначення вичерпних переліків платних

послуг, що можуть надавати органи виконавчої влади та удосконалення порядку їх надання. При цьому, визначено недопустимим нав'язування супутніх послуг, пов'язаних їх виконанням функцій державного управління, та підміна виконання обов'язків органів державної влади наданням платних послуг. В перспективі планувалося, щоб сфера надання органами виконавчої влади послуг суб'єктам господарювання, які підконтрольні цим органам, поступово звужувалась;

- Відповідно до “Концепції адміністративної реформи в Україні”[44] (Указ Президента України №810 від 22.07.1998 р.), держава має цілеспрямовано мінімізувати своє втручання у життєзабезпечення громадян і брати на себе лише надання тих послуг, які на даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і які відсутні на ринку послуг. Тобто держава постійно має прагнути дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям;

- Відповідно до “Концептуальних засад стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” [53], визначених у Посланні Президента України до Верховної Ради України, головною метою формування ефективної системи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях є утвердження таких механізмів, які б забезпечували результативність управлінських рішень, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності різних рівнів влади й місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг. Управлінські послуги мають переміщуватися на низові рівні структури виконавчої влади та забезпечувати їх наближення до споживачів.

Проведений аналіз завдань Президента України свідчить про наявність проблеми, яка потребує вирішення та упорядкування ряду питань, спрямованих на детінізацію економіки, недопущення штучного нав'язування адміністративно-господарських послуг, перегляду існуючих послуг, що надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування,

визначення критеріїв ефективності їх надання та поступового звуження сфери надання адміністративних послуг для суб'єктів господарювання.

Для подолання негативних явищ у сфері адміністративно-господарської діяльності держави та оптимізації системи надання та фінансування адміністративних послуг для суб'єктів господарювання вважаємо за доцільне:

- у разі, якщо адміністративно-господарська послуга є потребою у задоволенні певних інтересів суб'єктів господарювання на ринку, то її вартість має бути максимально наближена до витрат;

- при оцінці вартості послуги необхідно враховувати не тільки її матеріальну вартість. Витрати часу суб'єктом господарювання на отримання будь-якої послуги є також її вартістю;

- якість надання адміністративно-господарських послуг та контроль за нею має відповідати критеріям, що затверджуються державою;

- умови та правила надання адміністративно-господарських послуг мають бути простими та прозорими;

- інформаційне забезпечення щодо регулярного інформування суб'єктів господарювання про адміністративно-господарські послуги, які можуть надаватися їм з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, має бути постійно забезпечуваним.

На упорядкування розглянутих питань суттєво впливатиме систематизація правових норм щодо надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання шляхом прийняття Закону України “Про адміністративні послуги в сфері господарської діяльності”, а в перспективі - їх об'єднання в окремий розділ Адміністративно-господарського Кодексу України.

Таким чином, захищаючи публічні інтереси у сфері господарювання, держава здійснює адміністративно-господарську діяльність, сутність якої криється у застосуванні державними органами управлінських функцій у господарській сфері (регулювання і контролю) та наданні суб'єктам

господарювання адміністративних послуг. При цьому між органами публічної влади, в особі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, та 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) або з наданням суб'єктам господарювання адміністративних послуг (ліцензування, патентування, реєстрація тощо). Такі відносини можна визначити як адміністративно-господарські.

1.2. Публічно-правові засади забезпечення господарського порядку в умовах різноманіття суб'єктів господарювання різних форм власності

Незважаючи на широкі гарантії вільної економічної діяльності, використання приватної та інших форм власності, суспільство і держава суворо контролюють збереження засад економіки, не допускають і суворо припиняють порушення в результаті довільних дій державних органів і посадових осіб, несумлінності акціонерних товариств, фірм, корпорацій і окремих громадян [343, с.70].

Закони та інші нормативно-правові акти створюють необхідний правовий режим забезпечення та охорони публічних і приватних інтересів у сфері господарювання. Конституція України, Цивільний кодекс, прийнятий Господарський кодекс, закони про державну реєстрацію суб'єктів господарювання, про ліцензування та патентування господарської діяльності, земельне, бюджетне і податкове законодавство чітко виділяють публічні інтереси та запроваджують засоби їх забезпечення і охорони. Це і повноваження державних органів, і порядок вирішення справ, і критерії

оцінки актів та дій, і процедури призупинення, відміни актів, які порушують інтереси держави, і стимулювання суспільно корисної діяльності. З ними кореспондуються відповідні обов'язки суб'єктів господарювання, а також громадян.

Правове регулювання суспільних відносин в галузі адміністративно-господарської діяльності держави являє собою встановлення державою певних правил поведінки, пов'язаних з виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання [356]. Адміністративно-господарські правові норми, які регулюють ці відносини, являють собою різновид юридичних правил поведінки в суспільстві, який має ознаки, властиві всім правовим нормам. У зв'язку з цим ці норми мають визначену специфіку, яка не позбавляє їх конструктивних ознак, властивим нормам права, і не змінює жодну з обов'язкових рис, що характеризує структуру будь-якої правової норми [381].

Слово “норма” у тлумачному словнику В.Далю трактується як загальне правило, якого треба дотримуватися в усіх випадках, – зразок або приклад [138, с.555]. У зв'язку з цим законодавець інколи в самому тексті нормативного акта застосовує термін правило замість терміна норма. Як відомо, правові норми відрізняються від соціальних норм тим, що, по-перше, встановлюються державою в особі уповноважених органів, по-друге, формулюються в спеціальних правових актах, по-третє, носять державно-обов'язковий характер, тобто забезпечуються на випадок порушення силою державного примусу [128, с.56]. Тобто приписи, що містяться в нормі і вводяться в дію офіційно, повинні виконуватися кожним суб'єктом, якщо він опиняється в умовах, передбачених правилом. Кожна правова норма формулюється державою, містить чітко визначені юридичні права і обов'язки [361]. Якщо правило, зазначене в нормі не виконується добровільно, держава примушує до цього, застосовуючи заходи, передбачені санкціями. Таким чином, норми усіх галузей права мають імперативний, тобто обов'язковий характер, забезпечений примусовою силою держави. Всі ці ознаки властиві й

адміністративно-господарським правовим нормам, що регулюють відносини в галузі адміністративно-господарської діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування і містять приписи і заборони, які встановлюються державою з приводу виконання публічно-владних повноважень в сфері господарювання. Вони мають імперативний характер, оскільки містять державне веління.

Отже, адміністративно-господарська правова норма являє собою встановлене державою загальнообов'язкове правило поведінки, яке регулює суспільні відносини, що виникають в процесі адміністративно-господарської діяльності держави. Юридична природа адміністративно-господарської правової норми криється в тому, що до неї закладено першооснови для правового регулювання адміністративно-господарських правовідносин, які складаються з приводу реалізації органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання, визначають правила поведінки, права й обов'язки учасників цих відносин, а також юридичні наслідки в результаті невиконання або неналежного виконання відповідних владних розпоряджень держави.

Адміністративно-господарські правові норми мають кілька особливостей, що дозволяють відокремити їх від правових норм інших галузей права. Головна особливість адміністративно-господарських правових норм полягає в тому, що вони носять державно-владний характер при регулюванні сфери адміністративно-господарської діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Учасники адміністративно-господарських відносин зобов'язані діяти тільки певним чином; у можливості обрати один із передбачених у нормі варіантів поведінки; у наданні суб'єктові права діяти за своїм вибором, не перебільшуючи меж поведінки, визначених нормою.

Аналізуючи форму впливу адміністративно-господарської правової норми на суспільні відносини, можна відмітити те, що для неї характерне застосування приписів до здійснення дій, дозволу, заохочення до дії і

заборони. Однак “частка участі” зазначених норм у регулюванні адміністративно-господарської діяльності неоднакова. Найширше застосування мають приписи. Це обумовлюється тим, що здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання недопустимо без владного встановлення належної поведінки, без розпорядження до дії.

Адміністративно-господарська правова норма, так само як і норми інших галузей права, має свою структуру, під якою традиційно розуміють внутрішню будову норми, визначений порядок взаємозв'язку, взаємозумовленості складових частин, елементів норми. Структура цієї норми за формою не відрізняється від структурних форм норм інших галузей права. Вона складається з гіпотези, диспозиції та санкції.

Гіпотеза норми визначає фактичні умови та обставини, за яких виникають адміністративно-господарські правовідносини, тобто передбачені нею юридичні права та обов'язки у галузі адміністративно-господарської діяльності держави та вказує на суб'єктів цих правовідносин. Гіпотеза особливо яскраво підтверджує її зумовленість характером суспільних відносин [173]. Як правило, гіпотеза адміністративно-господарської правової норми має складну описову форму та містить в собі цілий ряд чітко сформульованих умов, за наявності яких накладається обов'язок чи надається право здійснити певні дії під час реалізації адміністративно-господарської діяльності держави. А тому вона нерідко формулюється в окремій статті нормативного акту чи декількох статтях відразу. Наприклад, орган ліцензування може здійснити ліцензування лише за таких умов: по-перше, наявності бажання у суб'єкта господарювання займатися господарською діяльністю, що підлягає ліцензуванню (ст. 9 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [20]); по-друге, суб'єкт господарювання повинен повідомити про це уповноважений державний орган шляхом подачі письмової заяви про видачу ліцензії (ст.10 цього ж Закону); відповідності діяльності суб'єкта господарювання ліцензійним

умовам, встановленим для певного виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про видачу ліцензії (ст.ст.8, 11 цього Закону). Такий безумовно визначений характер гіпотези адміністративно-господарської правової норми має неоціненне значення в забезпеченні адміністративно-господарських правовідносин, у дотриманні правопорядку під час здійснення адміністративно-господарської діяльності та здійснення контролю за нею з боку держави та суспільства.

Ще більш складним описовим характером відзначається диспозиція адміністративно-господарської правової норми, яка найдетальніше описує права та обов'язки кожного з учасників адміністративно-господарських правовідносин. У кожному випадку формулювання адміністративно-господарської правової норми законодавець прагне максимально точно охопити всі можливі ситуації, не допускаючи відсилянь та двоїстого розуміння.

Це зумовлено, по-перше, великою складністю та специфікою предмету, що описується – суспільних відносин у сфері адміністративно-господарської діяльності; по-друге, роллю, яку виконує держава у забезпеченні господарського порядку, оскільки вона має реалізувати публічні інтереси, з урахуванням інтересів суб'єктів господарської діяльності; по-третє, мова йде про участь держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання, яка має здійснюватися відповідно до принципу господарювання, згідно з яким “втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини не допускається інакше, як на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією України, Господарським Кодексом України [2] та іншими законами”.

Як гіпотеза адміністративно-господарської правової норми, так і її диспозиція в часі мають яскраво виражену тенденцію до ускладнення, до ще детальнішого опису необхідної поведінки сторін адміністративно-господарських відносин, прав і обов'язків їх суб'єктів. Підтвердженням цього є прийняття низки нормативних актів, які деталізують окремі аспекти

адміністративно-господарської діяльності. Наприклад, 01 червня 2000 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України № 1775-III “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, 16 січня 2003 р. – Господарський Кодекс України, 15 травня 2003 р. – Закон України № 755-IV “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, 11 вересня 2003р. – Закон України № 1160-IV “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” тощо.

Тенденція до ускладнення адміністративно-господарських норм зумовлена як об'єктивними причинами, так і суб'єктивними факторами. З одного боку, в умовах переходу до ринкової економіки має місце ускладнення самих адміністративно-господарських відносин у суспільстві. З іншого, запровадження у господарську діяльність ринкових важелів державного регулювання супроводжується і в значній мірі забезпечується розширенням участі суб'єктів господарювання у адміністративно-господарській діяльності держави та формуванням в Україні правової держави, в якій за її соціальною та правовою природою не повинно залишатися місця та можливостей для будь-якого суб'єктивізму, свавілля чи нехтування правом.

Принципово важливим є той факт, що у відповідності з Конституцією України майже усі первинні та чимало похідних адміністративно-господарських правовідносин стали регулюватися нормативними актами вищої юридичної сили – законами України. Саме це зумовило, в першу чергу, ускладнення адміністративно-господарської норми в цілому та її гіпотези насамперед. Це явище позитивне і заслуговує всілякої підтримки. Воно сприяє викоріненню беззаконня, врахування об'єктивних інтересів держави, кожного з членів суспільства, а також кожного суб'єкта господарювання.

Третім структурним елементом будь-якої адміністративно-господарської правової норми є її санкція. Вона має певні особливості, які визначаються характером адміністративно-господарських суспільних

відносин. Передусім, специфічні види відповідальності, які містяться у санкції адміністративно-господарської правової норми. Відповідальність охоплює практично увесь спектр її можливих видів (кримінальну, адміністративну, дисциплінарну тощо). Санкція містить вказівку на засоби адміністративно-правового примусу (попереджувального або запобіжного характеру), заходи дисциплінарної відповідальності, які застосовуються у разі невиконання своїх обов'язків учасниками адміністративно-господарських правовідносин, або кримінальної відповідальності – у разі вчинення ними злочинів, наприклад, таких як “зловживання владою або службовим становищем”(ст.364 Кримінального Кодексу України [3]), “самоправство” (ст.356 Кримінального Кодексу України) тощо.

Санкція адміністративно-господарської норми не завжди виражена безпосередньо у змісті того акта, до якого включена дана норма, – досить часто вона передбачається іншим актом (наприклад, Кримінальним Кодексом України) або має так званий відсильний характер. Так, наприклад, ст.22 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, в якій вказується юридична відповідальність за порушення норм цього Закону, містить таку санкцію: “посадові особи органів ліцензування та спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування у разі недодержання законодавства у сфері ліцензування несуть відповідальність згідно із законом”[20].

Адміністративно-господарські норми права, в залежності від обраного критерію, можна поділити на окремі види. Правильне розмежування та формування цих норм має важливе теоретичне й практичне значення. Воно дає змогу відобразити суть правового регулювання адміністративно-господарської діяльності держави та вибрати необхідні для цього засоби. Вважаємо за можливе запропонувати наступну класифікацію адміністративно-господарських правових норм.

Перш за все, адміністративно-господарські норми права розрізняються за сферою дії. Вони регламентують окремі напрямки (функції)

адміністративно-господарської діяльності держави. Відповідно, можна виділити норми, які регламентують відносини, що стосуються реалізації функції регулювання господарської діяльності (прийняття регуляторних актів, застосування окремих засобів державного регулювання, здійснення контролю за впровадженням засад державної регуляторної політики), здійснення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, надання адміністративно-господарських послуг тощо.

За обсягом правового регулювання можна виділити адміністративно-господарські правові норми загального та спеціального характеру. Перші стосуються загальних моментів здійснення адміністративно-господарської діяльності. До них можна віднести норми, що встановлюють правові основи участі держави в господарській діяльності (наприклад, норми глави 2 “Основні напрямки та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання” Господарського Кодексу України [2]). Реалізація спеціальних адміністративно-господарських правових норм пов'язана з правовідносинами, які виникають з окремих умов адміністративно-господарської діяльності, при застосуванні різноманітних засобів та механізмів державного регулювання господарської діяльності, під час здійснення адміністративно-господарських послуг (наприклад, норми Законів України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” [12], “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” [23]) тощо.

За критерієм способу правового регулювання поведінки суб'єктів адміністративно-господарської діяльності норми можна поділити на норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, норми-вказівки, норми-заборони, норми-рекомендації, норми-стандарти та нормативи. На думку Ю.О.Тихомирова, застосування такої класифікації для правових норм дає змогу створювати різноманітні комбінації для розпорядчого, дозвоільного, регламентаційного та інших способів правового регулювання [342, с.127].

Норми-завдання мають тривалу дію і містять нормативну орієнтацію для участі держави та місцевого самоврядування в сфері господарювання, а також виступають орієнтиром адміністративно-господарської діяльності. До норм-завдань можна віднести, наприклад, Концепцію переходу Української РСР до ринкової економіки [31], Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні [22].

Норми-принципи виражають стійкі сутнісні характеристики як суб'єктів, так і об'єктів адміністративно-господарської діяльності. Це, наприклад, норми статті 6 “Загальні принципи господарювання” Господарського Кодексу України [2].

Норми-дефініції дають нормативні визначення, обов'язкові до застосування в тексті закону або іншого правового акта. Наприклад, визначення поняття “ліцензування” в Законі України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [20] або поняття “державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” в Законі України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” [12].

Норми-вказівки стосуються конкретних дій, які слід здійснити їх адресатам. Наприклад, згідно зі ст. 11 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” орган ліцензування приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі у строк не пізніше, ніж десять робочих днів з дати надходження заяви про видачу ліцензії та документів, що подаються до заяви [12].

Норми-заборони містять застереження проти можливих неправомірних дій. До норм-заборон належать, наприклад, норми ст.18 Господарського Кодексу України, відповідно до яких “органам і посадовим особам державної влади та органам місцевого самоврядування забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження ринку, не передбачені чинним законодавством” [2].

Норми-рекомендації містять методичні, науково-методичні та інші поради щодо раціональних дій в сфері адміністративно-господарської діяльності. Ці норми, наприклад, містяться у “Методичних рекомендаціях щодо підготовки обґрунтування проєктів регуляторних актів”, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 767 від 6 травня 2000 р. [54].

Норми-стандарти містять техніко-економічні, соціальні, екологічні, технологічні та інші нормативи як техніко-юридичні правила.

В залежності від змісту адміністративно-господарські норми права можуть бути матеріальними і процесуальними. Матеріальні норми визначають саму вимогу стосовно правил поведінки суб'єктів адміністративно-господарських правовідносин, їх права і обов'язки. Вони, насамперед, закріплюють засади участі держави в господарській діяльності, а також державної регуляторної політики в сфері господарювання, види засобів державного регулювання, принципи державного контролю та нагляду за господарською діяльністю, вказують сфери здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування публічно-владних повноважень щодо суб'єктів господарювання, тобто закріплюють матеріальний зміст юридичних прав і обов'язків учасників адміністративно-господарських правовідносин.

Процесуальні норми встановлюють процедуру застосування і дії норм матеріального права, порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання, наприклад, порядок прийняття регуляторних актів, участі суб'єктів господарської діяльності та їх громадських об'єднань у цьому процесі, контролю за здійсненням державної регуляторної політики, застосування окремих засобів державного регулювання, здійснення державного контролю за господарською діяльністю, надання адміністративно-господарських послуг для суб'єктів господарювання.

Завершуючи розгляд питання про класифікацію адміністративно-господарських правових норм, необхідно зазначити, що фактичний розподіл

цих норм може здійснюватися і за іншими критеріями (наприклад, за термінами їхньої дії, за цільовим призначенням тощо). Важливо лише пам'ятати, що при обранні будь-якого критерію класифікації адміністративно-господарських правових норм, фактичний розподіл цих норм за певними групами і видами повинен переслідувати реально значимі наукові або практичні цілі.

Загалом, проаналізувавши адміністративно-господарські норми права, треба зазначити, що в загальній сукупності вони складають значну групу. Накопичення в останні роки чималої їх кількості потребує систематизації і дає підстави для віділення їх в окрему підгалузь в межах адміністративного права – адміністративно-господарського права.

До числа критеріїв функціонування адміністративно-господарської підгалузі в межах адміністративного права 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. Про це свідчать нормативно-правові акти компетентних органів держави, які регулюють адміністративно-господарські відносини. До них належать – Конституція України, Господарський кодекс, закони та підзаконні акти.

Конституційні основи адміністративно-господарської діяльності закріплюються встановленням Конституцією України організації влади (ст.6), конкретних цілей побудови демократичного суспільства, правової держави (ст.1), суспільне життя в якій ґрунтується на засадах політичної, економічної і ідеологічної різноманітності (ст.15). У зв'язку з цим конституційними основами адміністративно-господарської діяльності слід вважати законність, демократизм, розподіл влади, публічність, гласність, тобто незмінні засади конституційного ладу, закріплені у розділі 1

Конституції України. До цього доцільно включити й норми Конституції, які визначають основні засади політики державних органів в сфері економіки, яка зобов'язує Кабінет Міністрів України забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики (п.3 ст.116), визначення виключно законами правових основ та гарантій підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання (п.8 ст.92) тощо.

Вихідним моментом конституційних основ адміністративно-господарських відносин є принцип, відповідно до якого органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією і чинними законами України (ч.2 ст.19). Такі повноваження впливають із самої суті правової держави і принципу верховенства права: право повинне домінувати над органами влади, не допускати можливого свавілля з боку останніх, забезпечувати можливість контролю громадянського суспільства за державною діяльністю, в тому числі за здійсненням публічно-владних повноважень у сфері господарювання. Тобто в цьому випадку повинен діяти загальноправовий дозвільний принцип: “можна лише те, що дозволено законом”. Саме на підставі цього основоположного принципу мають визначатися публічно-правові засади забезпечення господарського порядку, сфера публічно-владних відносин у господарській діяльності. У відповідності із вказаним принципом органам державної влади та місцевого самоврядування, які мають право здійснювати адміністративно-господарську діяльність, дозволяються лише такі дії, методи та форми впливу на суб'єктів господарської діяльності, які безпосередньо регламентовані законом, що визначає їх правовий статус і компетенцію. Навіть приписуючи законодавчі заборони, держава може запровадити лише таке обмеження суб'єктивного права громадян на підприємницьку діяльність, метою яких є сприяння забезпеченню загальнонародних інтересів у цілому, добробуту суспільства і, що особливо важливо, які визначені лише законами,

прийнятими Верховною Радою України. Це впливає із базової (основоположної) конституційної норми, яка визначає, що головним обов'язком правової держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ч.2 ст.3).

Адміністративно-господарські норми Господарського Кодексу України встановлюють правові засади участі держави в господарській діяльності (ст.8) та відносин суб'єктів господарювання з органами місцевого самоврядування (ст.23), визначають основні засоби державного регулювання господарської діяльності та загальні принципи їх застосування (ст.12), а також правові основи окремих засобів державного регулювання: державного замовлення та державного завдання (ст.13); ліцензування, патентування та квотування (ст.14); стандартизації та сертифікації (ст.15); дотації, субвенції та інших засобів державної підтримки (ст.16). Крім того, норми ГКУ встановлюють принципи застосування податків в механізмі державного регулювання господарської діяльності (ст.17) та принципи і сфери державного контролю за господарською діяльністю (ст.19). Визначаючи межі втручання органів державної влади та місцевого самоврядування, у ГКУ зазначається, що вони уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю у зазначених в Кодексі сферах, які повністю перераховані у ст.19 ГКУ.

Закони України надають органам державної влади та місцевого самоврядування право здійснювати публічно-владні повноваження в сфері господарювання (наприклад, право здійснювати ліцензування, державну реєстрацію, стандартизацію, патентування, державний контроль за господарською діяльністю тощо), тим самим визначаючи їх правоздатність та дієздатність у адміністративно-господарській сфері. Адміністративно-господарський правовий статус є складовою частиною єдиного правового статусу державного органу, органу місцевого самоврядування, і тому, як правило, зазначається у тому ж нормативно-правовому акті, що визначає його правовий статус в цілому. Отже, до цієї групи, наприклад, входять

закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про державну податкову службу в Україні”, “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” та інші. Правовий статус багатьох державних органів також визначається підзаконними нормативними актами. Крім того, законами врегульовані окремі сторони адміністративно-господарської діяльності держави, наприклад, Закони України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”, “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” тощо.

До підзаконних актів, що регулюють адміністративно-господарську діяльність, належать:

а) Укази і розпорядження Президента України. Наприклад, Укази Президента України “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” №79/98 від 3 лютого 1998р., “Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності” №539/99 від 20 травня 1999 р., “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва” №89/2000 від 22 січня 2000р. та інші;

б) Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, як і Укази та розпорядження Президента є інструментами виконавчої влади і деталізують законодавство, вчасно в межах наданої компетенції уточнюють деякі його неточності та шорсткості. Такі постанови переважно мають технологічний характер і, дублюючи норми законів, деталізують їх. Наприклад, Постанова КМУ “Про затвердження порядку координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами” від 29 січня 1999 р.;

в) Накази Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної регуляторної політики в сфері

господарської діяльності і має право здійснювати координацію регуляторної діяльності органів державної влади. Наприклад, наказ № 32 “Про затвердження положення про уповноваженого з питань підтримки підприємництва” від 17 листопада 1998 р.;

г) Постанови, накази і інструкції міністерств, відомств та державних комітетів носять галузеву спрямованість. Наприклад, наказ № 82 Державного департаменту з нагляду за охороною праці “Про затвердження порядку організації державного нагляду за охороною праці в системі Держнагляддохоронпраці” від 31 травня 1995 р., “Інструкція про порядок здійснення державного метрологічного нагляду за забезпеченням єдності вимірювань”, затверджена наказом № 315 Державного комітету України стандартизації, метрології та сертифікації від 17 травня 2000 р.;

д) Рішення та розпорядження місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Отже, наведені приклади діючого нормативного масиву, що регулює адміністративно-господарську діяльність держави, свідчать про формування адміністративно-господарського законодавства, як окремої галузі законодавства. Це є об'єктивним процесом, який обумовлений розвитком суспільних відносин, що виникають з приводу здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання. Як показало дослідження, чинне адміністративно-господарське законодавство динамічно розвивається. Так, адміністративно-господарська діяльність поступово впорядковується шляхом деталізації окремих її аспектів та порядку її здійснення актами вищої юридичної сили – законами України. Підтвердженням цього є прийнятий Верховною Радою України Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, мета якого – врегулювати порядок ініціювання, підготовки, аналізу, експертизи, прийняття, відстеження ефективності та перегляду регуляторних актів. Крім того, у Верховній Раді знаходяться проекти законів, метою яких, наприклад, є

врегулювання державного контролю за господарською діяльністю, а також дозвільної системи в сфері господарювання тощо. Крім того, виникнення нових форм та методів адміністративної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання в умовах розвитку різних форм власності та реалізації державної регуляторної політики робить можливим та необхідним подальше вдосконалення, проведення систематизації та кодифікації цієї підгалузі права, створення Адміністративно-господарського кодексу України.

Виходячи з того, що адміністративно-господарська діяльність як правова форма реалізації публічно-владних повноважень у сфері господарювання, має широку нормативну базу, закономірно виникає питання про її правову природу та місце в системі права України. Специфіка правової основи адміністративно-господарської діяльності визначається її предметом, методом правового регулювання, колом учасників адміністративно-господарських відносин, що, в свою чергу, дозволяє виділити в їх межах окремі інститути права, а в межах останніх і субінститути. При тому залежність адміністративно-господарських правовідносин від загальних та спеціальних інститутів адміністративного права визначає не тільки цю специфіку, але й їх природу та зміст.

Варто нагадати, що право України, будучи поділеним на два великих блоки: приватне та публічне, а по цілі регулювання – на матеріальне та процесуальне – складає одне ціле. В залежності від предмету та методу виділяють галузі права, в тому числі і фундаментальні. Але далеко не всі галузі права мають самостійний предмет та метод, або їх самостійність вкрай проблематична. Справа в тому, що значна кількість правовідносин в силу своєї специфічності чи значимості оформляються спеціальним законодавством чи підзаконними нормативними актами, які мають відносну автономію. При цьому більшість з них, за винятком кодифікованих є комплексними. Тому поряд із галузями права і виділяються галузі законодавства. Деякі з них з часом оформляються у галузі права [289, с.35].

На жаль, аналіз сучасної вітчизняної правової літератури виявив, що проблема адміністративно-господарського права і його предмета вченими чітко не ставилася і тому до останнього часу не обговорювалася. Разом з тим легко припустити, що під час обговорення цих питань думки будуть різними. Хтось узагалі виступить проти терміна “адміністративно-господарське право” і запропонує обмежитися традиційним поняттям “державного управління економікою”. Інші, визнаючи важливість суперечки, почнуть стверджувати, що адміністративно-господарське право є підгалуззю адміністративного права. Треті дослідники віднесуть його до комплексних галузей права. Будуть і думки, згідно з якими адміністративно-господарське право можливо визнати самостійною галуззю права.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, то можна побачити, що потреба в господарсько-адміністративному праві, як правовій матерії, виникає тільки в тому випадку, якщо держава має наміри керувати економічною поведінкою своїх громадян. Якщо ж держава не займається ні впорядкуванням, ні управлінням, ні стимулюванням економічних процесів, ні будь-якими іншими формами впливу на економічну діяльність, то вона не потребує адміністративно-господарського права. В цьому випадку держава втручається в економічне життя в межах загального поліцейського права під час виникнення необхідності відбивати небезпеку (наприклад, закриває підприємства через небезпеку виникнення забруднення наколишнього середовища або руйнування будівлі) [358, с.4].

Виходячи з того, що фундаментальне значення народного господарства для існування, забезпечення добробуту і прогресивного розвитку населення, є сьогодні загальноновизнаним, жодна держава не відмовляється від створення господарської адміністрації. Цей факт є свідченням відповідальності держави за економіку і підкреслює центральне значення цієї сфери серед інших державних і правових функцій [382]. Навіть ліберальні держави встановлюють рамки правових умов, надаючи таким чином можливість для господарської діяльності і виражаючи своє ставлення до неї. Для цього

необхідна наявність більш-менш сформованої господарської адміністрації. Тому господарсько-адміністративне право є невід'ємною складовою частиною правової системи європейських держав. Це не означає, однак, що воно є самостійною правовою матерією. Вирішення цього питання не залежить ні від конкретних правових норм, що відносяться до господарсько-адміністративного права, ні від ступеня їх розвитку. Вирішальним фактором є теоретична і практична потреба в систематизації і розробці базової структури та особливостей цієї сфери права. Динаміка розвитку тут неоднорідна. Для англо-американської правової системи така матерія, як господарсько-адміністративне право, чужа. Тут основні напрямки економічного регулювання містяться в загальному адміністративному праві. Крім того, окремим аспектам господарсько-адміністративного права приділяється увага в нормативних актах, що регулюють діяльність державної промисловості, захист споживачів, підтримки конекуренції, питання власності, здійснення торгівлі тощо. У Австрії, Швейцарії та Німеччині, а також в азіатській правовій системі господарсько-адміністративне право навпаки, розвивається як самостійна галузь права [358, с.5].

Що стосується України, то, вважаємо, що говорити про адміністративно-господарське право як самостійну галузь права ще рано, але процес її формування, безумовно, йде і не виключено, що з часом викристалізується її самостійний предмет та метод. Поки що адміністративно-господарське право являє собою систему норм, у якій за предметною і цільовою ознаками поєднується різнорідний правовий матеріал, пов'язаний при цьому в тій чи іншій мірі із здійсненням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання, із застосуванням конкретних форм і методів адміністративно-господарської діяльності, зі здійсненням органами державної влади та місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень щодо суб'єктів господарювання державної та комунальної форм власності. Предметною ознакою об'єднання є характер врегульованих

суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються в процесі здійснення адміністративно-господарської діяльності, застосування її конкретних форм і методів, встановлення гарантій щодо її законної реалізації. Цільова ознака об'єднання правового матеріалу являє собою необхідність правового захисту прав суб'єктів господарювання від свавілля з боку органів держави та місцевого самоврядування, правового регулювання адміністративно-господарської діяльності з метою забезпечення її стабільності та ефективності, створення оптимальних умов для її реалізації та участі суб'єктів господарювання в цьому процесі.

Таким чином, предметом адміністративно-господарського права є суспільні відносини, що виникають з приводу здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання, а саме виконання управлінських функцій в господарській сфері та надання суб'єктам господарської діяльності адміністративних послуг. Адміністративно-господарське право є публічним правом оскільки регулює публічну діяльність. При цьому воно, головним чином, регулює адміністративно-господарську діяльність держави, а не структуру органів, які її здійснюють, відповідаючи на питання: як можна або необхідно робити.

Стосовно методу правового регулювання адміністративно-господарського права слід зазначити, що він, як і у галузі адміністративного права, характеризується специфічним набором юридичних засобів, які мають дещо “двоїсту” природу. З одного боку, стосовно суб'єктів публічної влади застосовується такий комплекс загальних дозволів та загальних заборон, котрий ідентифікується відомою формулою “можна лише те, що дозволено законом”. З іншого – стосовно суб'єктів господарської діяльності – і це, на нашу думку, надзвичайно актуально і для адміністративно-господарського права, застосовується такий комплекс, котрий об'єднується у не менш відому формулу “дозволено все, крім того, що заборонено законом”.

Особливості адміністративно-господарських відносин та методу їх правового регулювання в цілому та окремих його елементів знаходять своє закріплення у правових нормах. Сукупність і взаємозв'язок правових норм, що регулюють суспільні відносини у адміністративно-господарській сфері, тобто стосовно здійснення публічно-владних повноважень щодо суб'єктів господарювання шляхом створення правових умов адміністративно-господарської діяльності, застосування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування її окремих методів та засобів, з метою забезпечення публічних інтересів під час здійснення господарської діяльності являють собою адміністративно-господарське право.

Відносини, що виникають між суб'єктами під час здійснення державою адміністративно-господарської діяльності та врегульовані нормами адміністративно-господарського права, набувають характеру правових і можуть бути охарактеризовані як адміністративно-господарські правовідносини.

Можна виділити такі основні групи адміністративно-господарських правовідносин:

- відносини між державою і окремими державними органами, органами місцевого самоврядування з приводу використання останніми функції регулювання господарською діяльністю, що пов'язано з ініціюванням, підготовкою, аналізом, експертизою, прийняттям, відстеженням ефективності та переглядом регуляторних актів, а також контролем за здійсненням державної регуляторної політики;

- відносини щодо участі громадськості у регуляторній діяльності держави, які виникають між окремими державними органами, органами місцевого самоврядування і громадянами, суб'єктами господарювання, їх об'єднаннями у зв'язку з ініціюванням, підготовкою, публічним обговоренням регуляторних актів;

- відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування та окремим суб'єктом господарювання з приводу

застосування засобів державного регулювання, надання останньому адміністративно-господарських послуг або здійснення державного контролю за його господарською діяльністю.

Слід зазначити, що ці відносини існують лише у формі правовідносин, тобто виникають лише на підставі норм права – адміністративно-господарського права, яке визначає правові засади публічно-владної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання. Учасники цих відносин знаходяться у взаємному зв'язку через суб'єктивні юридичні права та обов'язки, такі зв'язки (відносини) охороняються примусовою силою держави. Поза правовими відносинами адміністративно-господарська діяльність держави здійснюватися не може.

Аналіз особливостей адміністративно-господарських правовідносин показує, що крім загальних ознак, властивих усім видам правових відносин, вони мають цілий ряд специфічних рис, що визначають їхню видову відмінність. Так, адміністративно-господарське правовідношення виникає виключно на основі норм права; являє собою зв'язок між його суб'єктами, який виникає через їх суб'єктивні юридичні права і обов'язки; цей зв'язок має індивідуальний, конкретно визначений характер і підтримується (гарантується) примусовою силою держави. Разом з тим ці відносини мають особливості, властиві їм як адміністративно-господарським правовідносинам, а також підкреслюють їх специфіку і виділяють їх від інших правовідносин.

По-перше, адміністративно-господарські правовідносини виникають в результаті правового регулювання відносин, які виникають в процесі здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарської діяльності, і виступають їх правовою формою;

По-друге, відносини опосередковують процеси, пов'язані з участю держави в господарській діяльності: виконанням управлінських функцій у господарській сфері (регулювання господарської діяльності і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання) та наданням адміністративно-

господарських послуг, що дозволяє характеризувати відносини як різновид державно-управлінських;

По-третє, особливість суб'єктивного складу адміністративно-господарських правовідносин пов'язана з обов'язковою участю держави, як неодмінного учасника цих відносин;

По-четверте, адміністративно-господарські правовідносини відзначаються державно-владним характером, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративно-господарських правовідносин;

По-п'яте, адміністративно-господарські правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін як незалежно від згоди або бажання другої сторони, так і за умови погодження взаємовідносин сторін.

Від особливостей суспільних відносин, що регулюються адміністративно-господарським правом, залежить групування адміністративно-господарських правових норм, яке має об'єктивні підстави. Групування адміністративно-господарських правових норм можна зробити відповідно до їх внутрішнього змісту і ієрархії: загальногалузеві норми, норми галузеві, норми окремих адміністративно-господарських правових інститутів. Як всі правові галузі України, пропонуємо адміністративно-господарське право поділити на загальну і особливу частини.

До загальної частини адміністративно-господарського права включаються норми, які закріплюють загальні принципи участі держави та місцевого самоврядування в господарській діяльності, правові форми і методи адміністративно-господарської діяльності держави, правовий статус органів, що здійснюють цю діяльність. Загальна частина будується, в основному, на аналізі правових елементів адміністративно-господарських відносин.

Особлива частина адміністративно-господарського права має складний зміст. До неї включаються певні групи норм – розділи, які регулюють однорідні адміністративно-господарські відносини, пов'язані між собою як

самостійні адміністративно-господарські правові інститути. В розділі ж об'єднуються групи самостійних адміністративно-господарських правових інститутів. До особливої частини входять розділи, які об'єднують адміністративно-господарські правові норми, що стосуються окремих методів і засобів адміністративно-господарської діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і норми, що стосуються умов цієї діяльності.

Норми, що стосуються методів та засобів адміністративно-господарської діяльності, виходять, в головному, з теорії правової держави, відповідно до якої держава здійснює будь-яку свою діяльність у правових формах правотворчості, правозастосування, правореалізації, що забезпечує контроль за державою з боку суспільства і взаємну відповідальність між нею і громадянами (норми, що встановлюють порядок виконання управлінських функцій в сфері господарювання).

Норми, що стосуються умов адміністративно-господарської діяльності, спираються на три підстави, які об'єднують їх в окремі підрозділи регуляторного права:

- на теорію державного регулювання господарської діяльності, яка обґрунтовує право органів державної влади та місцевого самоврядування, в межах правових норм, застосовувати до різних суб'єктів господарювання особливі установлення та вимоги (наприклад, норми, що встановлюють порядок застосування кількісних і якісних обмежень щодо здійснення господарської діяльності, надання інвестиційних, податкових та інших пільг тощо);

- на теорію державного контролю, призначену для забезпечення суспільного господарського порядку (норми, що встановлюють порядок проведення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання);

- на теорію адміністративних послуг у сфері господарювання, покликану забезпечити надання суб'єктам господарювання деякої кількості послуг, здатних полегшити суспільне життя і гарантувати захист публічного

інтересу під час здійснення господарської діяльності (наприклад, норми, що встановлюють порядок ліцензування, державної реєстрації суб'єктів підприємництва, патентування тощо);

- на теорію, згідно з якою держава та органи місцевого самоврядування як власники мають право здійснювати організаційно-господарську діяльність щодо суб'єктів господарювання державної та комунальної форми власності (норми, що закріплюють особливості управління господарською діяльністю у державному та комунальному секторі економіки).

Ці підрозділи регуляторного права об'єднують у собі самостійні адміністративно-господарські правові інститути. Наприклад, підрозділ “Адміністративні послуги для суб'єктів господарювання” складається з таких адміністративно-господарських правових інститутів як інститут державної реєстрації суб'єктів підприємництва; ліцензування; патентування; сертифікації та стандартизації; дозвільного права.

Загальна й особлива частини адміністративно-господарського права взаємопов'язані і являють собою єдине ціле. Положення загальної частини застосовуються до всіх інститутів особливої частини. Однак, будучи цілісним утворенням, обумовленим єдністю предмета і методу правового регулювання реально існуючих суспільних відносин, система адміністративно-господарського права, в той же час, диференціюється на відносно відособлені групи правових норм, що створюють специфічний правовий режим їхнього регулювання. Це дозволяє не тільки врахувати специфіку конкретних груп суспільних відносин у сфері адміністративно-господарської діяльності, але й створити цілісну систему правового впливу на них з урахуванням особливого порядку виникнення, функціонування і формування змісту прав, обов'язків і відповідальності учасників цих відносин, специфіки їхньої реалізації і захисту.

Таким чином, держава, визначаючи суспільну важливість адміністративно-господарських відносин та необхідність правового регулювання публічно-владних повноважень органів державної влади і

місцевого самоврядування в сфері господарювання, встановлює публічно-правові засади забезпечення господарського порядку. Це відбувається шляхом формування нормативного масиву – адміністративно-господарського законодавства, яке динамічно розвивається в Україні, а тому може бути віділене в підгалузь адміністративного права – адміністративно-господарське право. Як засвідчує аналіз юридичної літератури з проблем правового регулювання адміністративно-господарських відносин в Україні, найбільш науково не дослідженою залишається проблема правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності, теоретичне обґрунтування якої дозволить визначити місце цього правового інституту.

1.3. Сутність і призначення державного регулювання господарської діяльності в демократичному суспільстві з соціально орієнтованою ринковою економікою

Дослідження сутності та призначення державного регулювання господарської діяльності обумовлюється його роллю в функціонуванні господарського правопорядку в Україні, спрямованого на забезпечення фундаментальних суспільних благ, таких як законність, право власності, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища тощо. Все це диктує необхідність здійснення державою регулювання економіки таким чином, щоб воно відповідало якісно новим явищам, структурним зрушенням у народному господарстві України, сприяло розвитку його у напрямі переходу до ринково-регульованої економіки, цивілізованих ринкових відносин [175].

Своєрідність сучасного рівня наукових знань про державне регулювання економіки полягає у відсутності єдиної, загальноприйнятої теоретичної концепції державного регулювання. Питання державного регулювання економіки досліджується представниками багатьох суспільних наук: економіки, соціології, юридичної науки тощо. За останні роки вийшла велика кількість робіт вчених-юристів, які торкаються різних аспектів теорії державного регулювання. Вони дозволяють наочно простежити історію

становлення і розвитку проблеми державного регулювання і регуляторної діяльності окремих державних органів, що створює сприятливі можливості для подальшого теоретичного осмислення і більш оптимального моделювання понятійного апарата регуляторної теорії в цілому і її специфічних аспектах зокрема, які виявляються в юридичній природі державного регулювання як специфічного виду адміністративно-господарської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Термін “державне регулювання” став широко вживаним у нашому суспільстві, починаючи з середини 90-х років минулого століття. Вперше цей термін почали вживати економісти у дослідженнях, присвячених втручанням держави у ринкову економіку. Тим самим вони підкреслювали особливість цього явища в ринковій економіці та відмінність його від існуючого в радянському суспільстві державного управління економікою [248]. Потім цей термін почали вживати і у нормативно-правових актах, у тому числі законах. При цьому, якщо у законі чи іншому нормативно-правовому акті мова йде про безпосередньо самостійну, на власний ризик діяльність – підприємництво, то завжди використовується тільки термін “державне регулювання”. Разом з тим, вживаючи це поняття, автори вкладають в нього найрізноманітніший зміст.

Проблема визначення сутності поняття “державне регулювання” має надзвичайно важливе теоретичне і практичне значення. Важливість його в науковому плані зумовлюється тим, що його розв’язання дозволяє визначитися з правовою сутністю державного регулювання, колом ознак цього явища, відмежувати державне регулювання від таких понять як державне управління, правове регулювання, державне втручання тощо. Важливість розв’язання цієї проблеми у прикладному аспекті забезпечується тим, що, по-перше, використання того чи іншого терміна у правовому значенні передбачає такий, що відповідає йому правовий (нормативний) зміст; а, по-друге, проблема визначення цього поняття безпосереднім чином

пов'язана з проблемою дослідження зазначеного явища, розробкою стратегії та тактики підвищення його суспільної ефективності.

Цікавим є той факт, що багато нормативно-правових актів у своїй назві мають словосполучення “державне регулювання”, більшість з них мають назву, яка починається зі слів “Про державне регулювання...”. Але, як не парадоксально, визначення поняття “державного регулювання” вони не дають.

Що ж являє собою державне регулювання, що означає цей термін, котрий широко вживається на побутовому та офіційному рівнях, в юридичній та економічній теорії та практиці? Відповідь на питання про те, що означає термін “державне регулювання”, дати не просто. Його визначення суттєво ускладнює надзвичайно велика диверсифікація цього явища, тобто різноманітність його проявів та форм.

Однак, незважаючи на зазначені обставини, все ж таки вбачається за можливе наблизитися до загального визначення поняття “державне регулювання”, виділивши найхарактерніші його ознаки, сформулювавши його правову сутність і тим самим виокремити його серед інших соціальних явищ. В іншому випадку ми вимушені будемо проігнорувати той факт, що існує специфічна діяльність державних органів, яку можна охарактеризувати як державне регулювання, і дійти до хибного висновку, що аморфність цього поняття перешкоджає як дослідженню такого явища як державне регулювання, так і системному підвищенню соціальної ефективності цього явища.

Розпочати цей процес варто зі звернення до етимології самого слова “регулювання”. Термін “регулювання” походить від латинського слова “regulo”, що має значення “улаштовую, упорядковую” [326, с.1108].

Приблизно таке ж тлумачення поняттю “регулювати” дає С.І.Ожегов. “Регулювання, – зазначає він, – направляти розвиток, рух чого-небудь з метою упорядкувати, систематизувати” [271, с.5].

Тлумачний словник В.І. Даля визначає дієслово “регулювати” як: “зрівнювати (хід, рух), розміряти, встановлювати в порядку”[137, с.561].

Автори Словника синонімів української мови надають такий синонім слову “регулювати” як “налагоджувати” (створювати умови для нормальної діяльності, функціонування чого-небудь) [325, с.520].

Деякі енциклопедичні видання дають визначення терміну “регулювати” разом з предметом регулювання, наприклад, “регулювання дорожнього руху”, “регулювання річок”, “регулювання стоку”. Ці визначення мають єдину схожість – всі вони тлумачать ці явища як діяльність по упорядкуванню [326, с.1108].

Цікавим, на думку автора, є пояснення Радянського енциклопедичного словника щодо словосполучення “регулювання автоматичне”. Під цим терміном автори розглядають різновид автоматичного керування; автоматична підтримка сталості або зміна за необхідним законом деякої фізичної величини, що характеризує керований процес [326, с.1108]. Тобто, це управління без прямого (безпосереднього) втручання.

Подібне широке розуміння поняття “регулювання” у своїй праці дає Й.С.Завадський. Під регулюванням, на його думку, розуміють різновид автоматичного управління, автоматичне підтримання сталості характеристик керованого об'єкта. Регулювання виникає внаслідок того, що під впливом ряду стимулюючих факторів в існуючу керовану систему вносяться зміни. Тобто регулювання – це корегування характеру діяльності об'єкта, включення в кожен даний момент такої програми управління, яка б забезпечувала протидію системі впливам, котрі відхиляють її від гомеостатичного стану (сталого та оптимального, або рівноважного функціонування системи в мінливому соціальному середовищі). Шляхом регулювання забезпечується не тільки стабілізація керованого об'єкта, підтримання розвитку його у певних межах, але й створення умов для протікання процесів на основі саморегулювання, шляхом встановлення

економічних, правових та інших нормативів [151, с.77,78]. На думку автора це визначення дуже близьке до поняття “державного регулювання”.

Щодо юридичних енциклопедичних видань, їх автори зовсім не дають будь-яких визначень терміну “державне регулювання” або термінам інших різновидів регулювань. Єдине регулювання, яке розглядається у Великому юридичному словнику, це “правове регулювання”. Цей словник визначає правове регулювання як: “процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права)” [112, с.524].

Сучасний економічний словник наводить два основних визначення поняття “державне регулювання економіки” [111, с.25]:

- державне регулювання економіки – це вплив держави на діяльність господарюючих суб'єктів і ринкову кон'юнктуру з метою забезпечення нормальних умов для функціонування ринкового механізму, вирішення екологічних і соціальних проблем;

- державне регулювання економіки є цілеспрямований процес, що забезпечує підтримку або зміну економічних явищ і зв'язків.

Таким чином, енциклопедичні визначення, які повинні характеризуватися чіткістю, точністю, лаконічністю і однозначністю дефініцій, не дають виразної та однозначної уяви про державне регулювання з юридичної точки зору. Хоча, все ж таки, абсолютна більшість енциклопедій та словників, визнають за терміном “регулювання” процес щодо упорядкування, створювання умов для функціонування чого-небудь.

Аналіз вживання терміна “державне регулювання” в науковій літературі засвідчує, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища. Слід зауважити, що як у юридичній, так і в економічній та філософській літературі питанню регулювання приділяється певна увага. Різні автори при розгляді цього питання керувалися своїм розумінням та інтересом до нього, а тому й виділяли той чи інший його аспект. Аналіз досліджень дає підстави твердити про існування різних точок зору на таке явище як регулювання і, зокрема, державне регулювання

економіки. При цьому інколи висловлюються не тільки надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного.

За визначенням Л.Г.Ходова, державне регулювання економіки являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, здійснюваних державними установами і громадськими організаціями з метою стабілізації і пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються [347, с.168].

З цим визначенням згоден А.Н.Петров, але він спробував його дещо уточнити. На його думку: “державне регулювання економіки – це система заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, здійснюваних державними структурами і громадськими організаціями і спрямованих на ефективне функціонування національної економіки, стабілізацію економічного і соціального розвитку, узгодження інтересів суспільства й окремих прошарків населення в досягненні стратегічних цілей розвитку національної економіки” [133, с.28].

Д.М.Стеченко визначає державне регулювання як вплив держави на відтворювальні процеси в економіці відповідними засобами з метою зорієнтувати суб'єктів господарювання і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної політики суспільного розвитку. При цьому він зазначає, що “державне регулювання – це майже всі функції держави, пов'язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю і покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи” [332, с.5]. Крім того, далі у своїй праці він вказує, що державне ринково-організаційне регулювання є політикою, що визначає правові обмеження для підприємств усіх сфер економіки, політикою, яка через застосування державою спеціальних заходів впливає на поточні ринкові події [332, с.7].

З двох позицій розглядає державне регулювання економіки С.М.Чистов – це теоретичний та практичний. “З теоретичного погляду державне регулювання економіки – визначає він, – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів та засобів

впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики” [140, с.14]. “З практичного погляду державне регулювання економіки – це сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики” [140, с.15]. Крім того, С.М.Чистов робить висновок, що суб'єктом державного регулювання економіки стає держава в особі державних органів (президента, парламенту, уряду, місцевих адміністрацій) [140, с.16].

В.К.Колпаков визначає тільки мету державного регулювання економіки, під якою вважає реалізацію конституційного положення про те, що держава забезпечує соціальну спрямованість економіки [181, с.396]. Він зазначає, що держава “залишається найбільшим суб'єктом ринку і регулює діяльність інших його суб'єктів, зберігає значний обсяг розподільчих функцій, активно впливає на розвиток самої людини, розглядаючи особистість як головний фактор суспільного прогресу і культури в широкому розумінні слова. Державне регулювання зачіпає інтереси, з одного боку, підприємств, установ, організацій, з другого – безпосередньо конкретних громадян” [181, с.397]. При цьому він стверджує, що держава активно пропонує різноманітні форми економічної взаємодії, а також визначає міру відповідальності за порушення правових установлень.

О.П.Альохін у своїй праці [89, с.456-460] розглядає державне регулювання у широкому та вузькому розумінні. На його думку, “у широкому розумінні державне регулювання виявляється у встановленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їхньому коректуванню в залежності від змінюваних умов”. При цьому він зазначає, що традиційними правовими формами державного регулювання є закони і підзаконні акти, а також судові акти. У вузькому розумінні державне регулювання він визнає як одну із функцій державного управління. Розглядаючи державне регулювання в цьому аспекті, він підкреслює: “Державне регулювання спрямоване на створення сприятливих

економічних, правових і організаційних умов діяльності комерційних і некомерційних організацій, підприємництва. Воно не припускає втручання державних органів у їх виробничу і господарсько-фінансову діяльність, крім випадків, коли його можливість прямо передбачена правовими актами... Таке регулювання полягає переважно у встановленні і коректуванні загального правового режиму їхньої діяльності, охоплює насамперед економічні і соціально-культурні процеси в цілому” [89, с.457].

Деякі вчені зосереджують свою увагу лише на питанні необхідності державного регулювання економіки. При цьому, відзначаючи необхідність державного регулювання економіки, вони наголошують на необхідності його обмеження, підпорядкованості ринковому саморегулюванню. Так, Я.М.Шевченко вважає, що напрям державного регулювання економіки повинен, по-перше, відбивати межі перехідного періоду і не бути визначальним, по-друге, він повинен бути підпорядкований меті обмеження методів державного регулювання економіки, методам її ринкового регулювання [356, с.37]. В.Мамутов підкреслює важливість поєднання державного регулювання економіки і економічної свободи суб'єктів господарювання, самоуправління, саморегулювання, вибираючи термін “соціально орієнтоване публічно-правове регулювання економіки” [247]. На думку, В.К.Мамутова і О.О.Чувпила, недооцінка ролі держави в економіці, переважання уявлень про ринковий механізм як всеохоплюючий і автоматичний регулятор господарських відносин є однаково небезпечними для суспільства, як і недооцінка ролі ринкового механізму [249, с.185].

Інші автори не визначаючи поняття “державне регулювання”, лише називають його різноманітні форми або методи. Так, вони вважають що державне регулювання здійснюється шляхом соціально-економічного прогнозування через антимонопольну політику і розвиток конкуренції, державну стандартизацію, метрологію і сертифікацію, систему оподаткування, інші форми регулюючого впливу держави. Разом з нормативно-правовим регулюванням відповідних сфер господарювання, для

економічної діяльності держави характерною є розробка комплексних і регіональних програм [276, с.70].

Державне регулювання, поряд з плануванням (програмуванням) організаційної діяльності, стимулюванням і контролем, державними моніторингом і протекціонізмом (підтримкою приватного підприємництва), правовою організацією державного сектора ринкової економіки, є одним з напрямків державного впливу на розвиток економічних процесів. В.С.Мартем'янов вважає, що державний вплив може поділятися на створення суб'єктів господарювання і припинення їх існування, планування, регулювання господарської діяльності та контроль за нею [251, с.55]. Крім того, існує точка зору, що державне регулювання економіки є різновидом державного регулювання взагалі і уособлює в собі господарсько-організаційну функцію держави, яка реалізується нею щодо народногосподарського комплексу як керованого об'єкта [142, с.126].

Л.Абалкін звертає увагу та те, що завдання держави з регулювання економіки пов'язані не тільки зі створенням умов для функціонування ринку – вони передбачають визнання її ролі у додержанні балансу суспільних інтересів, соціальної стабільності та захисту національних інтересів як у внутрішній, так і в зовнішній політиці [74].

У дисертації, присвяченій організаційно-правовим проблемам регулювання підприємницької діяльності в Україні, Н.О.Саніахметова визначає державне регулювання економіки як одну із форм державного впливу на неї, яка ґрунтується на законодавстві, реалізується шляхом встановлення і застосування державними органами правил, спрямованих на корегування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб, і підтримується можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні [314, с.5]. До того ж у дисертації підкреслюється, що державне регулювання підприємницької діяльності не є достатнім для створення сприятливого оточення підприємництва. Для створення макросередовища підприємницької діяльності, необхідне формування комплексу організаційно-правових

заходів, включаючи розвинену інфраструктуру підтримки підприємництва, правові механізми стимулювання розвитку підприємницької діяльності і ефективні системи захисту прав і законних інтересів підприємців, а також суспільних і державних інтересів в сфері підприємництва [314, с.14].

На думку Н.Саніахметової, для обґрунтування існування численних і різноманітних видів діяльності, що підпадають під поняття державного регулювання економіки, необхідно дати їх класифікацію. Діяльність з державного регулювання економіки може бути класифікована залежно від того, на чю користь воно здійснюється. Так, деякі види регулювання націлені на захист груп підприємців (наприклад, заборона дискримінації серед конкуруючих суб'єктів підприємницької діяльності, захист малого і середнього підприємництва), інші – на захист споживачів (наприклад, регулювання безпеки товарів) або суспільних інтересів у цілому (наприклад, захист навколишнього середовища). Класифікація регулювання, за Н.Саніахметовою, є можливою також за масштабами його впливу – чи на окрему галузь економіки, чи на економіку в цілому, тобто має чи вузько галузеву спрямованість, чи загальноекономічну. Деякі види впливу можуть стосуватися тільки окремих галузей, тоді як більшість типів регулювання впливає на економіку в цілому [313, с.122,123].

Викладені позиції вчених щодо розуміння сутності поняття державного регулювання – це лише частина точок зору на цю проблему, відображених у спеціальній літературі. Але навіть вони переконливо підтверджують зазначений вище висновок про широке розмаїття думок з приводу визначення сутності державного регулювання. Вивчаючи явище державного регулювання, дослідники розглядають його в різних аспектах, з різних точок зору. Більшість авторів характеризують 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. Але при уважному аналізі поглядів і думок, що висловлюються, доходимо висновку, що протиріччя між

ними немає. Усі автори розглядають регулювання стосовно певної сфери та предмета свого дослідження. Існування різних точок зору на явище регулювання дає підстави стверджувати, що це — багатопланове і багатогранне явище.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що правознавці розглядають регулювання здебільшого як функцію державних органів [233], 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 однотайні щодо існування такої функції органів державної влади як регулювання.

В науці адміністративного права регулювання розглядається здебільшого як функція управління, яка тією чи іншою мірою властива діяльності будь-якого органу державної влади. Наприклад, на думку Ю.О.Тихомирова, державне регулювання цілком виправдано розглядати як один з елементів адміністративно-правового впливу, бо воно завжди має правову форму. Адміністративно-правове регулювання як різновид є механізм імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління, формування стійкого правового порядку їх функціонування. Причому воно, як і власне адміністративне управління, поширюється на багато сфер державного і громадського життя. Тривалість циклу послідовно вчинених дій, спонукання суб'єктів права діяти самостійно і здійснювати свої права і виконувати обов'язки у межах установлених режимів і процедур, забезпечення стабільності їх функціонування – такі призначення і прояви державного регулювання [342, с.379].

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 [328]. 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.

Отже, регулювання може розглядатися як частина або окремий елемент у складі управлінської діяльності. Такий висновок правильний майже для всіх державних та інших організацій, бо регулювання, як правило, не є єдиним або основним змістом діяльності.

Разом з тим державне регулювання має власні функції. Варто погодитися з тим, що “визначення змісту функцій будь-якого феномена є передумовою розуміння головного й визначального у цьому феномені, виявлення його соціального значення” [159, с.11]. Саме тому функції державного регулювання дають можливість визначити цілі та завдання регуляторної діяльності держави в сфері господарювання на сучасному етапі розвитку суспільства.

Державне регулювання господарської діяльності реалізується через повсякденне виконання функцій, що організують окремі державно-регуляторні процеси з метою впорядкування та забезпечення стабільності господарських відносин шляхом встановлення правового господарського порядку в країні. До таких функцій державного регулювання відносять: соціальну, забезпечення економічної безпеки та стимулюючу, в яких виявляється організуюча роль регуляторної діяльності.

Соціальна функція державного регулювання спрямовується на забезпечення рівних умов для розвитку кожної особистості, можливості застосування нею своїх здібностей на власну і суспільну користь [84]. Важливою ознакою соціальної держави є не лише врахування, а й сприяння з її боку задоволенню інтересів усіх соціальних груп і прошарків населення, зміцнення на цій основі соціальної злагоди і єдності народу [184, с.28].

Треба зауважити, що існує багато визначень соціальної держави. Це держава, у якій враховуються інтереси всіх соціальних прошарків суспільства, де працездатним людям надається можливість заробляти на гідне життя собі і своїм сім'ям, а непрацездатним держава забезпечує гарантований рівень життя за допомогою виплат пенсій, допомоги, надання інших видів соціального забезпечення і соціальної допомоги. Соціальна держава – це держава, у якій людині гарантоване право свободи споживання і свободи господарської діяльності, у якій чоловіки та жінки наділені всіма демократичними правами впливу на владу [106].

Отже, ідея соціальної держави полягає у створенні умов для розвитку громадянського суспільства, у виконанні законодавчо закріпленого комплексу соціально-захисних функцій держави, у втіленні в життя базових принципів соціальної політики, якими є пріоритет прав людини і її основних свобод, взаємовідповідальність особи і держави, підтримка нею громадянина.

Головним завданням соціальної політики України, відповідно до правових документів, є досягнення добробуту людини і суспільства, забезпечення рівних і справедливих можливостей для розвитку особистості. У вирішенні цього завдання соціальна політика, безумовно, тісно пов'язана з економічною політикою, мета якої є розбудова в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки [346].

Одним з головних факторів прогресу людства слід, безумовно, вважати прагнення до зростання добробуту. Вважаючи, що людина завжди хоче жити ще краще, ще цікавіше, ще комфортніше, державне управління повинне так організувати спільне життя людей і їх економічне співробітництво, щоб забезпечити, по-перше, право кожної людини діяти відповідно до міркувань власної вигоди (це означає не тільки найбільший дохід від затрат праці, а й широкі її розуміння); по-друге, спрямувати реалізацію людьми їх власних інтересів таким чином, щоб це сприяло добробуту всіх членів суспільства в цілому; по-третє, обмежити дії людей таким чином, щоб власна вигода не могла стати на перешкоді іншим людям.

Незважаючи на те, що сучасні системи державного управління в різних країнах різні, вони базуються на таких суперечливих рисах людини, як прагнення до добробуту і дух суперництва, природний егоїзм і схильність до обміну, прагнення справедливості і почуття власності, прагнення удосконалитися, самовиявитися, конкурувати один з одним і почуття гуманізму [150, с.14]. Тому соціальна функція державного регулювання є провідною в діяльності держави в сфері господарювання.

Важливе значення має і функція державного регулювання щодо забезпечення економічної безпеки. Проблема безпеки завжди була і залишається актуальною для людини і суспільства в цілому. Людина постійно дбає про захист своїх прав і свобод від тих чи інших посягань, небезпечних явищ, прагне до безпеки, бо це благо є вічною природною необхідністю, умовою для життєдіяльності людини.

Безпека є найнеобхіднішою з потреб людини, і її “продукування” не може зупинитися ні на мить. Тому в Україні безпека людини визнається однією з найвищих соціальних цінностей (частина перша статті 3 Конституції України). Але забезпечення лише особистої безпеки людини недостатньо для її безпечного існування та розвитку. Це поняття включає в себе також і безпеку честі та гідності, місця проживання, недоторканості житла, таємниці особистого життя, невтручання в особисте і сімейне життя, свободи думки і слова, світогляду, об'єднань, підприємницької діяльності, безпеку майна тощо [341]. Відповідно до Конституції України право людини на безпеку охоплює і такі права, як право на безпечність продукції та усіх видів послуг і робіт (частина четверта статті 42), право на безпечні умови праці (частина четверта статті 43), на соціальну безпеку (стаття 46), на безпечне для життя і здоров'я довкілля (частина перша статті 50), правову безпеку тощо.

Гарантія національної безпеки обумовлюється пріоритетністю національних інтересів, необхідністю своєчасного вжиття конкретних заходів, адекватних характеру і масштабам загрози цим інтересам, і

ґрунтується на засадах правової демократичної держави [378, 380]. Відповідно до “Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки” [31], пріоритетними національними інтересами України в економічній сфері є створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки. На нашу думку, тільки за такої умови можливе формування компромісів між різними суспільними інтересами для підвищення добробуту більшості громадян, “соціального захисту” і “справедливості” через вирівнювання негативних наслідків дії ринкового механізму за соціальними критеріями та через реальну можливість реалізації конституційних прав і свобод. З твердою, міцною державною владою громадяни пов'язують надії на захист життя, здоров'я, свободи, гідності, конституційного ладу, цілісності, безпеки кордонів, справедливості в сфері майнових відносин, від злочинності і корупції. Держава для людини, а не навпаки – такий зміст багатьох конституційних норм України, які визначають загальнодержавну політику, забезпечують соціальну спрямованість економіки (статті 3, 11, 13, 17, 27, 43, 45, 52 та ін.).

Економічна безпека держави складається з ефективного виробничого потенціалу і сукупності дієвих відносин, які пов'язані із застосуванням головних соціально-економічних параметрів з метою стабільного розширеного виробництва. Виділяють матеріальні і нематеріальні елементи економічної безпеки.

До матеріальних елементів економічної безпеки зараховують наявну систему виробничих потужностей і суспільного продукту, яка забезпечує:

а) нормальний рівень і структуру споживання населення, збалансоване задоволення його потреб, дотримання прийнятих стандартів споживання і умов життя в цілому;

б) ресурси для виробництва, а саме – належну кількість і якість сировини, енергоресурси, комплектуючі вироби, кваліфіковану робочу силу, в тому числі резерви для розширеного відтворення;

в) матеріальні умови для відтворення основних виробничих фондів, у

тому числі через наявність достатньої кількості інвестиційних товарів.

Джерелами забезпечення матеріальних умов економічної безпеки держави можуть бути як використання власних товарів і ресурсів, так і залучення товарів і ресурсів інших країн шляхом імпорту.

Нематеріальні елементи економічної безпеки складають систему, яка забезпечує координованість інтересів активних суб'єктів з метою збереження і зміцнення держави, ефективного включення її до світової економіки за допомогою мотиваційної системи, яка включає стимули до:

а) ефективної праці на користь суспільства в стратегічному плані загального відтворювального процесу;

б) ефективного підприємництва, тобто активної діяльності з організації, ведення і вдосконалення первинних ланок суспільного відтворення.

Таким чином, під економічною безпекою можна розуміти “такий стан національної економіки та фінансової системи, який гарантує захист від внутрішніх та зовнішніх загроз, стабільний економічний розвиток суспільства, матеріальний добробут народу України, соціальну захищеність окремих категорій її громадян, неспроможних власною працею забезпечити необхідні умови свого життя. Йдеться про здатність держави нейтралізувати, насамперед, власними силами, наявними ресурсами, загрози – внутрішні (наприклад, структурні диспропорції, монополізм, неефективність управління тощо) й зовнішні (ресурсна та технологічна залежність, економічна блокада, інтервенція тощо)” [342].

Стимулююча функція державного регулювання полягає у забезпеченні сприятливих умов для здійснення господарської діяльності, в тому числі підприємницької, збільшення виробництва продуктів, підвищення продуктивності праці, удосконалення структури попиту та пропозиції тощо. Реалізується ця функція за допомогою стимулів, зафіксованих у правових нормах, спрямованих на формування компромісів між різними економічними інтересами з тим, щоб їхня суперечливість не стала непереборною перешкодою до поступального руху суспільства [386, 389]. Стимулами

можуть виступати встановлені законодавством пільги, дозволи для окремих видів господарської діяльності, окремі інструменти податкової політики [51], а також заходи осуду, покарання, заборони, обов'язку, примусу. “Призначення різних правових засобів саме в тому й полягає, щоб інформувати суб'єктів про можливості вибору варіантів поведінки у межах права, впливати на їхні інтереси у певному напрямку, схилити до того або іншого вчинку” [337, с.634]. Держава встановлює певні норми господарювання на мікрорівні, і якщо ринковий суб'єкт дотримується їх, то в межах поля, окресленого цими нормами, він має широку економічну свободу. Зрозуміло, що чим вигіднішими та сприятливішими для ринкового суб'єкта є ці норми, тим вигідніше йому ефективно працювати в реальному секторі економіки. Саме за таких умов можливе забезпечення економічного зростання, оскільки кінцевий економічний результат складається з економічних ефектів, одержаних на рівні окремих товаровиробників [143].

Відповідно до ст. 48 Господарського Кодексу України з метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємницької діяльності держава: на умовах і в порядку, передбачених законом, надає підприємцям земельні ділянки, передає державне майно, необхідне для здійснення підприємницької діяльності; сприяє підприємцям в організації матеріально-технічного забезпечення та інформаційного обслуговування їх діяльності, підготовці кадрів; здійснює первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажем або передачею їх підприємцям у визначеному законодавством порядку; стимулює модернізацію технології, інноваційну діяльність, освоєння підприємцями нових видів продукції та послуг; надає підприємцям цільові кредити; надає підприємцям інші види допомоги [2].

З метою підтримки підприємництва держава надає субсидії та інші види фінансової допомоги, призначені для сприяння діяльності окремих галузей промисловості, регіонів країни, а інколи – окремих підприємців. Державні субсидії підтримують підприємництво шляхом надання фінансових

коштів або послуг. Окрім прямих субсидій, держава також бере на себе значні витрати на науково-дослідні роботи в окремих галузях, що є важливим для забезпечення національного добробуту. Держава може виступати також своєрідним гарантом окремих суб'єктів підприємництва, не допускаючи їх банкрутства [92].

Крім того, держава сприяє розвитку малого підприємництва на умовах і в порядку, встановленому Законом України “Про державну підтримку малого підприємництва” [11].

Таким чином, зроблений аналіз функцій державного регулювання дозволяє оцінити його роль і призначення в державно-соціальному механізмі, визначити ефективність, корисність і значимість. На нашу думку, головне призначення державного регулювання як напрямку адміністративно-господарської діяльності держави полягає в упорядкуванні діяльності суб'єктів господарювання з метою забезпечення реалізації публічних інтересів (інтересів всіх членів суспільства) в господарській сфері суспільства.

1.4. Правові засади організації державного регулювання господарської діяльності в Україні

Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, зміст господарського порядку. Відповідно до нових умов здійснення управлінської діяльності в сфері господарювання, “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...” [2]. Тобто в умовах побудови ринкових відносин роль державного управління і регулювання як його важливої функції значно зростає. Оскільки, виходячи з досвіду інших країн, не важко передбачити, що суб'єкти як приватної, так і державної власності у своїй

господарській діяльності орієнтуватимуться на прибуток, дбатимуть про свої інтереси, і ці інтереси не завжди збігатимуться з інтересами держави та суспільства. У зв'язку з цим постало питання про визначення регулювання як функції управління, як одного з елементів управлінської діяльності і виділення його як окремої, самостійної функції.

Разом з тим, нові умови розвитку та формування правової держави і громадянського суспільства в Україні потребують нових підходів до системи державного регулювання та її законодавчого забезпечення. Це й стало передумовою проведення в Україні єдиної державної регуляторної політики в сфері господарювання, під якою розуміють зменшення втручання державних органів у господарську діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва, запровадження нових підходів до державного регулювання господарської діяльності. За цих умов у вигляді суб'єкта регулювання держава все послідовніше виступає як суб'єкт політичної влади і помітно втрачає гіпертрофовану в колишньому радянському суспільстві роль безпосереднього господарюючого суб'єкта, а регуляторна діяльність окремого державного органу або органу місцевого самоврядування підпорядковується засадам єдиної державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. До того ж, суб'єкт господарської діяльності поступово стає, так би мовити, рівноправним учасником відносин з державою. Зрозуміло, що в цьому випадку йдеться не про правосуб'єктивну рівність державних органів та суб'єктів господарської діяльності, адже лише на боці органів державної влади та місцевого самоврядування залишаються владні повноваження. Мається на увазі встановлення, по-перше, рівних прав щодо вимоги належної поведінки з обох сторін, по-друге, реальних можливостей суб'єктів господарювання щодо юридичного захисту своїх прав у разі їх порушення.

В результаті впровадження державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності та під впливом процесів, що відбуваються у сфері

державного управління, формується певна система регуляторних органів. Так, згідно ст.1 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16], до системи регуляторних органів входять Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а також інші державні органи, центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства вона має повноваження одноосібно приймати регуляторні акти. Крім того, до регуляторних органів належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов’язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти. Тобто, як ми бачимо, функцію регулювання в сфері господарювання здійснюють не тільки державні установи, які представляють законодавчу та виконавчу державну владу, а й органи місцевого самоврядування, навіть некомерційні самоврядні організації, але лише ті, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Для державних органів регулювання – одна із численних функцій державного управління, яка здійснюється поряд з іншими функціями управління (прогнозування, організація, координація, контроль тощо) в рамках їх основної діяльності, заради якої вони створені [392]. Це зумовлено тим, що будь-який процес управління завжди передбачає аналіз конкретної ситуації; вибір цілей; прогнозування, розробку державної стратегії і планування діяльності щодо здійснення обраних цілей, наміченої стратегії; інформування керованого об’єкта; організацію; координацію; регулювання;

контроль; узагальнення й оцінка результатів управління [287]. Саме тому регулювання як функція управління об'єктивно притаманне будь-якій управлінській діяльності, яка здійснюється органами державної влади.

Регуляторна функція адміністративно-господарської діяльності окремого органу держави – це соціальне призначення кожного конкретного органу у господарських відносинах як особливої частини механізму держави, яке знаходить свій вираз і конкретизацію у компетенції державних органів, закріпленої за кожним органом у його правах і обов'язках щодо здійснення державного регулювання господарської діяльності. Державний орган виконує регуляторну функцію за допомогою визначеного законом України його правового статусу. Окремий орган держави регулює господарські відносини, використовуючи при цьому наявні у нього правові можливості, застосовуючи методи та форми регуляторної діяльності, встановлені законом. Проте, незалежно від того, які органи здійснюють регуляторну функцію і в якому обов'язі, їх регуляторна діяльність заснована на єдиних принципах і в її основу покладено завдання підвищення ефективності управління та виконання поставлених перед ним завдань.

Виходячи з того, що державна влада, як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання, – явище цілісне, державний вплив на господарську діяльність за допомогою функції регулювання реалізується через уся систему представницьких та виконавчих органів державної влади на основі конституційного принципу розподілу компетенцій законодавчої та виконавчої влади взагалі (ст.6 Конституції України [1]). 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 поділ повноважень між цими органами дозволяє говорити про обсяг застосування функції регулювання органами законодавчої і виконавчої влади та конкретизувати сферу використання регулювання у державному управлінні економікою, виділивши два рівні регулювання господарської діяльності – законодавчий та підзаконний. Так, найвищий рівень державної політики в Україні, в тому числі й у сфері господарювання, – її “засади”, - визначається парламентом, що пов'язано з повноваженнями Верховної Ради приймати закони [179, 365]. Президент України, як традиційно і в інших державах, відповідальний за формування державної політики у сфері зовнішніх відносин, оборони та державної безпеки. Але і президент, і парламент, будучи виразниками (носіями) політичної програми, підтриманої більшістю виборців, не мають механізмів реалізації державної політики в повному обсязі, з точністю до окремих деталей. Цю функцію здійснює, чи, принаймні, має здійснювати, виконавча влада, і, насамперед, уряд як вищий орган у системі виконавчої влади, оскільки саме він має забезпечити її реалізацію і несе політичну відповідальність за це.

Розглядаючи проблему організації системи державного регулювання господарської діяльності і її правового забезпечення, слід конкретизувати регулювання як функцію управління стосовно державного органу, який її здійснює, і проаналізувати її обсяг у межах нормативно закріплених повноважень суб'єкта.

Відповідно до Конституції України регулювання господарської діяльності з боку законодавчої влади визначається згідно з положенням ст.6

про самостійність здійснення органами законодавчої, виконавчої та судової влади своїх повноважень.

1. Відповідно до п.5 ст.85 Конституції України Верховна Рада України визначає основні напрямки внутрішньої (у тому числі й у сфері господарської діяльності) і зовнішньої політики Української держави. Це повноваження законодавчого органу України реалізується, перш за все, у формі прийняття законів. Згідно ст. 92 Конституції України, “виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина”. Серед прав та свобод людини, що гарантуються Конституцією, є право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст.41 Конституції України), право на підприємницьку діяльність (ст.42 Конституції України). Тому закономірним є те, що виключно законами України мають визначатися засади правового режиму власності (п.7 ч.1 ст. 92 Конституції України), правові засади і гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання (п.8 ч.1 ст.92 Конституції України), засади зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (п.9 ч.1 Конституції України).

Крім того, Верховна Рада має повноваження “затверджувати загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля” (п.6 ст.85 Конституції України), “заслуховувати щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України” (п.8 ст.85 Конституції України), “розглядати та приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України” (п.11 ст.85 Конституції України), “надавати згоду про призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України” (п.24 ст.85 Конституції України), “затверджувати перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації,

визначати правові засади вилучення об'єктів права приватної власності” (п.36 ст.85 Конституції України).

Головне повноваження Верховної Ради України, в тому числі під час виконання функції регулювання господарської діяльності, – законотворення. Законодавчий процес у Верховній Раді являє собою юридично визначену сукупність стадій по створенню законів, в межах яких у певній послідовності здійснюються відповідні дії Верховною Радою, суб'єктами права законодавчої ініціативи, громадянами, що беруть участь в обговоренні законопроектів, Президентом України, а у випадках, вказаних законом, — також Конституційним Судом у порядку, встановленому Конституцією, законом про Регламент Верховної Ради та іншими законами, виданими на основі Конституції.

Особливість здійснення регуляторної діяльності Верховною Радою України полягає в тому, що вона приймає регуляторні акти – закони – відповідно до Регламенту Верховної Ради України [33] з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16]. Враховуючи це, з моменту вступу в дію останнього закону законодавчий процес щодо прийняття регуляторних актів поповнився такими додатковими стадіями як оприлюднення планів прийняття регуляторних законів, їх проектів та розгляд одержаних зауважень і пропозицій від громадськості та інших зацікавлених осіб.

На жаль, регуляторна діяльність Верховної Ради не відзначається своєю ефективністю. Починаючи, з 1990 року Верховна Рада України прийняла понад 1500 законів, що охоплюють різні сфери життєдіяльності людини, суспільства і держави, у тому числі і сферу господарювання. Але кількість законів неадекватна їх якості. Так, 90% законів – це доповнення і зміни до діючих і нових законів та закони про ратифікацію міжнародних договорів. Тому постає величезна проблема – нестабільність законодавства, колізії, правовий, включаючи конституційний, нігілізм, – яка потребує негайного вирішення.

2. Регуляторні повноваження Президента України у сфері господарювання обумовлені його конституційним становищем як глави держави, гаранта державного суверенітету, дотриманням Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України має широкі регуляторні повноваження, що визначаються передусім конституційними нормами. Так, відповідно до Конституції України, Президент здійснює державне регулювання в сфері господарської діяльності шляхом підписання і обнародування законів (п.29 ст.106 Конституції України). Крім того, з метою реалізації цілей та завдань державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, Президент “має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України” (п.30 ст.106 Конституції України), “забезпечує національну безпеку держави” (п. 1 ст. 106 Конституції України), “призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України..., проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою” (п.6 ст.106 Конституції України), “призначає за поданням Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах” (п.10 ст.106 Конституції України), “утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади” (п.15 ст.106 Конституції України), “скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим” (п.16 ст.106 Конституції України).

Повноваження Президента України вичерпно встановлені Основним Законом: в частині першій ст. 106 Конституції України міститься їх повний перелік і водночас застережено, що Президент України “здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України”. Проте, існує думка, що в Основному Законі встановлені тільки найважливіші повноваження

Президента України, а решта визначена так званим поточним законодавством. Звідси висновок, що “повноваження глави Української держави цілком окреслюються Конституцією. Однак це зовсім не означає, що його повноваження визначаються тільки Конституцією” [320, с.72]. Такий висновок, на нашу думку, є некоректним, адже він суперечить наведеному вище положенню частини першої ст.106 Конституції України, яку можна тлумачити лише буквально. З цього приводу ми поділяємо думку В.М.Шаповала та В.П.Єрмоліна, що об'єктивно законами можуть бути лише деталізовані і конкретизовані, а не доповнені, повноваження Президента України, конкретно визначені Конституцією України. Інакше виникатиме питання реальності змісту положень Конституції України, доповнюваних такими законами [355].

Відповідно до норм Конституції України “Президент України є главою держави і виступає від її імені” (ст. 102 Конституції). Як зазначають Б.Н.Баглай і Б.Н.Габричидзе “функція гаранта Конституції передбачає широке право Президента діяти на свій розсуд, виходячи не лише з букви, а й з духу Конституції і законів, надолужуючи прогалини в правовій системі і реагуючи на непередбачувані Конституцією життєві ситуації. Дискреційна влада, неминуха в будь-якій державі, не є сама по собі порушенням демократії і не чужа правовій державі, якщо, зрозуміло, дії глави держави не ведуть до репресій і порушення прав людини, не підривають механізму суспільної злагоди і не ведуть до масової непокори владі. Дискреція не перекреслює конституційного права громадян на судове оскарження дій Президента. Як гарант прав і свобод громадян Президент зобов'язаний розробляти і пропонувати закони, а в разі їх відсутності приймати укази на захист прав і свобод окремих категорій громадян... у боротьбі з організованою злочинністю тощо” [97, с.335].

Як глава держави, Президент України має постійно інформувати широку громадськість, депутатів про основні напрями політики держави, в тому числі і регуляторної політики в сфері господарської діяльності, про

чергові завдання, які постають на шляху її розвитку. Саме в цьому плані Конституція встановлює, що Президент “звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України” (п. 2 ст. 106).

У Посланні формулюються основні політичні цілі і завдання держави на черговий рік. Послання Президента України спирається на доктрини, концепції з різних напрямків розвитку країни, середньострокові і довгострокові прогнози. Доктрина виражає систему поглядів на значення окремих заходів, принципів, що визначають механізм державного регулювання, якими керуються органи державної влади. Доктрини, програми і концепції затверджуються законами України. У своєму Посланні до Верховної Ради “Україна: поступ у ХХІ століття” Президент України Л.Кучма визначив одним із головних чинників – створення сприятливого інвестиційного клімату, забезпечення надійної стабілізації економіки, впровадження регуляторної реформи в сфері підприємництва. Головними її завданнями є встановлення сучасного, адаптованого до умов ринкових перетворень, регулювання господарських відносин, усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у реалізації права на підприємницьку діяльність [346].

Ці звертання Президента до народу і до парламенту не можна розглядати як суто інформаційні. Адже в них Президент викладає своє бачення ситуації, в якій перебуває держава, накреслює шляхи подолання перешкод, що заважають її поступальному розвитку. Зрозуміло, що викладені в цих посланнях положення аж ніяк не можуть тлумачитись як обов'язкові для застосування їх парламентом. В системі розподілу владних повноважень Верховна Рада посідає своє, тільки їй притаманне місце. Відповідно до ст. 75 Конституції вона є єдиним органом законодавчої влади країни, який має своє визначене коло повноважень (ст. 85 Конституції України), при цьому ряд питань, як це закріплено у ст. 92 Конституції, може визначатись або встановлюватись лише законами України. Парламент, члени

якого обрані їх виборцями, і Президент, обраний всенародно, є головними і легітимними центрами вироблення політики держави, що виключає будь-який диктат одного з цих інститутів щодо іншого [116, с.12].

Найважливішою функцією Президента України при здійсненні регуляторної діяльності є його участь у законодавчому процесі. Як глава держави, він користується правом законодавчої ініціативи. Законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, повинні бути розглянуті Верховною Радою позачергово (ст.93 Конституції України). На розгляд Верховної Ради може бути внесений Президентом законопроект про внесення змін до окремих розділів Конституції.

Проте, цим участь Президента у законотворчому процесі не вичерпується. Його функцією також є промульгація і оприлюднення законів України. За Конституцією схвалені Верховною Радою закони підписуються її Головою і направляються Президентові. Отримавши закон, Президент протягом п'ятнадцяти днів має підписати його, взявши тим самим до виконання, або, у разі незгоди, повернути Верховній Раді зі своїми вмотивованими та сформульованими зауваженнями для повторного розгляду. У разі погодження Верховної Ради із зауваженнями Президента, вона може його повторно розглянути, схвалити і знову направити Президенту на підпис. У разі непогодження – внести цей закон в попередній редакції на повторний розгляд Верховної Ради з тим, щоб подолати президентське вето. Якщо під час повторного розгляду закон знову буде прийнятий Верховною Радою не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів (ч.4 ст.94 Конституції України). Якщо Президент протягом п'ятнадцяти днів не повернув закон для повторного розгляду Верховною Радою, закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний ним та офіційно оприлюднений (ч. 3 ст.94 Конституції України).

Як бачимо, регуляторна діяльність Президента України в сфері господарської діяльності об'єктивно поєднана із функціонуванням

законодавчої та виконавчої влади, а її зміст впливає з відповідної теорії “розподілення влади”. Його повноваження щодо здійснення державної регуляторної політики здебільшого є елементами системи стримувань і противаг у взаємовідносинах між “розподіленими владами”, насамперед між законодавчою і виконавчою.

Підтвердженням цього є також повноваження Президента скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п.16 ч.1 ст.106 Конституції України). Мотивами прийняття рішень Президента України щодо скасування вказаних актів об'єктивно може бути як їх невідповідність Конституції України, законам і актам Президента України, так і доцільність, що є одним із принципів державної регуляторної політики. Цим уможлиблюється політична оцінка Президентом України регуляторних актів Кабінету Міністрів України з відповідними наслідками. Доречно додати, що Президент України також уповноважений скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, але лише на підставі їх неконституційності або незаконності (ч.8 ст.118 Конституції України).

Важливе значення для здійснення державної регуляторної політики також має положення п.15 частини першої ст.106 Конституції України, за яким Президент України утворює, реорганізовує і ліквідує, за поданням Прем'єр-міністра України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Утворюючи систему центральних органів виконавчої влади, Президент України видає укази, виходячи з міркувань доцільності. Ця система формується з урахуванням динаміки суспільних потреб, яка зумовлює існування того чи іншого органу [355]. Так, з метою забезпечення формування та реалізації політики в сфері розвитку та підтримки підприємництва, згідно з Указом Президента України № 737/97 від 29 липня 1997 р. “Про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва” [38] було створено орган виконавчої влади, правонаступником якого пізніше, відповідно до Указу Президента України № 721/2000 від 25 травня 2000 р.

“Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва” [35], став Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Як бачимо, повноваження Президента України утворювати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади з об'єктивних причин не може бути зведене лише до правової фіксації факту утворення конкретного органу. Водночас Президентом визначаються завдання і функції органу, конкретизуються повноваження, вирішуються питання структурно-організаційного характеру тощо. Цьому слугує конкретний указ Президента України, яким не тільки констатується утворення окремого відповідного органу, а й затверджується положення про нього. Наприклад, Указом Президента України № 721/2000 від 25 травня 2000р. “Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва” [35] були закріплені функціональні обов'язки і права Держпідприємництва. Тому стосовно центральних органів виконавчої влади такі укази (затверджені ними положення) відіграють важливу статусоутворюючу роль [355] у системі державного регулювання.

Отже, аналіз регуляторних повноважень Президента України дає підстави стверджувати, що вони мають конституційне закріплення і відповідне опосередкування у нормативно-правових актах. Здійснення регуляторної функції, крім правового, має і відповідне організаційне забезпечення. Тобто, з організаційно-правової сторони регулювання з боку Президента має всі формальні підстави для виконання свого призначення, спрямованого на ефективність державного управління стосовно здійснення функції регулювання органами законодавчої та виконавчої державної влади.

3. Великими повноваженнями в галузі державного регулювання господарської діяльності наділений Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади.

Згідно ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо.

Значною мірою регуляторна діяльність Кабінету Міністрів України являє собою реалізацію закріпленої в законах державної політики в сфері господарювання. Беручи за основу своєї діяльності положення Послання Президента, Кабінет Міністрів України на їх базі розробляє, а потім і проголошує пріоритети промислової і соціальної політики на рік. Так, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Реформи заради добробуту” основою політики економічного зростання Уряд визначив розкриття підприємницького потенціалу, розвиток приватної ініціативи. Для цього, усвідомлюючи необхідність забезпечення послідовної та передбачуваної політики щодо створення сприятливого середовища для розвитку ділової активності на основі конкуренції, Уряд спрямував свої дії на зменшення адміністративного впливу та державного втручання у підприємницьку діяльність [304].

За своїм конституційним статусом Кабінет Міністрів України очолює систему органів виконавчої влади, керує роботою центральних та місцевих органів виконавчої влади, спрямовує їх на виконання програми діяльності уряду, схваленої Верховною Радою України. Виходячи з того, що

регуляторна політика є одним із головних пріоритетів у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення економічних реформ, Уряд повинен забезпечувати реалізацію цього напрямку державної політики усією системою органів виконавчої влади. Для виконання цих умов Кабінет Міністрів України забезпечує фінансування заходів з реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; забезпечує додержання адміністративних процедур з підготовки та впровадження регуляторних актів; скасовує регуляторні акти центральних органів виконавчої влади за поданням Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва; контролює виконання органами виконавчої влади заходів з реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, здійснює аналіз відповідної звітності органів виконавчої влади та приймає рішення за результатами розгляду; вирішує в межах повноважень, визначених законом, інші питання, пов'язані з реалізацією державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Основною формою реалізації регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України є його правові акти — постанови і розпорядження, які обов'язкові до виконання на всій території України. У формі постанов Кабінету Міністрів видаються регуляторні акти, які носять нормативний характер. У формі розпоряджень Кабінету Міністрів — акти з питань організації регуляторної діяльності органів виконавчої влади та здійснення ними державної регуляторної політики в сфері господарювання. Регуляторні акти уряду підлягають реєстрації у встановленому законом порядку.

Порядок підготовки проектів регуляторних актів, які розглядаються Кабінетом Міністрів України, регулюється одночасно двома нормативно-правовими актами: Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] та Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 915 від 5 червня 2000 року [64].

Суб'єктами, які мають право внесення проекту регуляторного акту на розгляд Кабінету Міністрів України (здебільшого це проекти Постанов Кабінету Міністрів України), є центральні органи виконавчої влади, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Підготовка проекту регуляторного акту на розгляд Уряду передбачає його обов'язкове узгодження із зацікавленими органами виконавчої влади, державними, громадськими та іншими організаціями. Проекти рішень Кабінету Міністрів візуються керівниками вказаних органів і організацій, а в разі їх відсутності – особами, які їх заміщують. Будь-який проект регуляторного акта підлягає обов'язковому узгодженню з Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держпідприємництва) та Міністерством юстиції України.

До вступу в дію Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] існувала правова колізія щодо погодження проектів регуляторних актів з Держпідприємництвом. Справа в тім, що на відміну від Порядку підготовки проектів регуляторних актів, Тимчасовий регламент КМУ прямо допускає затвердження регуляторних актів без погодження. Це підтверджується низкою положень Тимчасового регламенту. По-перше, в Тимчасовому регламенті КМУ взагалі не передбачена процедура оскарження відмови у погодженні. Тобто, така відмова не розглядається як бар'єр на шляху впровадження регуляторного акта.

По-друге, в Тимчасовому регламенті КМУ зазначається, що проект не потребує повторного узгодження із зацікавленими органами, якщо їх письмові зауваження повністю враховані головним розробником в остаточній редакції проекту.

По-третє, в Тимчасовому регламенті прямо вказується, що у разі внесення проекту з розбіжностями до нього додається протокол розбіжностей, в якому повинна міститися редакція спірного пункту, варіант редакції, запропонований зацікавленим органом, відхилений або врахований

головним розробником частково, мотиви відхилення головним розробником зауважень та пропозицій, а також стисло повідомляється про проведену головним розробником роботу з урегулювання цих розбіжностей та про посадових осіб, які брали у ній участь.

Тим самим прямо підтверджується той факт, що не всі зауваження зацікавлених органів (в тому числі і Держпідприємництва) є обов'язковими для врахування. Це давало можливість КМУ приймати регуляторні акти без погодження або без врахування всіх зауважень Держпідприємництва. З прийняттям Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] ситуація змінилася на краще: тепер на законодавчому рівні закріплена обов'язкова процедура погодження проектів регуляторних актів із спеціально уповноваженим органом – Держпідприємництвом, з можливістю доопрацювання його з урахуванням зауважень та пропозицій.

Наступним кроком після погодження регуляторного акта, згідно ст.24 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, є підготовка експертного висновку щодо регуляторного впливу структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, на який рішенням Кабінету Міністрів України покладено відповідну функцію. Після чого проект регуляторного акта разом з аналізом регуляторного впливу, яким супроводжується цей проект, та експертним висновком щодо його регуляторного впливу подається на засідання урядового комітету.

Також до регуляторних повноважень КМУ можна віднести організацію проведення єдиної державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності в системі органів виконавчої влади, а також роль апеляційної інстанції, яка розглядає спори, що виникають між органами виконавчої влади під час реалізації регуляторної політики.

Зокрема, в межах виконання норм Указу Президента України “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері

підприємництва” №89/2000 від 22 січня 2000 року [42] КМУ було визначено порядок підготовки проектів регуляторних актів, затверджені методичні рекомендації щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів, забезпечено перегляд регуляторних актів, виходячи з принципів державної регуляторної політики тощо. Крім того, регуляторна функція КМУ реалізується шляхом виконання норм “Прикінцевих положень” Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, відповідно яких КМУ було доручено:

- підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом;
- відповідно до своїх повноважень забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації цього Закону;
- забезпечити здійснення функції з підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу проектів регуляторних актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України;
- привести свої нормативно-правові акти, які визначають порядок розгляду та прийняття регуляторних актів, у відповідність з вимогами цього Закону;
- забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів, які визначають порядок підготовки та прийняття регуляторних актів, у відповідність з вимогами цього Закону;
- переглянути свої регуляторні акти та привести їх у відповідність з принципами державної регуляторної політики;
- забезпечити перегляд міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади регуляторних актів та приведення їх у відповідність з принципами державної регуляторної політики;
- при розробці проекту Закону України про Державний бюджет України на 2004 рік та наступні роки передбачити фінансування витрат на виконання вимог цього Закону.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що в ході розбудови єдиної державної регуляторної політики Кабінет Міністрів України одночасно і організовує проведення регуляторної реформи, і створює нормативну базу під механізми, які необхідно впровадити в ході регуляторної політики.

4. Центральні та місцеві органи виконавчої влади здійснюють регуляторну функцію у порядку безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на реалізацію завдань регуляторної політики в сфері господарської діяльності. Для забезпечення реалізації регуляторної політики вони повинні дотримуватися принципів впорядкування нормативного регулювання господарської діяльності шляхом виконання адміністративних процедур з підготовки та впровадження регуляторних актів. Відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] Президентові України та Кабінету Міністрів України забороняється внесення проектів регуляторних актів, видання органами виконавчої влади регуляторних актів без обґрунтування доцільності втручання держави у відповідну сферу господарської діяльності, адекватності та ефективності пропонованих шляхів та способів розв'язання порушених у проекті питань, оприлюднення проекту регуляторного акта з метою отримання зауважень та пропозицій, характеристики очікуваних соціально-економічних наслідків запропонованих заходів, що передбачаються у проекті, а також без попереднього погодження відповідного проекту регуляторного акту з Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва.

Реалізація функції регулювання центральними та місцевими органами виконавчої влади впроваджується за напрямками завершення формування нормативно-правової бази щодо впровадження регуляторної політики у сфері господарювання; здійснення перегляду діючих нормативно-правових актів на відповідність вимогам ринкових відносин; здійснення заходів щодо усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності, зменшення

надмірного державного регулювання господарської діяльності; забезпечення дотримання процедури підготовки проектів регуляторних актів, складання планів заходів з реалізації державної регуляторної політики. Для цього з метою реалізації покладених на них повноважень у здійсненні державної регуляторної політики центральні та місцеві органи виконавчої влади створюють у своєму складі структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають ці повноваження на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб.

Регуляторні рішення центрального органу виконавчої влади набувають юридичної сили, коли вони оформлені як правові акти, що видані ним в межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів.

Переважна більшість регуляторних актів центрального органу виконавчої влади видається у вигляді наказів міністра. Вони є обов'язковими до виконання всіма органами і організаціями, їх посадовими особами, які підпорядковані відповідному центральному органу. У випадках, передбачених законодавством, акти центрального органу є обов'язковими для виконання іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Хоча більшість регуляторних актів створюються на центральному рівні управління державою, однак їх впровадження та виконання здійснюється на місцевому рівні. І місцеві органи виконавчої влади мають певні повноваження щодо регулювання окремих аспектів господарської діяльності. Практика доводить, що прийняття центральними органами державної влади рішень, спрямованих на покращення підприємницького середовища, є необхідною, але недостатньою умовою для досягнення реального покращення. Багато залежить від рівня виконавчої дисципліни місцевої влади.

Виходячи з того, що місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади, їх владні повноваження щодо здійснення

регуляторної діяльності реалізуються одноосібно їх керівниками — головами місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій одноосібно приймають регуляторні акти шляхом видання розпоряджень і несуть за них відповідальність відповідно до законодавства.

Порядок підготовки та прийняття регуляторних актів органами виконавчої влади здійснюється відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16]. Особливе місце в їх регуляторній діяльності займає оцінка ефективності проектів та діючих регуляторних актів за допомогою аналізу їх регуляторного впливу. Мета цього заходу спрямована на створення системи прийняття доцільних та ефективних регуляторних рішень. Оцінка ефективності проектів регуляторних актів повинна мінімізувати вірогідність появи неефективних регуляторних актів, а оцінка ефективності діючих актів спрямована на виявлення регулювань, які “не виправдали надії” з метою їх подальшого перегляду та скасування.

Але, як засвідчила практика, органи виконавчої влади не проводять якісного та неупередженого аналізу впливу регуляторного акта. Розробники більшості проектів регуляторних актів мають власну зацікавленість у впровадженні такого проекту. Вони за будь-яку ціну намагаються довести доцільність та ефективність запропонованого регулювання. Часто така зацікавленість полягає у перерозподілі бюджетних коштів чи свідомому створенні адміністративних бар'єрів з метою хабарництва. При цьому нерідко органи виконавчої влади, оцінюючи ефективність того чи іншого проекту, лише зазначають, що його реалізація “не потребує додаткових витрат бюджету”, навіть у тих випадках, коли додаткові витрати бюджету будуть [301, с.49].

Саме з метою вирішення цих проблем Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] передбачені такі гарантії забезпечення реалізації засад державної регуляторної політики в регуляторній діяльності органів виконавчої влади –

регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений;
- проект регуляторного акта не був поданий на погодження із Держпідприємництвом або його відповідним територіальним органом;
- щодо проекту регуляторного акта Держпідприємництвом або його територіальним органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні;
- урядовим комітетом або апеляційною регуляторною комісією не прийнято рішення стосовно поданої розробником проекту регуляторного акта скарги щодо відмови в погодженні цього проекту Держпідприємництвом чи його територіальним органом;
- розробником проекту регуляторного акта не виконано рішення урядового комітету або апеляційної регуляторної комісії стосовно скарги щодо відмови в погодженні цього проекту Держпідприємництвом чи його територіальним органом.

Крім того, регуляторні акти органів виконавчої влади підлягають обов'язковій державній реєстрації в органах юстиції. Якщо в ході перевірки на підставі повідомлення Держпідприємництва або його територіального органу органом юстиції буде виявлено порушення порядку прийняття регуляторного акта, орган юстиції відмовляє в державній реєстрації цього акта або скасовує його рішення про державну реєстрацію.

Виконання цих вимог органами виконавчої влади особливо важливо, тому що саме вони є державними інституціями, які безпосередньо здійснюють заходи, спрямовані на регулювання господарської діяльності. Крім того, ці органи здійснюють контролюючі функції, а, отже, і захист особистості, суспільства і держави від зловживань у сфері господарювання, здійснюють державний нагляд за законністю у господарській сфері. Але,

виступаючи як регуляторні, вони реалізують засади регуляторної політики у своїй діяльності. Через них держава активно впливає на здійснення функції регулювання в сфері господарської діяльності відповідно до цілей і завдань, сформульованих нею як регуляторна політика.

Отже, проведений аналіз повноважень державних регуляторних органів свідчить про наявність у змісті державного регулювання різних видів відповідно до компетенції регуляторних органів. Спільною для всіх видів регулювання є мета його здійснення, хоча кожен наділений певними характерними для нього рисами. Розглянуті види регулювання в цілому становлять систему державного регулювання в сфері господарювання, яка відіграє значну роль у забезпеченні правового господарського порядку в державі. Вихідним елементом правової регламентації функції регулювання виступають загальні статусні закони щодо правового регулювання органів виконавчої влади всіх рівнів – закони “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, в яких функція регулювання, її обсяг і межі здійснення мають бути чітко окреслені. Важливо, щоб регулювання отримало більш конкретну регламентацію в локальних компетенційних актах – про конкретні міністерства, підпорядковані їм ланки. Причому така регламентація не повинна обмежуватися лише посиланням на необхідність здійснення регулювання, а має містити його функціональні й процесуальні механізми регулювання. З метою посилення стимулюючої функції регулювання слід зобов’язати державні органи забезпечити “прозорість” своєї регуляторної діяльності, особливо тієї, яка являє широкий інтерес для громадян та суб’єктів господарювання. Велике значення для правової регламентації здійснення державного регулювання в сфері господарської діяльності має Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, який закріпив правові основи регуляторної діяльності державних органів на законодавчому рівні. Такий підхід до регламентації функції державного регулювання в сфері господарювання, на

нашу думку, є виправданим, бо дає можливість ретельно впорядкувати зміст регуляторної діяльності, визначити основні принципи регулювання, завдання, уніфікувати форми та методи його здійснення.

1.5. Із досвіду правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності у зарубіжних країнах

Складна ситуація із зарегульованістю економіки притаманна не лише країнам пострадянського простору. Внаслідок факторів психологічного та управлінського характеру від зарегульованості потерпають економіки й розвинених країн. З метою виправлення ситуації та створення підґрунтя для економічного зростання уряди США, Канади та Великобританії першими почали провадити системну регуляторну реформу ще наприкінці 1970 – початку 1980-х років. Потім їх наслідували Австрія, Нова Зеландія, Мексика, Аргентина та деякі інші країни, які намагалися виправити негативні тенденції у своїх економіках. Результати свідчать самі за себе: наприклад, згідно із звітом спеціальної комісії США з питань регуляторного послаблення діяльність цієї комісії з внесення змін до адміністративних актів та актів законодавства з 1981 р. по 1983 р. дозволила спрогнозувати економію для суспільства протягом наступних десяти років (до 1993 р.) 150 мільярдів доларів. З цієї суми 110 мільярдів зекономлено через перегляд або скасування неефективних існуючих регулювань, а 40 мільярдів становили доходи споживачів, за рахунок дерегулювання сектора фінансових послуг [303, с.4].

Досвід іноземних країн, в яких проводилась регуляторна реформа, доводить складність та тривалість цих процесів. Регуляторні реформи різних країн різняться за масштабами, глибиною, до того ж результати реформ багато в чому залежать від історичних умов, економічних і соціальних факторів, стратегії і методів дії урядів [370]. Разом з тим, аналіз особливостей регуляторної реформи в розвинених країнах світу доводить, що ключовими

компонентами успішних заходів з вироблення ефективної регуляторної політики були:

1) удосконалення процесу та процедур розробки і прийняття регуляторних актів, зокрема:

- планування регуляторної діяльності державних органів;
- впровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців та бюджет держави на основі аналізу коштів і вигоди (очікуваного результату);

- залучення громадськості до вироблення політики;

2) побудова ефективного механізму секторального або галузевого перегляду існуючого законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або покращення регулювання;

3) створення уповноваженого державного органу, який координує та контролює здійснення заходів щодо реалізації регуляторної політики в державі та наділення його реальною владою;

4) обмеження державних органів щодо права на регулювання підприємницької діяльності [301, с.68-69].

Розглянемо особливості застосування кожного з цих заходів регуляторної реформи в окремих країнах.

Побудова нової процедури впровадження регулювань є однією із головних складових регуляторних реформ, що має привести до зміни культури системи державного регулювання економіки та побудувати таку систему, яка працюватиме на добробут громадян та забезпечуватиме ефективність регулювань [385]. Таке розуміння знайшло своє відображення в Канаді у запровадженому з 1978 року проведенні Аналізу соціально-економічних наслідків, що застосовувався до основних регулювань у сфері охорони здоров'я, безпеки та довкілля. Також наприкінці 70-х Економічна Рада Канади отримала завдання провести серію спеціалізованих досліджень щодо наслідків регулювань як на центральному, так і на місцевому рівнях. В 1980 році Спеціальний комітет з впровадження регуляторної реформи при

Палаті громад Канади, очолюваний Дж. Пітерсоном, розробив 29 рекомендацій щодо вдосконалення процесу розробки та впровадження регулювань [301, с.70]. Тепер, відповідно до вимог регуляторної політики, регулюючі органи Канади при впровадженні нових нормативно-правових актів повинні довести, що:

а) існує проблема ризику для суспільства, втручання Уряду є доцільним, а введення регулювання є найкращою альтернативою;

б) громадськість брала участь в консультаціях, у розробці та внесенні змін до регулювань та регуляторних програм;

в) вигоди від регулювань перевищують їх вартість для громадян, влади та бізнесу;

г) здатність економіки накопичувати багатство та створювати робочі місця збільшується, нормативно-правовий акт не утворює додаткових регуляторних бар'єрів. Зокрема, регулюючі органи повинні показати, що:

- інформаційні та адміністративні вимоги не перевищують мінімальної міри доцільності, вони не тягнуть за собою будь-якої додаткової витрати для громадян;

- вони враховують специфічні умови функціонування малого бізнесу;

- вони враховують пропозиції щодо зміни регуляторних вимог;

д) додержано стандарти управління регуляторним процесом, запропоноване регулювання легітимне, існує механізм моніторингу за виконанням регулювання [301, с.71].

Побудова ефективної системи державного регулювання в США почалася із запровадження програми централізованого нагляду. Наказ Президента США Д. Картера "Про вдосконалення державного регулювання" у 1977 р. встановив загальні принципи діяльності державних органів і передбачив регуляторний аналіз тоді, коли регулювання матиме суттєвий вплив на економіку. Д. Картер створив групу нагляду за регуляторним аналізом, яка могла розглянути близько десяти найважливіших регулювань щорічно, а очолили її економічні радники. В результаті адміністрація

Д.Картера запровадила нагляд за регулюванням і необхідність здійснення аналізу витрат та вигоди тими, хто приймає регуляторне рішення. Крім того, рішенням Апеляційного суду в Сієра Клаб Костле округу Колумбія США було визначено, що одним з обов'язків президента є перегляд ухвалених регулювань [280, 388].

З прийняттям Указу Президентом США Б. Клінтона “Про регуляторне планування та перегляд” № I2866 від 30 вересня 1993 року реформа почала базуватися не на ідеї, що всі нормативно-правові акти погані і потребують свого скасування, а на тому, що регулювання будуть корисними, якщо вони базуються на ґрунтовному аналізі та за активної участі тих, кого стосується пропонований нормативний документ, тобто за участю підприємців, споживачів та тих, хто буде займатися моніторингом або контролем [280, с.75-76]. Указ встановив, що вигода від регулювання мусить перевищувати витрати, і ухвалив кілька змін, одна з яких полягала в тому, щоб сконцентрувати увагу наглядової ради на найважливіших регулюваннях. Рада щорічно здійснювала нагляд за близько 2200 регулюваннями, хоча її апарат не перевищував 40 фахівців. Це дало змогу зосередити увагу на найважливіших ділянках регулювання. Окрім того, було встановлено 90-денний строк розгляду запропонованого регулювання та посилено відкритість і відповідальність процесу нагляду [280].

Регуляторна реформа у Великобританії почалася у 1984 р. зі створення урядовим рішенням Міждепартаментської інспекції з вивчення питань державного контролю над бізнесовим середовищем. В результаті роботи ця інспекція дійшла висновку, що виконання урядових вимог накладає значні додаткові витрати на бізнес, особливо на малі фірми. Однією з причин цього – великий ступінь централізації у прийнятті рішень для більшості традиційних форм впровадження регулювань. Як правило, державна установа оприлюднює велику кількість деталізованих, обов'язкових правил поведінки. Через величезне різноманіття заходів, що зазвичай підпадають під дію правил, цей деталізований наказовий підхід створює умови для

стримування поведінки підприємця більшою мірою, ніж це виправдано метою регулювання, або навпаки, - стримування поведінки підприємця меншою мірою, ніж це виправдано метою регулювання [301, с.77-79]. З метою протидії цим тенденціям уряд Великобританії запровадив правові заходи: переформулювання регуляторних правил у більш загальні принципи, які залишають на розсуд чиновників, як застосовувати ці принципи у конкретних випадках конкретних фірм; делегування повноважень у виробленні правил менш централізованим, можливо, навіть приватним, установам, які можуть краще сприймати мінливі умови в кожній окремій фірмі; заміна деталізованих законодавчих положень кодексами практичної діяльності, які роз'яснюють, як досягти мети регулювання (при цьому ці роз'яснення не носять обов'язкового характеру і не забороняють фірмам використовувати інші засоби вирішення проблеми).

Запроваджуючи механізм ефективного державного регулювання економіки, уряди країн, які проводили регуляторну реформу, ставили за мету поліпшити якість регулювання. З цією метою був запроваджений інститут оцінки пропозицій нових регулювань.

Ще в 70-х роках в США розпочали проводити порівняльний аналіз витрат і очікуваного результату, до яких призводять певні рішення або дії адміністративного агентства. Після проведення такого аналізу визначаються і розподіляються по пунктах конкретні витрати та користь від очікуваного результату рішення або дії. Якщо витрати перевищують користь, яку принесе очікуваний результат від дії або рішення, то від такого рішення або дії відмовлялися. Від багатьох агентств вимагалось проведення такого аналізу щодо будь-якого пропонованого нормативного акта, який може мати значний економічний вплив. Витрати або очікуваний результат від прийняття рішення або здійснення певних заходів, які неможливо подати в числовому вимірі, повинні однаково бути чітко визначеними. Результат такого аналізу передається на розгляд Бюро менеджменту та бюджету, який дає свій дозвіл агентству на видання відповідного нормативного акта [301, с.74].

З метою допомоги державним органам у підготовці економічного аналізу в січні 1996 у США було підготовлено документ “Найкраща практика”, що визначив стандарти високоякісного економічного аналізу регулювання – або у вигляді аналізу очікуваного регуляторного впливу від певного запропонованого регулювання, або у вигляді ретроспективної оцінки регуляторної програми [280]. Зміст американських аналізів впливу державного регулювання такий:

- викладається деталізований опис потреби в нормативному регулюванні та пояснюється, як це регулювання вирішить вказану проблему;
- робиться базовий аналіз витрат та оцінка очікуваного результату від запропонованого заходу контролю в кількісному вимірі (наскільки це можливо). До цих витрат відносять безпосередні витрати на уряд (витрати на нагляд за новими правилами), на підприємства та інші структури, яких безпосередньо стосується виконання запропонованого регулювання, на будь-які інші несприятливі впливи на функціонування економіки, приватних ринків, здоров'я, безпеки та природи;
- розглядаються усі можливі альтернативні вирішення проблеми шляхом знову ж таки оцінки витрат і користі (очікуваного результату). Пояснюється, чому запланованій контрольній дії віддано перевагу перед іншими вигідними підходами.

В Канаді при розробці переважної більшості проектів нормативних документів регулюючими органами використовується аналіз вигод та витрат при оцінці впливу того чи іншого регулювання на ринок праці, на споживачів та на інші сфери економіки. Велика увага в Плані дій щодо впровадження регуляторної реформи, затвердженому Урядом Канади у 1994 р., приділяється новому Тесту щодо впливу на бізнес (Business Impact Test). Цей тест є спеціальною комп'ютерною програмою, що дозволяє розробнику регулювання визначити його можливий вплив на приватний сектор. З кінця 1996 року від усіх регуляторних управлінь та органів вимагається викори-

стання Тесту або подібного аналізу при розробці усіх важливих регуляторних змін.

Аналіз регуляторного впливу державного регулювання на економіку у Великобританії здійснюється шляхом підготовки департаментом уряду, що є відповідальним за впровадження певного нормативного акту, спеціального документа – оцінка впливу нового регулювання. Після формулювання проектів пропозицій, члени відділу департаменту, яким часто допомагають економісти та фахівці з статистичних органів, виробляють початкові кошториси витрат на виконання цього регулювання. В оцінці впливу має вказуватися така інформація: мета і запланований вплив заходу (окреслюється мета запропонованого заходу та заплановані наслідки); сектори бізнесу, що підпадають під дію контролю (чітко вказуються сектори бізнесу чи типи бізнесу, які найімовірніше підпадуть під дію регулювання, та приблизна оцінка їх кількості); ступінь консультацій (які джерела використовуються і опис будь-яких консультацій, проведених з підприємцями); витрати для типових підприємств (підсумовуються приблизні загальні витрати, які складаються з поточних витрат за рік та не поточних витрат, для типових підприємств у кожному з визначених секторів); “лакмусова” перевірка на невеликих підприємствах (проводиться перевірка впливу запропонованого регулювання на малий бізнес); загальні витрати на виконання нормативного акту (підсумовуються приблизні загальні витрати для всіх секторів та типів підприємств, які підпадуть під дію регулювання); вплив на міжнародну конкуренцію (опис того, як додаткові витрати, що випливають із застосування заходів контролю, можуть вплинути на конкурентний стан британських підприємств у Великобританії, Європейському Союзі або на інших ринках); заходи з моніторингу та огляду (чітко вказується, як і коли буде проводитися моніторинг витрат на виконання регулювання, або, якщо такий моніторинг проводитися не буде, пояснюється чому); альтернативні підходи (коротко описуються альтернативи запропонованому заходу. Якщо інший підхід досягне цілей

запропонованого заходу з меншими затратами для бізнесу, пояснюється, чому цей варіант відхилено) [301, с.80-81].

Поряд з оцінкою впливу державного регулювання набуває актуальності безпосередня участь громадян у регуляторному процесі. Завдяки цьому самі громадяни та підприємці одержують можливість впливати на рішення органів влади, уряд гарантує “прозорість” своєї діяльності, відкритість інформації тощо. Так, один з головних принципів Акта (Закону) про адміністративні процедури, схваленого Конгресом США у 1946 р., полягає в тому, щоб громадськість брала участь у підготовці проектів нормативних актів. Відповідно до Акта про адміністративні процедури:

- будь-який нормоутворюючий орган повинен повідомити всіх, що він хоче підготувати новий акт і приймати відгуки;
- державний орган готує пропозицію про видання акта так, щоб громадяни країни зрозуміли, чи стосується їх ця пропозиція;
- нормоутворюючий орган повинен надрукувати повний текст пропозиції;
- орган має визначити, якими є політичні засади необхідності акта;
- орган надає адресу особи, яка займається цим актом в установі.

Згідно з федеральним Законом вся ця інформація має бути надрукована у спеціальному виданні “Федеральний реєстр”. Далі нормоутворюючий орган запрошує громадськість надіслати письмові зауваження з приводу запропонованого нормативного акта і розглядає їх. Потім йде публікація остаточного варіанту нормативного акта з детальним поясненням причин його прийняття [301, с.73-74].

У Великобританії з метою залучення громадськості до участі у прийнятті регуляторних рішень проекти регуляторних пропозицій разом з кошторисами витрат розсилаються для консультацій з представниками підприємств, яких безпосередньо стосується це регулювання. Форма консультаційних процедур залежить від виду департаменту, а також від характеру запропонованого державного регулювання. Тут справа може

стосуватися кількості та розміру секторів бізнесу, які, найімовірніше, підпадуть під дію державного регулювання. Деякі департаменти радяться лише з торговими асоціаціями та іншими бізнесовими організаціями, покладаючи на останніх завдання зв'язку з окремими членами. Інші департаменти надсилають консультаційні документи безпосередньо до відповідних фірм і отримують відповіді на запропоноване регулювання “з перших рук”. Як тільки процес консультацій завершено, кошториси переглядаються і проект нового регулювання з оцінкою його впливу надсилається до Відділу дерегулювання при Резиденції Кабінету Міністрів для отримання коментарів. Потім виробляється кінцева редакція пропозиції або документа, що засвідчує конкретну політику, і вона розповсюджується серед відповідальних за проведення політики як всередині, так і поза урядом [301, с.80].

Канадський “План дій щодо впровадження регуляторної реформи” передбачає заходи прискорення процесу доступу для громадян та урядових структур до інформації, що стосується регулювань. Для цього пропонується використання більш зрозумілої мови у регуляторних актах; відпрацювання механізму реагування на скарги та розробка нової регуляторної культури (значне розширення навчальних програм, обговорення через комп'ютерну мережу Інтернет, групові дискусії через веб-сторінки, інформаційні листки тощо).

У 1992 році уряд Канади постановою про регуляторну політику запровадив відомчі та парламентські огляди регулювань. Всі відомства були зобов'язані провести оцінку програм регулювань шляхом громадських консультацій та оприлюднення їх доцільності. Вони також визначали вплив своїх регулювань на конкурентоспроможність Канади на світовому ринку та шляхи удосконалення регуляторних програм, процедур, а також міждержавної кооперації. У процесі проведення таких оглядів Секретаріат Скарбниці надавав їм підтримку через консультації та підтримку процесу обміну інформацією. 26 міністерств та урядових агентств завершили огляди

існуючих регулювань в червні 1993 року та розробили процедуру відміни та внесення змін до існуючих регулювань на наступні п'ять років [301, с.71-72]. Таким чином, це заклало підвалини для побудови ефективного механізму перегляду існуючого законодавства відповідно до конкретних історичних, економічних умов та для підготовки пропозицій щодо скасування або покращення певного державного регулювання. Цей механізм було реалізовано, як ми бачимо, завдяки запровадженню нового правового інституту – дерегулювання підприємницької діяльності.

Інститутом дерегулювання у Великобританії було запроваджено розроблення урядом стратегію розв'язання проблеми надмірного державного втручання у підприємницьку діяльність, відомої як Ініціатива дерегулювання. Вона стала причиною двох важливих видів урядових дій: огляду існуючої нормативної бази з питань бізнесу та його контролю, наслідком якого були конкретні пропозиції з дерегулювання, і впровадження інституту оцінки пропозицій щодо нових регулювань.

Використовуючи інститут дерегулювання, уряд Великобританії виходив з такої логіки: якщо можна довести, що певне втручання або контроль більше не потрібні чи не бажані для підприємницького середовища, то через законодавчу базу можна просто усунути інструменти державного регулювання, залишаючи визначення результатів на розсуд ринку та приватних прав.

Наступний крок розвинених країн у напрямку реалізації регуляторної реформи та запровадження ефективною системи державного регулювання економіки було обмеження державних органів щодо їх права на регулювання підприємницької діяльності. Цей крок зумовлений тим, що державні органи цих країн мали величезні повноваження щодо видання нормативних актів і надмірна кількість регулювань була їм вигідна, бо посилювала їх владні повноваження, а ще й тому, що на кожне регулювання до бюджету закладалися кошти.

Як наслідок на початку 80-х років США мали надзвичайно бюрократичну і зарегульовану систему державного регулювання економікою. Частково картину масштабу зарегульованості може дати аналіз витрат, пов'язаних із звітністю урядовців та підприємців, у тому числі витрат на заповнення бланків. Під час правління адміністрації Президента США Д. Картера спеціально створена Комісія з питань діловодства провела дослідження канцелярських витрат, які несуть суб'єкти підприємництва. У своєму звіті від 1979 року Комісія вказала, що працівники недержавної сфери витрачали 786 млн. годин на заповнення державних форм. Це відповідало обсягу роботи 400 000 робітників, зайнятих повний робочий день протягом року. Кожний крок громадянина, підприємця, державного службовця був визначений тим чи іншим нормативним актом. З метою зміни такої регуляторної системи Президент США Р. Рейган у 1981 р. своїм актом значно обмежив права агентств щодо регламентування підприємницької діяльності. Зокрема, після 1982 року всі агентства були зобов'язані направляти для аналізу “дорогі” нормативні акти та їх попередні варіанти до Бюро менеджменту та бюджету. Один з головних критеріїв цього аналізу – мінімізація вимог щодо зобов'язань підприємців надавати агентствам різного роду інформацію.

Канадський уряд з метою зменшення зарегульованості економіки також виступив за обмеження прав державних органів щодо регулювання підприємницької діяльності, ініціювавши при цьому зменшення “паперового тиску” на малий бізнес. Відповідно до регуляторної політики регулюючі органи Канади зобов'язані зменшити тиск на цей сектор при розробці нових регуляторних актів та внесенні змін до вже існуючих. План дій, розроблений урядом, стосується також специфічних перешкод, на які надходить найбільше скарг від приватного сектора. Розробляючи стандарти для зменшення паперового тиску і контролюючи їх виконання протягом наступних п'яти років, уряд планує унеможливити появу нових недоцільних регуляторних перешкод.

У Великобританії державний контроль зазвичай накладає адміністративний тягар на фірми, вимагаючи від них доброго розуміння букви закону (наслідок - додаткові витрати на юристів), заповнювати складні бюрократичні форми (витрати на бухгалтерів) або надавати інформацію в інший спосіб, а також мати справу з установою або чиновниками, відповідальними за запровадження певного виду державного регулювання. В результаті запровадження стратегії “Ініціатива дерегулювання” британський уряд почав розглядати ці явища як такі, що ведуть до зростання витрат у промисловості і спрямував свої дії на зменшення обсягу адміністративної роботи як для урядовців, так і для підприємців.

Отже, за останні 20 років світова спільнота накопичила значний досвід в галузі реформування системи державного регулювання господарської діяльності. Аналіз цього досвіду дозволяє зробити кілька висновків. По-перше, хоча причини й умови початку регуляторних реформ в сфері господарювання в багатьох країнах різні, у цілому обрана стратегія та основні напрямки збігаються. По-друге, модернізація державного регулювання спрямована на підвищення ефективності і результативності регуляторної діяльності державних структур в сфері господарювання, посилення їхньої відповідальності за впровадження неякісних, неефективних регулювань в сфері господарської діяльності. По-третє, якщо в розвинутих країнах проводиться робота з удосконалення сформованої системи державного регулювання економіки, то в Україні та інших колишніх соціалістичних країнах розгортається процес формування нових інститутів і механізмів управління економікою одночасно з глибокими економічними і політичними перетвореннями. По-четверте, інтенсивно розробляється концепція “нового державного регулювання”, заснована на заміні бюрократичної машини гнучкими автономними організаційними структурами, які несуть відповідальність перед суспільством і розвивають партнерські відносини з приватним сектором, громадянами і громадами. По-п'яте, регуляторні реформи разом з адміністративними перетвореннями, що

охопили більшість країн світу, є відображенням глобальної тенденції щодо переосмислення природи і ролі держави в житті сучасного суспільства.

Таким чином, незважаючи на те, що нерідко країни по-різному підходили до реформування відносин у сфері державного регулювання господарської діяльності, застосовували не схожі між собою методології, стикалися з різними проблемами та протиріччями, що виникали під час впровадження регуляторної політики, не має сумнівів, що в державі, яка декларує принципи демократії та спрямовує свої зусилля на досягнення економічного зростання, реформування системи державного регулювання господарської діяльності є необхідним елементом сьогодення. Україна, будуючи свою державність, має використовувати набутий досвід створення системи державного регулювання, але керуватися при цьому своїми потребами, необхідністю та внутрішніми особливостями суспільних зв'язків.

На підставі викладеного в першому розділі можна зробити такі висновки.

В умовах ринкової економіки змінюється роль держави в сфері господарювання. Захищаючи права і свободи своїх громадян, на перший план виступають завдання побудови демократичної, правової держави з соціально орієнтованою економікою, в якій організація влади спрямовує свою діяльність на примирення та захист всіх груп інтересів в господарській сфері суспільства. При цьому 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 результаті між органами публічної влади, в особі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, та 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) або з наданням суб'єктам господарювання адміністративних послуг (ліцензування, патентування, реєстрація тощо).

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

Аналіз норм адміністративно-господарського права дозволив зробити висновок про те, що їх можна згрупувати у систему, в межах якої відокремити 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

найбільш науково не дослідженою в межах адміністративно-господарського права є проблема правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності, що й спричинило вибір теми дисертації.

Визначаючи місце правового інституту державного регулювання в системі адміністративно-господарського права вперше з'ясована сутність регулювання з точки зору розуміння його як специфічного виду державної діяльності, органічної функції державного управління. Регулювання як функція державного управління є встановленням та забезпеченням загальних правил поведінки (діяльності) об'єкта управління, їх коректуванням 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. Крім того, призначення державного регулювання господарської діяльності у демократичному суспільстві полягає у повсякденному виконанні органами держави функцій, що організують окремі державно-регуляторні процеси щодо встановлення правового господарського порядку в країні. До таких функцій державного регулювання відносять: соціальну, забезпечення економічної безпеки та стимулюючу, в яких виявляється організуюча роль регуляторної діяльності. Соціальна функція державного регулювання спрямована на забезпечення рівних умов у сфері господарювання для розвитку кожної особистості на власну і суспільну користь, сприяння задоволенню інтересів усіх соціальних груп і прошарків населення, зміцнення на цій основі соціальної злагоди і єдності народу під час здійснення господарської діяльності. Функція забезпечення економічної безпеки обумовлюється пріоритетністю національних інтересів в економічній сфері, необхідністю своєчасного вжиття з боку держави конкретних заходів, адекватних характеру і масштабам загрози національним інтересам щодо створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки.

Стимулююча функція державного регулювання полягає у забезпеченні сприятливих умов для здійснення господарської діяльності, в тому числі підприємницької, збільшення виробництва товарів, необхідних для суспільства, підвищення продуктивності праці, удосконалення структури попиту та пропозиції тощо.

Аналіз правових засад організації державного регулювання довів, що функція регулювання в сфері господарювання реалізується через усю систему представницьких та виконавчих органів державної влади на основі конституційного принципу розподілу компетенцій законодавчої та виконавчої влади. Це дозволило виділити два рівні регулювання господарської діяльності – законодавчий та підзаконний.

Визначаючи регуляторну функцію окремого органу держави в сфері господарювання як соціальне призначення цього органу у господарських відносинах, зроблено акцент на тому, що вона знаходить своє вираження і конкретизацію у компетенції державних органів, закріпленої за кожним органом у його правах і обов'язках щодо здійснення державного регулювання господарської діяльності. Крім того доведено, що регулювання не є основною діяльністю для державного органу, а притаманне 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 їх участі в ній не однакові, тому що у завданнях та правовому статусі кожного з цих органів чимало відмінностей. Проведений аналіз повноважень державних регуляторних органів свідчить про наявність у змісті державного регулювання різних видів відповідно до компетенції регуляторних органів: регулювання з боку Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Спільною для всіх видів регулювання є мета його здійснення, хоча кожен наділений певними характерними для нього рисами. Розглянуті види регулювання в цілому становлять систему

державного регулювання в сфері господарювання, яка відіграє значну роль у забезпеченні правового господарського порядку в державі. Вихідним елементом правової регламентації функції регулювання виступають Конституція України та загальні статусні закони щодо правового регулювання органів виконавчої влади всіх рівнів – закони “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, в яких функція регулювання, її обсяг і межі здійснення мають бути чітко окреслені. Велике значення для правової регламентації здійснення державного регулювання у сфері господарської діяльності має Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, який закріпив правові основи регуляторної діяльності державних органів на законодавчому рівні, визначив основні принципи та завдання регулювання, уніфікував форми та методи його здійснення для всіх регуляторних органів.

Огляд і узагальнення особливостей здійснення регуляторної діяльності в сфері господарювання з боку державних органів у деяких зарубіжних країнах довів складність та тривалість процесів впровадження засад державної регуляторної політики у діяльність органів держави з метою реформування сформованої системи державного регулювання економіки. Регуляторні реформи різних країн розрізняються за масштабами, глибиною, до того ж результати реформ багато в чому залежать від історичних умов, економічних і соціальних факторів, стратегії і методів дії урядів країн. Незважаючи на це, обрана стратегія та основні напрямки регуляторних реформ подібні. Головна мета їх впровадження – модернізація державного регулювання шляхом підвищення ефективності і результативності регуляторної діяльності державних структур у сфері господарювання, посилення їхньої відповідальності за впровадження неякісних, неефективних регулювань в сфері господарської діяльності. Україна має використовувати набутий досвід побудови ефективної системи державного регулювання, але

керуватися при цьому своїми потребами, необхідністю та внутрішніми особливостями суспільних зв'язків.

Основні наукові результати першого розділу опубліковані в працях [192, 207, 216, 220, 196, 204, 194].

РОЗДІЛ 2

РЕГУЛЯТОРНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. Адміністративно-правова природа та принципи регуляторної діяльності органів виконавчої влади у сфері господарювання

Державне регулювання у демократичному суспільстві з ринковою економікою об'єктивно перебуває в організаційній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей. Здійснення державою регулювання господарських відносин неможливе поза правом, без застосування правових норм у процесі регуляторної діяльності державних органів, без використання правової форми у межах окремих її інститутів, функцій, стадій та процедур.

Докладна характеристика правової природи державного регулювання дозволяє виявити його “юридичний зріз”. Це стосується межі застосування юридичних засобів у державному регулюванні господарської діяльності. Будучи комплексним явищем, державне регулювання використовує для своїх цілей різні засоби – економічні, матеріальні, кадрові, ідеологічні, юридичні, технічні тощо. Юридичні засоби мають як власну сферу застосування, так і суміжну, де вони опосередковують використання інших засобів.

Насамперед, право впливає на державне регулювання вже самим фактом свого існування, підтримуючи належний рівень урегульованості та порядку всієї сукупності суспільних відносин, які так чи інакше належать до сфери державного регулювання господарської діяльності. Цей аспект правового забезпечення державного регулювання впливає із ролі права як універсального регулятора суспільних відносин у цілому [87, 268]. Інший аспект правового забезпечення державного регулювання пов'язаний із регулюючим впливом права на ті суспільні відносини, через які здійснюється сама регуляторна діяльність держави в сфері господарювання, тобто на власне регуляторні відносини. Треба зазначити, що ці відносини існують

лише у формі правовідносин, тобто виникають лише на підставі норм права, яке визначає правові засади державного регулювання господарської діяльності, їх учасники знаходяться у взаємному зв'язку через суб'єктивні юридичні права та обов'язки, та такі зв'язки (відносини) охороняються примусовою силою держави. Поза правовими відносинами регуляторна діяльність держави здійснюватися не може.

Саме за допомогою, передусім, правових норм забезпечуються змістовність регуляторного впливу на суб'єктів господарської діяльності, взаємозв'язки учасників регуляторних відносин, розподіл між ними завдань і повноважень, чіткість визначення компетенції та відповідальності кожного з них. Цей аспект окреслює особливу службову роль права в підтриманні належного “режиму” здійснення власне державного регулювання в сфері господарської діяльності.

Правовий режим державного регулювання являє собою щось подібне до компромісу між системою поліцейської держави і системою приватноправового регулювання. Тому право покликане гарантувати захист інтересів і свободи усіх суб'єктів господарювання, незалежно від форми власності, від сваволі з боку органів, які здійснюють регуляторну діяльність. Для цього право покликане визначити тверді межі, у яких може здійснюватися регуляторна діяльність, а також обмежити форми і методи регуляторного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання. Крім того, на сучасному етапі регуляторна реформа проголосила метою права також забезпечення ефективної регуляторної діяльності держави та участь суб'єктів господарювання в процесі прийняття регуляторних актів. Тобто право повинне, з одного боку, сприяти стабілізації державного регулювання в сфері господарювання шляхом повного закріплення форм і методів регуляторної діяльності, а з іншого – стимулювати ділову активність громадян і розвиток господарської діяльності в Україні в цілому.

Право в цілому, усі його галузі служать правовим забезпеченням державного регулювання. За допомогою права регулюється весь процес

регуляторної діяльності державних органів у сфері економіки. Мається на увазі визначення статусу суб'єктів і об'єктів державного регулювання, динаміки їх прямих і зворотних зв'язків. Обґрунтованість визначення правового статусу суб'єктів державного регулювання та господарювання повинна поєднуватися з точністю встановлення цілей їхньої діяльності, змісту відносин щодо надання органами державної влади адміністративних послуг суб'єктам господарювання, з визначенням способів оцінки регуляторної діяльності. Право опосередковує цикл державного регулювання і покликане створювати для нього оптимальний правовий режим.

Отже, державне регулювання господарської діяльності завжди здійснюється на основі норм права і має юридичні наслідки. Правова природа державного регулювання проявляється в тому, що органи державної влади, їх посадові особи при здійсненні регулювання діють в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і у відповідності з ними. Тобто, державне регулювання здійснюється у чітких правових межах, за чинними нормами права і завжди має 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 державними органами і закріплюється в нормах, які визначають їх діяльність і повноваження. Держава наділяє такі органи відповідними регуляторними повноваженнями у здійсненні конкретних дій і закріплює все це у чинних нормах права.

Регулювання, як вид діяльності держави і її відповідних гілок влади, отримало закріплення в Конституції України. Так, в Конституції України закріплюються основи системи державного регулювання господарською діяльністю, а саме – основи організації влади (ст.6), конкретних цілей побудови демократичного суспільства, правової держави (ст.1), суспільне життя в якій ґрунтується на засадах політичної, економічної і ідеологічної багатоманітності (ст.15). У зв'язку з цим конституційними основами системи

державного регулювання слід вважати законність, демократизм, розподіл влади, публічність, гласність, тобто незмінні засади конституційного ладу, закріплені у розд.1 Конституції України. До цього доцільно включити й норми Конституції, які визначають основні засади політики державних органів в сфері економіки, яка зобов'язує Кабінет Міністрів України забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики (п.3 ст.116). А правові основи та гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання (п.8 ст.92) тощо забезпечуються виключно законами України.

Як конкретна функція державних органів, наділених регуляторними повноваженнями, регулювання закріплене у відповідних нормативно-правових актах. Так, з метою формування та здійснення стратегії і тактики державного регулювання, поєданого між собою рядом характерних рис і форм регуляторної діяльності, держава приймає законодавство про застосування різноманітних методів та форм регулювання господарської діяльності, до якого належать Господарський Кодекс України (ГКУ), законодавчі акти і нормативні акти, які за юридичною силою мають статус закону, що врегульовують окремі сторони регуляторної діяльності держави.

ГКУ об'єднує як загальні норми права, так і спеціальні норми, що регулюють державно-регуляторні відносини. Загальні правові норми встановлюють правові засади участі держави в організації господарської діяльності (ст.8) та відносин суб'єктів господарювання з органами місцевого самоврядування (ст.23), визначають основні засоби державного регулювання господарської діяльності та загальні принципи їх застосування (ст.12). Спеціальні норми Кодексу, що регулюють державно-регуляторні відносини, визначають правові основи окремих засобів державного регулювання: державного замовлення та державного завдання (ст.13); ліцензування, патентування та квотування (ст.14); стандартизації та сертифікації (ст.15); дотації, субвенції та інших засобів державної підтримки (ст.16). Крім того, спеціальні регуляторно-правові норми ГКУ встановлюють принципи

застосування податків в механізмі державного регулювання господарської діяльності (ст.17) та принципи і сфери державного контролю за господарською діяльністю (ст.19).

При цьому у Кодексі зазначається, що основними формами участі держави в сфері господарювання є визначення стратегії соціально-економічного розвитку України на основі програмно-цільового управління з метою реалізації державної економічної політики та здійснення контролю за господарською діяльністю. Форми реалізації державної економічної політики, основні її напрямки, а також правові основи прогнозування та планування економічного і соціального розвитку також врегульовуються відповідними нормами ГКУ (ст.ст.9,10,11).

Для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних програм і програм економічного і соціального розвитку, відповідно до ст.12 ГКУ, держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. У ст.12 ГКУ встановлює вичерпний перелік основних засобів регулюючого впливу держави на суб'єктів господарювання.

В цілому, правові норми, які містяться у ГКУ і регулюють регуляторну діяльність органів державної влади, можна охарактеризувати як первинні норми, тому що визначають лише основи правового регулювання суспільних відносин у сфері державного регулювання і мають посилення на похідні норми інших законів, які конкретизують їх.

До законодавчих актів, що врегульовують окремі сторони регуляторної діяльності держави, належать, наприклад, закони України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”, “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, декрети Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію”, “Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення”, укази Президента України, прийняті на

підставі перехідних положень Конституції України: “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності”, “Про державну підтримку малого підприємництва” та інші.

Ці нормативно-правові акти складають відносно самостійний блок правового забезпечення регуляторної діяльності держави в сфері господарювання. Всі вони мають вищу юридичну силу, тому інші нормативні акти не повинні їм суперечити. Даний рівень регулювання державно-регуляторних відносин характеризується тим, що вказаний блок законів містить найважливіші принципові нормативні положення, які вимагають однорідного правового регулювання на всій території України і обов'язкові для всіх суб'єктів регуляторної діяльності.

Регуляторний орган при виконанні своїх функцій застосовує ті норми права, які необхідні для вирішення конкретних завдань та за якими здійснюється регулювання і процедури регуляторної діяльності. Тому, останнє, що визначає правову природу регулювання, це необхідність детальної процедурної регламентації його здійснення, починаючи з визначення поняття регуляторного органу, принципів здійснення регуляторної діяльності, основ забезпечення здійснення державної регуляторної політики тощо. Всі ці питання закріплені у Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [13].

Отже, державне регулювання, як функція держави та її органів, здійснюється на основі правових норм і має певні юридичні наслідки. Завдяки праву державне регулювання підпорядковане тенденціям, і їх застосування в практиці регуляторної діяльності не припускає довільності і стихійності. Такими тенденціями є правові принципи регуляторної діяльності держави, які являють собою основоположні правила і вимоги, які відображають її найістотніші особливості, а основний зміст їх визначається Конституцією України та нормами права, що безпосередньо регламентують цю діяльність [153, 180]. Закріплення в правових нормах найбільш загальних,

вихідних положень, пануючих в даній державі політичних та правових ідей, основних засад, керівних настанов, що визначають найважливіші правила, за якими організується і здійснюється регуляторна діяльність держави, визначає правову природу державного регулювання.

Принципи регуляторної діяльності держави, як основні начала правового регулювання, виступають своєрідним камертоном всієї наступної нормотворчості у даній сфері суспільних відносин. Вони гарантують безперервність та послідовність нормотворчого процесу, забезпечують взаємозв'язок регуляторного законодавства та регуляторної політики. Особливо велика роль принципів права у формуванні судової та адміністративної практики, у відміні застарілих та прийнятті нових юридичних норм, тлумаченні правових актів та усуненні прогалин в законодавстві [83].

Головним принципом регуляторної діяльності держави є принцип верховенства права, проголошений у ст.8 Конституції України, який означає, що вся поведінка державних органів і посадових осіб повинна відповідати вимогам права, що є втіленням вищої справедливості. Державне регулювання господарською діяльністю має здійснюватися не через вольові накази, а шляхом реалізації правових настанов. Командне управління необхідно замінити регулюванням на основі законів. При цьому верховенство в системі правових норм має належати саме нормам Конституції, найвища юридична сила якої полягає в тому, що їй повинні відповідати всі закони, інші нормативно-правові акти, а також укладені і ратифіковані Україною міжнародні договори. Справжня свобода громадян неможлива без дотримання ними законів. За своїм змістом закони повинні бути правовими, тобто базуватись на вимогах справедливості. Виходячи з принципу верховенства права, вимога верховенства в системі законодавства Конституції і правового закону є однією з найважливіших ознак правової держави [222, с.205].

Особливе значення у взаємовідносинах суб'єктів підприємницької

діяльності з органами влади має принцип законності. При цьому режим законності забезпечує можливість реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, і міститься в обов'язку кожного суб'єкта й об'єкта державного регулювання діяти у встановлених межах. Діючи на цій основі, органи виконавчої влади здійснюють державне регулювання господарської діяльності виключно у межах своїх повноважень [179]. Тобто, незважаючи на те, що у цілому органи виконавчої влади наділені широкими повноваженнями самостійної правотворчості, правозастосування і правоохорони, вони самостійні лише в межах, окреслених правом. Така вимога до органів виконавчої влади впливає із самої суті правової держави і принципу верховенства права: право повинне домінувати над органами влади, не допускати можливого свавілля з боку останніх, забезпечувати можливість контролю громадського суспільства за державною діяльністю [265, 82], в тому числі за здійсненням регуляторної діяльності в сфері господарювання. Тобто, в цьому випадку повинен діяти загальноправовий дозвільний принцип: “можна лише те, що дозволено законом”. Саме за цим основоположним принципом мають визначатися публічно-правові засади державного регулювання господарської діяльності, сфера публічно-владних відносин. У відповідності до вказаного принципу органам виконавчої влади, що мають право здійснювати регуляторну діяльність в сфері господарювання, дозволяються лише такі дії, методи та форми впливу на суб'єктів господарської діяльності, які безпосередньо визначені законом, що регламентує їх статус і компетенцію. Крім того, з огляду на необхідність захисту прав і інтересів суб'єктів господарської діяльності в процесі здійснення державного регулювання, порядок здійснення регуляторних дій органів виконавчої влади також повинен регламентуватися нормами права і носити юридичний характер. Це буде мати величезне значення для дотримання законності в державному регулюванні господарської діяльності, оскільки її можна забезпечити лише тоді, коли реалізація норм матеріального права здійснюється з дотриманням

юридичних розпоряджень, які визначають порядок здійснення правореалізаційних дій.

Підзаконність регуляторної діяльності органів виконавчої влади – найважливіший момент у їхньому правовому стані. В усій своїй діяльності вони повинні чітко дотримуватись вимог Конституції України, законів, виконувати, а також у межах своєї компетенції сприяти їх виконанню іншими. Відповідно до ст. 19 Конституції України “правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, згідно яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Тобто, держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації передбачених Конституцією і законами прав і свобод людини і громадянина, в тому числі і суб'єкта господарської діяльності, а й неприпустимості непередбачених Конституцією і законами втручання в діяльність суб'єкта господарської діяльності та примусового впливу на нього, тобто гарантом від свавілля, беззаконня, зловживань і вольових рішень органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Разом з тим органи виконавчої влади, їх посадові особи повинні діяти виключно в межах, визначених законами України. Отже, Конституція України встановлює, що вплив (особливо примус) з боку держави на особу та суспільство в цілому мусить бути мінімальним, що можливо лише за умови діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування виключно в межах закону [152, 184, с.63].

Одним з найважливіших політико-юридичних принципів в сфері державного регулювання є демократизм. Уже в ст. 1 Конституції України зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. І природно, що визначальна риса держави зводиться у найважливіший принцип її діяльності.

Слово “демократія” відомо ще з часів Давньої Греції та у перекладі з

грецької мови означає “влада народу”. У ранній період свого існування в Давній Греції демократія розумілася як особлива форма або різновид організації держави, за якої владу розділяє не одна особа (як при монархії, тиранії), і не група осіб (як при аристократії, олігархії), а всі громадяни, що користуються рівними правами на управління державою [323, с.160].

Протягом історії до ідеї демократії, заснованої на принципах волі і рівності, зверталися найсвітліші голови людства, збагачуючи і розвиваючи це поняття: Перікл (Давня Греція), Б.Спіноза (Нідерланди, XVII ст.), Ж.-Ж.Руссо (Франція, XVIII ст.), Т.Джефферсон (США, XVIII ст.), І.Франко (Україна, кінець XI – початок XX ст.), В.Гавел (Чехія, XX ст.), А.Сахаров (Росія, XX ст.) та ін. Багато хто з них (наприклад, А. Токвіль) акцентували увагу на необхідності “учитися демократії”.

Сучасне визначення принципу демократизму суспільства полягає у належності влади народові та участі народу у здійсненні влади. Це взаємовідносини суспільства і держави [389]. За Конституцією влада в Україні належить безпосередньо її народу як першоджерелу влади і до того ж всьому народу, а не будь-якій його частині, оскільки народ України складають громадяни усіх національностей і об'єктивно — усіх соціальних груп [187, с.185]. Так, ст.5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади у державі, здійснює її як безпосередньо, так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування; ст.38 Конституції надає громадянам право участі в управлінні державними справами; ст.140 Конституції визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Розвитку зазначені конституційні положення набувають, зокрема, у преамбулі Закону України від 2 жовтня 1996 р. “Про звернення громадян” [18], де підкреслюється, що цей Закон забезпечує громадянам можливість участі в управлінні державними і громадськими справами, а також впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого

самоврядування.

Таким чином, історично складеною формою взаємовідносин держави і суспільства є політична демократія – система управління державою і самоврядування народу. Така інтерпретація демократії підтверджується багатьма її теоретичними визначеннями, які мають місце в працях відомих закордонних вчених (Поппера, Хайека, Шумпетера й ін.). Наприклад: демократія – політична система, у якій влада виконується за згодою керованих; демократія є управління в межах правил, встановлених за згодою керованих, у межах правосуддя і справедливості; демократія – це політична система, у якій кожний індивід або група може цілком і вільно висловити свою думку щодо обговорюваних проблем [157, с.146].

Демократизм державного регулювання господарської діяльності передбачає активну участь найширших верств громадян та їх різноманітних об'єднань, в першу чергу підприємницьких структур та об'єднань суб'єктів господарювання у регуляторній діяльності органів виконавчої влади, в створенні регуляторних актів, їхню ініціативу, вільне, широке і ділове обговорення передбачуваних нормативних рішень щодо регулювання господарських правовідносин. Такий дійовий діалог між владою та учасниками ринку потрібен для того, щоб забезпечити максимальну справедливість та передбачуваність регулювань. Складовими цього діалогу є прозорість діяльності органів виконавчої влади (зокрема в плануванні та ухваленні рішень) та її відповідальність за виконання поставлених завдань. Необхідність взаємодії органів виконавчої влади та учасників ринку породжена не волею власть імущих, котрі завжди бажали правити всім і вся, а природою і суттю як держави, так і суспільства, та й об'єктивним законом посилення управління.

Отже, принцип демократизму регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарської діяльності проявляється у встановленні і неухильному здійсненні вільного, справді демократичного порядку підготовки і затвердження регуляторних актів, що забезпечує

активну й ефективну участь широкої громадськості в правотворчості, максимальне врахування у нових нормативних рішеннях громадської думки, потреб соціально-економічного розвитку країни й інтересів різних верств населення.

Однак треба підкреслити, що принцип демократизму “працює” на всіх етапах управлінського процесу лише за умови, якщо його вимоги не тільки проголошені законом, але й визнані суспільством невід’ємними правилами, якими зобов’язані керуватися керуючі і керовані. Чим повніше здійснюються демократичні норми управління, тим активніше суспільство сприяє роботі державних інститутів. І, навпаки, обмеження демократії або її відсутність веде до відчуження керованих від керуючих органів, породжує протидію їх зусиллям [157, с.149-150].

Невід’ємним елементом демократії є гласність державного регулювання. Принцип гласності означає забезпечення доступності обговорювання тих чи інших державних рішень на основі широкої поінформованості і врахування громадської думки [88, 94]. Гласність включає правдиву, своєчасну і широку інформацію про дійсний стан справ у державі, є вираженням довіри й поваги до людей, їх здатності розібратися в поточних подіях, виробити правильне рішення, свідомо брати участь в його здійсненні.

Гласність включає наступні види діяльності керуючого суб'єкта [157, с.148]:

1) об'єктивне, всебічне інформування керованих про стан економіки, соціальної сфери, суспільних відносин, про сучасну внутрішню і зовнішню політику держави;

2) регулярне опублікування офіційних документів, аналітичних звітів, статистичних даних, результатів соціологічних досліджень та інших матеріалів, що характеризують діяльність державних органів усіх рівнів;

3) публічне обговорення проектів цільових програм уряду, намічених керівництвом політичних курсів, а також запланованих шляхів і методів їхнього здійснення;

4) відкритість контролю за діяльністю керуючих органів, залучення громадськості (зацікавленої в тих або інших рішеннях) до аналізу й оцінки результатів, наслідків виконання програм і планів.

Гласність державного регулювання полягає у відкритості регуляторного процесу в сфері господарської діяльності, вільному і діловому обговоренні проектів регуляторних актів. Це дає змогу громадянам, суб'єктам господарювання бачити механізм формування і реалізації регуляторного впливу на господарську діяльність з боку держави та протікання всіх процесів здійснення державної влади в сфері господарювання.

Запровадження принципу гласності у процес державного регулювання господарювання почалося з юридичного закріплення інституту публічного обговорення проектів регуляторних актів органів виконавчої влади. Тепер жоден регуляторний акт, що прямо чи опосередковано регулює підприємницьку діяльність, не зможе набрати чинності без попереднього й широкого громадського обговорення та експертизи в Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва.

Громадська думка відображає уявлення (оцінки, судження) найактивнішої частини населення щодо ефективності, корисності, правильності державних рішень. Вона є масивом інформації для суб'єктів державної влади. Урахування громадської думки – це канал зворотного зв'язку в системі державної діяльності, використання інформаційного масиву для вироблення і прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних державних рішень[222, с.207]. За словами экс-голови Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва О.Кужель, “саме громадські організації, незалежні експерти та всі ініціативні підприємці мають відіграти роль важеля впливу на урядові структури в процесі розгляду регуляторних проектів, їх обговорення, визначення їх ефективності або недосконалості.

Комітету без такої громадської підтримки й орієнтації буде надзвичайно важко долати адміністративний тиск з боку державних органів, які звикли регулювати все без винятку. До того ж, за багатьма чинними регуляторними актами стоять інтереси певних груп, і саме в таких випадках, коли адміністративна машина виявиться надто непоступливою, потрібна буде широка підтримка ділової громадськості” [228].

Серед інших принципів регуляторної діяльності держави необхідно назвати принципи державної регуляторної політики – принципи, покладені в основу реалізації адміністративних відносин між органами державної влади або місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання з приводу регулювання господарської діяльності. Згідно ст.4 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” принципами державної регуляторної політики є доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

Принцип доцільності передбачає обґрунтовану необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми. Закріплення цього принципу в законодавстві дозволяє розв'язати складну проблему зарегульованості відносин між владою і бізнесом. Суть його полягає в тому, що державне регулювання господарських відносин повинне виходити зі стану та динаміки самого ринку, рівня його розвитку, а також захисту прав та інтересів всіх суб'єктів ринку.

При розробці регуляторного акта орган виконавчої влади повинен максимально використовувати закордонний і вітчизняний досвід, результати економічних, соціологічних та інших досліджень, статистичну інформацію, різного роду довідки, доповідні записки й інші матеріали. Варто уникати поспіху в роботі, прийняття скороспілих, непродуманих рішень. Мудра неквапливість розробки й обговорення майбутніх регуляторних рішень – запорука ефективності державного регулювання господарської діяльності,

його відповідності вимогам життя, суспільної практики, сучасним суспільно-виробничим відносинам.

Розробка та прийняття регуляторного акта в сфері господарювання повинні розглядатися через призму створення конкурентного середовища, сприятливих суспільних умов для найбільш повного забезпечення економічних прав і свобод людини. Йдеться про права і свободи громадян на володіння засобами виробництва, землею, вільно і без перешкод виходити на внутрішні та зовнішні товарні і валютні ринки та залишати їх і бути при цьому дієво, а не декларативно захищеними законом. Належить досягти стану, коли корисний розвиток господарських структур, більшості внутрішніх товарних та інших ринків буде здійснюватися не під впливом владного тиску з боку держави – її вищих інститутів управління, а на основі принципу достатньої необхідності та саморегулювання їх як великих економічних систем, коли державна влада буде слугувати інтересам суспільства, людини, а не навпаки [297].

Отже, при регулюванні господарських відносин, безперечно, повинні враховуватися основні принципи ринкової економіки: недоторканність приватної власності і економічна свобода суб'єктів ринку. Саме захист права власності і забезпечення економічної свободи є основними завданнями правової держави, складовою економічного устрою, що базується на відповідних правових нормах. Однак безмірна свобода дій окремої людини повинна обмежуватися тоді, коли порушуються свободи інших людей, конституційний лад чи мораль, і також мати своє відображення у правових нормах. Виходячи з цього, на нашу думку, правові норми щодо державного регулювання господарської діяльності повинні встановити такі відносини між суб'єктом господарювання та державою, які були б спрямовані на забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Світовий досвід свідчить, що в країнах, де діюча система управління не вступає у суперечність з ринковими відносинами, спостерігається більш швидке і поступове економічне зростання [387]. Тому реалізація державної

регуляторної політики в сфері господарської діяльності повинна відбуватися разом з впровадженням адміністративної реформи в Україні, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як правової, цивілізованої держави соціальної стабільності та демократії. В результаті реформи головним пріоритетом системи державного управління стане служіння народів та національним інтересам, система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою і ефективною [44]. Таку мету має і регуляторна реформа в сфері господарювання, що свідчить про нерозривний зв'язок регуляторної політики та адміністративної реформи, які спрямовані на створення не просто структурно оновлених органів державної влади, а, в першу чергу, на створення нової якості роботи цих органів.

Відповідно до принципу адекватності, форми та рівень державного регулювання господарських відносин повинні повно відповідати потребам у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив соціально-економічного розвитку, його об'єктивним закономірностей.

Виходячи з того, що економічні процеси відбуваються відповідно до об'єктивних законів ринку, від органів виконавчої влади вимагаються осмислення і вміле використання об'єктивних закономірностей, врахування реальних можливостей, фактичного стану економіки. Державне регулювання господарської діяльності може бути результативним тоді, коли органи влади, пізнавши об'єктивні закони, активно використовують їх, “змушують служити” насущним інтересам суспільства. Отже, знання соціально-економічних законів виступає як необхідна передумова державного регулювання господарських відносин, їх адекватності ринковим вимогам.

Принцип адекватності припускає використання з боку органів виконавчої влади різних альтернативних варіантів регуляторного рішення, вивчення й узагальнення власного досвіду у вирішенні існуючої проблеми, об'єктивну реалістичну оцінку наслідків прийнятих рішень для того, щоб

вчасно виявити і застосувати все позитивне, що виправдало себе на практиці, а також творчо використовувати вітчизняний і закордонний досвід з вирішення подібних питань.

Останнім часом стає більш зрозумілим, що недостатнє врахування органами виконавчої влади цієї вимоги в процесі державного регулювання господарської діяльності має негативні наслідки, позначається на якості підготовлених і прийнятих регуляторних актів. Тому в реалізації цього принципу велику роль має наука, адже саме вона допомагає знайти найбільш прийнятні правові форми, подає альтернативні проекти нормативних актів, що враховують різні інтереси в суспільстві, має можливість провести науковий експеримент.

У процесі підготовки регуляторного акта важливо забезпечити професійну, неупереджену оцінку його положень з позицій загальнозначущих інтересів, сприяти доведенню до відома органів, що видають акт, особливостей господарської практики, а також урахуванню в регуляторних рішеннях приватних, групових, корпоративних інтересів у тій мірі, в якій вони не суперечать інтересам інших соціальних груп і суспільству в цілому.

Таким чином, змістом принципу адекватності є вивчення закономірностей соціально-економічного розвитку, визначення шляхів і способів використання законів економіки органом виконавчої влади з метою забезпечення оптимального державного регулювання, рівноваги державних й суспільних інтересів, а також використання таких форм державного регулювання, які б відповідали вимогам ринку та конкретній існуючій проблемі в економіці країни.

Суть принципу ефективності полягає в тому, щоб орган виконавчої влади досяг цілей державного регулювання господарювання при найменших витратах ресурсів як суб'єктів господарської діяльності, громадян, так і держави.

Управління у будь-якій соціальній сфері, нехай це буде економіка,

освіта, культура, безпека, оборона, внутрішні справи тощо, пов'язане з матеріальними і духовними цінностями, фінансовими і людськими ресурсами. Виходячи з цього, державний апарат, його нормативні акти покликані вчасно і з найменшими витратами домагатися найбільш корисних для громадян, суспільства і держави результатів, приносити країні користь, що виправдає такі матеріальні і нематеріальні затрати. Це стосується і державного регулювання господарських відносин, що, як і будь-яка суспільно-корисна діяльність органів виконавчої влади, повинне здійснюватися раціонально та ефективно.

Сьогодні державне регулювання, вкрай складне та обтяжливе, потребує зайвих витрат коштів і часу суб'єктів підприємницької діяльності. Здебільшого підприємець воліє відкупитися від держави, що висуває до нього нераціональні, а нерідко й непосильні, вимоги. Звісно ж: набагато легше “домовитися” з посадовою особою, яка державу власне й представляє. Саме в цьому випадку і виникає загроза корупції, яка за своєю природою є змовою з “третьою особою”. А можливість змови виникає тоді, коли не існує офіційної та взаємовигідної угоди між державою і підприємцем, за якою держава гарантує йому сприятливі умови для діяльності, а підприємець, наприклад, бере на себе зобов'язання справно сплачувати податки [131].

Ефективність – показник того, наскільки повно зусилля (ресурси), витрачені керуючим суб'єктом і суспільством на вирішення поставлених завдань, реалізовані в соціально значущих кінцевих результатах [157, с.240]. До критеріїв ефективності, що застосовуються на практиці, зазвичай відносять розміри витрат, терміни виконання завдань, строки окупності й ін. Оцінка ефективності державного управління необхідна як для органів державної влади, так і для суспільства. Суспільству вона дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів, а керівникам і державним службовцям потрібна для самоконтролю, для удосконалення управлінського процесу. Проблема оцінки ефективності – це проблема аналізу управлінської діяльності і прийнятих рішень [157, с.242].

Вимоги принципу ефективності полягають в оптимізації регуляторних рішень органів виконавчої влади, тобто в розробці ними різних варіантів рішень, їхньому зіставленні і виборі найкращого варіанту з усіх можливих альтернатив досягнення поставленої мети. Завдання органу виконавчої влади полягає в тому, щоб виявляти і досліджувати варіанти рішень, які з можливо більшим ступенем імовірності ведуть до досягнення мети при наявності ресурсів у суб'єктів господарської діяльності, громадян та держави. Крім того, ці варіанти повинні враховувати зовнішні і внутрішні умови середовища функціонування системи державного регулювання господарських відносин, соціальні наслідки того або іншого рішення, а також інтереси суб'єктів господарювання, громадян і держави в цілому.

Поряд із засобами оптимізації державного регулювання господарської діяльності велике значення у регуляторній діяльності органів виконавчої влади має обрання ефективних методів регулюючого впливу, стимулювання, матеріальної зацікавленості, надання суб'єктам господарювання простору для розумної ініціативи і самостійності, встановлення відповідальності за результати роботи.

Таким чином, ефективність являє собою важливий принцип державного регулювання господарських відносин, регуляторної діяльності органів виконавчої влади, який забезпечує оптимальне функціонування системи державного регулювання, сприяє вирішенню завдань щодо розвитку ринкових відносин. Реалізація принципу ефективності забезпечить здійснення державного регулювання на якісно новому рівні. При цьому головними характеристиками такого процесу в економічній та соціальній сферах стануть передбачуваність, послідовність і відповідальність за остаточні наслідки ухвалених рішень. Завдяки послідовному поліпшенню державного регулювання можна навіть за умов обмежених ресурсів значно зменшити витрати товаровиробників і держави на виконання регуляторних актів, які іноді містять неправомірні вимоги. Це дасть змогу підвищити конкурентоспроможність продукції й поліпшити інвестиційний клімат,

оскільки державне регулювання господарської діяльності стане гранично прозорим та передбачуваним, а його вдосконалені процедури сприятимуть згортанню тіньового сектора економіки.

Принцип збалансованості як принцип усієї практичної діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб закріплено в ст.3 Конституції України, де зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Їх утвердження, забезпечення прав і свобод людини є головним її обов'язком. Таким чином, ця стаття закріплює гуманітарний вимір у здійсненні державної влади, у тому числі при державному регулюванні господарювання. Відповідно до змісту цієї статті дотримання прав людини – фундаментальна конституційна засада в Україні, на якій базується вся сукупність суспільно-політичних відносин.

Кінцевою метою діяльності держави взагалі, точніше, сучасним, закріпленим у Конституції більшості країн, у тому числі й України, критерієм її діяльності є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Виходячи з цього, регуляторна діяльність органів виконавчої влади повинна здійснюватися на основі загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їхнього втілення в життя суспільства і держави.

Цей принцип припускає спрямованість державного регулювання господарювання з боку органів виконавчої влади на забезпечення балансу інтересів як суб'єктів господарської діяльності, так і їхніх контрагентів – споживачів їхніх товарів і послуг, а також держави. Держава в процесі здійснення прав і свобод кожним індивідом примиряє егоїстичні інтереси окремих членів суспільства, протиріччя приватного, індивідуального і спільного, використовуючи при цьому правові засоби. Самостійним елементом кінцевих результатів функціонування державного апарату є спільне благо [269, 289].

Поняття спільного блага відноситься до фундаментальних ідей і принципів усієї європейської соціальної, політичної і правової культури.

Спільне благо – це визнання і результат природно-правової рівності індивідуальних благ. Термін “*bonum commune*” (спільне благо), який затвердився у стародавні часи, зустрічається вперше у Сенеки, однак це поняття, по суті, розроблялося вже давньогрецькими авторами (Демокрит, Платон, Арістотель та ін.), а потім Ціцероном і римськими юристами. Велику увагу ідеї спільного блага приділяли мислителі середньовіччя і нового часу (Хома Аквінський, Гроцій та ін.) [270, 333, 336].

У концепції спільного блага подана правова модель виявлення, узгодження, визнання і захисту різних, багато в чому суперечливих одне одному, інтересів, бажань, волі членів даного співтовариства як їхнього блага, можливого і припустимого з погляду єдиної і рівної для усіх правової норми [190]. Спільне благо виражає об'єктивно необхідні загальні умови для можливого спільного буття і погодженого співіснування всіх членів даного співтовариства як вільних і рівних суб'єктів і тим самим одночасно – загальні умови для вираження і захисту блага кожного. У цій концепції спільне благо не відділене і не протипоставлене благу кожного. Носіями спільного блага є самі члени даного співтовариства (кожний окремо й усі разом), а не ті або інші інструменти (суспільство, держава, спілки і т.д.) як деякі автономні і незалежні суб'єкти, відчужені від членів цього співтовариства і пануючі над ними [263, с.71]. Тобто, якщо в неправовій державі на першому місці стоять інтереси самої держави, а інтереси громадянського суспільства і особистості для неї просто не існують, то у правовій державі існує цілком інша система пріоритетів. Відповідно до неї право покликане забезпечити й оберігати насамперед інтереси особистості і громадянського суспільства і тільки після потреби самої державної машини [105, с.77]. Таким чином, спільне благо – це не заперечення різних інтересів, бажань, волі, цілей тощо окремих суб'єктів, а загальна умова їхньої можливостей.

Інтереси є об'єктивними факторами, що детермінують соціальну активність людини в усіх видах діяльності, у тому числі і в господарській. Закони функціонування і розвитку господарських відносин – це необхідна

стійка взаємозалежність інтересів – приватних і спільних – учасників цих відносин. Виходячи з цього, вважаємо, що державне регулювання цих відносин взаємно адаптує і врівноважує між собою всі три групи інтересів, що йдуть від держави, громадянського суспільства й суб'єкта господарської діяльності.

Принцип передбачуваності вимагає послідовності регуляторної діяльності органів виконавчої влади, її відповідності цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Як свідчить світовий досвід економічного розвитку, “ринковий механізм” суспільного виробництва здатний функціонувати лише за наявності стабільного та прогнозованого правового простору економічних і політичних відносин. Якщо суб'єкт господарювання не знає або не розуміє, за якими юридичними правилами функціонує економіка, і не може більш-менш точно прогнозувати тенденції її розвитку, він ніколи не стане вкладати свій капітал у цю економіку.

Відповідно до аналізу нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність, із майже 100082 документів, наявних у комп'ютерній правовій системі “Нормативні акти України” версії 8.3 від 24.08.91р. – Дня проголошення незалежності України станом на 01.02.2003р., – видано загалом 33827 нормативно-правових актів, які так чи інакше стосуються економіки, що становить майже 34%. З них лише 624 акти, або 1,9%, є законами, які регулюють господарські відносини, а 311 (половина) є змінами та доповненнями до вже існуючих законів [241]. Природно, що така кількість законів, підзаконних актів та змін до них аж ніяк не сприяє нормальному розвитку господарських відносин та підприємництва, вносить плутанину та всіляко дезорганізує цей процес.

Щороку кожна з обласних державних адміністрацій в середньому видає близько шести тисяч нормативно-правових актів. Майже половина їх

стосується підприємницької діяльності. Саме ці майже три тисячі регуляторних актів і складають зону потенційної небезпеки виникнення нових нормативних перешкод, суперечностей нормам чинного законодавства й порушення прав підприємців. Серед регуляторних актів, звісно ж, є й такі, що безпосередньо впливають на ринкове середовище [304].

Непередбачуваність і суперечливість юридичного середовища як наслідок частих змін законодавства, застосування антиправового принципу “новий закон має зворотну силу щодо минулих комерційних операцій” тощо зумовлюють високий ступінь ризику та невпевненості суб'єктів господарювання, породжують умови для збитковості їх капіталовкладень. Передбачуваність регуляторної діяльності органів виконавчої влади як принцип наявної системи права може бути порушена лише у випадку загальної надзвичайної економічної або політичної кризової ситуації в країні, яку неможливо було передбачити заздалегідь. В цілому ж, органи виконавчої влади покликані планово кількісно розробляти регуляторні акти відповідно до цілей державної політики та планів з підготовки проектів регуляторних актів.

Аналіз правових засад регуляторної діяльності держави дозволяє зробити наступні висновки – правову природу державного регулювання визначає детальна правова регламентація принципів та процедур його здійснення. Будь-які заходи у рамках здійснення державного регулювання господарської діяльності слід починати з удосконалення основних положень, керівних ідей, тобто з принципів державної діяльності в сфері господарювання. Це дасть змогу послідовно, комплексно й системно здійснювати державне регулювання господарської діяльності, а, отже, відповідно до цього сприяти розвитку підприємництва і забезпечувати економічне зростання України в цілому.

Будучи результатом відображення і пізнання об'єктивної дійсності, принципи є засобом побудови діяльності відповідно до її об'єктивно-закономірного характеру. Без урахування цього не можна забезпечити

достатню продуктивність державного регулювання господарської діяльності, де використання прийомів і засобів, що не відповідають його природі і сутності, нерідко пов'язане з порушенням законності, прав суб'єктів господарської діяльності. Отже, принципи являють собою вихідні положення, які відбивають специфіку державного регулювання господарської діяльності і є основою його предметної і раціональної організації. Це значить також, що принципи регуляторної діяльності є критерієм законності всієї системи державного регулювання господарської діяльності. Дія принципів поширюється навіть на ті відносини в сфері державного регулювання господарювання, які з будь-яких причин не урегульовані конкретними нормами. Принципи, таким чином, є фундаментом правопорядку в сфері державного регулювання господарської діяльності.

2.2. Правові методи регуляторної діяльності органів виконавчої влади

Проголошене Конституцією України положення про те, що утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави, потребує наявності дієвого механізму його реалізації. А це означає, що необхідно змінити традиційні підходи до дослідження адміністративно-правових інститутів, які повинні бути розглянуті через призму забезпечення прав та свобод людини. Цей підхід треба використати і до вивчення проблеми методів будь-якої державної діяльності, які можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети та засобів їх досягнення. Саме в такій її постановці проблема найповніше досліджена в адміністративно-правовій науці щодо методів державного управління. Виходячи з того, що регулювання є функцією державного управління, така характеристика методів цілком прийнятна і для регуляторної діяльності органів виконавчої влади.

Уперше метод управління як загальну проблему було виділено С.Є.Каменіцером [165, с.80]. Відтоді тривають теоретичні дослідження проблеми методу управління. З позицій адміністративного права, метод

управління відповідає на запитання, як, яким способом реалізуються завдання управлінської діяльності [174, с.102-103].

За часів авторитарного державного режиму колишнього Радянського Союзу метод управління ототожнювався з методом діяльності органу управління і пов'язувався тільки з діяльністю держави [285, с.168]. Крім цієї точки зору, існувала думка щодо методу управління як способу здійснення функції [285, с.97]. Цю точку зору підтримує й Г.Х.Попов. Він вважає, що таке визначення вірне тому, що акцентує увагу на способі управління [255, с.80].

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності. В державному управлінні під методами розуміють засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності органів управління. Інакше кажучи, метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб чи одну особу) [81, с.146].

Метод управління – це сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу. Для здійснення управління його суб'єкти використовують відповідний до ситуації управлінський механізм. Він становить сукупність пізнаних закономірностей, принципів, які застосовуються на їх основі, форм і методів взаємодії суб'єкта і об'єкта управління в конкретних історичних та економічних умовах суспільства. Якщо закони визначають суттєві відносини між суб'єктом і об'єктом управління, а принципи, виходячи з цих відносин, установлюють основні правила побудови й діяльності суб'єкта та об'єкта, то методи управління виступають у ролі конкретних засобів взаємодії суб'єкта та об'єкта в процесі управлінської діяльності. Складовою частиною методу управління є операція (процедура), під якою розуміють конкретну,

елементарну дію виконання відповідно до управлінського завдання. Під процедурою, – як вважають деякі автори, – зазвичай розуміють порядок здійснення дій, необхідних для виконання будь-якої справи, вирішення завдання [348, с.5]. Процедури визначають стадії, їх мету, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави їх здійснення – взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення.

Методи ґрунтуються на законах і принципах діяльності суб'єкта та об'єкта управління. Тому вони покликані забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій і процедур у ході здійснення управлінської діяльності, такий порядок взаємодії людей, який, з одного боку, забезпечив би професійну, організаційно-технічну обґрунтованість рішення, а з іншого – максимально враховував інтереси людей та організацій, яких воно торкається і які будуть його реалізувати [353]. Це особливо актуально для сфери господарювання, де суб'єкти господарської діяльності мають право без обмежень приймати рішення і здійснювати самостійно будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству, а для органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб існує заборона незаконного втручання у господарські відносини. Отже, ці дві сторони органічно взаємопов'язані і недостатньо, якщо рішення є оптимальним з чисто професійної точки зору, але не відповідає вимогам забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення або захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави, бо в такому випадку суб'єкти господарювання не вважають його правильним, своїм, не розуміють або не сприймають причин, які його викликали.

Отже, особливості методів державного управління полягають у тому що [222, с.218]:

- по-перше, вони реалізуються в процесі державного управління;

- по-друге, вони виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

- по-третє, в методах державного управління завжди міститься керівна воля держави. Вони і є державно-владними приписами органів управління. В них виражаються повноваження юридично владного характеру, що належать цим органам;

- по-четверте, вони використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди перебуває в межах повноважень того органу, який їх використовує;

- по-п'яте, методи мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів державного управління засобом зовнішнього вираження є форми державного управління.

Узагальнення та наукове осмислення усього масиву відомих практиці методів регуляторної діяльності держави дозволяє визначити їх характерні ознаки, а саме: вони виражають зв'язок держави з суб'єктом господарської діяльності, метод – це засіб, спосіб здійснення регулюючого впливу держави на суб'єктів господарювання; методи – це способи упорядкування, коректування процесів, що відбуваються в сфері господарської діяльності, прийоми, за допомогою яких досягаються загальні цілі спільної діяльності людей в сфері господарювання; методи регуляторної діяльності є рухливим і активним елементом у системі державного регулювання; використання методів носить альтернативний характер; у державному регулюванні вони є інструментом економічної політики держави, що використовується державним апаратом для досягнення політичних цілей.

Проблема методів державного управління нині надзвичайно актуальна. Багато в чому це пов'язано з активними спробами прискорити перехід до цивілізованих відносин ринкового типу й тими змінами, які у зв'язку із цим відбуваються в механізмі державного управління. Серйозні зміни

спостерігаються в організаційно-правовому статусі як суб'єктів, так і об'єктів управління, а також у зв'язках між ними. Значне послаблення, а в багатьох випадках й усунення прямої залежності між підприємствами й міністерствами, зміщення центру ваги в бік господарських структур нового типу (концерни, корпорації), підвищення значущості регіональних управлінських структур цілком слушно поставило питання про межі використання в управлінській роботі односторонніх юридично-владних приписів і ролі загальнорегулюючих засобів впливу на економіку та інші галузі життя суспільства [181, с.185].

Проте, це зовсім не означає повної відмови від властивої державно-управлінській діяльності владного характеру. Без неї не обійтись і за нових, ринкових умов, формування яких відбувається зі значними труднощами. Спроби позбутися бюрократичних перекручень у державному управлінні призвели, на жаль, до інших перекосів — прагнення усунути з цієї сфери будь-яке адміністрування, в тому числі й адміністрування як нормальний управлінський вплив адміністративно-правовими методами.

Ринкові відносини ввели багатьох в оману щодо розуміння і застосування таких основних термінів, як “управління”, “державне управління”, “державне регулювання”, “регулювання управлінських відносин”. Самі по собі ці терміни не мають однозначного функціонального навантаження і лише суб'єкти управління можуть при використанні як способів, так і засобів додавати їм позитивну або негативну спрямованість. У цьому відношенні нам доводиться чути, що статистика – “лукава наука”, часто забуваючи при цьому, що вона є, насамперед, ефективним інструментом пізнання процесів і явищ природи і суспільства, а суб'єкти, що її використовують, у силу своїх професійних, економічних, моральних, політичних і інших особливостей додають результатам статистичних досліджень “лукаві” висновки. Отже, усі методи, різні за ступенем керуючого впливу, необхідно застосовувати комплексно з урахуванням характеру процесів, в яких беруть участь суб'єкти і об'єкти управління, а також умов

зовнішнього середовища, що найчастіше не враховується. Поверхнєве або формальне відношення до застосування різних методів управління принесе більше негативних витрат, ніж позитивних результатів.

З цих позицій не викликає сумніву той факт, що адміністративно-правові методи невіддільні від процесу реалізації державної влади, що державне управління не може бути витіснене цивільно-правовими категоріями договірною типу. Очевидно також, що ці методи відіграють вирішальну роль у забезпеченні належного правового порядку, рівня державної дисципліни, в тому числі і в сфері господарювання.

Складність і багатогранність процесів управління обумовлює існування безлічі методів управління. Методи не виключають, а доповнюють один одного, тому що кожний метод характеризується способом реалізації цілей управління. Правильне розуміння взаємозв'язку методів, їхня класифікація важливі для пізнання сутності й умов більш ефективного їхнього використання.

Питання про класифікацію методів управління в науковій літературі вирішується неоднозначно. Так, Ю. Козлов поділяє їх на дві групи: позаекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу; А. Лунєв — на чотири: морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні; Г. Атаманчук — також на чотири: морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні. Існують й інші підходи, коли виділяють методи одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані тощо. Щодо сфери господарювання, то багато дослідників виділяють економічні та адміністративні методи державного управління.

Універсальними методами державної діяльності, які використовуються в усіх галузях та сферах, в тому числі і в сфері державного регулювання господарської діяльності, на всіх її рівнях, а в багатьох випадках визначають зміст та конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найпослідовніше відбиваються через механізм прав та обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади і підпорядкування.

Метод переконання є основним методом державного управління, який являє собою повсякденну роботу з переконання мас, формування суспільної свідомості щодо обґрунтованості і необхідності встановлених державою правил, норм і проведених владою заходів. Роз'яснення основних цілей держави, законів, підзаконних актів і інших заходів необхідно, насамперед, тому, що вони торкаються корінних інтересів більшості громадян. Метод переконання виступає також як засіб профілактики правопорушень і зміцнення законності і державної дисципліни. До заходів переконання відносяться обґрунтування, пояснення, обговорення, заохочення, надання зацікавленості, демонстрація позитивних прикладів управління й інше.

В умовах радикальної зміни суспільних відносин, становлення і розвитку ринкової економіки, намір розвиватися за шляхом до демократії і правової держави ставлять на перший план вирішення складного завдання – формування в нашій країні єдиного інформаційно-правового простору, що забезпечує правову інформованість усіх державних і недержавних структур суспільства і громадян. В цьому напрямку вже зроблені деякі кроки – створено автоматизовані системи інформаційно-правового забезпечення діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України. Ці системи правової освіти і виховання громадян дозволяють істотно підвищити ефективність державного управління. Вони являють собою багаторівневу сукупність взаємозалежних підсистем правової інформації, реалізованих у вигляді територіально розподіленої мережі баз нормативних актів усіх видів, іншої правової і соціально-економічної інформації.

Державний примус у нашій країні є допоміжним методом державного впливу, який здійснюється на базі переконання і лише після його застосування.

Державний примус – це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) і громадських об'єднань на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми; є дві форми примусу –

судова та адміністративна. Застосовуються і засоби громадського примусу, які не є державними [183, с.28]. В системі заходів державного примусу, які використовуються в сфері господарювання, особливе місце належить заходам юридичної відповідальності, що є реакцією на різні правопорушення.

Останнім часом зросла потреба наукового забезпечення розробки проблем державного регулювання господарської діяльності щодо визначення та класифікації спеціальних засобів державного регулювання, тобто методів, які використовуються лише в регуляторній діяльності органів державної влади у сфері господарювання. В науковій літературі зустрічаються деякі розбіжності щодо вирішення цих питань. Так, професор Л.Г.Ходов поділяє засоби державного регулювання на адміністративні та економічні [347, с.272]. До адміністративних він відносить ті засоби, які не пов'язані із застосуванням додаткових матеріальних стимулів або з небезпекою фінансової шкоди, й ґрунтуються на силі державної влади та містять у своєму складі заборони, дозволи й примус. Економічні – це засоби грошово-кредитної та бюджетної політики.

За характером впливу на господарські суб'єкти визначають пряме і непряме державне регулювання [310, с.97]. Пряме – це вплив держави на економічні процеси за допомогою безпосереднього використання відповідних регуляторів. Воно реалізується через бюджетне інвестування державою відповідних програм – фінансування розвитку державних підприємств, інфраструктури науки, культури, освіти, соціального захисту населення тощо, а також через регламентацію цін, заробітної плати та інших інструментів ринкового механізму. Прямий вплив може здійснюватися і через використання адміністративних важелів, які регламентують конкретні завдання та обмеження господарської діяльності.

Непряме державне регулювання – це вплив держави на господарську діяльність через внесення відповідних змін в умови функціонування ринкового механізму. Воно досягається за допомогою правових та

економічних механізмів. Застосовуючи ці інструменти, держава безпосередньо нічого не змінює в ринковому механізмі, а створює лише передумови для цих змін.

В науці адміністративного права домінує думка, що всі методи державного управління у сфері економіки можна поділити на економічні та адміністративні. Однак, з нашої точки зору, це лише різновид прямого та непрямого впливу на економічні процеси. Ці дві класифікації практично дублюють одна одну і характеризують характер впливу на господарські суб'єкти. Тому, вважаємо, що це єдина класифікація.

Економічні методи або методи непрямого (побічного) регулювання – це методи, які впливають на інтереси суб'єктів господарювання та регламентують їх поведінку не прямо, а опосередковано, через створення певного економічного середовища, яке змушує їх діяти в потрібному державі напрямку. Держава втілює в життя свої рішення на підставі мотивації, тобто на підставі спонукання суб'єктів господарювання до діяльності в напрямку державних пріоритетів. Головне при цьому полягає в тому, що з їхньою допомогою держава добивається належної поведінки суб'єктів господарювання шляхом впливу на їхні матеріальні інтереси. До цих методів належать інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної та інших напрямків економічної політики, а також методи морального переконання [140, с.18].

Адміністративні методи, які ще мають назву методів прямого впливу, безпосередньо впливають на інтереси та функціонування суб'єктів господарювання. Такий безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання [140, с.17]. Прямі методи державного регулювання не передбачають додаткового матеріального стимулу, не загрожують фінансовими збитками і спираються на силу державної влади [332, с.69]. Отже, адміністративне регулювання ринкової економіки виражає, по суті, пряме управління з боку держави і передбачає застосування

державою санкцій і штрафів, ліцензій, дозволів, квот; запровадження норм і стандартів, які регламентують вимоги до якості робіт, послуг, продукції, до організації виробничих процесів, операцій на внутрішньому і зовнішньому ринку тощо [258, с.57]. Застосування цих методів впливає з необхідності регулювати деякі види економічної діяльності з метою захисту інтересів громадян, суспільства в цілому, природного середовища.

При всій своїй протилежності названі методи мають і певну схожість, їхнє розмежування досить умовне, бо:

по-перше, регуляторна діяльність за своєю природою адміністративна. Через це застосовувані методи не можуть бути неадміністративними, незалежно від вкладеного в них змісту;

по-друге, у названих методів єдина кінцева мета – реалізація регуляторного впливу;

по-третє, ці засоби використовуються практично одними й тими ж суб'єктами державного управління;

по-четверте, вони використовуються стосовно одних і тих же об'єктів, оскільки не існує об'єктів, які потребували б лише адміністративного чи економічного впливу;

по-п'яте, ті і інші засоби виступають як односторонні й владні волевиявлення суб'єктів управління;

по-шосте, і ті і інші часто фігурують в одному й тому ж акті державного управління [181, с.188].

Таким чином, будь-який економічний регулятор має в собі елементи адміністрування. Так, він контролюється відповідним органом державної влади, який застосовує його після прийняття відповідного управлінського рішення. Наприклад, економічна система зазнає впливу такого відомого економічного чинника, як кредитна ставка, не раніше, аніж буде прийняте адміністративне рішення щодо її підвищення (або зниження) – Рішення НБУ [150, с.143]. Тобто, державне регулювання забезпечують шляхом прийняття відповідних нормативних актів, які передбачають вироблення механізму їх

реалізації і контролю, а також визначають об'єкт та зміст регулювання, відповідальність юридичних і фізичних осіб за їх невиконання. А, значить, цілком виправдано державне регулювання розглядати як один з елементів адміністративно-правового впливу.

На підставі аналізу існуючих класифікацій поділу засобів регуляторного впливу держави на суб'єктів господарювання, можна зробити висновок, що вони є недосконалими. Поділ засобів державного регулювання за критерієм характеру впливу держави на суб'єкт господарювання не розкриває змісту регуляторної діяльності держави і не відповідає на головне питання – для досягнення якої мети державного регулювання вони використовуються.

Виходячи з того, що головна роль методу державного регулювання – показати яким чином держава досягає поставленої мети та виконує функції державного регулювання в сфері господарювання, вважаємо за доцільне класифікувати засоби регуляторного впливу на суб'єктів господарювання, виходячи з функцій державного регулювання, які являють собою окремі напрямки регуляторної діяльності держави. Стосовно трьох основних напрямків цієї діяльності можна виділити три групи таких методів, а саме: 1) методи забезпечення соціальної спрямованості економіки; 2) методи стимулювання суспільно-важливих видів господарської діяльності; 3) методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави.

2.2.1. Методи забезпечення соціальної спрямованості економіки

Методи забезпечення соціальної спрямованості економіки складають першу групу методів регуляторної діяльності. До неї 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 для господарської діяльності, головна мета яких – врахування соціальних питань при здійсненні господарської діяльності. Так, завдяки державному замовленню держава отримує необхідні для неї та суспільства продукцію, роботи, послуги, які самостійно ринок не виготовляє або не робить, але які необхідні для розв'язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади тощо. При регулюванні цін та тарифів держава забезпечує соціальними гарантіями в першу чергу низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, а також створює необхідні економічні гарантії для виробників шляхом встановлення рівних економічних умов і стимулів для розвитку всіх форм власності, економічної самостійності підприємств, організацій і адміністративно-територіальних регіонів республіки завдяки протидії монопольним тенденціям виготовлювачів продукції, товарів і послуг. Застосування нормативів та тарифів дозволяє державі, завдяки встановленню обов'язкових для виконання суб'єктами господарювання норм здійснення господарської діяльності, задовольнити інтереси усіх соціальних груп так, щоб це сприяло добробуту всіх членів суспільства в цілому.

Державне замовлення, відповідно до ст.13 ГКУ [2], є засобом регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності.

Використовуючи цей засіб регулювання, держава співвідносить господарські можливості кожного суб'єкта господарювання з державними

потребами в цілому. При цьому органи виконавчої влади – замовники ефективно і раціонально формують і розміщують між підприємствами всіх форм власності замовлення держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг для задоволення державних потреб. У випадках, передбачених ГКУ [2] та іншими законами, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади можуть встановлювати державні завдання, що є обов'язковими для суб'єктів господарювання.

Державні потреби, згідно ст. 1 Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” [26], – це потреби України в продукції, необхідній для розв'язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України.

Перелік видів продукції (робіт, послуг), необхідних для забезпечення державних потреб, визначається Кабінетом Міністрів. Цей перелік формується на основі політики державних пріоритетів, досліджень кон'юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків, завдань макроекономічних планів (програм). Він може містити: озброєння; військову техніку; будівництво найважливіших державних об'єктів; розвиток систем зв'язку та інформатики; перевезення вантажів та пасажирів різними видами транспорту; фундаментальні наукові дослідження; забезпечення приросту запасів корисних копалин; продовольство; забезпечення функціонування установ соціальної сфери та органів державного управління і т. ін.

Отже, державні замовлення та завдання покликані гарантувати задоволення першочергових суспільних потреб на поставку (закупівлю) деяких видів продукції, необхідних, перш за все, для вирішення загальнодержавних економічних та соціальних завдань, укріплення обороноздатності країни, на поставку сільськогосподарських продуктів у

державні фонди тощо шляхом розміщення державних контрактів серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності.

Правову основу функціонування механізму державних закупівель в Україні становлять Закони “Про поставки продукції для державних потреб” [26], “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [15], постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням” № 266 від 29 лютого 1996 р., “Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель” № 1469 від 27 вересня 2000 р. [68] та інші нормативно-правові акти.

Відповідно до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [15], з метою ефективного використання державних фінансових ресурсів, створення конкурентного середовища на ринку і запобігання необґрунтованому завищенню цін орган виконавчої влади, як державний замовник, зобов'язаний здійснювати конкурсний відбір виконавців через проведення торгів. Проведення торгів є обов'язковим, коли вартість закупівель товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує суму, еквівалентну 2 тисячам євро, а робіт – 100 тисячам євро. Установлення такої межі, викликане необхідністю поширити вплив Закону лише на закупівлі з відносно високою вартістю, оскільки до прийняття відповідних змін на практиці часто виникали ситуації, коли економічні витрати на закупівлю не відповідали їх економічному ефекту й основна мета Закону - економія державних коштів не завжди досягалась. Окрім того, враховуючи невеликі обсяги державного фінансування на закупівлю, замовники і самі зацікавлені в економії цих коштів.

Метод державного замовлення передбачає встановлення:

- відкритих торгів як основного способу здійснення державних закупівель. У відкритих торгах беруть участь всі зацікавлені підприємства, що знайомі із оголошенням про проведення закупівлі. Орган виконавчої

влади – замовник зобов'язаний опублікувати оголошення у “Віснику державних закупівель”, інших засобах масової інформації;

- підготовки тендерної документації. Орган виконавчої влади – замовник оголошує тендерні вимоги та критерії оцінки тендерних пропозицій. Такими критеріями є найнижча ціна, строк поставки (виконання), якість, обслуговування після продажу, умови розрахунків тощо. По можливості критерії мають бути представлені в кількісному вимірі;

- оприлюднення результатів тендера, подання щорічного звіту про державні закупівлі до Верховної Ради;

- укладання державного контракту з суб'єктом господарювання – переможцем тендера.

Вітчизняні та іноземні виконавці мають однакові умови участі у державних закупівлях. Водночас законодавство України передбачає умови захисту вітчизняного ринку у таких формах:

- надання переваги тендерній пропозиції, поданій вітчизняним виробником, шляхом застосування преференційної поправки до її ціни: для товарів - 200 тисяч євро; для послуг - 300 тисяч євро; для робіт - 4 мільйонів євро;

- застосування преференційної поправки до ціни тендерної пропозиції, поданої підприємствами громадських організацій інвалідів та пенітенціарної системи, незалежно від суми очікуваної вартості закупівлі, якщо зазначені підприємства є виробниками товарів, робіт і послуг, що закуповуються;

- вимагання від іноземного учасника, що бере участь у процедурі закупівлі, виконання послуг чи робіт з використанням вітчизняної сировини, матеріалів та робочої сили, у разі, якщо предметом закупівлі є послуги чи роботи, що здійснюються на території України. Якщо ж предметом закупівлі є сільськогосподарська продукція чи продукти харчування вітчизняного виробництва, участь у тендерах можуть брати виключно вітчизняні сільськогосподарські товаровиробники та підприємства харчової або переробної промисловості.

Окрім того, постановою Кабінету Міністрів України “Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням” від 29 лютого 1996 р. № 266 встановлено обов'язок державних замовників надавати перевагу продукції, що вироблена суб'єктами малого підприємництва шляхом застосування преференційної поправки до ціни їх тендерної пропозиції у розмірі 10 відсотків. Така державна підтримка малого підприємництва є надзвичайно важливою, оскільки ці суб'єкти виробляють значну частину продукції, забезпечують зайнятість населення, здатні швидко реагувати на потреби ринку і, як правило, програють у конкурентній боротьбі з великими виробниками. Тому, на нашу думку, аналогічна норма має бути закріплена й у Законі.

Організаційна робота щодо впровадження функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, передбачені статтею 3 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [15], здійснюється Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції. Основними функціями Мінекономіки в цьому напрямку є: розробка нормативно-правових актів щодо функціонування системи державних закупівель; проведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та торги, що відбулися; участь в економічному обґрунтуванні окремих статей видатків Державного бюджету України; погодження іншої, ніж відкриті торги, процедури закупівлі, що здійснюється у порядку, встановленому уповноваженим органом; підготовка та подання до Кабінету Міністрів України, Рахункової палати кварталних звітів щодо здійснення замовниками закупівель; розгляд скарг, поданих учасниками до моменту укладення договору про закупівлю, та прийняття відповідних рішень щодо них; роз'яснення порядку застосування законодавства України про закупівлі; подання разом із Рахунковою палатою до Верховної Ради України щорічного звіту щодо здійснення замовниками

закупівель; контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель; подання матеріалів у правоохоронні органи стосовно фактів про порушення правил закупівель, за які передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність; співробітництво з органами Антимонопольного комітету України щодо виявлення порушень антимонопольного законодавства у сфері здійснення закупівель; консультаційна та методична допомога замовникам у здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг, у тому числі надання зразків тендерної документації, іншої інформації щодо здійснення закупівель; організація навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації з виданням відповідного сертифіката встановленого зразка; міжнародне співробітництво у сфері закупівель та підтримка участі вітчизняних товаровиробників у торгах щодо закупівель за межами України; видання “Вісника державних закупівель”.

Встановлення нормативів та лімітів є другим засобом державного регулювання, який належить до групи соціальних методів. За допомогою цього засобу держава впроваджує певні нормативи, обов’язкові для виконання всіма суб’єктами господарювання незалежно від форми власності, і здійснює контроль за цим процесом.

Норма – це, по-перше, науково обґрунтована міра суспільно необхідних витрат ресурсів на виготовлення одиниці продукції заданої якості, по-друге, правила поведінки людей і здійснення певних видів господарської діяльності. Норматив – поелементна складова норми, яка характеризує кількість вироблених або використаних у споживанні товарів (робіт, послуг, ресурсів) на будь-яку одиницю, наприклад, на душу населення, на одного зайнятого, на одиницю часу (площі, об’єму), на одну гривню ВВП тощо. За допомогою норм і нормативів здійснюються планово-економічні розрахунки, регулювання у сферах виробництва, праці, соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища [140, с.21].

Нормативи є правовою гарантією реалізації конституційних прав людини у господарській сфері. Завдяки їм держава створює належні, безпечні і здорові умови праці найманих працівників, встановлює обов'язок для суб'єктів господарювання сплачувати заробітну плату, не нижче встановленої законом, визначає максимальну тривалість робочого часу, мінімальну тривалість відпочинку найманих працівників, забезпечує реалізацію права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, захищає права споживачів на якісну і безпечну продукцію та усіх видів послуг і робіт тощо. Застосування цього методу здійснюється шляхом встановлення і реалізації загальнообов'язкових правил, тобто приписів правових та техніко-юридичних норм, які встановлюються та охороняються державою для закріплення і регулювання суспільних відносин, що виникають і розвиваються в процесі здійснення певних видів господарської діяльності.

Нормативний засіб державного регулювання полягає у встановленні державою граничних розмірів окремих показників, що характеризують якісний стан підприємств. Так, норматив рентабельності застосовується для визначення рівня прибутковості суб'єкта господарювання. Як фіксований показник, він може використовуватись для державного регулювання окремих галузей економіки, котрі мають пріоритетне значення для суспільства.

Норматив амортизаційних відрахувань застосовується з метою визначення терміну оновлення основних виробничих фондів, що особливо важливо за умов НТП. Оскільки амортизаційні відрахування є складовим елементом собівартості продукції, то в такий спосіб можна також впливати на процес оподаткування прибутку. Використання норм амортизації як засобів державного регулювання часто називають амортизаційною політикою.

Норматив обігових коштів — показник, що застосовується для визначення раціонального обсягу товарно-матеріальних ресурсів і грошових коштів, необхідних для нормального здійснення підприємницької діяльності [295, с.294].

Санітарні норми являють собою встановлені державою медичні вимоги безпеки щодо середовища життєдіяльності та окремих його факторів, недотримання яких створює загрозу здоров'ю і життю людини та майбутніх поколінь, а також загрозу виникнення і розповсюдження інфекційних хвороб та масових неінфекційних захворювань (отруєнь) серед населення. Господарська діяльність повинна узгоджуватися з цими нормами – у противному разі нею може бути нанесений серйозний збиток населенню.

Щодо різноманітних екологічних нормативів, то вони встановлюються у вигляді комплексу обов'язкових норм, правил, вимог з метою охорони навколишнього середовища, економного використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Нормування якості навколишнього середовища здійснюється шляхом визначення нормативів гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин, викидів і скидів шкідливих речовин, рівнів шуму, вібрації й інших шкідливих фізичних впливів, рівня радіаційного впливу тощо, які повинні використовуватися як елементи всіх проектів і виробничих програм для створення “екологічно чистих” технологій і “екологічно чистих” продуктів. Встановлення екологічних нормативів є складовою екологічної політики держави.

З метою визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах державою встановлюються соціальні нормативи щодо здійснення певних видів господарської діяльності. Наприклад, відповідно до Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” [10], до державних соціальних нормативів у сфері побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування включаються: нормативи забезпечення населення побутовими послугами; показники якості надання побутових послуг; нормативи забезпечення торговельною площею та місцями у закладах громадського харчування; показники якості та безпеки товарів і послуг підприємств громадського харчування.

Окремим видом нормативів є ліміти, які являють собою граничну норму, перевищувати яку не можна. Існують, наприклад, ліміти на утворення відходів, на використання води. Головне призначення лімітів – забезпечення економного використання природних ресурсів або мінімізації негативного впливу небезпечних речовин на навколишнє середовище та здоров'я людини.

Отже, метод нормативного регулювання господарської діяльності має дозвільний характер, тому передбачає встановлення з боку органів виконавчої влади:

- граничних розмірів окремих показників, що характеризують якісний стан господарської діяльності;
- видів господарської діяльності або окремих її аспектів, до яких застосовується нормативне регулювання;
- контроль за правильністю використання нормативів у формі перевірок, експертиз, погоджень або дозволу;
- вимоги до суб'єкта господарювання отримати необхідний дозвіл.

Дозволи надають право на початок роботи підприємства, на доступ до інфраструктури при веденні бізнесу, на виконання робіт або послуг із дотриманням норм безпеки проведення робіт у займаних приміщеннях, санітарних норм випуску продукції тощо. Дозволи, що видаються для здійснення господарської діяльності, вимагають дотримання певних норм як у плануванні нового будівництва чи переобладнанні приміщення, так і для робіт, які слід при цьому проводити. Ці норми стосуються і відведення місця під будівництво об'єкта або встановлення кіоску, а так само й використання приміщення.

В Україні нараховуються десятки різних дозволів — та визначити їх точну кількість, з огляду на певні труднощі, важко. По-перше, незважаючи на те, що більшість дозволів, які видають органи виконавчої влади, є уніфікованими в усіх регіонах, на практиці місцеві органи влади вводять дозволи, які в інших регіонах або містах не запроваджуються. По-друге, різницю між дозволом, погодженням і експертизою законодавством чітко не

визначено, тобто відсутні стабільні критерії для їх однозначного розмежування.

На практиці отримати дозвіл означає виконати цілу низку певних умов – нормативів, для чого слід отримати чимало погоджень і підписів перед тим, як суб'єкт господарювання може розпочинати запланований процес у визначеному місці — наприклад, установа к'юску, переобладнання офісу або будівництво нового об'єкта. Загальну кількість “підписів”, які належить одержати, неможливо точно визначити наперед, оскільки це залежить від розташування самого об'єкта. Внаслідок цього в процесі одержання дозволу може виявитися, що підприємству потрібно отримати додаткові погодження або експертні оцінки [144].

З метою вирішення актуальних проблем подальшого розвитку підприємництва, його детінізації, подолання адміністративних бар'єрів та здійснення заходів, спрямованих на приведення законодавства до європейських вимог, у деяких регіонах місцеві органи влади виступили з ініціативою щодо запровадження “єдиних комісій” із надання дозволів, де підприємці можуть одержати певну кількість дозволів, а також вичерпну інформацію про умови та процедуру їх одержання. Такі офіси нині створено лише в кількох не найбільших містах України (м. Івано-Франківськ, Херсон, Миколаїв). Однак у великих містах їх започатковувати важко, оскільки більшість дозволів мають видавати районні в місті органи влади.

З цього приводу ми підтримуємо думку А.Ластовецького [241], що діяльність у сфері видачі висновків державних експертиз та дозвільних документів, необхідних для започаткування господарської діяльності, повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- достатність та доцільність заходів щодо забезпечення захисту життя та здоров'я громадян, навколишнього природного середовища, забезпечення належних умов праці та збереження майна від дії негативних чинників, які потенційно створює провадження господарської діяльності;
- забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання,

встановлення ефективних засобів їх захисту;

- визначення переліку об'єктів, на проектування, будівництво, експлуатацію, виробництво та використання яких необхідно одержувати висновки державних експертиз та дозвільні документи, який би був вичерпним, достатнім та міг би забезпечити додержання балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави;

- диференціація нормативних вимог до суб'єктів господарювання залежно від рівня потенційної небезпеки господарської діяльності, яку вони мають намір провадити;

- єдність дій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реформування процедур започаткування господарської діяльності.

Беручи до уваги викладене вище, можна стверджувати, що будь-який крок до спрощення процедури одержання дозволів повинен спрямовуватися на:

- скорочення переліку дозволів, які суб'єкти господарювання повинні одержувати для провадження своєї діяльності;

- розробку та запровадження чітких, простих і прозорих процедур надання дозволів;

- запровадження заявочного принципу отримання дозвільного документа;

- розмежування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади, які видають дозволи, і органів, які контролюють виконання суб'єктами господарювання правил та регуляторних норм;

- забезпечення вільного доступу до інформації про дозволи та процедури їх одержання;

- прийняття рамочного законодавчого акту, який би визначив вичерпний перелік дозволів та встановив єдину процедуру їх отримання.

Ціни також можуть використовуватися як засоби регуляторного впливу на суб'єктів господарювання. Метою державного регулювання цін є

запобігання руйнівного впливу вільного ціноутворення на економіку. За допомогою цінорегулювання господарська діяльність підпорядковується суспільним потребам. Оскільки рівень цін – це життєво важливе питання для всього населення, більше того, це також об'єкт постійної боротьби різних політичних партій, то, зрозуміло, що, впливаючи на ціни, держава тим самим вирішує безліч соціально-економічних завдань. Так, завдяки ціновому контролю чи прямому встановленню цін органи виконавчої влади здійснюють певну кон'юнктуру і структурну політику, борються з інфляцією, стимулюють НТП, посилюють національну конкурентоспроможність на світових ринках, пом'якшують соціальну напругу. Іншими словами, через цінове регулювання і контроль держава захищає інтереси споживача, фермерів і національних суб'єктів господарювання у світовій торгівлі [253, с.156], стимулює зниження витрат на виробництво і реалізацію товарів, запровадження досягнень науково-технічного прогресу, підвищення якості товарів тощо.

Використовуючи цей регуляторний засіб, органи виконавчої влади здійснюють вплив через: встановлення фіксованих цін на найважливіші товари та послуги, застосування граничних цін або граничних коефіцієнтів їх підвищення, запровадження механізму декларування зміни цін, заморожування (блокування) цін на певний термін, уведення граничних рівнів торговельно-збутових надбавок, державну підтримку цін через дотування виробництва товарів (надання послуг) тощо. Прямим державним втручанням у процес ціноутворення є державна політика встановлення цін на акцизні товари.

Особливий напрям – державний вплив на зовнішньоторговельні ціни. Він провадиться шляхом державного заохочення експорту через вивільнення експортерів від податків (відкликання податків), а в деяких країнах – з допомогою експортних субсидій, надання пільгових кредитів і транспортних тарифів. При цьому найефективнішим засобом регулювання внутрішніх цін є кількісні і якісні обмеження імпорту, а також митні збори. Відмежування

внутрішнього ринку від іноземної конкуренції, а також прямий вплив на ціну імпортованого товару розміром митних зборів зумовлюють обмеження пропозицій і посилення конкуренції на внутрішньому ринку, підвищення цін на імпортовані товари, за якими йдуть ціни на продукцію вітчизняного виробництва [253, с.158].

Державна політика цінового регулювання, безперечно, справляє певний тиск на виробників та продавців продукції. За таких умов вони змушені дотримуватися встановлених цін і, відповідно, зазнавати нерідко суттєвих втрат. Так, держава за допомогою органів виконавчої влади може застосовувати політику низьких цін для товарів першої необхідності. Така політика проводиться за умов порівняно невисокої ефективності суспільного виробництва, коли існує суперечність між високими витратами на виробництво таких товарів та низькою заробітною платою широких верств населення. Під час політики низьких цін для компенсації збитків держава часто супроводжує обмеження цін наданням підприємствам фінансової допомоги, не допускаючи їхнього банкрутства на регульованих ринках.

Державне цінове регулювання в Україні регламентується спеціальним законодавством: Законами “Про ціни і ціноутворення” [29], “Про захист економічної конкуренції” [17], постановою Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” [60] тощо. Закони в галузі ціноутворення встановлюють основні правила формування та застосування цін в країні, порядок контролю за цінами, відповідальність за його порушення, права та обов'язки окремих органів виконавчої влади у сфері ціноутворення.

З метою здійснення цінової політики держава створює спеціальну систему органів ціноутворення, до якої в Україні входять загальнодержавні, регіональні та відомчі установи. Постанова Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” [60] затверджує повноваження

центральных органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій щодо регулювання (встановлення фіксованих та граничних рівнів цін (тарифів), торговельних (постачальницько-збутових) надбавок, нормативів рентабельності, запровадження обов'язкового декларування зміни) цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг.

Широкі повноваження у сфері ціноутворення надано місцевим органам виконавчої влади, що дає їм змогу оперативно, з урахуванням місцевих особливостей, проводити в життя цінову політику держави. Їхні управління з питань цінової політики мають право регулювати ціни на паливно-енергетичні ресурси (вугілля, газ скраплений, торф паливний та ін.), що відпускаються населенню для побутових потреб; тарифи на теплову енергію, послуги водопостачання та водовідведення; граничні рівні рентабельності та торговельні надбавки на дитяче харчування; тарифи на платні послуги, що надають лікувально-профілактичні державні й комунальні заклади охорони здоров'я; граничні рівні торговельних надбавок на окремі вітчизняні та імпортовані лікарські засоби й вироби медичного призначення, заставні ціни на скляну тару тощо.

Певну роботу в галузі ціноутворення проводять відомчі органи, до яких належать міністерства. Установлюючи ціни, вони, як правило, погоджують свої рішення з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, деякими іншими державними установами (наприклад, Національним банком України). Так, Міністерство транспорту за погодженням з Мінекономіки встановлює тарифи на перевезення вантажів та пасажирів залізничним транспортом, Міністерство зв'язку — тарифи на основні послуги зв'язку, Національна комісія з питань регулювання енергетики — тарифи на електроенергію, що відпускається населенню для побутових потреб. У цілому перелік продукції, ціни на яку підлягають державному регулюванню, постійно скорочується, що свідчить про відповідну дерегуляцію цієї сфери економіки.

Контроль за додержанням дисципліни цін здійснюється системою спеціальних органів, зокрема, Державною інспекцією з контролю за цінами Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України і підпорядкованими їй державними інспекціями Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Головними завданнями інспекцій є здійснення державного контролю за дотриманням установленого порядку затвердження й застосування цін, захист законних інтересів громадян, викорінення фактів зловживань суб'єктами підприємництва з метою одержання незаконних доходів за рахунок підвищення цін, експертиза економічного обґрунтування цін і тарифів, установлених підприємствами та організаціями незалежно від форм власності й господарювання. Крім державних інспекцій, право контролю за дотриманням порядку застосування цін і тарифів мають також інші державні й недержавні установи: податкові, фінансові та антимонопольні служби, комітет захисту прав споживачів.

Стандартизація та сертифікація – це засоби регуляторного впливу на суб'єктів господарювання, за допомогою яких держава здійснює регулювання якістю продукції, виробленою цими суб'єктами. Необхідність застосування такого методу державного регулювання пов'язана з обов'язком держави захищати права і законні інтереси споживачів, закріпленого у частині четвертій статті 42 Конституції України.

Метою стандартизації в Україні є забезпечення безпеки для життя та здоров'я людини, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля, створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів та відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню, сприяння усуненню технічних бар'єрів у торгівлі.

В Україні діє Закон України “Про стандартизацію” [27], в якому встановлені правові основи стандартизації в Україні, обов'язкові для всіх суб'єктів господарювання, визначені засоби державного захисту інтересів споживачів та держави шляхом розробки і використання нормативних

документів з стандартизації – стандартів. Стандарти повинні відповідати потребам ринку, сприяти розвитку вільної торгівлі, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції та бути викладені таким чином, щоб їх неможливо було використовувати з метою введення в оману споживачів продукції, якої стосується стандарт, чи надавати перевагу виробнику продукції або продукції в залежності від місця її виготовлення.

З метою запобігання наданню послуг та реалізації продукції, небезпечних для життя, здоров'я та майна громадян і довкілля, сприяння споживачеві в виборі продукції, створення умов для участі суб'єктів господарської діяльності в міжнародному економічному, науково-технічному співробітництві та міжнародній торгівлі здійснюється сертифікація, тобто підтвердження відповідності якості продукції та послуг вимогам стандартів.

Розрізняють два види сертифікації: обов'язкова, яка здійснюється у випадках, визначених законодавством, і добровільна – на продукцію, яка не підлягає обов'язковій сертифікації. Обов'язкова сертифікація в Україні, як і в усьому світі, застосовується, як правило, лише до товарів та послуг, які можуть бути потенційно шкідливими або небезпечними.

Таким чином, суть методу стандартизації та сертифікації полягає у встановленні:

- правил, загальних принципів чи характеристик різних видів господарської діяльності або їх результатів з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі господарювання – стандартів;
- обов'язку суб'єкта господарювання підтвердити відповідність їх продукції встановленим законодавством стандартам;
- вимоги до суб'єкта господарювання отримати сертифікат.

Державну систему сертифікації створює Державний комітет України з стандартизації, метрології та сертифікації – національний орган України з сертифікації, який проводить та координує роботу щодо забезпечення її функціонування, а саме: визначає основні принципи, структуру та правила

системи сертифікації в Україні; затверджує переліки продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації, та визначає терміни її запровадження; призначає органи з сертифікації продукції; встановлює правила визнання сертифікатів інших країн; розглядає спірні питання з випробувань і дотримання правил сертифікації продукції; веде Реєстр державної системи сертифікації; організує інформаційне забезпечення з питань сертифікації. Крім того, Державний комітет України з стандартизації, метрології та сертифікації в межах своєї компетенції несе відповідальність за дотримання правил і порядку сертифікації продукції.

Найважливішим кроком у реформуванні методів технічного регулювання та її гармонізації з європейськими стандартами стало ухвалення 17 травня 2001 року законів України “Про стандартизацію” [27], “Про підтвердження відповідності” [24] та “Про акредитацію органів з оцінки відповідності” [4]. Вказані документи мають такі спільні риси щодо державного регулювання господарської діяльності в сфері стандартизації та сертифікації:

- забезпечення участі суб'єктів господарювання та їхніх об'єднань в окремих заходах щодо реалізації державної політики у сфері технічного регулювання, зокрема, через створення інституційних механізмів впливу суб'єктів господарювання на владу (Ради із стандартизації та Ради з акредитації);

- встановлення правових гарантій для забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарської діяльності та механізмів їх захисту (процедури апеляції);

- можливість суб'єкта господарювання в деяких випадках вибирати альтернативні варіанти поведінки для забезпечення дотримання вимог законодавства.

В систему стандартизації Законом України “Про стандартизацію” [27] були введені такі найважливіші новації:

- запроваджено принцип добровільності та вільного вибору в

застосуванні стандартів під час виробництва та постачання продукції. Однак у деяких випадках застосування стандартів та їхніх окремих положень стало обов'язковим;

- встановлено такі вимоги до змісту стандартів: відповідність законодавству, потребам ринку та споживачів, рівню розвитку науки й техніки, вимогам міжнародних та регіональних стандартів. Крім того, заборонено використовувати стандарти для введення в оману споживачів чи для порушення умов конкуренції;

- визначено, що здійснювати перевірку чинних національних стандартів на відповідність встановленим вимогам належить не рідше, ніж один раз на п'ять років;

- забезпечено доступність стандартів та інформації про них для користувачів;

- задекларовано принцип пріоритетності прямого впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів як національних стандартів через їх ухвалення в центральному органі виконавчої влади у сфері стандартизації (у Держстандарті України). Способами такого впровадження є, по-перше, публікація національного стандарту, що ґрунтується на відповідному міжнародному (регіональному) стандарті; по-друге, підтвердження, що міжнародний (регіональний) стандарт має той самий статус, що й національний стандарт;

- до процесу розробки стандартів залучено суб'єктів господарювання та їхніх об'єднань, товариства (спілки) споживачів та відповідні громадські організації; при Кабінеті Міністрів України створено Раду із стандартизації, входити до якої мають право представники суб'єктів господарювання та їхніх громадських організацій.

Щодо реформування механізму реалізації методу сертифікації, то Закон України “Про підтвердження відповідності” [27] ввів такі позитивні новації:

- запровадження процедури декларування відповідності: виробник або його уповноважена особа під свою повну відповідальність документально

засвідчує, що продукція відповідає встановленим у законодавстві вимогам;

- можливість вибору між декларуванням відповідності й сертифікацією для підтвердження відповідності;

- надання права на проведення діяльності з підтвердження відповідності органам із сертифікації будь-якої форми власності (раніше таку діяльність мали право провадити лише органи із сертифікації державної форми власності);

- передача права запроваджувати обов'язкове підтвердження відповідності того чи іншого виду продукції та порядку його здійснення Кабінетові Міністрів України (раніше такі повноваження було надано Держстандартів України), що дає можливість суб'єктам господарювання захищати свої інтереси за допомогою наявних механізмів громадського впливу на процес ухвалення урядових рішень.

Але, незважаючи на позитивні зміни в законодавстві України щодо використання методів технічного регулювання – стандартизації та сертифікації, залишаються невирішеними деякі питання. Так, дуже серйозною проблемою для суб'єктів господарювання в сфері захисту якості продукції та її відповідності конкретним стандартам залишається запровадження голографічного захисту документів і товарів. В Україні було кілька спроб запровадити голографічний захист на сертифікатах відповідності, останній з них – Постанова Кабінету Міністрів України № 611 від 15 жовтня 2003 р. “Про внесення зміни до Порядку заняття торговельною діяльністю і правил торговельного обслуговування населення” [57], в якій передбачено, що товари, які підлягають обов'язковій сертифікації, повинні супроводжуватися копіями сертифікатів відповідності державної системи сертифікації або копіями свідоцтв про визнання відповідності на захищених голографічними елементами бланках. В результаті введення в дію цієї Постанови суб'єкти господарювання витратять великі кошти на закупівлю бланків з голографічними захисними елементами, що є недоцільним. Під час запровадження голографічного захисту документів суб'єкти

господарювання, споживачі та державний бюджет зазнають збитків за тією ж схемою, яка спрацьовувала в період розширення переліку документів суворого обліку та звітності. При цьому реальна можливість системи голографічного захисту товарів і документів забезпечити задекларовані в законодавчих актах цілі принципово низька. Тому вважаємо, такі заходи необґрунтованими і обтяжливими для економіки України.

2.2.2. Методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави

Друга група методів державного регулювання – методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави, тісно пов'язана з методами забезпечення соціальної спрямованості економіки та доповнює їх. Метою цих методів є впровадження правових гарантій економічної безпеки. Цією метою держава може досягти шляхом застосування наступних засобів регуляторного впливу:

- ліцензування;
- патентування;
- квотування.

Ліцензування, патентування певних видів господарської діяльності та квотування є засобами державного регулювання у сфері господарювання, спрямованими на забезпечення єдиної державної політики в цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів (ст.14 ГКУ [2]).

Ліцензування спрямоване на захист економічних інтересів країни, інтересів окремих суб'єктів господарювання, на раціональне використання валюти, а також на обмеження експорту (імпорту) товарів. Тому однією з функцій ліцензування має бути недопущення до господарської діяльності тих осіб, які можуть негативно вплинути на названі вищі цінності.

Як правило, публічний інтерес в ліцензуванні обумовлений занадто прибутковою підприємницькою діяльністю, (наприклад, виготовлення та продаж горілчаних виробів тощо), яка підлягає підвищеному

оподатковуванню і додатковому контролю з боку держави. Мається на увазі, що відповідна діяльність втягує у свою сферу необмежене коло учасників, їхнє майно. Вона є небезпечною також для осіб, які безпосередньо не беруть участь у її здійсненні (наприклад, виробництво вибухових речовин і матеріалів; виробництво особливо небезпечних хімічних речовин тощо). За допомогою ліцензування організацій і видів діяльності засвідчується той ступінь суспільної корисності, який стає мірилом оцінки їхньої ефективності [343, с.76]. Тобто, ліцензування є засобом державного впливу на суб'єктів господарювання, за допомогою якого держава регулює і стримує в чітких правових рамках ті види господарської діяльності, які в разі недотримання певних ліцензійних умов потенційно можуть шкідливо впливати на здоров'я людей, безпеку держави й стан довкілля.

Вважаючи те, що ліцензування має різні значення відповідно до його юридичної суті, можна визначити такі види ліцензування:

- дозвіл займатись тим чи іншим видом діяльності;
- дозвіл на експорт (імпорт) певних груп товарів;
- дозвіл на продовження строків розрахунків за зовнішньоекономічні контракти в іноземній валюті з іноземним партнером (індивідуальна ліцензія НБУ).

Такий різнобічний юридичний зміст окремих видів ліцензування змусив законодавця прийняти по кожному з них окремий законодавчий акт. Так, крім Закону України № 1775-III “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”[20] порядок видачі ліцензій в Україні регулюється ще такими законодавчими актами: Законом України № 960-XII від 16 квітня 1991 року “Про зовнішньоекономічну діяльність” [19] та Законом України №185/94-ВР від 23 вересня 1994 року “Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті” [25]. Але, незважаючи на різні юридичні підстави для звернення за ліцензією та на різні юридичні наслідки для отримувача ліцензії, у всіх випадках зберігається функціональне значення та сенс ліцензії

як рішення уповноваженого державного органу щодо надання права господарюючому суб'єкту на виконання певних дій.

Враховуючи різні види ліцензування, законодавець також визначає і види індивідуальних адміністративно-правових актів у вигляді офіційного документа - ліцензії, які можуть приймати уповноважені державні органи. Так, це може бути ліцензія на здійснення певного виду господарської діяльності в межах країни, порядок видачі якої регулюється Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”; зовнішньоекономічна ліцензія – відповідно до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”; ліцензія на проведення розрахунків в іноземній валюті – відповідно до Закону України “Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті”. До того ж зовнішньоекономічна ліцензія має сім видів і, відповідно до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, буває: антидемпінгова; компенсаційна; спеціальна; відкрита (індивідуальна); генеральна; експортна (імпортна); разова (індивідуальна).

Кожний вид ліцензії має своє законодавче визначення. Так, наприклад, ліцензія антидемпінгова – це належним чином оформлене право на імпорт в Україну протягом установленого строку певного товару (товарів), який є об'єктом антидемпінгового розслідування та/або антидемпінгових заходів.

Відкрита (індивідуальна) ліцензія – це дозвіл на експорт (імпорт) товару протягом певного періоду часу (але не менше одного місяця) з визначенням його загального обсягу.

Разова (індивідуальна) ліцензія – разовий дозвіл, що має іменний характер і видається для здійснення кожної окремої операції конкретним суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності на період не менший, ніж той, що є необхідним для здійснення експортної (імпортної) операції.

Що стосується індивідуальної ліцензії на продовження законодавчо встановлених термінів розрахунків в іноземній валюті за зовнішньоекономічними контрактами, то Закон України “Про порядок

здійснення розрахунків в іноземній валюті” не містить її визначення, а лише вказує ті обставини, які потребують її одержання.

Загальне визначення поняття ліцензії дає ГКУ [2]: “ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право суб’єкта господарювання – ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов”. Як бачимо, воно конструктивно відрізняється від визначень, що містяться в Законі України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, але за своєю суттю є тотожним з ними. Отже, в будь-якому випадку, ліцензія – це державний дозвіл на право провадження певних дій, який надається ліцензіату на підставі прийнятого уповноваженим державним органом рішення [161].

Таким чином, метод ліцензування господарської діяльності характеризується встановленням:

- переліку видів господарської діяльності або окремих її моментів, які підлягають ліцензуванню;
- форми ліцензування;
- переліку ліцензійних вимог, що являють собою установлений з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов’язкових для виконання при провадженні видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню;
- вимоги до суб’єкта господарювання отримати ліцензію до початку діяльності;
- строку дії ліцензії;
- плати за видачу ліцензії (дублікатів ліцензії);
- системи, правил та умов контролю за додержанням ліцензіатом ліцензійних умов.

При цьому Верховна Рада України визначає основні напрями державної політики у сфері ліцензування, законодавчі основи її реалізації, а

реалізацію державної політики у сфері ліцензування здійснює Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноважені виконавчі органи рад, уповноважені провадити ліцензування певних видів господарської діяльності.

Свою регуляторну функцію спеціально уповноважений орган з питань ліцензування здійснює на підставі ст.5 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [20] шляхом:

- розробки основних напрямків розвитку ліцензування;
- розробки проектів нормативно-правових актів з питань ліцензування;
- погодження проектів нормативно-правових актів з питань ліцензування, що розробляються та приймаються органами виконавчої влади;
- узагальнення практики застосування нормативно-правових актів з питань ліцензування;
- здійснення нагляду за додержанням органами ліцензування та ліцензіатами законодавства у сфері ліцензування та дає роз'яснення щодо його застосування;
- здійснення методичного керівництва, інформаційного забезпечення діяльності органів ліцензування;
- визначення форми документів у сфері ліцензування та правил їх оформлення;
- затвердження спільно з органами ліцензування ліцензійних умов провадження певного виду господарської діяльності та порядку контролю за їх додержанням;
- формування експертно-апеляційної ради;
- організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з ліцензування;
- ведення Єдиного ліцензійного реєстру;
- організації замовлення, постачання, обліку і звітності витрачання бланків ліцензій;

- прийняття розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування тощо.

Органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України як органи ліцензування, здійснюючи регуляторну діяльність, забезпечують виконання законодавства у сфері ліцензування; затверджують спільно із спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок контролю за їх додержанням тощо.

Застосування методу ліцензування певних видів господарської діяльності потребує подальшого удосконалення. Ще й сьогодні непоодинокі випадки порушення принципів ліцензування. Наприклад, порушено такі принципи, як дотримання єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; дотримання єдиного порядку ліцензування цих видів діяльності, визначених у Законі “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [20]. Зокрема, поза сферу дії цього Закону вивели такі види діяльності: діяльність з виробництва спирту етилового, коньячного й плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; оптова торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим; оптова, роздрібна торгівля алкогольними напоями та тютюновими виробами (згідно із Законом України від 11 січня 2001 року “Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним, плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами”[6]); страхова діяльність (відповідно до Закону України від 12 липня 2001 року “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” [28]). Крім того, Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” запровадив ліцензування таких видів діяльності: діяльність з надання послуг накопичувальної системи пенсійного забезпечення; надання фінансових кредитів завдяки залученим коштам; діяльність з надання будь-яких фінансових послуг, що передбачають

пряме або опосередковане залучення фінансових активів від фізичних осіб.

Ліцензування вказаних видів господарської діяльності відтепер потрібно здійснювати згідно із спеціальними законами, а не відповідно до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. На нашу думку, небезпека таких змін полягає в тому, що норми відповідних спеціальних законів порушують принципи прозорості ліцензування. Процедура ліцензування не створює достатніх гарантій для забезпечення прав і законних інтересів ліцензіатів. Наприклад, відповідно до Закону України від 19 грудня 1995 р. “Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами” [9] ліцензія на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами має фіскальний характер, об'єктом ліцензування є не вид діяльності, а місце торгівлі. Тому вважаємо за недоцільне ухвалювати спеціальні закони для регулювання вказаних видів господарської діяльності, оскільки ці види діяльності не мають таких особливостей, які вимагали б іншого порядку ліцензування, ніж того, який встановлено в Законі “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, а також внести в Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” доповнення, що введення ліцензування для окремих видів господарської діяльності встановлюється шляхом внесення змін чи доповнень до цього закону.

Патентування як засіб державного регулювання застосовується у сферах, пов'язаних із торгівлею за гроші (готівку, чеки, одночасно з використанням інших форм розрахунків та платіжних карток на території України), обміном готівкових валютних цінностей (у тому числі операції з готівковою іноземною валютою, та з платіжними картками), у сфері грального бізнесу та побутових послуг.

Метод патентування передбачає встановлення:

- видів підприємницької діяльності, які підлягають патентуванню;
- вимоги до суб'єктів господарювання сплатити та отримати

торгівельний патент до початку діяльності;

- вартості торговельних патентів;
- терміну дії торговельних патентів.

На відміну від ліцензування, де суб'єкти господарювання для того, щоб займатися ліцензованими видами діяльності, мають відповідати певним специфічним (кваліфікаційним) вимогам, патентування здійснюється шляхом придбання патенту суб'єктами підприємницької діяльності. Підставою для придбання патенту є заява, оформлена відповідно до закону. Встановлення будь-яких додаткових умов щодо придбання торгового патенту не дозволяється [241, с.21].

Ідея впровадження в Україні методу патентування при регулюванні певних видів підприємницької діяльності виникла в результаті створення суб'єктивних та об'єктивних умов ухилення від оподаткування шляхом приховування доходів окремими суб'єктами підприємницької діяльності і труднощів у здійсненні контролю за такими доходами.

Насамперед зазначимо, що патентуванню підлягає підприємницька діяльність, тобто діяльність, спрямована на одержання прибутку. Тому із залученням за допомогою патентування до оподаткування доходів тих суб'єктів підприємницької діяльності, при оподаткуванні яких існують труднощі у здійсненні контролю за розміром одержаних доходів (доходи в сфері роздрібної торгівлі, де розрахунки між продавцем і покупцем здійснюються за готівку, торгівля іноземною валютою, а також послуги грального бізнесу), плата за торгові патенти є стабільним джерелом поповнення бюджету, а, отже, і ефективним захистом публічних інтересів держави.

Державну політику в сфері патентування господарської діяльності здійснюють Кабінет Міністрів України, органи податкової служби України разом з органами місцевого самоврядування. Кабінет Міністрів України визначає перелік побутових послуг, діяльність з надання яких підлягає патентуванню (при цьому цей перелік не може змінюватися протягом

бюджетного року). Державна податкова адміністрація України, як центральний податковий орган, встановлює форму торгового патенту та порядок його заповнення, а також додаткові реквізити, які повинен містити спеціальний торговий патент. Органи місцевого самоврядування встановлюють вартість торгового патенту в залежності від місцезнаходження пункту продажу товарів або об'єкта з надання побутових послуг.

Торговий патент – це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності чи його структурного (відокремленого) підрозділу займатися зазначеними у Законі “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” [23] видами підприємницької діяльності. Торговий патент не засвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності на інтелектуальну власність.

Торговий патент видається за плату суб'єктам підприємницької діяльності державними податковими органами. Вартість торгового патенту встановлюють органи місцевого самоврядування в залежності від місцезнаходження пункту продажу товарів та об'єкта з надання побутових послуг з урахуванням асортиментного переліку товарів та виду побутових послуг. Це дає можливість суб'єкту підприємницької діяльності сплачувати більш об'єктивну вартість торгового патенту. З метою недопущення суб'єктивного підходу до встановлення вартості торгового патенту, що в деяких випадках виявлялося в суто умовній його вартості, Законом “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” [23] встановлено нижню та верхню межу вартості торгового патенту. Разом з тим суб'єкти підприємницької діяльності можуть одержати і пільгові патенти на торгівлю товарами, якими користуються широкі верстви населення, з метою забезпечення полегшення життєво важливих функцій споживачів. Щодо вартості торгового патенту на здійснення операцій з надання послуг у сфері грального бізнесу, то вона встановлена Законом України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” [23] у фіксованому розмірі (за рік).

Отже, введення в Україні методу патентування у регулювання

торговельної діяльності, діяльності у сфері торгівлі іноземною валютою, діяльності з надання послуг у сфері грального бізнесу та побутових послуг, що провадиться суб'єктами підприємницької діяльності відповідно до Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” [23], дає можливість реально залучати до оподаткування доходи суб'єктів підприємницької діяльності від тих видів діяльності, де існують значні труднощі з визначенням достовірної суми доходів. Однак, при цьому треба зазначити, що плата за торгові патенти не призводить до посилення податкового тиску, і суб'єкт підприємницької діяльності не несе додаткових фінансових витрат, оскільки згідно із нормами вказаного Закону податок на прибуток суб'єкта підприємницької діяльності чи структурного (відокремленого) підрозділу, який підлягає сплаті до бюджету, зменшується на вартість придбаних торгових патентів.

У окремих випадках при регулюванні господарської діяльності держава застосовує засіб *квотування*, встановлюючи граничний обсяг (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг. Порядок виробництва та/або обігу, а також розподілу квот встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Квотування як засіб державного регулювання, як правило, застосовується у зовнішньоекономічній діяльності і являє собою встановлення кількісного обмеження та номенклатури товарів, дозволених до експорту або імпорту. Застосування цього методу державного регулювання при визначенні умов виходу суб'єктів господарювання на зовнішній ринок призводить до підвищення ціни імпортних (експортних) товарів за рахунок обмеження їх пропозицій на ринку, що у свою чергу зменшує обсяги їх імпорту (експорту).

Квотування як засіб регуляторного впливу на суб'єктів господарювання характеризується встановленням:

- номенклатури товарів, на які застосовуються квоти;
- граничної кількості товару, дозволеної для експорту або імпорту;
- терміну дії квот.

Квота – кількісне обмеження експорту або імпорту товару певною кількістю або вартістю на певний термін. Вони можуть застосовуватися за рішенням уряду (постановою Кабінету Міністрів України) або на основі міжнародних угод, що координують торгівлю певними групами товарів. Як правило, Кабінет Міністрів України до початку нового року приймає постанову про перелік товарів, на які встановлюються квоти у наступному році. Наприклад, 25 грудня 2002 р. КМУ прийняв Постанову № 1939 “Про переліки товарів, експорт та імпорт яких підлягає квотуванню і ліцензуванню у 2003 році” [70].

Квоти мають на меті зберегти іноземну валюту, захистити промисловість України й забезпечити зайнятість населення. Тому й квотування розглядається як різновид методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності через уведення державними й міжнародними органами обмежень виробництва, експорту чи імпорту товарів. За спрямованістю дії квоти розділяються на експортні й імпортні.

Експортні квоти вводяться або відповідно до міжнародних стабілізаційних угод, що встановлюють частку кожної країни в спільному експорті певного товару, або урядом окремої держави для обмеження вивозу товарів, дефіцитних на національному ринку. Наприклад, згідно Постанови Кабінету Міністрів України № 243 від 24 лютого 2003 р. [59] були встановлені квоти на 2003 р. на експорт труб з чорних металів до Російської Федерації.

Імпортні квоти вводяться національним урядом для захисту місцевих товаровиробників, досягнення збалансованості торговельного балансу, регулювання попиту і пропозиції на внутрішньому ринку, а також як відповідь на дискримінаційну торговельну політику інших держав. Наприклад, Кабінет Міністрів України у 2002 р. прийняв Постанову “Про встановлення на 2002 рік квот на імпорт залізорудної продукції походженням з Російської Федерації” [59].

Порядок розподілу квот реалізується через систему індивідуального ліцензування, що дає право окремому суб'єкту господарювання на використання своєї частки квоти у господарській діяльності на певний термін.

2.2.3. Методи стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності.

Третю групу методів регуляторної діяльності держави складають методи стимулювання господарської діяльності. Метою цих методів є формування сприятливих умов для розвитку господарської діяльності. З їх допомогою держава стимулює позитивні, на її погляд, дії суб'єкта господарювання, що створює зовнішню ситуацію, яка спонукає суб'єкта господарювання діяти необхідним для держави і суспільства способом. Завдання зовнішньої ситуації полягає в тому, щоб переадресувати вимоги держави окремим суб'єктам господарювання і змусити їх коректувати свою поведінку щодо загальної системи соціальних взаємодій. Наприклад, встановлення і закріплення в правових нормах режиму пільгового оподаткування у вільних економічних зонах служить стимулом для розвитку бізнесу в цих регіонах. За допомогою цих методів держава впливає на свідомість суб'єктів господарювання, що вибирають місце бізнесу.

Крім того, за допомогою стимулюючих методів держава вирішує і соціальні завдання, наприклад, створення робочих місць. Стимулюючи інвестиційну активність, економічний розвиток виробництва, його нових перспективних галузей, включаючи галузі, що забезпечують зайнятість шляхом експорту продукції при відсутності попиту на неї на вітчизняному ринку, держава пом'якшує невідповідність між попитом на робочу силу та її пропозицією, перш за все, з боку найбільш незахищених на ринку праці громадян.

Механізм економічного стимулювання збільшення пропозиції робочих місць, що застосовується в країнах з традиційною ринковою економікою та в

країнах, що здійснюють перехід від державної до ринкової економіки, відрізняється як за формами стимулювання, так і за спрямованістю на сприяння працевлаштуванню окремих категорій незайнятого населення. Найбільш широке розповсюдження отримали такі напрями регулюючих заходів щодо збільшення пропозиції робочих місць:

- економічне стимулювання роботодавців щодо створення додаткових робочих місць для працевлаштування безробітних та інших категорій незайнятого населення;

- створення економічної зацікавленості безробітних в організації підприємницької діяльності, самозайнятості;

- сприяння створенню додаткових робочих місць шляхом розвитку підприємств малого бізнесу, ремісництва [245, с.102].

Реалізує ці завдання держава за допомогою методів економічного стимулювання, а саме методу пільг (інвестиційних, податкових тощо) та методу фінансової підтримки (дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій).

Метод пільг полягає у встановленні:

- різноманітних пільг в сфері господарювання;
- межі застосування пільг шляхом визначення суб'єкта господарювання, який має право використовувати пільги; території України, на якій застосовуються пільгові режими; пільгового виду господарської діяльності;

- обов'язкової умови на отримання права на використання пільг – бажання суб'єкта господарювання;

- прийняття уповноваженим органом рішення про надання пільг або запровадження пільгового режиму.

Пільги – це надання переваги, часткове або повне звільнення від виконання встановлених правил, обов'язків або полегшення умов їх виконання. Використовуючи метод пільг, держава регулює певні економічні процеси і забезпечує соціальний захист окремих видів господарської

діяльності. Перелік пільг для суб'єктів господарювання розробляється Кабінетом Міністрів України, виходячи з соціально-економічної ситуації в державі, а потім затверджується законами України. В сфері господарювання виокремлюють такі види пільг: митні, валютно-фінансові, податкові, інвестиційні тощо.

Завдяки пільговому методу держава залучає додаткові інвестиційні засоби для розвитку певних сфер або галузей економіки, активізує підприємницьку діяльність для нарощування експорту товарів і послуг, а також поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучає і впроваджує нові технології, ринкові методи господарювання, розвиток інфраструктури ринку тощо.

Одним з видів пільгового регулювання господарської діяльності є створення спеціальних (вільних) економічних зон. Основними нормативними документами, що регламентують створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон в Україні є Закон від 13 жовтня 1992 р. “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” [13], та затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 1994 р. “Концепція створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні”. Вони визнають спеціальні (вільні) економічні зони (СЕЗ) як один з інструментів досягнення відкритості економіки України зовнішньому світові і стимулювання міжнародного економічного співробітництва на основі залучення іноземних інвестицій.

Згідно з Законом України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” і в залежності від господарської спрямованості та економіко-правових умов діяльності в Україні можуть створюватися: зовнішньоторговельні зони; комплексні виробничі зони; науково-технічні зони; туристсько-рекреаційні зони; банківсько-страхові (офшорні) зони; зони прикордонної торгівлі. Крім вищезазначених, можуть створюватися СЕЗ інших типів, а також комплексні спеціальні (вільні) економічні зони, які поєднують у собі риси та елементи

зон різних типів.

Спеціальні (вільні) економічні зони створюються Верховною Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих рад та місцевої державної адміністрації. У разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України відповідне рішення може бути прийняте лише після одержання письмової згоди відповідної місцевої ради та місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається розташувати спеціальну (вільну) економічну зону. У разі, коли ініціатива у створенні спеціальної (вільної) економічної зони належить місцевим радам та місцевим державним адміністраціям, вони подають відповідну пропозицію Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України повинен розглянути пропозицію про створення спеціальної (вільної) економічної зони у шестидесятиденний строк з дня її надходження і подати висновок з цього питання до Верховної Ради України.

Іншим прикладом позитивної практики застосування пільгового методу є впровадження пільгового режиму оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва – так звана система спрощеного оподаткування.

Починаючи з 1998 р., з метою стимулювання розвитку підприємництва, в Україні були започатковані спрощені (спеціальні) режими оподаткування для суб'єктів малого підприємництва: єдиний податок, фіксований податок, спецпатент та фіксований сільськогосподарський податок. Це був необхідний захід держави, спрямований на вирішення соціальних проблем в державі – подолання бідності та безробіття шляхом залучення громадян до підприємницької діяльності. Саме це і визначило головні вимоги до податкової політики щодо малого підприємництва, як складової частини політики сприяння розвитку малого підприємництва. Ці вимоги полягають у: простоті й прозорості правил оподаткування; простоті визначення податкової

бази; мінімізації процедур обліку, їх доступності для професійно не підготовленої людини, простоті процедури контролю.

Сьогодні спрощена система охоплює понад п'ятдесят видів економічної діяльності. Серед них найбільш розповсюдженими є торгово-посередницька діяльність, транспортне обслуговування, надання побутових послуг, медичних послуг, громадське харчування і юридична практика. Введення спрощеної системи дозволило створити робочі місця: якщо у 1999 році з платниками єдиного податку у трудових відносинах перебувало 49,7 тис. осіб, то нині платники єдиного податку працевлаштували 405,9 тис. громадян, з заробітної плати яких в минулому році утримано 54,9 млн. грн. прибуткового податку [298, с.10]. З 1999 р. по 2002 р. кількість платників єдиного податку збільшилась майже в 6 разів, а надходження до бюджету зросли у 12 разів [298, с.8].

Проте, слід визнати, що на фоні загальної позитивної картини у практиці застосування спрощеної системи оподаткування було зафіксовано факти її використання для ухилення від сплати податків. Це пояснюється тим, що протягом останніх чотирьох років залишалися незмінними законодавчі акти, які регламентують зазначені режими. З одного боку це дало можливість суб'єктам спрощеного оподаткування спокійно працювати без огляду на зміни у діючому законодавстві, а з іншого – стало причиною виникнення ряду принципових проблем, завдяки яким суб'єкти великого бізнесу, намагаючись оптимізувати своє оподаткування, використовують спрощені методи оподаткування, в основному підприємців – фізичних осіб. Є приклади, коли підприємці реєструються лише на короткі терміни з метою отримання одноразової великої суми коштів. Для того, щоб врівноважити різні організаційно-правові форми підприємницької діяльності і створити мотивації до легального ведення бізнесу, необхідно модифікувати спрощену систему оподаткування. З цією метою вважаємо необхідним прийняти Закон України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва”, проект якого вже пройшов перше читання у

Верховній Раді України.

Прийняття цього Закону також вирішило б і питання щодо сплати внесків до фондів загальнообов'язкового соціального страхування суб'єктами господарювання, які знаходяться на спрощеній системі оподаткування. Проблема полягає в тому, що набуття чинності законів України у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування призвело до подвійної сплати внесків суб'єктами малого підприємництва, що працюють за спеціальними режимами, в частині сплати ними внесків до цільових фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Так, Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” [14] містить чіткі норми, які зобов'язують підприємців та підприємства, що оподатковуються за спрощеною системою оподаткування, сплачувати окремо пенсійні внески: за найманих осіб – з розрахунку 32% фонду заробітної плати найманих осіб, за підприємця – фізичну особу – фіксований пенсійний внесок. Однак законодавством не було змінено норму, згідно якої 42% від ставки єдиного податку спрямовується у Пенсійний фонд України. Таким чином, з 2004 року буде діяти подвійне оподаткування всіх суб'єктів спрощеної системи оподаткування – юридичних та фізичних осіб – підприємців.

Такі кроки, безумовно, послаблять мотивацію щодо застосування спеціальних режимів оподаткування суб'єктами малого підприємництва і зумовлять, насамкінець, відмову багатьох з них від підприємницької діяльності, або перехід їх у “тінь”. Тому необхідно зберегти спрощені режими оподаткування, що підтверджується результатами громадського обговорення щодо впливу пенсійної реформи на спрощені режими оподаткування, зокрема, анкетуванням суб'єктів підприємницької діяльності та їх найманих працівників.

Завдяки *методу фінансової підтримки* держава стимулює суб'єктів господарювання, використовуючи фінансовий механізм виділення коштів із Державного бюджету на розвиток господарської діяльності. Гроші виділяються суб'єктам господарювання безвідплатно та безповоротно з

метою поповнення дефіциту їх власних коштів. Вони можуть надаватися у вигляді дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Всі підстави та порядок застосування засобів державної підтримки суб'єктів господарювання визначаються законом.

Серед методів фінансової підтримки найбільш поширеним є застосування дотацій. Згідно ст. 16 ГКУ [2], держава може надавати дотації суб'єктам господарювання: на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, на виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації інвалідів, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом.

Дотація – це метод державного регулювання, який полягає у виділенні державою грошових коштів для збалансування витрат і доходів з метою підтримки обсягу виробництва продукції, що є збитковою для виробника, проте вона вкрай необхідна для населення або держави. Наприклад, у 1992 р. 30 липня Кабінет Міністрів України видав розпорядження № 492-р “Про затвердження ставок дотацій із Державного бюджету на окремі види хліба і хлібобулочних виробів”.

Джерелами дотацій, як правило, є державний бюджет, а в окремих випадках — спеціалізовані фонди та резервний фонд уряду України.

Взагалі дотації можуть бути обумовлені:

- невідповідністю цін на окремі, найбільш вживані, товари реальним умовам виробництва та необхідністю підтримання на відносно низькому рівні цін на товари, що мають велике соціальне значення;

- терміном освоєння нових потужностей, технологій або виробництва окремих товарів, призначених на експорт;

- недоліками в організації виробництва або застарілою матеріально-технічною базою окремих галузей, які мають виключне значення для функціонування усієї економіки;
- переорієнтацією та конверсією виробництва;
- змінами у сировинній базі галузі, яка має велике народногосподарське значення.

Метод дотації також використовують і для активізації ділової активності громадян і залучення їх до підприємницької діяльності. Так, наприклад, у більшості країн ОЕСР безробітний, якщо він відкриває власну справу, отримує всю суму допомоги по безробіттю за максимально можливий термін. Особливо широкого розповсюдження така практика набула у Франції, де у 1992 році за рахунок коштів державного страхування по безробіттю було організовано 50 тис. малих підприємств, переважно у сфері послуг. Як довели результати спеціального дослідження, через рік після початку активної діяльності продовжували функціонувати більше половини подібних підприємств, що відповідає середньому показнику для більшості країн Європи [245, с.102].

В Україні, з метою створення сприятливих умов для залучення до підприємницької діяльності соціально незахищених категорій населення, а також їх фінансової підтримки, Кабінетом Міністрів України було затверджено постанову № 1190 від 02.08.2000 р. “Про внесення змін та доповнень до положень, затверджених постановою Кабінету Міністрів України №578 від 27.04.98 р.” [56], якою був установлений порядок одноразової виплати допомоги по безробіттю для організації безробітними підприємницької діяльності та збільшення розміру позики, яка надавалася цій категорії громадян для вищезазначених цілей за рахунок коштів державного фонду сприяння зайнятості населення. Усім регіональним центрам зайнятості було передбачено відповідні кошти. Так, за січень-серпень 2001 р. було здійснено одноразову виплату допомоги по безробіттю для організації безробітними підприємницької діяльності 9332 особам на загальну суму

понад 14,0 млн. грн [245, с.105].

Найпріоритетнішим напрямком регуляторної діяльності держави сьогодні є розвиток і підтримка малого та середнього бізнесу, що неодноразово визначалося у програмах соціально-економічного розвитку, розроблених урядом України. Справа в тому, що в умовах перехідної економіки малий бізнес дає змогу внутрішньо гармонізувати соціально-економічні зміни, максимально узгодивши інтереси всіх з інтересами кожного. Найважливіша його здатність – швидке й дешеве створення нових робочих місць. А, отже, нових можливостей, нових ідей. Серйозні структурні народногосподарські зміни відбуваються тим швидше і ефективніше, чим вищий ступінь соціальної безконфліктності. І тут велика роль підприємств малого та середнього бізнесу, які здатні мобільно забезпечувати нові робочі місця для людей, що вивільняються при закритті або перепрофілюванні великих підприємств.

Малий бізнес значно швидше реагує на кон'юнктуру ринку. Регулювання попиту й пропозиції дає більше можливостей таким підприємствам відшукати свою нішу у виробництві товарів і послуг. А, отже, й більше шансів на виживання під час економічної нестабільності й соціальних зламів. До того ж, особлива специфіка малих форм підприємництва суттєво обмежує можливості монополізації ринку, сприяє формуванню простору вільної, добросовісної конкуренції й відкритої економічної змагальності.

Малий бізнес в Україні через вкрай недостатнє розкриття його можливостей ще не набув належного соціально-економічного й суспільно-політичного значення. Формування інтеграційних зв'язків між малим, середнім та великим бізнесом відбувається здебільшого стихійно. Інтеграція та взаємодія різних рівнів підприємництва в системі господарських зв'язків мають скластися природнім шляхом під час структурного утвердження й розкриття соціально-економічної природи українського малого підприємництва як найбільш динамічної, інноваційної ланки в галузі

промислового виробництва. А це можливо лише в разі створення сприятливих умов та комплексного впровадження ефективної державної політики розвитку цього економічного сектора.

Основи державної політики щодо розвитку малого бізнесу закладені у Законі України “Про державну підтримку малого підприємництва” [11]. Відповідно до цього Закону метою державної підтримки малого підприємництва є: створення умов для позитивних структурних змін в економіці України; сприяння формуванню і розвитку малого підприємництва, становлення малого підприємництва як провідної сили в подоланні негативних процесів в економіці та забезпечення сталого позитивного розвитку суспільства; підтримка вітчизняних виробників; формування умов для забезпечення зайнятості населення України, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць.

Для виконання цієї мети держава здійснює підтримку малого підприємництва за такими напрямками:

- 1) формування інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва;
- 2) встановлення системи пільг для суб'єктів малого підприємництва;
- 3) запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;
- 4) фінансово-кредитна підтримка малого підприємництва;
- 5) залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб.

Така система підтримки бізнесу для підприємницьких структур є стимулом розвитку й удосконалення виробництва товарів та послуг. Основною організаційно-правовою формою державної підтримки бізнесу повинні стати довгострокові і поточні програми, які здійснюються на загальнодержавному та регіональному рівнях, про що ми поговоримо у

наступному параграфі.

Отже, проаналізувавши всі методи державного регулювання господарської діяльності, які використовують органи виконавчої влади в сфері господарювання, можна зазначити, що регуляторна діяльність цих органів є цілеспрямованою і вирішує багато соціальних питань через застосування методів забезпечення соціальної спрямованості економіки, методів стимулювання суспільно-важливих видів господарської діяльності та методів гарантування економічної безпеки суспільства і держави. Зміст і застосування методів державного регулювання головним чином регулюються юридичними нормами, а вибір їх визначається в залежності від завдань, що стоять перед державою у певний проміжок часу. При цьому методи державного регулювання, як правило, застосовуються у певній сукупності, бо кожен з них виявляє одну з сторін регуляторної діяльності, а в сукупності вони забезпечують ефективність здійснення регулювання.

2.3. Розвиток форм державного регулювання господарської діяльності в сфері виконавчої влади та їх правове забезпечення

Методи державного регулювання господарської діяльності реалізуються в конкретних діях органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що здійснюють вплив на суб'єктів господарювання. Ці дії знаходять зовнішнє вираження у певних формах регуляторної діяльності. Там, де державна влада функціонує без правової форми, панують сваволя, бюрократія, виникають великі соціальні потрясіння. Тому втілення державної влади у правові форми – це одна з основних тенденцій створення і функціонування державної влади [338, с.123].

Форма – це філософська категорія, яка означає зовнішнє вираження внутрішнього змісту. Категорії “зміст” і “форма” є парними категоріями, що відносяться у філософській літературі до групи категорій, які виражають “устрій”, “організованість” буття [119, с.109]. При цьому під змістом розглядають “сукупність різних елементів і їхніх взаємодій, які визначають

головний тип, характер того чи іншого предмета, явища, процесу” [119, с.119] або “те, що наповнює форму” [223, с.422]. Відповідно форма визначається як “зовнішнє вираження якого-небудь змісту” [223, с.489] або “спосіб існування змісту: невіддільний від нього і є його вираженням” [271, с.653]. Таким чином, поняття “змісту” і “форми” позначають у філософській науці дві різні сторони визначеного об'єкта, що нерозривно пов'язані між собою [273].

Важливо звернути увагу на те, що “не може бути змісту поза якою-небудь формою” [300, с.15], як і не може бути форми без змісту. Філософи виходять з єдності форми і змісту. Певний зміст вимагає наявності відповідної йому форми. Сама ж форма повинна наповнюватися певним змістом. При цьому “варіанти динамічних співвідношень форми і змісту різноманітні” [119, с.120]. У рамках параметрів, що задаються сутністю об'єкта, як зміст може впливати на розвиток форми, так і форма може сприяти удосконаленню змісту [312].

Виходячи з філософських категорій, юридичні науки визначають форми державного управління. Таким чином, під формою державного управління слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження внутрішнього змісту. Питання про форми державного управління розроблені недостатньо, деякі автори нерідко змішують форми і методи між собою. В.М.Манохін зазначає: “Форми державного управління – певна частина діяльності виконавчо-розпорядницького органу, його структурних підрозділів і особового складу” [250, с.142]. Єробкин вважає, що форми державного управління – це організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарата державного управління, вчинених з метою практичного здійснення поставлених перед ним завдань. На думку В.К.Колпакова, під формою державного управління слід розуміти зовнішньо виражену дію – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [181, с.212]. Тобто, в теорії адміністративного

права у найзагальнішому вигляді під формою управлінської діяльності розглядають той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [181, с.208]. Кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільше відповідає державним інтересам. Виходячи з філософського співвідношення цілого та його частини, визначені ознаки форми державного управління притаманні і для регулювання як елемента управлінської діяльності, органічної функції управління.

2.3.1. Програмування соціально-економічного розвитку держави

Життя сучасного суспільства є неможливим без передбачення, визначення перспектив розвитку майбутнього. Нині прогнозування разом з програмуванням є одними з вирішальних наукових факторів формування стратегії і тактики економічної політики держави. Державне регулювання господарської діяльності повинне забезпечувати втілення тільки оптимальних рішень, оскільки потенційні втрати суспільства від необґрунтованих розпорядчих заходів набагато збільшуються [140, с.38-39]. Тому, відповідно до ст. 11 ГКУ [2], здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку.

Державна програма економічного та соціального розвитку України є однією з основних форм державного регулювання господарської діяльності, яку, з погляду обов'язковості виконання суб'єктами господарювання її планових завдань, можна визнати індикативною. Тобто, державна програма являє собою рекомендаційну систему планових заходів, спрямованих на

досягнення цілей соціально-економічної політики держави, що передбачає створення таких умов функціонування суб'єктів господарювання, які спонукали їх до виконання поставлених завдань. Тобто, це система необов'язкових для суб'єктів господарювання рекомендацій і методів непрямого впливу через ринковий і фінансово-кредитний механізм із метою спонукати суб'єктів господарювання розвивати виробництво відповідно до цих рекомендацій. Показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку є лише орієнтиром для розроблення суб'єктами господарської діяльності власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів.

Однак, рекомендаційний характер державних програм не означає, що суб'єкти господарювання можуть не звертати на нього уваги. Для цього державі слід урахувувати ступінь зрілості ринкових відносин і вишукувати адекватні методи та засоби державного впливу з метою якнайповнішої реалізації намічених планів. У зв'язку з цим, відповідно до ст.11 ГКУ [2], суб'єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності.

Таким чином, державна програма має низку особливостей, які суттєво відрізняють їх від директивних планів командної планової економіки СРСР. По-перше, програма є комплексом рекомендацій; по-друге, рекомендації не мають обов'язкового характеру; по-третє, показники програми призначені для інформування суб'єктів господарювання про цілі, пріоритети й наміри держави; по-четверте, мобільний характер програми передбачає можливість коригування її параметрів відповідно до змін на ринку; по-п'яте, реалізація цілей державної програми здійснюється через систему правових та економічних регуляторів.

Крім економічного змісту, державна програма відіграє і правову роль, оскільки вона затверджується законом, головна мета якого – законодавче

закріплення цілей та пріоритетів економічного і соціального розвитку, визначення засобів та шляхів їх досягнення, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання. Законом про державну програму економічного і соціального розвитку на уряд покладається обов'язок приймати регуляторні рішення відповідно до затвердженого ним 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 діяльністю органів виконавчої влади в регуляторній галузі. Постійно діючі закони, що визначають засоби державного регулювання господарської діяльності (державне замовлення, ліцензування, патентування, надання інвестиційних, податкових та інших пільг тощо), самі по собі не дають можливості забезпечувати відповідність державного регулювання реаліям сьогодення, оскільки вони інертні за своєю суттю і потребують постійного перегляду і вдосконалення, виходячи з потреб ринку та соціально-економічного розвитку держави. Державна програма надає регуляторній діяльності держави мобільного характеру, оскільки викриває проблемні соціально-економічні питання і передбачає шляхи їх вирішення за допомогою внесення змін та доповнень у діюче законодавство. В правовому призначенні державної програми полягає і одна з важливих 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, а, значить, бере на себе зобов'язання підтримувати його дії, спрямовані на виконання положень програми.

Отже, державна програма економічного та соціального розвитку як правова категорія – це закріплена законом форма економічної політики (її стратегії і тактики), яка містить визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховує законні інтереси суб'єктів господарювання. Це правова форма взаємоузгодженої системи заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регулювання господарської діяльності для виконання функцій держави. Закон про державну програму вимагає дотримання обраного державою курсу економічної політики, спрямованого на вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Для цього необхідно застосовувати засоби і механізми 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.

Питання побудови системи державного прогнозування та планування економічного і соціального розвитку, регламенту стадій процесу планування та статусу його учасників визначені в Законі України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [8]. Відповідно до ст.1 цього закону, програма економічного і соціального розвитку України – документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

Розробляється державна програма на підставі прогнозів економічного та соціального розвитку, які являють собою науково обґрунтовані передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку.

Як бачимо, програмування найтісніше взаємопов'язане з прогнозуванням. Єдність між ними зумовлена тим, що прогнозування створює умови для наукового обґрунтованого планування (процесу прийняття рішень щодо регулювання господарських відносин). Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів.

Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку являють собою єдину систему, яка, відповідно до ст.4 Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [8] складається з:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
- прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;
- програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- програм розвитку окремих галузей економіки.

Державна програма економічного і соціального розвитку України розробляється лише на короткостроковий період – один рік. Вона розробляється паралельно з проектом Державного бюджету України. В програмі конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. При цьому в ній повинні бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки, характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни; цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році; система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців; основні макроекономічні показники, обсяги капітальних вкладень, показники державного замовлення та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів державного бюджету України; показники розвитку державного сектора економіки, зокрема, отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств.

Державна програма економічного і соціального розвитку розробляється Кабінетом Міністрів України при безпосередній участі у підготовці уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики. Після схвалення Кабінет Міністрів України подає проект державної програми на розгляд Верховної Ради одночасно з проектом державного бюджету на відповідний рік. Верховна Рада України, відповідно до ч.6 ст.85 Конституції України, затверджує Державну програму економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, яка після затвердження

публікується в офіційних виданнях Верховної Ради України та газеті “Урядовий кур’єр”.

Поряд з Державною програмою економічного і соціального розвитку можуть розроблятися цільові програми, спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Прийняття цільових програм зумовлене багатьма факторами: наявністю незадоволеного попиту на продукцію (роботи, послуги); надмірними витратами ресурсів і, як наслідок, виникненням негативних зовнішніх ефектів (екстерналій); потребою в глибоких структурних перетвореннях; реакцією на політичний тиск або підприємницьку ініціативу тощо [140, с.60-61].

Нині в Україні реалізуються науково-дослідні та конструкторські роботи більш ніж за 60-ма державними та міжнародними цільовими комплексними програмами. Найбільш відомими з них є: “Програма стабілізації та розвитку АПК”, “Національна програма виробництва технологічних комплексів машин і устаткування для сільського господарства, харчової та переробної промисловості”, “Комплексна програма модернізації та розвитку паливно-енергетичної промисловості (“Енергетика”)", “Програма розвитку вугільної промисловості та її соціальної сфери (“Вугілля”)", “Програма розвитку та технічного переозброєння підприємств чорної і кольорової металургії”, “Програма конверсії військово-промислового і машинобудівного комплексів”, “Програма розвитку авіаційної промисловості”, “Програма розвитку хімічної, нафтохімічної та нафтопереробної промисловості”, “Програма розвитку транспортного комплексу”, “Програма розвитку лісового господарства і лісопромислового комплексу”, “Програма ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС”, “Програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра”, “Програма в галузі охорони здоров’я і медичної техніки”, “Національна програма відродження освіти (“Україна — ХХІ століття”)", “Програма основних напрямків розвитку культури”, “Програма розвитку матеріально-технічної бази книговидання і

преси”, “Національна космічна програма”, “Державна програма приватизації” тощо.

З метою сприяння розвитку підприємницької діяльності та підвищення ділової активності громадян було розроблено Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні, яка була затверджена Законом України № 2157-III від 21 грудня 2000 р. [22]. Ця програма була розроблена відповідно до норм Закону України “Про державну підтримку малого підприємництва” [11], в якому було окреслено роль та місце програм розвитку малого підприємництва та зазначено, що Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні є комплексом заходів, спрямованих на реалізацію державної політики щодо вирішення проблем розвитку малого підприємництва.

Закон України “Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні”[22] визначив мету Національної програми: “створення належних умов для реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, а також: підвищення добробуту громадян України шляхом залучення широких верств населення до такої діяльності”, для досягнення якої необхідно реалізувати завдання за головними програмними напрямками. Головними програмними напрямками визначено:

- вдосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;
- формування єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності;
- активізація фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки малого підприємництва;
- сприяння створенню інфраструктури розвитку малого підприємництва;
- впровадження регіональної політики сприяння розвитку малого підприємництва.

Отже, Національній програмі відводиться роль консолідуючого механізму реалізації політики, в якому можуть брати участь як державні органи влади, так і місцеві, об'єднання підприємців і суб'єкти інфраструктури, такі як бізнес-центри, бізнес-інкубатори, консалтингові, лізингові та інші фірми. Саме на таких засадах Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні може стати справді національною, а політика розвитку малого підприємництва – загальнодержавною.

В Законі “Про державну підтримку малого підприємництва”[11] зазначено, що “Кабінет Міністрів України щорічно разом з проектом Закону України про Державний бюджет України подає на розгляд Верховної Ради інформацію про стан виконання Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні та обґрунтування виділення коштів на виконання заходів щодо реалізації зазначеної Програми в наступному бюджетному році із зазначенням джерел фінансування. Відбір проектів по реалізації Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні здійснюється на конкурсних засадах. Положення про проведення конкурсів проектів затверджується Кабінетом Міністрів України”.

Таким чином, провадження цієї програми дає можливість проконтролювати в цифрах і фактах виконання заходів за попередній період та вплинути на пропозиції щодо плану заходів на наступний період. Також реальною є можливість щодо запровадження певних проектів підтримки та розвитку малого підприємництва, які б спільно фінансувались би як державною владою, так і органами місцевого самоврядування. В конкурсі на виконання цих проектів можуть брати участь недержавні організації – такі як об'єднання підприємців, профільні бізнес-асоціації, аналітичні центри, що працюють на розвиток підприємництва. Але, як довела практика провадження програми, існує багато проблем з її фінансуванням, з виділенням й надходженням коштів з бюджету. У 2001 році, незважаючи на законодавчу вимогу, програма фактично не була профінансована. З метою

вдосконалення механізму виділення коштів на реалізацію програми сприяння розвитку малого підприємництва, на нашу думку, необхідно запровадити окремий рядок бюджетних витрат з можливою назвою “на розвиток і підтримку підприємництва”. Це дасть змогу нарешті перенести політику розвитку малого бізнесу в бюджетно-фінансову, а, отже, – в реальну площину її втілення.

В цілому ж можна зробити висновок, що Національна програма розвитку малого підприємництва – ефективний шлях консолідації загальних зусиль та створення прикладів успішного вирішення проблем розвитку підприємництва. Вона, розв’язуючи найбільш важливі проблеми розвитку малого бізнесу, водночас сприяє зростанню його самоорганізованості, широкому використанню вже створених та пошукові нових, ще більш динамічних і гнучких, форм взаємодії влади та бізнесу.

2.3.2. Регуляторні акти

Неодмінною правовою формою, за допомогою якої держава здійснює регулювання господарськими відносинами, є регуляторні акти. З ними пов’язане здійснення державою функції щодо регулювання макроекономічних процесів у ринковій економіці. Саме в них проявляється зовнішнє вираження правового змісту державного регулювання господарської діяльності.

Слово “акт” походить від латинського “actus”, що в перекладі найчастіше вживається у значенні “вчинок, дія” [306, с.54]. У цьому змісті всі дії державних органів, незалежно від способів і форм їхнього виявлення, визнаються актами цих органів [85]. В адміністративному праві в поняття “акт” вкладається більш вузький поняттєвий зміст. Він розглядається як юридична форма виконавчо-розпорядчої діяльності, як спосіб реалізації юридично-владних, державних розпоряджень органів управління, як засіб закріплення їхніх дій, форма їх вираження, як засіб вирішення завдань, що постають перед певним органом управління. Серед інших правових і організаційних засобів вони посідають центральне місце, оскільки

акумулюють у собі цільові і координуючі властивості практично будь-якого керуючого впливу [118, 344]. Процес державного управління неможливо представити без відповідного регулювання і координації, здійснюваних за допомогою видання і реалізації правових актів управління.

Державне регулювання є напрямком управлінської діяльності органів виконавчої влади, що реалізується за допомогою специфічних, притаманних лише йому, правових форм та методів, які держава може застосовувати лише у сфері господарювання. Не можна здійснювати вплив на суб'єктів господарювання, не діючи. Не випадково в Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] замість поняття “державне регулювання” вживають “регуляторна діяльність”, яку у ст.5 визначено як діяльність, спрямовану на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, які встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Тому правовою і найбільш загальною властивістю такого правового явища як регуляторний акт є, насамперед, дія. Саме вона може братися за основу в розкритті поняття і виробленні визначення регуляторного акта. Проте, слід мати на увазі, що регуляторні акти – не просто дії, а вольові дії чи волевиявлення. Ця властивість регуляторних актів полягає в їх вольовому характері, відповідно до вольової сутності самого права. Крім того, результатом цих дій є вироблення та прийняття юридичного документа. Документальна форма регуляторних актів відіграє важливу роль у розв'язанні проблеми їх систематизації, зберігання, а також у правозастосовній практиці. Отже, документ – це правова форма регуляторного акта.

Наступна властивість регуляторних актів: ці акти не тільки волевиявлення. Це волевиявлення, що створюють певний юридичний ефект.

Завдання юридичного ефекту безпосередньо пов'язане з метою державного регулювання господарської діяльності. Регуляторні акти використовуються для досягнення певної мети під час здійснення завдань і функцій державного регулювання.

Загальним, спонукальним мотивом прийняття будь-якого регуляторного акта є потреба в юридичному впливі на суб'єктів господарювання та врегулювання господарських, а також адміністративних відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктами господарської діяльності. Тому юридичний ефект – безпосередня мета регуляторного акта. Говорячи про юридичний ефект регуляторних актів, береться до уваги вплив на відносини, пов'язані зі здійсненням господарської діяльності, в тому числі і на адміністративні, які викають між органами державної влади та суб'єктами господарювання. Отже, завдяки регуляторним актам реалізується зміст державного регулювання, досягаються його цілі, вирішуються завдання. В кожному регуляторному акті як правовій формі державного регулювання в обов'язковому порядку відображаються дії держави в цілому чи конкретних її органів щодо забезпечення правового господарського порядку та економічної безпеки. Тому всі правові форми знаходять свій прояв у встановленні, зміні чи застосуванні норм права.

При цьому треба зазначити, що поняттям регуляторний акт охоплюються всі правові акти, котрі так чи інакше стосуються господарської діяльності. Тобто, регуляторні акти регулюють не тільки суто господарські правовідносини, але і адміністративні відносини, які виникають між державою, в особі державних інституцій та органів місцевого самоврядування, та суб'єктами господарювання.

Поняття господарські відносини визначено у ст.1 ГКУ [2]. Відповідно до нього, господарські відносини – це суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання (споживачами, органами державної влади

та органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності).

Отже, в сучасне господарське право закладена концепція, згідно з якою господарське законодавство окреслене лише суто господарськими відносинами (господарсько-виробничими, організаційно-господарськими, внутрішньогосподарськими) і не містить всіх нормативних актів (фінансового, адміністративного, трудового права тощо), які теж регулюють народне господарство. Тобто, господарські відносини окреслюються майновими та іншими відносинами, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності (господарсько-виробничими відносинами); відносинами, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю (організаційно-господарськими відносинами); відносинами, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносинами суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами (внутрішньогосподарськими відносинами). А, отже, до господарських відносин, згідно діючої концепції господарського права (ст.4 ГКУ), не відносяться:

- майнові та особисті немайнові відносини, що регулюються Цивільним кодексом України;
- земельні, гірничі, лісові та водні відносини, відносини щодо використання й охорони рослинного і тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря;
- трудові відносини;
- фінансові відносини за участю суб'єктів господарювання, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів;

- адміністративні та інші відносини управління за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання.

Таким чином, поняття регуляторне законодавство як сукупність регуляторних актів більш широке, ніж поняття господарське законодавство і містить правові акти, які регулюють і господарські, і адміністративні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням державно-управлінської діяльності у будь-якій сфері державного управління між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Тобто, регуляторні акти за масштабністю їхньої дії не обмежуються господарською сферою і сферою державного управління, пов'язаною з господарською діяльністю. У ряді випадків з їхньою допомогою регламентуються окремі сторони суспільних відносин, що становлять предмет інших галузей українського права, але які мають безпосереднє відношення до суб'єктів господарської діяльності. Найбільш це стосується фінансових, митних відносин, частково земельних відносин тощо, які мають адміністративний зміст і виникають між регуляторними чи іншими органами державної влади і суб'єктом господарювання.

Ще однією особливістю регуляторного акта є те, що, відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, він видається тільки регуляторним органом, під яким згідно ст.1 цього Закону розуміють Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадову особу будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до

законодавства ця особа має повноваження одноосібно приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації мають повноваження приймати регуляторні акти.

При цьому регуляторні акти видаються регуляторними органами лише у певній формі: у формі нормативно-правового акта (закон, указ, постанова, рішення тощо) чи іншого офіційного письмового документа (директивні листи, накази, інструкції тощо) та в межах їх компетенції. Однак, не всі державно-управлінські рішення щодо регулювання господарських відносин та адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання є регуляторними актами. Так, згідно ст.3 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, до регуляторних актів не належать:

- постанови Верховної Ради України;
- акти Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які мають ознаки регуляторного акта та спрямовані на виконання ним таких функцій: встановлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; визначення системи, порядку і форми платежів, у тому числі між банками; визначення напрямків розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення, координація та контроль за створенням електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; ведення Державного реєстру банків, здійснення ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законами випадках; здійснення сертифікації аудиторів, які проводитимуть аудиторську перевірку банків, тимчасових

адміністраторів та ліквідаторів банку; організація інкасації, перевезення банкнот, монет та інших цінностей, видання ліцензії на право інкасації, перевезення банкнот, монет та інших цінностей;

- акти Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та Національної служби посередництва і примирення;

- стандарти, кодекси усталеної практики, технічні умови, за винятком випадків, коли положення стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, прийнятих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених законом випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;

- санітарні норми, державні норми і правила у сфері містобудування, у тому числі державні будівельні норми, державні норми і правила пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавні, міжгалузеві, галузеві нормативні акти з питань пожежної безпеки, державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці, норми, правила і стандарти з ядерної та радіаційної безпеки, нормативні документи з метрології, затверджені центральними органами виконавчої влади, фармакопейні статті, Державної Фармакопеї України, технологічні регламенти виготовлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначених документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;

- акти, прийняті з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації;

- акти, що містять державну таємницю України;

- акти, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи;
- акти, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищестоящими по відношенню до органів, які приймають ці акти.

Таким чином, головні особливості регуляторного акта полягають у тому, що:

- по-перше, він приймається уповноваженими регуляторними органами, перелік яких чітко визначено в законодавстві України;
- по-друге, містить загальнообов'язкові правила поведінки у сфері господарської діяльності та державного регулювання господарювання;
- по-третє, приписи, що містяться у ньому, є виявленням державної волі;
- по-четверте, регуляторний акт містить нові норми права чи змінює, скасовує чинні норми права, спрямовані на правове регулювання господарських відносин та адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- по-п'яте, приймається із додержанням певної процедури, метою якої є забезпечення здійснення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності;
- по-шосте, має зовнішню форму у вигляді певного письмового документа: нормативно-правового акта (закон, указ, постанова тощо) чи офіційного документа певного органу державної влади або місцевого самоврядування (директивні листи, стандарти, технічні умови тощо);
- по-сьоме, регуляторний акт застосовується неодноразово;
- по-восьме, регуляторний акт є не персоніфікованим, адресується до невизначеного кола осіб – суб'єктів господарювання.

Тобто, регуляторні акти, у формі яких і здійснюється регуляторна діяльність органів виконавчої влади, – це належним чином прийняті

органами виконавчої влади відповідні рішення з питань регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між державними виконавчими органами та суб'єктами господарювання.

Аналіз регуляторних актів переконує, що застосування тих чи інших форм 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. Тому обов'язковою для регуляторного акта є вимога про те, що він може бути прийнятий лише уповноваженим регуляторним органом. При цьому регуляторний орган може здійснювати свою регуляторну діяльність лише в межах повноважень, наданих законом України. Закон перешкоджає довільному, суб'єктивному розумінню і застосуванню владних повноважень. Діяльність посадових осіб має свої легальні межі, окреслюючи в той же час для них сферу самостійних рішень. Кожний регуляторний орган в сфері виконавчої влади може прийняти регуляторний акт лише певної правової форми (постанова, наказ тощо). Регуляторний орган не може “вибирати” чи регулювати певні відносини постановою чи наказом. Законодавство України наділяє кожний регуляторний орган правом видавати лише один або кілька видів регуляторних актів.

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.

Форма регуляторного акта, насамперед, залежить від того, яку галузь регуляторної діяльності держави покликаний регулювати цей акт, яке значення для життя держави і суспільства ця діяльність має. Такими формами можуть виступати:

а) постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які є інструментами виконавчої влади і деталізують законодавство, вчасно в

межах наданої компетенції уточнюють деякі неточності. Такі постанови у більш мають технологічний характер і, дублюючи норми законів, деталізують їх. Наприклад, Постанова КМУ “Про затвердження порядку координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами” від 29 січня 1999 р.;

б) накази Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності і має право здійснювати координацію регуляторної діяльності органів державної влади. Наприклад, Наказ № 32 “Про затвердження положення про уповноваженого з питань підтримки підприємництва” від 17 листопада 1998 р.;

в) постанови, накази і інструкції міністерств, відомств та державних комітетів, які носять галузеву спрямованість. Наприклад, Наказ № 82 Державного департаменту з нагляду за охороною праці “Про затвердження порядку організації державного нагляду за охороною праці в системі Держнагляддохоронпраці” від 31 травня 1995 р., “Інструкція про порядок здійснення державного метрологічного нагляду за забезпеченням єдності вимірювань”, затверджена наказом № 315 Державного комітету України стандартизації, метрології та сертифікації від 17 травня 2000 р.;

г) розпорядження місцевих органів виконавчої влади.

Правова форма регуляторної діяльності у вигляді регуляторних актів органів виконавчої влади має доволі широке коло застосування у сфері державного регулювання господарської діяльності. Однак, хоч ці підзаконні акти і застосовуються з багатьох питань регулювання господарської діяльності, характерним для них є два моменти: по-перше, вказані нормативні акти можуть прийматися лише згідно з компетенцією відповідного органу, по-друге, вони ніколи не можуть виходити за межі закону, а тим більше суперечити йому. Так, наприклад, Кабінет Міністрів

України видає постанови і розпорядження тільки в межах своєї компетенції, визначеної Конституцією і законами України, актами Президента України.

Говорячи про регуляторні акти міністерств, відомств, інших органів управління, місцевих органів влади слід відмітити, що всі вони (накази, інструкції, рішення, розпорядження і т.п.) приймаються і видаються на підставі і для виконання не лише законів, але й указів Президента, постанов Кабінету Міністрів.

Відзначаючи тенденції розвитку правових форм регуляторної діяльності органів виконавчої влади, можна зазначити, що сьогодні одним з напрямків їх вдосконалення є забезпечення верховенства закону [191, 266]. Тому зараз досить актуальна в практиці регуляторної діяльності органів виконавчої влади постановка питання про необхідність переходу від підзаконного регулювання державно-регуляторних відносин до їх регулювання на рівні закону. Насправді, сьогодні регулювання відносин у сфері господарської діяльності переважно здійснюються на рівні не закону, а підзаконних актів, якими “обрастають” закони [162]. При цьому сам закон напрямки не діє, а відсилає до інших регуляторних актів підзаконного характеру, що знижує ефективність регуляторної діяльності держави.

Аналіз нинішньої нормативно-правової бази свідчить про неухильне поширення сфери державного регулювання господарських відносин за рахунок підзаконних актів, виданих, в першу чергу, виконавчою владою. Незважаючи на те, що нині збільшена питома вага законів, однак співвідношення між кількістю законів і підзаконних актів ще далеке до оптимального [329]. Багато істотних для суспільства питань регулюється підзаконними актами. Значна кількість потрібних законів взагалі відсутня, а у багатьох з них не досягається необхідна глибина регулювання суспільних відносин, що тягне за собою заповнення наявних прогалин підзаконними відомчими регуляторними актами.

Оскільки закони мають вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, то цілком зрозуміло, що саме ними повинні регулюватися

найважливіші питання суспільних відносин [252], в тому числі і в сфері господарської діяльності. Саме про це і свідчать норми Конституції України. Що стосується регуляторних органів виконавчої влади, то відповідно до ст.113 Конституції України, вони повинні діяти на підставі та на виконання вимог Конституції, законів України та актів Президента України. Саме у зв'язку з цим Кабінету Міністрів України надано право вирішувати тільки ті питання виконавчої діяльності, які не відносяться, згідно з Конституцією України або законами, до компетенції Президента і Верховної Ради.

Отже, регуляторна діяльність органів виконавчої влади є вторинним процесом. Тут, в основному у формі конкретизації, реалізується право, виражене в законах. Тобто, будучи вторинною (похідною) формою правовстановлення, регуляторні правові норми, створювані безпосередньо суб'єктами виконавчої влади, забезпечують дієвість конституційних і законодавчих правових норм. Тим самим вони є одним з істотних юридичних засобів, який надає цим нормам характеру реально “працюючих” правових установок, а також деталізує і конкретизує загальні правила поведінки, що містяться в них. Це відбувається тому, що зазвичай норми законів не мають прямої дії, являючи собою найбільш загальні правила поведінки принципового характеру, які абстрагуються від конкретних особливостей і умов їхнього практичного застосування (виконання). Тому на долю адміністративно-правових норм, створюваних суб'єктами виконавчої влади, падає основне навантаження щодо надання тим або іншим законодавчо закріпленим позиціям прямої дії [89, с.50].

Хоча, звичайно ж, життя, як і раніше, дає нам приклади того, як у підзаконних актах формулюються вихідні, первинні норми права, що не мають своєї основи в законах. Це виникає від незнання і грубого ігнорування положень закону, прагнення довільного його тлумачення. А в підсумку підзаконний акт набуває самодостатнього значення і неминуче “зміщує” закон убік. Адміністративне рішення виконавчого органу і посадової особи ніби замінює суспільне волевиявлення, імперативно виражене в законі.

Наприклад, у фінансовій сфері спостерігається особливо великий потік методико-роз'яснювальних документів. Одна з причин його збільшення полягає у складності для розуміння норм законів про податки, про бухгалтерський облік, що змушує органи податкової служби до роз'яснення їхніх положень. Друга причина полягає в прагненні цих органів розширити свою роль і навіть перевищити повноваження. Так, згідно з Указом Президента України від 26 серпня 1999 року “Про положення про Міністерство фінансів” [49], повноваження щодо вироблення податкової політики було передано від Державної податкової адміністрації до Міністерства фінансів. Мета такої зміни – в забезпеченні кращого узгодження бюджетної та податкової політики. Проте, відповідно до Указу Президента України від 13 липня 2000 року “Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України” [43], Державна податкова адміністрація знову одержала право, незалежно від уряду, вносити пропозиції щодо податкового законодавства без погодження з Міністерством фінансів; самостійно визначати порядок та частоту проведення перевірок фінансово-господарської діяльності, що суперечить Указу Президента України “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності” [41], який встановив перелік умов проведення перевірок та мотиви для недопущення представника контролюючого органу до проведення перевірки. Це є яскравим прикладом породження конфлікту інтересів: орган, який має лише контролювати виконання податкового законодавства, отримує можливість управляти суб'єктом господарської діяльності та самостійно визначати правила, за якими здійснює свою діяльність.

Така тенденція розвитку правових форм державного регулювання господарської діяльності за рахунок підзаконних нормативно-правових актів, виданих виконавчою владою, становить проблему пошуку правильного балансу між законом і підзаконним актом дуже актуальною.

Просування України на шляху формування правової держави значною мірою залежить від підвищення ролі закону, забезпечення його верховенства

у суспільстві і державі [261]. Для цього необхідні умови, які б не дозволяли надмірно розширювати сферу адміністративної підзаконної нормотворчості, але при цьому дозволяли цьому виду правовстановчої діяльності розвиватися у суворих межах законності та державної дисципліни. В цьому напрямку вже є позитивні зрушення. В Україні регуляторна діяльність поступово впорядковується шляхом деталізації окремих аспектів та порядку її здійснення актами вищої юридичної сили – законами України. Підтвердженням цього є прийнятий Верховною Радою Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16], мета якого – врегулювати порядок ініціювання, підготовки, аналізу, експертизи, прийняття, відстеження ефективності та перегляду регуляторних актів. Крім того, у Верховній Раді знаходяться проекти законів, метою яких, наприклад, є врегулювання державного контролю за господарською діяльністю тощо.

Проведення сьогодні всебічного відновлення законодавства — своєрідне очищення його від рутини, засміченості і відомчої урегульованості. Така реконструкція обумовлена необхідністю впровадження нових методів управління народним господарством, реформуванням державно-владних структур [319]. Поглиблення спеціалізації соціально-економічних процесів збільшує тло правових змін і сприяє прийняттю найважливіших законодавчих актів в галузях, що раніше не охоплювалися правовим впливом. Цінність закону починає підвищуватися прямо пропорційно його щирої ролі в житті суспільства і виводить тенденцію його верховенства на передній план серед інших напрямків [339, с.383].

2.3.3. Адміністративні договори

Третя форма регуляторної діяльності держави в сфері господарювання – адміністративний договір. Розвиток договірних відносин між державою та суб’єктами господарювання визначається глибокими перетвореннями відносин власності, скасуванням всеохоплюючого планового розподілу,

відмовою від системи адміністративних розпоряджень з формування умов договору тощо. Тому останнім часом перспективним напрямком розвитку правового забезпечення державного регулювання в сфері господарювання є використання в правотворчій та правозастосовчій діяльності регуляторних органів адміністративних договорів. Це підтверджується сучасною практикою державного регулювання, яка свідчить про наявність договірних елементів у взаємовідносинах влади та суб'єктів господарської діяльності. Горизонтальні публічно-господарські відносини набувають дедалі більшого поширення в умовах ринкової економіки. В результаті держава у регуляторній діяльності поряд з односторонніми діями (односторонніми регуляторними актами), використовує також договори – акти, засновані на взаємній згоді сторін, що беруть в них участь.

В науці адміністративного права тема адміністративних договорів є дискусійною. В першу чергу це стосується визначення ознак адміністративного договору, але всі дослідники зазначають, що адміністративний договір як форма адміністративно-управлінської діяльності має право на існування. Так, ще у 1917 р. О.І. Єлістратов писав: “Нині можливість адміністративних актів договірного характеру взагалі не заперечується. Центр ваги розбіжностей переноситься на питання про те, в якій мірі поняття договір може знайти своє застосування в адміністративному праві... Можливість публічно-правових договорів між різними установами і між громадянами, звичайно, так чи інакше визнається. Приклади таких договорів: угоди лікарняних кас із міськими і земськими громадськими управліннями про забезпечення учасникам кас лікарняного лікування, договір про наймання фабричних робітників, оскільки він нормується адміністративним правом і т.і.” [147, с.11]. У 1922 р. згаданий автор розрізняв, поряд з односторонніми, і багатосторонні (договірні) адміністративні акти, присвячуючи останнім цілий параграф у своїй праці “Нариси адміністративного права” (§ 15. Договірні засади в адміністративному праві) [149, с.93-95].

На думку російського вченого-правознавця Ю.А.Тихомирова [343, с.183-184], риси і умови цивільного договору можуть бути розповсюджені в цілому і на публічно-правовий договір, однак останній має ряд особливостей:

- суб'єктом договору завжди є учасник публічно-правових відносин, який володіє владними повноваженнями. Найбільш типовими суб'єктами публічно-правових договорів є держава, її органи, посадові особи, місцеве самоврядування, офіційні представники партій та інших громадських організацій, міжнародні організації;

- протилежна сторона в публічно-правовому договорі може мати інший статус, але вона завжди є носієм деяких владно-регулюючих функцій або виразником суспільних інтересів;

- публічно-правовий договір має особливий предмет: питання владарювання, управління або саморегуляції. З питань, що регулюються приватно-правовими договорами, деякі можуть стати предметом публічно-правових договорів, якщо їхнє значення переростає рамки локальних інтересів;

- сторони публічно-правових договорів беруть на себе своєрідні зобов'язання, обумовлюють специфічні способи їхнього забезпечення. Забезпеченість виконання зобов'язань державою і його органами, іншими суб'єктами різноманітна за своїми засобами: застосовуються міри організаційного, правового, економічного, платіжно-розрахункового характеру, можуть бути змінені режими виконання, встановлені особливі пріоритети. Договори містять норми-мети, норми-наміру, норми-координації, норми-застереження, норми-помірності.

Виходячи із зазначених специфічних ознак публічно-правових договорів, їхніх суб'єктів, змісту і відзначаючи, що договірні відносини у сфері публічного права виражають міру узгодження діяльності учасників у рамках публічно-правового впливу, Ю.А.Тихомиров [343, с.185-198] дає наступну класифікацію зазначених договорів: установчі договори; компетенційно-розмежовуючі угоди; угоди про делегування повноважень;

програмно-політичні договори про дружбу і співробітництво; функціонально-управлінські угоди; договори між державними і недержавними структурами; договори про цивільну згоду; міжнародні договори.

В.О. Юсупов адміністративний договір визначає як визначену актами адміністративного права угоду двох або більше суб'єктів, з яких один або всі обов'язково є органами державного управління або ж їхніми законними представниками. Ця угода спрямована на встановлення, зміну або припинення адміністративних прав та обов'язків у органів державного управління, суб'єктивних майнових або немайнових прав у громадян та їхніх громадських формувань [366, с.73].

Як зазначає О.О. Савотін, це визначення дещо обмежує роль адміністративного договору, бо під нього не підпадає нормативний адміністративний договір, до того ж немає згадки про рівність сторін [311]. Сам автор пропонує таке його визначення: адміністративний договір – це угода, що ґрунтується на нормах адміністративного права, яка розуміється як взаємний та узгоджений прояв волі сторін відносно єдиної мети між двома або більше формально рівними суб'єктами, котрий має своїм предметом здійснення управлінських або організаційних дій, у якому хоча б одна із сторін є органом державного управління або його законним представником [311]. Не заперечуючи загалом проти такого визначення, зазначимо деяку ускладненість запропонованої конструкції.

В.Л. Кобалевський, визначаючи публічно-правові договори, відносив їх до індивідуальних адміністративних актів. При цьому він писав: “їх (публічно-правові договори) не слід змішувати з такими відносинами, у яких волевиявлення іншої сторони є лише умовою дійсності адміністративного розпорядження, тобто одностороннього адміністративного акта. Такі акти отримали у літературі назву “актів умов” (*actes conditions*). Прикладом їх є акти призначення особи на посаду, необхідною умовою чинності яких є, зазвичай, виявлення згоди призначуваної особи тощо [172, с.166].

Хангельдієв Б.Б. визначає адміністративний договір як волюву координаційну угоду двох або кількох органів державного управління про здійснення у визначених часі і місці певного виду адміністративних дій. Це юридичний факт, що встановлює, змінює або припиняє адміністративні правовідносини.

Погоджуючись з автором в тому, що адміністративно-правовий договір є одним з юридичних фактів, що породжує, змінює або припиняє адміністративні правовідносини, необхідно заперечити проти звуження кола суб'єктів договору, серед яких названо лише органи державного управління.

В юридичній науці існують і інші думки, наприклад, що кожен договір містить у собі норми права особливого виду – локальні норми або мікронорми, тому всі види договорів є джерелами права. Найбільш послідовно цей підхід відстоює Т.В.Кашаніна, яка вважає, що “у процесі укладання угод утворюються норми, але норми індивідуальні, тобто такі, які стосуються певних і точно визначених суб'єктів і розраховані на них” [169, с.109]. Вона вказує на три рівні нормативності: загальнодержавний (на рівні держави); локальний (на рівні колективних суб'єктів права); індивідуальний (на рівні індивідів).

На наш погляд, засади теорії права не дають підстав визначати нормативним, наприклад, договір між громадянином і Державною службою охорони МВС про охорону його майна або контракт про прийом на державну службу. Вважаємо, що договори у сфері виконавчої влади можуть мати й індивідуальний характер, тобто можуть не містити норм права.

Найбільш виваженою вбачається позиція С.С.Алексєєва, яка допускає існування нормативних договорів поряд з індивідуальними [86, с.84-85].

Як зазначає російський дослідник А.В.Дьомін, “ідея виділення договорів нормативного характеру в наш час набуває подальшого розвитку, отримує нових прихильників”. Зазначена обставина пов'язана з відродженням і закріпленням позицій “школи природного права” [139]. Далі він стверджує, що “адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер,

пояснюючи це їхньою публічно-правовою природою і функціональним призначенням”.

Серед ознак нормативного договору А.В.Дьомін називає такі:

- їхньою правовою базою є Конституція і чинне законодавство. Ці договори виконують функцію заповнення прогалін у праві, доповнюючи і конкретизуючи чинне законодавство;

- в нормативному договорі однією з сторін виступає орган державної влади, при цьому чим більше місце в управлінській ієрархії посідає державний контрагент, тим вища юридична сила договору;

- нормативні договори укладаються в публічних інтересах, їхня цільова направленість – це досягнення загального блага;

- нормативні договори містять правила поведінки не стільки безпосередніх учасників договору, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів. Нормативний договір, таким чином, не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження;

- чисельність і невизначеність адресатів договірних норм;

- договірні норми завжди розраховані на тривалу дію і неодноразове застосування;

- існує сувора формальна процедура укладання нормативних договорів і спеціальний порядок вирішення спорів та конфліктів, пов'язаних з їх виконанням;

- неможливість в односторонньому порядку зміни або відмови від виконання договірних умов (форс-мажорні норми тут не застосовуються);

- на відміну від індивідуальних договорів, зміст якої є комерційною таємницею, для нормативного договору характерне його офіційне оприлюднення.

Загалом можна констатувати, що встановлені вище ознаки є типовими для нормативних договорів, які укладаються органами виконавчої влади.

Нормативно-обов'язковий характер адміністративно-правових договорів відзначає і Д.М.Бахрах. Він вказує, що є всі підстави вважати їх, поряд з адміністративними (односторонніми) актами, правовими актами виконавчої влади [100, с.184]. І це узгоджується з широким розумінням правових актів, що існувало у російській науці адміністративного права (О.І.Єлістратов). На наш погляд така позиція є виваженою.

В цілому, ми підтримуємо думку Ю.П. Битяка [108], що адміністративний договір – це правовий акт управління, який ухвалюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, може містити в собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер). Нормативні адміністративні договори є джерелами адміністративного права (у значенні зовнішньої форми права).

Адміністративні договори як форма регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання також можна поділити на нормативні та індивідуальні.

Нормативні договори – це адміністративні договори, які можуть бути укладені між органами виконавчої влади з об'єднаннями суб'єктів господарювання та підприємців. Ці договори містять у собі загальнообов'язкові правила поведінки, які охороняються державою, тобто мають нормативний характер і є джерелом права. Прикладом такого нормативного адміністративного договору у державному регулювання господарської діяльності є укладання Кабінетом Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади договорів з об'єднаннями профспілок, підприємців і промисловців.

Зокрема, 6 вересня 1999 р. між урядом і Конфедерацією роботодавців України та профспілковими об'єднаннями України було укладено Генеральну угоду на 1999-2000 рр. [129]. У розділі “Загальні положення” встановлено,

що Угода поширюється на всіх суб'єктів, незалежно від форми власності і господарювання, що свідчить про її нормативний характер. Мета прийняття Генеральної угоди – регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин та забезпечення конституційних прав і гарантій працівників і власників. Вона визначена як акт соціального партнерства, спрямований на досягнення злагоди у суспільстві.

Сторони об'єднали свої зусилля у таких напрямках: формування податкової політики щодо діяльності суб'єктів господарювання, яка б забезпечувала стабілізацію та розширення відтворення вітчизняного виробництва; сприяння прийняттю Податкового кодексу України, в якому б передбачалося зниження податкового тиску на товаровиробників; вжиття заходів щодо прийняття Верховною Радою України нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення ставки рефінансування Національним банком України; сприяння прийняттю Закону України про державну підтримку малого підприємництва, Програми структурної перебудови економіки України на період 1999-2005 рр.; вжиття заходів до збалансування попиту та пропозиції робочої сили, підвищення ефективності використання наявних робочих місць та створення системи нових робочих місць, збільшення мінімального розміру допомоги з безробіття та інших.

Найбільш розповсюдженою формою державного регулювання серед адміністративно-правових договорів є індивідуальний договір.

Сфери використання індивідуальних адміністративних договорів у регуляторній діяльності органів виконавчої влади можуть бути різноманітними. Наприклад, так звані договори про концесії публічної (державної) служби, за допомогою яких орган виконавчої влади й особливо місцева адміністрація делегують господарським товариствам і об'єднанням, а також особам, що займаються підприємницькою діяльністю, частину своїх функцій і повноважень по забезпеченню життєво важливих суспільних потреб і інтересів громадян, підтримкою порядку на відповідних територіях.

До адміністративних договорів також належать державні контракти органів виконавчої влади з підприємствами – постачальниками різних видів продукції, про надання останнім податкових пільг, переваг при одержанні кредитів, особливих бюджетних асигнувань.

Державний контракт – це договір, укладений державним замовником від імені держави з суб'єктом господарювання – виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін і регулюються їх господарські відносини (ст.13 ГКУ [2]).

Державні контракти мають особливий правовий режим регулювання у порівнянні з цивільно-правовими договорами. По-перше, державні контракти підпадають під дію публічно-правового регулювання, тобто регулюються окремими законами публічно-правового характеру, наприклад, Законами України “Про поставки продукції для державних потреб” [26], “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”[15], “Про державне оборонне замовлення” [7].

По-друге, при укладенні таких договорів органи виконавчої влади та місцевого самоврядування захищають публічні інтереси. Саме ця обставина пояснює появу особливого правового режиму державного контракту, що відрізняє його від договору за приватним правом, сторони якого націлені, насамперед, на отримання прибутку.

По-третє, предметом такого договору є державні потреби, метою яких є розв'язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади.

По-четверте, суб'єктами державного контракту є, насамперед, суб'єкти адміністративно-правових відносин, наділені державно-владними повноваженнями – органи державної виконавчої влади. Беручи участь у контракті, ці органи виступають як суб'єкти публічного права, їх статус визначається компетенцією. Право на укладення договору має бути

передбачене у правових нормах про компетенцію державного органу, бути частиною його спеціальної, а не загальної компетенції. Участь у такому договорі носія публічної влади також свідчить про наявність у предметі контракту публічних, суспільних, загальнодержавних інтересів.

По-п'яте, зміст державного контракту є досить специфічним. Цю специфіку зумовлює те, що права й обов'язки сторін-учасників мають заданий, спрямований, заздалегідь визначений характер, що залежить від компетенційних повноважень тієї чи іншої сторони.

По-шосте, такі договори мають “умови, що виходять за рамки загального права”. Такі умови, за визначенням Ж. Веделя, являють собою “пункти договору, що мають на меті наділення сторін правами або покладання на них обов'язків, інших за своєю природою, ніж ті, на прийняття яких може бути дана вільна згода будь-кого в рамках цивільних або торговельних законів, або це умови, що відрізняються за своєю природою від тих, котрі можуть бути записані в аналогічному цивільно-правовому договорі” [121, с.166]. До них можуть бути віднесені, наприклад, умови, що визнають за органами виконавчої влади право контролювати або керувати виконання державного контракту суб'єктом господарювання, застосовувати санкції у відношенні останнього, припиняти виконання договору, змінювати або анулювати його в односторонньому порядку. Наприклад, згідно ст. 2 Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” [26], контроль за виконанням поставок продукції для державних потреб здійснюють державні замовники та органи виконавчої влади, визначені у законі. Крім того, у цій статті зазначається, що за рішенням Кабінету Міністрів України державний замовник може вносити необхідні зміни до державного контракту або припиняти його дію згідно з чинним законодавством України.

Крім того, державний контракт має особливості і у питаннях правового регулювання порядку його укладення. Можна виділити три головні стадії

правового регулювання державного контракту: складання, виконання і припинення дії контракту.

На стадії складання контракту приймається рішення про укладення договору, вибираються учасники, відбувається узгодження позицій сторін договору.

Рішення про укладення контракту приймається компетентним органом. Так, основні показники оборонного замовлення щорічно формуються як пакет документів, що затверджуються Кабінетом Міністрів України і передбачають перелік державних замовників та виконавців, номенклатуру та кількість продукції, що поставляється (закуповується), обсяги робіт, послуг, їх вартість, і є підставою для укладення відповідних державних контрактів. Крім того, Кабінет Міністрів України визначає центральний орган виконавчої влади, на який покладається розроблення проекту основних показників оборонного замовлення, координація діяльності державних замовників і виконавців під час формування зазначеного проекту та виконання державних контрактів.

Щодо контрактів, не пов'язаних з державним оборонним замовленням, рішення приймається органом виконавчої влади – замовником: про проведення тендера на закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти. Згідно ст.8 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [15], це рішення повинно бути опубліковане у “Віснику державних закупівель” та в інших друкованих засобах масової інформації, визначених замовником, або у відповідних міжнародних виданнях. Процедура закупівлі не може здійснюватися до публікації оголошення про неї у “Віснику державних закупівель”, крім випадків застосування замовником у порядку, встановленому цим Законом, процедур торгів (тендера) з обмеженою участю, запиту цінових пропозицій (котирувань) та закупівлі в одного постачальника.

У питанні вибору учасника за контрактом законодавство України дотримується такого підходу. У тому випадку, коли закупівлі товарів, робіт і

послуг не відрізняються особливою суспільною важливістю і масштабом (вартість закупівлі не перевищує суму, еквівалентну 2 тисячам євро, а робіт - 100 тисячам євро), орган виконавчої влади, як правило, вирішує самостійно, який суб'єкт господарювання може їх виконати найкраще. В інших випадках органи виконавчої влади – замовники позбавлені права вибирати учасника за договором на власний розсуд; вони зобов'язані використовувати механізм конкуренції між кількома потенційними учасниками за контрактом. Така конкуренція, по-перше, забезпечує реалізацію контракту з найменшими витратами з метою економії державних фінансових ресурсів, по-друге, деякою мірою гарантує рівноправне положення суб'єктів господарювання – учасників процедури закупівлі.

Використання механізму конкуренції приводить до того, що пошук оптимального суб'єкта господарювання – сторони за контрактом виходить за межі України. Українське законодавство встановлює граничну суму договору, перевищення якої зобов'язує органи державної влади або місцевого самоврядування – замовників публікувати оголошення про заплановану закупівлю чи про проведення попередньої кваліфікації учасників у відповідних міжнародних виданнях чи міжнародній мережі електронного зв'язку. Відповідно до ст.8 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [15], очікувана вартість предмета закупівлі повинна перевищувати суму, еквівалентну: для товарів - 200 тисячам євро; для послуг - 300 тисячам євро; для робіт - 4 мільйонам євро.

Для вибору учасника за договором організуються торги (тендер), тобто здійснюється конкурентний відбір суб'єктів господарювання з метою визначення переможця торгів (тендера). Торги бувають двох видів: відкриті (у випадках, коли тендерні пропозиції мають право надавати всі заінтересовані учасники, запрошені замовником через публікації оголошення про тендер) та з обмеженою участю (при цьому тендерні пропозиції мають право надавати лише учасники, запрошені замовником взяти участь у процедурі закупівлі). Відповідно до ст. 18 Закону України “Про закупівлю

товарів, робіт і послуг за державні кошти” [15], процедури торгів з обмеженою участю можуть застосовуватися у разі, якщо: товари, роботи чи послуги через їх складний або спеціалізований характер можуть бути запропоновані обмеженою кількістю учасників; або закупівля товарів, робіт чи послуг у зв'язку з їх спеціальним призначенням становить державну таємницю.

При виборі учасника за договором замовник визначає переможця торгів із числа суб'єктів господарювання, тендерні пропозиції яких не були відхилені, на основі критеріїв і методики оцінки тендерних пропозицій, зазначених у тендерній документації. Такими критеріями оцінки можуть бути: найнижча ціна; строк поставки (виконання); якість та функціональні характеристики, екологічна чистота; післяпродажне обслуговування; умови розрахунків; експлуатаційні витрати; передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, послуг, що пропонуються учасником.

Державний контракт відрізняється від цивільно-правових договорів ще й тим, що він або окремі його положення не можуть бути визнані конфіденційними, більше того, необхідною умовою чинності є опублікування результатів проведення тендера. Так, згідно із ст. 29 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [15], протягом семи календарних днів після укладення договору замовник надсилає для публікації у “Віснику державних закупівель” оголошення про результати відкритих торгів, двоступеневих торгів і торгів з обмеженою участю згідно з формою, встановленою уповноваженим органом.

Етап узгодження позицій сторін договору відбувається під час формування тендерної документації та подання учасником тендерних пропозицій. Тобто, положення контракту стають визначеними ще до початку тендера. Факт подачі суб'єктом господарювання тендерних пропозицій для

участі у тендері є його згодою з положеннями майбутнього контракту, зазначеними у тендерній документації. Тому і процедура укладення контракту не передбачає переговорів сторін – умови майбутнього договору вже сформульовані до початку проведення конкурсу. Тобто, автономія волі сторін державного контракту не має характеру абсолютного принципу, як у приватному праві. Більше того, у деяких випадках укладення державних контрактів є не тільки і не стільки правом, а й обов'язком відповідних суб'єктів господарювання, наприклад, для виконавців державного замовлення, заснованих повністю або частково на державній власності (державних підприємств, установ та організацій, акціонерних товариств, у статутному фонді яких контрольний пакет акцій належить державі, орендних підприємств, заснованих на державній власності), а також для суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності – монополістів на відповідному ринку продукції, державні замовлення на поставку продукції є обов'язковими, якщо виконання державного замовлення не спричиняє збитків зазначеним виконавцям державного замовлення (ст. 2 Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” [26]).

Державний контракт укладається тільки в письмовій формі та відповідно до положень Цивільного кодексу України. Він набирає чинності з дня підписання органом виконавчої влади – замовником та суб'єктом господарювання – переможцем процедури закупівлі. Укладений договір може вважатися недійсним, якщо: замовник не дотримався вимог акцептування та укладення договору або договір було укладено в період призупинення процедури закупівлі в разі подання скарги замовнику або уповноваженому органу.

Після того, як державний контракт складений, починається його виконання, що передбачає реалізацію сторонами контракту встановлених прав і обов'язків. Саме на стадії виконання найбільш чітко виявляється відмінність державного контракту від цивільно-правового договору. Державний орган має деякі виняткові повноваження, яких не має інша

сторона за договором. Пояснюючи правомірність таких особливих повноважень, законодавець виходив з того, що будь-який державний контракт націлений, насамперед, на задоволення конкретних суспільних інтересів, а додаткові повноваження необхідні державному органу для того, щоб не дозволити суб'єкту господарювання – стороні за договором діяти винятково у власних інтересах, всупереч інтересам суспільним.

Такі повноваження дозволяють органу державної влади або місцевого самоврядування починати односторонні дії стосовно іншої сторони договору протягом усього терміну виконання державного контракту. Право державного органу як сторони контракту застосовувати односторонні дії являє собою одне з найбільш істотних відмінностей державного контракту від цивільно-правового договору. Як відомо, цивільно-правовий договір не надає привілеїв будь-якій із сторін відповідно до принципу юридичної рівності сторін такого договору.

До “особливих повноважень” органу виконавчої влади як сторони контракту відносяться:

а) право контролю за виконанням договору (відповідно до ст. 2 Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” [26], контроль за виконанням поставок продукції для державних потреб здійснюють державні замовники та органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації);

б) право одностороннього застосування санкцій у відношенні до суб'єкта господарювання, що не виконав або погано виконав свої зобов'язання за контрактом (наприклад, згідно із ст. 4 Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” [26], у разі необґрунтованої відмови виконавця державного замовлення від укладення державного контракту на поставку продукції для державних потреб у випадках, коли обов'язковість його укладення встановлена законом та наявності технічних

можливостей його виконання, виконавець сплачує державному замовнику штраф у розмірі вартості державного контракту);

в) право одностороннього внесення змін у контракт, якщо вони необхідні для ефективного задоволення суспільних потреб. Це право дуже дисонує з основними принципами договірного права, а тому використовується на практиці з дотриманням твердих меж, встановлених законодавством України. Так, згідно із ст. 2 Закону України “Про поставки продукції для державних потреб”[26], за рішенням Кабінету Міністрів України державний замовник може вносити необхідні зміни до державного контракту або припиняти його дію згідно з чинним законодавством України;

г) право на одностороннє розірвання державного контракту (наприклад, відповідно до ст. 6 Закону України “Про державне оборонне замовлення”[7], рішення про припинення (скорочення) розробок і виробництва озброєнь, військової та спеціальної техніки, іншого військового майна приймається Кабінетом Міністрів України з відшкодуванням суб’єкту господарювання – виконавцю завданих збитків, включаючи очікуваний і неодержаний прибуток).

Таким чином, сторони за державним контрактом повинні виконувати як обов'язки, пов'язані з реалізацією державним органом своїх особливих повноважень, так і обов'язки, що безпосередньо впливають з положень державного контракту.

В окремих випадках суб’єкт господарювання – сторона за державним контрактом може наділятися в публічних інтересах деякими привілеями. Так, з метою економічного стимулювання виконання державних замовлень суб’єктам господарювання – виконавцям можуть надаватися пільги щодо податку на прибуток, цільові дотації і субсидії, кредити на пільгових умовах, валютні кошти, митні та інші пільги. Для підприємств, організацій – постачальників найважливіших видів матеріально-технічних ресурсів у разі необхідності можуть встановлюватися спеціальні квоти (державне бронювання) на обов'язковий продаж цих ресурсів виконавцям державних

замовлень, що мають стратегічне значення, пов'язані з підтриманням необхідного рівня обороноздатності країни та її безпеки.

Враховуючи вищенаведене, можна визначити державний контракт як угоду, укладену на підставі адміністративно-правових норм між формально рівними суб'єктами, одним з яких обов'язково є орган виконавчої влади, а другим – суб'єкт господарювання, з метою задоволення суспільно необхідних потреб і яка має спеціальний правовий режим укладення. При цьому рівень диспозитивності, тобто свобода розсуду сторін при укладенні державного контракту обирати той чи інший варіант поведінки, є набагато нижчим, ніж у приватному праві. Договірна діяльність під час державного замовлення є більш регламентованою, формалізованою і навіть стандартизованою.

Загалом, проаналізувавши всі правові форми державного регулювання господарської діяльності органами виконавчої влади, можна зробити такі висновки. Перехід до побудови ринкових відносин потребує вдосконалення державного регулювання в сфері господарювання, у тому числі й через оновлення існуючих форм регуляторної діяльності держави, приведення їх 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. Разом з тим конче потрібно досягти повноти оновленого законодавства щодо адміністративно-правового регулювання відносин в сфері господарської діяльності та його внутрішньої узгодженості. Тривале відставання адміністративно-господарського законодавства, наявність у ньому прогалин та застарілих норм, особливо у галузі регулювання суспільних відносин суб'єктів господарювання з органами виконавчої влади, породжують розвиток підзаконної нормотворчості, що робить нереальною провідну роль закону і в підсумку вносить нестабільність у господарські відносини, уповільнює їх прогресивний розвиток.

Саме тому перед державною регуляторною політикою в сфері господарської діяльності було поставлене завдання поступової відмови від підзаконної нормотворчості, що сприятиме стабільності законодавства, без якої воно не може існувати як постійна система регулювання суспільних відносин, в тому числі у сфері господарювання. Отже, стабільність правової бази у державі є своєрідною правовою гарантією правильності обраного державою курсу ринкових перетворень та розвитку підприємництва, перспективності регламентованих відносин в сфері господарської діяльності.

На підставі викладеного у другому розділі можна зробити такі висновки.

Регуляторна діяльність органів виконавчої влади є об'єктом адміністративно-правового регулювання, що підтверджується існуванням нормативно-правових актів, які визначають принципи її здійснення, повноваження регуляторних органів, методи та форми регулювання господарської діяльності з боку виконавчих органів держави. Закріплення в правових нормах найважливіших правил, за якими органами виконавчої влади організується і здійснюється регуляторна діяльність, визначає адміністративно-правову природу державного регулювання.

Згідно з діючим законодавством України, органи виконавчої влади повинні здійснювати регуляторну діяльність відповідно до конституційних принципів (законності, демократизму, гласності), а також принципів державної регуляторної політики, визначених у Законі України “Про основні засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості регуляторної діяльності та врахування громадської думки під час прийняття регуляторних рішень). Ці принципи є основою предметної і раціональної організації регулювання господарської діяльності з боку органів виконавчої влади. Впровадження регуляторної діяльності відповідно до цих

принципів дає змогу послідовно, комплексно й системно здійснювати органами виконавчої влади державне регулювання господарської діяльності.

Головна роль правової регламентації методів державного регулювання полягає в тому, щоб показати, яким чином органи виконавчої влади досягають поставленої перед ними цілі та виконують функції державного регулювання в сфері господарювання. Відповідно до діючого законодавства України, органи виконавчої влади під час здійснення регулювання в сфері господарювання використовують як загальні методи державного управління (переконання та примус), так і спеціальні засоби державного регулювання.

Спеціальні методи державного регулювання являють собою методи, які використовуються лише у регуляторній діяльності органів державної влади у сфері господарювання. Класифікацію спеціальних методів державного регулювання здійснено з використанням ознак, зокрема, враховано всі обставини пов'язані з регламентацією правових та фактичних підстав, умов, порядку і кінцевої мети застосування цих методів. Відповідно до цього спеціальні методи державного регулювання господарської діяльності поділено на три групи: методи забезпечення соціальної спрямованості економіки; методи забезпечення економічної безпеки суспільства і держави; методи стимулювання суспільно-важливих видів господарської діяльності.

До першої групи методів належать засоби регуляторного впливу, за допомогою яких реалізується принцип соціальної держави в сфері господарської діяльності 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, головна мета яких – врахування соціальних питань при здійсненні господарської діяльності.

За допомогою другої групи методів впроваджуються правові гарантії економічної безпеки. Цієї мети органи виконавчої влади можуть досягти

шляхом застосування таких засобів регуляторного впливу: ліцензування, патентування, квотування господарської діяльності.

Група методів стимулювання суспільно-важливих видів господарської діяльності включає метод пілг (інвестиційних, податкових тощо) та метод фінансової підтримки (дотації, компенсації, цільові інновації, субсидії). Метою цих методів є формування сприятливих умов для розвитку господарської діяльності.

Спеціальні 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.

Методи регуляторної діяльності реалізуються в конкретних діях органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що знаходять зовнішнє вираження у певних формах державного регулювання господарських відносин у сфері виконавчої влади. На підставі аналізу правового забезпечення регуляторної діяльності та її практичного здійснення виявлено три головні форми державного регулювання в сфері виконавчої влади: прогнозування та програмування, регуляторний акт, адміністративний договір. При цьому доведено, що соціально-економічне прогнозування, щорічна розробка Кабінетом Міністрів України державної програми економічного та соціального розвитку України повинна стати провідною формою державного регулювання господарської діяльності, головна 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.

Державна програма відіграє 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 у діюче законодавство. У правовому призначенні державної програми полягає і 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.

Регуляторний акт як друга форма регуляторної діяльності органів виконавчої влади, являє собою належним чином прийняте органами виконавчої влади відповідне рішення з питань регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між державними виконавчими органами та суб'єктами господарювання. В результаті дослідження надано авторську класифікацію регуляторних актів органів виконавчої влади залежно від їх юридичної природи. Відповідно до цього регуляторні акти органів виконавчої влади поділено на три групи: 1) акти вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України; 2) акти центральних органів виконавчої влади; 3) акти місцевих органів виконавчої влади. Аналіз регуляторного акту як правової форми державного регулювання дозволив зробити висновок, що вона є вторинною (похідною) формою правовстановлення, бо регуляторні акти, створювані безпосередньо

суб'єктами виконавчої влади, забезпечують дієвість конституційних і законодавчих правових норм. Застосування цієї форми регуляторної діяльності не носить довільного характеру, а детермінується сповна змістом та характером суспільних відносин, що регулюються ними.

Розвиток договірних відносин між державою та суб'єктами господарювання визначається глибокими перетвореннями відносин власності, скасуванням всеохоплюючого планового розподілу, відмовою від системи адміністративних розпоряджень у сфері господарювання з формуванням умов договору тощо. В розділі обгрунтовано поділ адміністративних договорів на нормативні та індивідуальні. Нормативні договори – це адміністративні договори, які можуть бути укладені між органами виконавчої влади з об'єднаннями суб'єктів господарювання та підприємців. Індивідуальний договір визначено як угоду, яка укладається на підставі адміністративно-правових норм між суб'єктами, одним з яких обов'язково є орган виконавчої влади, а другий – 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. 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.

Загальним висновком є те, що розбудова демократичної держави з соціально орієнтованою ринковою економікою потребує вдосконалення державного регулювання в сфері господарювання, у тому числі й через оновлення існуючих методів та 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.

Основні наукові результати другого розділу опубліковані в працях [192, 195, 199, 198, 201, 202, 206, 205, 208, 209, 212, 215, 217, 218, 219, 257, 296].

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

3.1. Концепція регуляторної реформи – програма вдосконалення державного регулювання в сфері господарської діяльності в Україні

Необхідність здійснення регуляторної реформи в Україні обумовлюється тим, що уживані останнім часом окремі неузгоджені між собою спроби підвищити рівень підприємницької активності громадян і пристосувати існуючу систему державного регулювання до потреб здійснення необхідних економічних перетворень виявилися малоефективними. Про це переконливо свідчить загострення кризових процесів в економіці України, які не в останню чергу є закономірним наслідком кризи державного регулювання господарських відносин [231].

Як вже зазначалося, державне регулювання є необхідною функцією держави в умовах ринкової економіки. Нинішнє головне завдання української держави щодо здійснення цієї функції полягає в обов'язкових змінах форм і методів діяльності держави в економіці, що диктується умовами суспільного розвитку. Потреби в таких змінах найбільш голосно заявляють про себе у кризові періоди, коли системи державного управління не можуть забезпечити ефективність регуляторного впливу на господарську діяльність в країні, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин.

У близькому до цього стані перебуває регуляторна діяльність державних органів у сфері господарських відносин. Однією з її слабких моментів є те, що вона еkleктично 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.

“Конфліктуючи” між собою, вони роблять управлінську систему внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою та важкодоступною [181, с.40].

Зарубіжні експерти закидають, що в українському суспільстві відсутня демократична дискусія, в результаті якої приймалися б розумні прозорі управлінські рішення. Тож не дивно, що державні службовці подекуди сприймають свою посаду як даровану “царською милістю” вотчину [274].

Наслідком цього є гіпертрофічний розвиток функцій, процедур і, відповідно, організаційних структур держави, пов'язаних з регулюванням та контролем діяльності суб'єктів господарювання, що завдає шкоди суспільству і державі: призводить до необґрунтованого зростання витрат у суб'єктів господарської діяльності, витісняє бізнес у тіньову сферу, створює середовище, несприятливе для інвестування [229].

Отже, система державного регулювання господарської діяльності виявилася не пристосованою до нових соціально-економічних умов і, врешті-решт, стала не тільки суттєвою перешкодою на шляху ринкових перетворень, зокрема, розвитку підприємницької діяльності, а й причиною розвитку тіньового бізнесу. Органи державної влади часто підміняють ринкові механізми саморегулювання прямим й волюнтаристським втручанням, вперто мотивуючи це недосконалістю ринкових відносин у перехідний період. Стара й інертна командно-адміністративна система державного регулювання економічних процесів стала фундаментальною перешкодою на шляху українських реформ [78, с.4].

Система державного управління українським суспільством на всіх його рівнях може бути приведена у відповідність з об'єктивною економічною необхідністю лише в результаті суттєвих змін як в матеріальних і духовних умовах функціонування народного господарства України, так і в кардинальних перетворень його структури, успадкованої від колишньої економічної системи СРСР. Відомо, що ця структура була зорієнтована головним чином не на задоволення економічних і соціальних потреб українського народу, а на безпосереднє обслуговування економічних,

політичних, військових та соціальних потреб усього Союзу РСР. Без подолання об'єктивних причин системної кризи в країні, в тому числі і кризи державного управління, що криються, насамперед, усередині, власне соціально-економічної сфери, неможливий перехід до соціально-орієнтованої змішаної економіки, сформованої на принципах економічної багатоманітності, демократизації власності, на новому способі економічного і управлінського мислення, нових моделях управління [305, с.95].

Аналіз ходу реформування економіки України протягом 90-х років ХХ ст. дає 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.

З моменту відновлення своєї незалежності у 1991р. Україна прагне побудувати ефективну ринкову економіку, інтегровану у світові економічні процеси, створити підґрунтя для економічного зростання та забезпечити добробут українських громадян. Водночас докладаються зусилля до розбудови інституцій громадянського суспільства, які б забезпечили їх паритет у відносинах з органами влади та гарантували б додержання прав людини і громадянина з боку держави [256, 335]. Однак, незважаючи на значні досягнення на ниві ринкових реформ, в Україні залишається гострим питання розвитку підприємництва (особливо малого та середнього), яке є основою середнього класу, а, отже, й громадського суспільства. Залишається незначним і обсяг інвестицій в економіку України, а останнім часом навіть спостерігається їх відтік з України [303].

В Україні середовище функціонування підприємництва далеко не повною мірою відповідає вимогам ринкової економіки і є несприятливим для його успішного розвитку [262].

Основними чинниками, які заважають розвитку підприємництва, є [22]:

- відсутність чітко сформульованої через систему правових актів державної політики у сфері підтримки малого підприємництва;
- збільшення адміністративних бар'єрів (реєстрація, ліцензування, сертифікація, системи контролю і дозвільної практики, регулювання орендних відносин тощо);
- відсутність реальних та дійових механізмів фінансово-кредитної підтримки;
- надмірний податковий тиск і обтяжлива система звітності;
- непевність підприємців у стабільності умов ведення бізнесу;
- надмірне втручання органів державної влади в діяльність суб'єктів господарювання.

Наведені чинники фактично відображають результати опитувань представників суб'єктів господарювання, які були проведені фахівцями Міжнародної фінансової корпорації (МФК) [367, с.3] у 1999 році. За результатами цих опитувань основними перешкодами підприємницької діяльності були:

- високі ставки податку – на думку 83% опитаних;
- велика кількість податків – 68%;
- низький попит на продукцію – 46%;
- часті зміни у формах звітності – 39%;
- велика кількість ліцензованих видів діяльності – 38%;
- перевірки державними органами – 38%;
- складність отримання кредиту – 36%.

У 2001 році, за даними Міжнародної фінансової корпорації (МФК) [347, с.16], українські підприємці зазначають загальне зменшення перешкод для розвитку бізнесу. Більшість регуляторних процедур сприймалися менш проблемними у 2001 р. порівняно з 2000 р., крім проведення перевірок державними органами. Незважаючи на це, суб'єкти господарювання, як і раніше, вважають великою проблемою нестабільне регулятивне середовище.

Керівник середньостатистичного українського підприємства витрачає приблизно один робочий день на тиждень на вирішення питань, пов'язаних з державним регулюванням [347, с.18].

Така ж ситуація збереглася і у 2002, 2003 рр. За підрахунками Спілки кооператорів та підприємців України, право перевіряти підприємців на сьогодні має 31 орган, 18 з них можуть безпосередньо накладати стягнення. Підприємства сплачують 25 загальнодержавних та 15 місцевих податків. Це обумовлює досить значний регуляторний тиск на суб'єктів господарювання та адміністративні перешкоди у сфері підприємництва, а саме: потребу в отриманні великої кількості дозволів та погоджень, значну кількість та тривалість перевірок, недосконалість процедур сертифікації та реєстрації тощо [246, с.36].

Серед основних регуляторних перешкод для функціонування суб'єктів підприємництва фахівці виділяють [146, с.88]:

- значну кількість та тривалість перевірок підприємств. При цьому слід зазначити, що значних збитків суб'єктам господарювання завдає корумпованість перевіряючих органів. Останнім часом вдалося дещо зменшити тиск на підприємства. Зокрема, у першій половині 2001 р. середня кількість перевірок суб'єктів господарювання зменшилася до 2 (проти 12,7 у 1999 р.), а їхня середня тривалість – до 2,8 дня (проти 5-6 у 1999-2000 рр.). Проте, трапляються випадки, коли деякі з підприємств перевірялися по декілька разів на тиждень;

- непрозорість державної політики та відсутність законодавчо встановленої відповідальності контролюючих органів у разі здійснення ними правопорушень та завдання збитків чи недоотримання внаслідок цих дій доходів підприємствами;

- значні перешкоди при започаткуванні та здійсненні господарської діяльності: невиправдано ускладнена процедура державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, наявність необхідності отримання значної кількості дозволів, погоджень, ліцензій. Затрати часу та коштів на

отримання цих адміністративних послуг є значними для підприємців. Навіть в регіонах, де, за даними опитувань, ці питання вирішуються більш швидко, на думку дослідників МФК є вагомими підстави вважати, що працює неофіційна система “доплати за швидкість”;

- складність та об'ємність державної статистичної, бухгалтерської та податкової звітності.

Все це свідчить про серйозні недоліки у системі державного регулювання в Україні. Причиною цього є ціла низка факторів: нечіткість законодавства, відсутність цілісної законодавчої бази регулювання, брак інформації та загальна складність процедур, яка часто призводить до припинення діяльності, або впровадженню нових видів [243].

Сьогодні підприємницька діяльність в Україні регламентується 32 законами, прийнятими Верховною Радою України, 22 постановами Кабінету Міністрів та 14 указами Президента. І лише упродовж 1997 – 2000 рр. до цих законодавчих актів було внесено близько 1000 змін та доповнень, які дуже суперечили уже діючим нормам або зовсім їх перекреслювали [297]. Звісно, така кількість законів, законодавчих актів, часті зміни концептуальних підходів у правовому регулюванні аспектів державної політики в сфері економіки, надмірний динамізм нормативної бази, відсутність її структурованості, суперечність щодо змісту актів різного рівня юридичного значення, що регулюють однакове коло відносин, наявність прогалів у правовому регулюванні аж ніяк не сприяють нормальному розвитку підприємництва і вносять плутанину та всіляко дезорганізують цей процес [167]. За даними опитування підприємств, яке проводив Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, майже 90% респондентів думають, що законодавство є суперечливим та непередбачуваним (відповідно, 90,2% у 1999 р. та 86,8% у 2002 р.), і не відзначається істотним прогресом [171].

У сукупності ці та інші фактори свідчать, що необхідність регуляторної реформи в Україні була обумовлена перехідними процесами в економіці.

Потреба в реформі державного управління об'єктивно виникла в процесі переходу від командно-адміністративної системи до ринкової економіки. В адміністративно-командній системі держава була власником, який через власну адміністративну систему здійснював пряме управління економікою. Вся управлінська система і процедури її діяльності були розраховані саме на таку функцію. Під час трансформації суспільства розпочався процес переходу до ринкової економіки і першим етапом цього переходу стала загальна лібералізація суспільного та економічного життя – приватизація державної власності, поява підприємницької (самостійної, на власний ризик, а тому незалежної) діяльності, загальна лібералізація ціноутворення тощо. Ці процеси супроводжувалися змінами як в ролі адміністративної системи, так і в самій системі органів виконавчої влади. Об'єктивно розпочався процес відмови від концепції суцільного та прямого державного управління, яка почала суперечити новим економічним умовам і Конституції України. Також розпочався перегляд відповідних державних функцій. Але цей процес відмови від суцільного та прямого державного управління відбувається досить складно як з точки зору формування нових завдань та функцій цієї системи, так, нарешті, і докорінних змін в самій системі органів державної влади [301, с.9-10].

Й досі в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною. Вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [315].

Більшість авторів, які в різний час у своїх роботах досліджували проблему побудови нової демократичної системи державного управління в Україні та її взаємовідносин з громадянським суспільством, зі становленням та розвитком ринкової економіки, в основному, однаково її оцінюють.

Так, В.Б. Авер'янов підкреслює необхідність поступового формування раціонального механізму державного управління, який би дав змогу значно зміцнити та підвищити ефективність реалізації виконавчої влади, поглибити її взаємодію з місцевим самоврядуванням. Він зазначає, що цей механізм має більш активно впливати на хід та наслідки проведення інших радикальних перетворень у нашому суспільстві – насамперед економічної реформи – особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми державного регулювання, управління і контролю [77, с.45].

А.С.Васильєв зазначає, що вкрай важливо визначити сутність і межі адміністративно-правового регулювання нових відносин, що складаються в недержавних секторах економіки. Мова тут може йти не про примусовий вплив, а про державне управління за допомогою використання різних стимулів, правильного підбору і розміщення кадрів органів виконавчої влади, налагодження систематичного ефективного контролю за їх діяльністю [117, с.64].

В.К.Колпаков наголошує на обов'язковості змін форм і методів державно-управлінської діяльності. На його думку, потреби в таких змінах диктуються умовами суспільного розвитку і найбільш голосно заявляють про себе у кризові періоди, коли системи державного управління не можуть забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин [181, с.40].

О.П.Рябченко, підсумовуючи результати дослідження впливу економіки на управлінську діяльність держави, у своїй монографії вказує: “Проблема взаємовідносин економіки та державного управління і навпаки не зводиться до вирішення проблем співвідношення приватного та державного секторів економіки, поєднання державних та ринкових важелів впливу тощо. Ефективний ринок є результатом правового регулювання, державної політики. Роль держави в економічному розвитку, у свою чергу, залежить від стратегії реформування, визначеної політичними силами, стану економічного розвитку” [309, с.79].

Наведене засвідчує, що розвиток підприємницької діяльності значною мірою залежить від наявної системи державного управління, форм і методів державного регулювання економіки. Тому побудова ринкової системи господарювання за своїм цільовим спрямуванням повинна забезпечувати умови для ефективного, суспільно-продуктивного підприємництва. Для цього необхідно, щоб система державного регулювання господарської діяльності відповідала принципам ринкової економіки.

Підприємництво є об'єктивним напрямком господарської діяльності людей в умовах ринкової економіки. Воно сприяє невпинному економічному розвитку і швидкому зростанню добробуту в суспільстві. Однак гармонійний розвиток підприємництва в Україні, на нашу думку, гальмується відсутністю чіткого визначення межі втручання держави у приватні відносини та ролі органів державної влади в сфері господарської діяльності.

Проблема успішного розвитку підприємництва шляхом вдосконалення системи державного регулювання в сфері господарювання ще не привернули до себе належної уваги з боку фахівців адміністративного права України, хоча колосальні зміни, що сталися в економічній сфері країни, потребують нових наукових розробок з метою вдосконалення не лише законодавства, а й державних інституцій.

Реалізація пріоритетів у напрямку ринкової економіки передбачає суттєву зміну в роботі державного апарату, встановлює тісний зв'язок між адміністративною і регуляторною реформами, розвитком громадського суспільства та підприємництва. Обидві реформи спрямовані на вирішення актуальних завдань українського суспільства, близьких за своїм змістом: адміністративна реформа – на створення оптимальної системи державного управління відповідно до потреб суспільства; регуляторна реформа – досягнення оптимального державного регулювання господарської діяльності. Саме завдяки паралельному впровадженню обох реформ можуть бути досягнуті цілі регуляторної діяльності за умови дотримання доцільності,

достатності та відповідності державного регулювання в сфері господарювання вимогам ринкових відносин.

Реформи у сфері державного управління (адміністративна реформа) та державного регулювання господарської діяльності (регуляторна реформа) повинні розглядатися через призму створення конкурентного середовища, сприятливих суспільних умов для найбільш повного забезпечення економічних прав і свобод людини. Йдеться про права і свободи громадян на володіння засобами виробництва, землею, вільного і без перешкод виходу на внутрішні та зовнішні товарні і валютні ринки та залишати їх і бути при цьому дієво, а не декларативно, захищеними законом. Належить досягти стану, коли корисний розвиток підприємницьких структур, більшості внутрішніх товарних та інших ринків буде здійснюватися не під впливом владного тиску з боку держави – її вищих інститутів управління, - а на основі принципу достатньої необхідності та саморегулювання їх, як великих економічних систем, коли державна влада буде слугувати інтересам суспільства, людини, а не навпаки [297].

Згідно з Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 року “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”, за допомогою адміністративної реформи в Україні має бути поетапно створена така система державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, а також дасть їй змогу стати впливовим чинником у Європі та світі. Її метою є й формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а основним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, побудованою на наукових принципах, прозорою і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [44].

Отже, мова йде про переосмислення принципів науково-методологічних засад державного управління в усіх сферах суспільства, в тому числі й у взаємовідносинах держави та суб'єктів господарювання, про якісно нову роль держави в соціально-економічному процесі, яка б сприяла розвитку економіки і задоволенню потреб населення, про ефективне використання адміністративного законодавства щодо регулювання взаємовідносин між державою і громадянами як основи правового супроводу самої адміністративної реформи.

Необхідно зазначити, що, безумовно, питання реформування системи державного управління в залежності від об'єктів (державної чи приватної власності) повинні врегульовуватися різними шляхами. При регулюванні підприємницьких відносин, безперечно, повинні враховуватися основні принципи ринкової економіки: недоторканність приватної власності і економічна свобода суб'єктів ринку. Саме захист права власності і забезпечення економічної свободи є основними завданнями правової держави, складовою економічного устрою, що базується на відповідних правових нормах. Однак, безмірна свобода дій окремої людини повинна обмежуватися тоді, коли порушуються свободи інших людей, конституційного ладу чи моралі, і мати своє відображення у правових нормах. Виходячи з цього, на нашу думку, адміністративно-правові норми щодо державного регулювання підприємницької діяльності повинні встановити такі відносини між підприємцем та державою, які були б спрямовані на забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Право власності, право на підприємницьку діяльність належать до основних прав людини у демократичному суспільстві, орієнтованому на ринкову економіку. Тому адміністративне право країн з ринковою економікою розвивається і вдосконалюється на підставі визнання пріоритету якоїсь однієї форми власності (як правило, приватної), що є економічною основою держави. Сьогодні в Україні не в усіх законодавчих актах достатньо чітко визначена правова фіксація прав власності відповідно до Конституції

України, що і призводить до надмірного контролю з боку політиків та державної бюрократії, а це, в свою чергу, породжує корупцію. Тому, найважливішим напрямком проведення адміністративної та регуляторної реформ є радикальне оновлення адміністративного законодавства згідно з Конституцією України. На нашу думку, адміністративне право України повинне ґрунтуватися на відповідному рівні виробництва і продуктивності праці, що забезпечують ринок необхідною вітчизняною товарною масою; на стабільному, а не мобільному законодавстві; на високому рівні правової свідомості та культури народу, насамперед, державних службовців.

Засади реформування центральних органів виконавчої влади передбачають мінімізацію втручання держави в діяльність суб'єктів підприємництва, а також збереження за ними достатніх важелів управління процесами, які потребують державного втручання. При цьому втручання держави у підприємницьку діяльність, як це впливає із аналізу статей 13, 41, 42, 66-68 Конституції України, повинне стосуватися лише:

- вимог щодо соціальної спрямованості економіки;
- захисту конкуренції та протидією зловживанням монопольним становищем на ринку;
- захисту прав споживачів та необхідністю здійснення контролю за якістю і безпечністю продукції, усіх видів послуг і робіт;
- вимог щодо поваги до державних символів України, охорони природи, культурної спадщини;
- обов'язку сплачувати податки і збори, подавати декларації про свій майновий стан і доходи;
- захисту від посягань на політичні, трудові та інші права і свободи, честь і гідність інших людей;
- вимог щодо неухильного додержання кожним Конституції та законів України.

Держава гарантує кожному право на підприємницьку діяльність. В статті 3 Конституції України вказано, що “права і свободи людини та її

гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави". У цій редакції конституційний принцип дотримання прав людини юридично пов'язує і позитивно обмежує дії держави, її органів та посадових осіб. Принцип відповідальності держави за свою діяльність перед людиною, закріплений тут у формі загального положення, конкретизується в інших нормах Конституції, зокрема, в статті про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної особі державою (ст.56 Конституції України) та ін.

Таким чином, українська держава гарантує кожному (за деякими винятками) можливість вільно займатися підприємницькою діяльністю, яка не заборонена законом. Відповідно до частини четвертої статті 13 Конституції України "держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання", а також те, що "усі суб'єкти права власності рівні перед законом".

Перехід до стратегії держави-реформатора суттєво підвищує вимоги щодо кваліфікованості та оперативності дій органів державної влади. Неминучий конфлікт інтересів, який виникає в процесі здійснення економічної політики, є тим меншим, настільки владна система здатна вірно збирати й переробляти інформацію про передумови та наслідки управлінських рішень і виробляти адекватні засоби координації інтересів.

Система державного регулювання господарської діяльності за роки незалежності України зазнала багато змін, неодноразово реформувалась разом із змінами, що відбувалися в підприємницькому середовищі.

Становлення державного регулювання в сфері господарської діяльності в Україні умовно можна розподілити на чотири етапи: перший етап включає 1991 – 1995 рр.; другий – 1996 – 1997 рр.; третій – 1998 – 1999 рр; четвертий етап починається з 2000 р.

Основні засади державного регулювання в сфері господарювання були визначені Декларацією про державний суверенітет України, прийнятою

Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р.; Законом УРСР від 3 серпня 1990р. “Про економічну самостійність Української РСР”; “Концепцією переходу Української РСР до ринкової економіки”, яку у листопаді 1990 р. схвалила Верховна Рада України. Потім розвиток цих правових засад державного регулювання здійснюється, перш за все, в таких законодавчих актах: Постанова Верховної Ради Української РСР від 3 серпня 1990 р. “Про реалізацію Закону “Про економічну самостійність Української РСР”; Закони України від 7 лютого 1991 р. “Про власність”; від 7 лютого 1991 р. “Про підприємництво”; від 27 березня 1991 р. “Про підприємства в Українській РСР”; від 10 вересня 1991 р. “Про господарські товариства”; від 18 червня 1991 р. “Про цінні папери і фондову біржу”; від 10 квітня 1992 р. “Про оренду майна державних підприємств та організацій”; від 16 квітня 1991 р. “Про зовнішньоекономічну діяльність”; від 25 червня 1991 р. “Про систему оподаткування”; від 28 грудня 1994 р. “Про оподаткування прибутку підприємств”; Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. “Про прибутковий податок з громадян” та інші.

Ще у листопаді 1990 р. Верховна Рада України, схваливши “Концепцію переходу України до ринкової економіки” [31], зазначила:

- 1) метою державного регулювання економіки є досягнення ефективного, поступального та стабільного розвитку;
- 2) державне регулювання забезпечується управлінською, плануючою та контрольною діяльністю міністерств, державних комітетів та інспекцій України;
- 3) державне регулювання унеможливорює втручання у діяльність підприємств та інших господарюючих суб'єктів з приводу напрямків їх діяльності та інше, не передбачене законодавством, втручання.

Але реальне формування системи державного регулювання в сфері господарювання в Україні (перший етап) починається з 1991 р., а саме з прийняттям 7 лютого 1991 р. третьою сесією Верховної Ради України дванадцятого скликання Закону України “Про підприємництво” та

утворенням Державного комітету України з сприяння малим підприємствам і підприємництву (травень 1991 р.). Логічним подальшим кроком було схвалення у березні 1993 р. Кабінетом Міністрів України Програми державної підтримки підприємництва в Україні, а також визначення у доповіді Президента України Верховній Раді 11 жовтня 1994 р. “Про основні засоби економічної та соціальної політики” першочергових завдань державної політики, спрямованої на всебічний розвиток підприємництва, малого та середнього бізнесу, визначення головних завдань державної політики щодо розвитку приватного сектора та підприємництва, насамперед, малого та середнього, які зазначені у щорічній доповіді Президента України Верховній Раді 1995 року.

В Законі “Про підприємництво” були закріплені принципи державного регулювання підприємництва, відповідно до яких підприємці отримали право без обмежень приймати рішення і здійснювати самостійно будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству. Нормами цього Закону було заборонено втручання державних органів у господарську діяльність підприємців, якщо вона не зачіпає передбачених законодавством України прав державних органів по здійсненню контролю за їх діяльністю. Вперше були закріплені правові форми та методи державного регулювання, на основі здійснення яких повинні будуватися відносини між підприємцями та державними органами. Нині, з моменту прийняття Закону, органи державного управління будують свої відносини з підприємцями, використовуючи податкову та фінансово-кредитну політику, включаючи встановлення ставок податків і процентів по державних кредитах, податкових пільг, цін і правил ціноутворення, цільових дотацій, валютного курсу, розмірів економічних санкцій; державне майно і систему резервів, ліцензії, концесії, лізинг, соціальні, екологічні та інші норми і нормативи; науково-технічні, економічні та соціальні республіканські й регіональні програми, договори на виконання робіт і поставок для державних потреб. Гарантії свободи підприємництва підтверджувалися і викладеним у статті 15

переліком прав державних органів і службових осіб, які здійснюють регулюючі функції; усі органи та особи, які здійснюють державне регулювання підприємницької діяльності, повинні діяти в межах цих прав. Зокрема, Законом встановлено:

- не допускається втручання державних органів у господарську діяльність підприємців, якщо вона не зачіпає передбачених законодавством України прав державних органів щодо здійснення контролю за діяльністю підприємців;

- вказівки підприємцям можна давати тільки в межах своєї компетенції, встановленої законодавством. Якщо видання державний чи інший орган видав акта, який не відповідає їх компетенції або вимогам законодавства, підприємець має право звернутися до суду чи в арбітражі з заявою про визнання такого акта недійсним;

- збитки, завдані підприємцю внаслідок виконання неправомірних вказівок державних або інших органів чи їх службових осіб, підлягають відшкодуванню цими органами за рішенням суду чи арбітражу;

- не допускається прийняття державними органами актів, які визначають привілейоване становище суб'єктів підприємницької діяльності однієї з форм власності щодо суб'єктів підприємницької діяльності інших форм власності.

З метою реалізації державної політики сприяння розвитку підприємництва в травні 1991 року було утворено Державний комітет України з сприяння малим підприємствам і підприємництву. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів УРСР № 12 від 24 травня 1991 р. “Про перелік Міністерств та інших центральних органів управління УРСР”, Державному комітету України з сприяння малим підприємствам і підприємництву (Держпідприємництву) було надано статус центрального органу державної виконавчої влади. Головним завданням Держпідприємництва було визначено здійснення державної підтримки і координації розвитку підприємництва, в тому числі малого бізнесу,

реалізацію стратегії державної політики розвитку суспільного виробництва, сприяння структурній перебудові економіки, формуванню системи заходів щодо забезпечення економічної самостійності України. Одночасно з цим органом було утворено Національний фонд підтримки підприємництва і розвитку конкуренції, основною метою якого було визнане надання кредитів малим підприємствам на пільгових умовах, у порівнянні із умовами діючих банків.

Однак Держпідприємництво проіснувало лише неповних 4 роки. З метою усунення дублювання в роботі урядових структур, підвищення рівня підприємництва та забезпечення координації діяльності щодо формування і здійснення державної політики у цій сфері згідно з Указом Президента України “Про реформування системи державної підтримки підприємництва” № 226/95 від 15 березня 1995 р. утворено окремий підрозділ Міністерства економіки України на базі Державного комітету України зі сприяння малим підприємствам і підприємництву, яке було ліквідоване.

Впродовж 1991-1992 рр. Верховною Радою України прийнято ряд законів, норми яких розвивають положення про право на підприємницьку діяльність, закріплене Законом України “Про підприємництво”, та визначають особливості державного регулювання окремих видів підприємницької діяльності. В результаті було створено правову основу для державного регулювання підприємництва. З ухваленням нових законодавчих актів в Україні розпочався процес переходу від адміністративного регулювання економіки до регулювання, яке має засновуватися на приватно-правових принципах, принципах диспозитивності, свободи договору. Однак, характеризуючи в цілому цю законодавчу базу, необхідно відзначити декларативність більшості її положень, практичну відсутність норм прямої дії, відсутність механізмів реалізації і, найголовніше, відсутність конкретних заходів, спрямованих на те, щоб дії контрольних, наглядових, правоохоронних та інших органів, які потенційно можуть вплинути на ефективність виробництва товарів (робіт, послуг), були обмежені чіткими та

недвозначними законодавчими рамками, спроба посягнути на які тягла б за собою конкретну відповідальність.

Другий етап впровадження державного регулювання підприємницької діяльності розпочався у 1996 році. Початок новому етапу поклало схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції державної політики розвитку малого підприємництва (квітень 1996 р.), конституційне закріплення свободи підприємництва (28 червня 1996 р.) та затвердження Кабінетом Міністрів України Програми розвитку малого підприємництва в Україні на 1997-1998 роки (січень 1997 р.).

У Концепції державної політики розвитку малого підприємництва, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України №404 від 3 квітня 1996 року, підкреслюється, що державна політика розвитку малого підприємництва є частиною загальної соціальної та економічної політики України і визначає основні принципи, напрями і форми економічного та адміністративно-правового впливу.

Метою Концепції було спрямування дій центральних, регіональних і місцевих органів державної виконавчої влади на створення режиму найбільшого сприяння розвитку малого підприємництва.

Державна політика розвитку малого підприємництва ставила для вирішення такі завдання:

- забезпечити зростання внутрішнього валового продукту за рахунок діяльності суб'єктів малого підприємництва;
- залучити суб'єктів малого підприємництва до розв'язання соціально-економічних проблем на державному та регіональному рівнях;
- удосконалити структуру малого підприємництва;
- підвищити технологічний рівень виробництва малих підприємств;
- заохотити розвиток малих підприємств у пріоритетних галузях і на територіях пріоритетного розвитку;
- створити нові робочі місця, зменшити безробіття;

- сприяти максимальній самореалізації громадян у підприємницькій діяльності;
- сформувати соціальний прошарок власників і підприємців.

Вищезазначені завдання планувалося реалізовувати кількома шляхами: формування нормативно-правової бази; удосконалення податкової та фінансово-кредитної політики; забезпечення інформацією; сприяння впровадженню технологій та інновацій; стимулювання зовнішньоекономічної діяльності; підготовка та перепідготовка кадрів. І найголовніше, що ці заходи мали будуватися на нових принципах, чітко визначених у Концепції:

- системність та комплексність механізмів державного регулювання розвитку малого підприємництва;
- цілеспрямованість та адресність підтримки суб'єктів малого підприємництва шляхом вибору пріоритетів та концентрації ресурсів для їх реалізації;
- рівноправний доступ суб'єктів малого підприємництва усіх форм власності до матеріально-сировинних, фінансових та інших ресурсів [66].

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України у ст. 42 вперше закріпила право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. З цього моменту на конституційному рівні закріплено зобов'язання держави щодо захисту конкуренції в підприємницькій діяльності і неприпустимість підприємницької діяльності, спрямованої на монополізацію і недобросовісну конкуренцію.

Прийняття у 1996 році Конституції України [1] стало початком якісно нового етапу у взаємовідносинах держави і підприємців. Конституція закріпила принципово новий погляд на державне регулювання в сфері господарювання, який ґрунтується на головному обов'язку держави утвердження і забезпечення прав та свобод підприємців, на гарантуванні і захисті права на підприємницьку діяльність. З цією метою були встановлені межі втручання держави у підприємницьку діяльність. З цього моменту

державне втручання у справи підприємця може бути застосовне лише з мотиву захисту інтересів інших учасників ринку, у тому числі й держави, або з вимог неухильного додержання Конституції та законів України.

Після прийняття Конституції України з метою реалізації її положень деякі нормативні акти зазнали змін. Так, наприклад, 13 травня 1997 р. були внесені зміни в Арбітражний процесуальний кодекс України [5]. Завдяки цим змінам було дозволено громадянам-підприємцям звертатися до арбітражного суду за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і інтересів, що охороняються законом. З'явилися нові державні органи, мета яких – сприяти розвитку підприємництва. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України № 990 від 22 серпня 1996 р. затверджено Положення про Агентство з питань запобігання банкрутству підприємств та організацій [55].

Одним з механізмів підтримки малого підприємництва, а також вирішення широкого кола проблем на шляху його розвитку стала Програма розвитку малого підприємництва в Україні на 1997 - 1998 роки, розроблена Міністерством економіки відповідно до положень Концепції державної політики розвитку малого підприємництва, і затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №86 від 29 січня 1997 р. [72]. Метою Програми було визначено забезпечення сталого розвитку малого підприємництва як невід'ємного сектора ринкової економіки та головного чинника створення нових робочих місць. У Програмі простежувалося розуміння того, що заходи державної політики мають ґрунтуватись на засадах економічної доцільності, малі підприємства мають спиратись передовсім на власні сили, а держава має забезпечити умови для збереження конкуренції, надаючи преференції малому підприємству.

Указом Президента України № 621/97 від 7 липня 1997 р. була створена Вища економічна Рада Президента України [37], а Указом № 737 від 29 липня 1997 р. — Державний комітет України з питань розвитку підприємництва (як центральний орган виконавчої влади з підпорядкуванням йому Ліцензійної палати України) [38]. Серед основних завдань Комітету

були визначені: координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробкою і реалізацією заходів щодо розвитку і підтримки підприємництва; узагальнення практики застосування законодавства з питань підприємницької діяльності та її ліцензування; підготовка пропозицій щодо усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перепон на шляху розвитку підприємництва.

Розпорядженням Президента України № 298/97-РП від 18 серпня 1997р. були затверджені Невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи [34]. У них, зокрема, передбачалося здійснення податкового стимулювання малого бізнесу, відміну ліцензування деяких видів підприємницької діяльності, реформування процедури державної реєстрації підприємств, спрощення процедур митного контролю, розширення сфери застосування фіксованих податків, обмеження кількості планових та непланових перевірок підприємств тощо. Міністерству юстиції України доручено узагальнити судову практику розгляду справ про порушення прав громадян на підприємницьку діяльність. Мета всіх цих заходів — подолання корупції та бюрократизму, виведення економіки з “тіні”, стимулювання підприємницької діяльності.

Третій етап регуляторної реформи почався з 1998 р., з моменту створення Державного комітету з питань розвитку підприємництва (Держпідприємництва) як центрального органу виконавчої влади. На цьому етапі почала формуватися законодавча база для регуляторної політики як стратегічного засобу державного регулювання підприємництва. Президентом України 3 лютого 1998 р. було видано Указ № 79/98 “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” [52], 12 травня 1998 р. — Указ № 456/98 “Про державну підтримку малого підприємництва” [40], 23 липня 1998 р. — Указ № 817/98 “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності” [41], 3 липня 1998 р. — Указ №727 “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва” [48].

На цьому етапі прийняті нормативні акти, в яких на державному рівні вперше було визнано необхідність зменшення державного втручання в підприємницьку діяльність, відмову від певного патерналізму з боку держави, формування середовища, сприятливого для розвитку підприємництва шляхом усунення адміністративних бюрократичних бар'єрів [177]. Все це стало можливим завдяки активній діяльності нового органу виконавчої влади – Державного комітету з питань розвитку підприємництва.

На цьому етапі вперше в Україні було запроваджено процедуру дерегулювання підприємницької діяльності, метою якої було зменшення адміністративного втручання у сферу підприємницької діяльності. Тому її заходи зводилися до скасування чинних нормативних актів, які стояли на заваді розвитку підприємництва, та недопущення появи нових. За час своєї діяльності Державний комітет України з питань розвитку підприємництва призупинив дію близько 90 нормативно-правових актів. У деяких випадках економічна вигода від дерегулювання сягала десятків мільйонів гривень, які заощадили підприємці, споживачі та бюджетна сфера. Процес дерегулювання, в першу чергу, був спрямований на суттєву і швидку зміну практики регулювання; побудову організаційної структури, яка б забезпечувала незворотність реформи і постійність дерегулювання економіки; перегляд існуючих правових норм з державного регулювання та практики їх застосування на предмет доцільності у нових економічних умовах; ефективне функціонування системи нагляду за впровадженням нових регуляторних актів; систематичне створення нової законодавчої бази в сфері господарської діяльності, яка б відповідала сучасним вимогам ринку.

Проте, дерегулювання не дало змоги докорінно змінити умови ведення підприємницької діяльності. Фактично замість того, аби створювати нову ринкову систему регулювань, заходи з дерегулювання стали посилювати стару систему державного контролю. Тому виникла потреба створити принципово нову, ринкову модель державного регулювання, яка істотно відрізнялася б від моделі, сформованої за часів тоталітаризму [230].

Четвертим етапом державної політики щодо підприємництва стало запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва та визнання її урядом одним із пріоритетних напрямків державної політики економічного зростання та прийняття Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері регуляторної діяльності”. Усвідомлюючи необхідність забезпечення послідовної та передбачуваної політики щодо створення сприятливого середовища для розвитку ділової активності на основі конкуренції, уряд спрямував свої дії на зменшення адміністративного впливу та державного втручання у фінансово-господарську діяльність [304].

Отже, на підставі зробленого дослідження можна констатувати, що за своєю суттю регуляторна реформа є комплексом узгоджених між собою заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного регулювання господарських відносин шляхом науково обґрунтованого створення ефективно працюючої моделі регуляторної діяльності держави на базі застосування методів економічного аналізу для пошуку найбільш оптимального варіанту вирішення існуючих економічних проблем та широкого діалогу між державою та громадськістю.

Принциповою основою цілеспрямованого проведення регуляторної реформи в Україні є досягнута у суспільстві згода щодо моделі взаємовідносин між державою та суб'єктами господарювання, яка закріплена в новій Конституції. Це – принцип правового порядку, відповідно до якого ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України.

Виходячи з цього, головним завданням регуляторної реформи в сфері господарювання має стати приведення історичного розвитку українського суспільства у сфері економіки та державного регулювання нею у відповідність із закріпленими в основних політико-правових актах,

насамперед, Конституції України, правовими ідеалами і принципами перспективного демократичного розвитку.

3.2. Співвідношення державного регулювання та державної регуляторної політики в сфері господарювання

Основні функції держави втілюються в курсах державної політики, спрямованої на регулювання суспільних відносин у різних сферах, на розв'язання назрілих проблем. Державна політика визначає напрямки і засади суспільного розвитку, формує відповідну політико-правову базу, мобілізує ресурси. Вона спрямована на регулювання економічної, соціальної та духовної сфер суспільства, на задоволення інтересів панівних соціальних груп і суспільства загалом. В умовах демократії державна політика спрямована на реалізацію та узгодження групових інтересів, на задоволення вимог впливових політичних сил та на забезпечення стабільності всього суспільства [292, с.503].

Короткий політологічний словник визначає “політику” (від грець. *politike* – державна діяльність, суспільні справи) як сферу життєдіяльності суспільства, систему певних суспільних відносин, взаємодії класів, націй, інших соціальних груп, держав. Політика – це сукупність дій, заходів, установ, за допомогою яких погоджуються інтереси окремих соціальних груп розділеного суспільства. Це – рух певного класу, соціальної групи, що прагне реалізувати свої інтереси. Це прагнення поєднується із завоюванням і використанням державної влади, цілеспрямованим впливом на неї. Політика – це мистецтво суспільного співіснування, фактор збереження цілісності диференційованого суспільства [224, с.160].

Питання політики, держави, суспільства постійно привертали увагу мислителів різних епох і народів. В історії політичної думки помітно виділяються такі класичні праці з соціальної філософії як “Держава” і “Закони” Платона, “Політика” Арістотеля, “Про державу” і “Про закони” Цицерона, “Государ” Макіавеллі, “Левіафан” Гоббса, “Політичний трактат”

Спінози, “Про дух законів” Монтеस्क'є [259], “Про суспільний договір” Руссо, “Метафізичні начала вчення про право” Канта, “Основи природного права” Фіхте, “Філософія права” Гегеля, а також роботи Локка, Вебера, Ясперса та інших мислителів минулого і сьогодення. Проте, слід зауважити, що у працях стародавніх стовпів суспільної думки досліджується не стільки політика як певний різновид державної діяльності, скільки політичний світ у сучасному розумінні [127, с.21].

Арістотель визначав політику як мистецтво управління державою. Демокрит вважав таке мистецтво найвищим із усіх мистецтв. Російський богослов Юрій Крижанич (1618 – 1683 рр.) порівнював політику з королівською мудрістю, зазначаючи при цьому, що політика є “з усіх мирських наук найблагородніша наука і в усьому володарка” [226, с.283]. Французький філософ, просвітителі і політичний мислитель Гольбах Поль Анрі (1723 – 1789 рр.) визначав політику як досвід, яким керуються при управлінні державою та визначенні її потреб. До того ж він підкреслював, що “справжньою метою політики повинно бути досягнення рівноваги між різними видами діяльності громадян, які виробляють усілякі предмети для задоволення потреб держави; тільки така рівновага може зробити націю могутньою, забезпечити її благополуччя і безпеку” [132, с.138, 146].

У XIX сторіччі ці ідеї були розвинуті Вебером, Гумпловичем, Гумбольдтом, Марксом, Енгельсом та іншими вченими [308]. Наприклад, М.Вебер вважав, що поняття політики має надзвичайно широкий зміст і охоплює усі види діяльності по самостійному керівництву (валютна політика банків, політика профспілок, шкільна політика, політика корпорації, сімейна політика тощо) [120, с.150, 152]. Л.Гумплович вказував на те, що політика зводиться до формування бажань щодо діяльності властей імущих, до критики їхніх дій за допомогою критерію особистої вигоди, що прикривається інтересами переважної частини суспільства або всього людства [136, с.161, 167].

Сучасні політологи, спираючись на мислителів минулого, підкреслюють, що політика — це також мистецтво можливого, мистецтво компромісів, мистецтво узгодження бажаного й об'єктивно досяжного. За межами можливого починається волюнтаризм, суб'єктивізм, а нерідко й авантюризм [291,с.122].

Досить цікаве та оригінальне визначення суті політики дає А.С.Панарін у своїй праці “Філософія політики”, де автор зазначає, що політика є видом ризикової (не гарантованої) діяльності у сфері відносин влади [281, с.6]. Учасники цієї діяльності намагаються змінити свій статус у суспільстві та перерозподілити сфери впливу у контексті історичних можливостей, що склалися.

Канадський фахівець, професор державної політики на факультеті державної адміністрації Далхаузського університету (Галіфакс, Нова Скотія) М. Пол Браун у своїй праці “Посібник з аналізу державної політики” [115, с.14] робить огляд існуючих визначень державної політики. Так, в цій праці ми знаходимо наступні визначення канадських фахівців. Ейстон визначає політику як зв'язки уряду з його оточенням. Роуз вказує, що політика – це довга низка більш-менш послідовних дій та їх наслідки. Фрідріх вважає, що політика – це обраний державними органами напрям дій, спрямований на певне оточення, який допомагає реалізувати їх можливості чи подолати перешкоди, використовуючи який вони досягають бажаної мети. Дженкін визначає політику як прийняття взаємопов'язаних рішень, що стосуються вибору мети і засобів її досягнення. Андерсон говорить про політику як про цілеспрямований курс дій уряду для розв'язання певної проблеми чи сукупності взаємозв'язаних проблем.

Отже, політика є одним з найбільш складних явищ, включених у цілісність соціального життя [330]. Цим пояснюється велика кількість визначень політики (у літературі їх нараховується більше дев'яноста) [359, с.154]. Політика як і право, державна влада, держава та інші соціальні явища за своєю природою є складним, багатоаспектним феноменом, а, отже, і

емною категорією, для якої дуже важко, якщо взагалі можливо, відшукати одну якусь дефініцію, навіть дуже широку за змістом. Може тому такі видатні мислителі, представники, зокрема, політичної думки, як Макіавеллі, Спіноза, Монтеск'є, Руссо, Гегель не дали в своїх дослідженнях визначення політики, хоча одним з головних предметів їх роздумів і творів була саме політика як сфера суспільної діяльності людини [290, с.76].

Незважаючи на велику кількість визначень поняття “політика”, всі науковці підкреслюють, що політична сфера життя суспільства формується переважно у зв'язку з реалізацією інтересів різних соціальних груп. При цьому виникають протиріччя інтересів, для врегулювання яких необхідне втручання державних інститутів публічної влади, здатних застосовувати з цією метою певні засоби примусу. Тому в сучасній політології політику визначають як галузь цілеспрямованих відносин між соціальними групами з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації їх суспільно значущих запитів і потреб. Таким чином, політика прямо або побічно пов'язана з організацією і функціонуванням державної влади, із засобами і методами діяльності держави. Звідси випливає важливий висновок про те, що поняття “політика” і “політика держави” співвідносяться в категоріях “загальне” і “особливе”, бо політика держави – це і є політика стосовно конкретно-історичних умов життя й організації суспільства [98, с.31].

Цей висновок підтверджується історичними фактами, з яких видно, що в процесі розвитку людства політика перетворюється на одну з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства і вид державної діяльності, яка пов'язана із функціонуванням державної влади, її взаємовідносинами з громадянами та суспільством в цілому. Політика стає самостійною діяльністю, спрямованою, насамперед, на досягнення та організацію окремими групами (політичними партіями) державної влади задля задоволення як класових, так і загальносуспільних потреб, інтересів, цілей, пов'язаних так чи інакше із встановленням і забезпеченням певного суспільного порядку. Державна влада як різновид влади соціальної має

розглядатися, насамперед, як засіб реалізації та захисту національно-державних інтересів. Сутність державної влади, держави обумовлює сутність державної політики як певної соціальної форми реалізації влади. Діяльність органів державної влади, зокрема, у формі політики, покликана визначати роль і завдання цієї влади у життєвоважливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів збереження цілісності суспільства і його просування шляхом соціального прогресу [318, с.312-313].

У свою чергу, політика держави знаходить своє відображення в її функціях. Загальновідомо, що для сучасної правової держави головною функцією є охорона інтересів людини, захист її прав і свобод, забезпечення належних умов життя. Інші функції держави в тій або іншій мірі підпорядковані її здійсненню. Серед них можна виділити, по-перше, створення демократичних умов для визначення і координації інтересів різних соціальних груп суспільства; по-друге, створення умов для розвитку виробництва; по-третє, сприяння розвитку освіти, науки, культури; по-четверте, охорону навколишнього середовища; по-п'яте, захист конституційного ладу; по-шосте, забезпечення законності і правопорядку [99, с.31].

У зв'язку з цим можна говорити про політику держави в різних сферах життя суспільства. Наприклад, про соціальну, культурну, економічну, регуляторну, екологічну, правову політику держави. Таким чином, політика держави відображається в спрямованості регулювання суспільних відносин, що складаються в реальному житті.

Відображенню політики держави в сфері регуляторної діяльності численних виконавчих органів, а також органів місцевого самоврядування (державної регуляторної політики в сфері господарювання) є цілеспрямованість державного регулювання господарської діяльності. А тому державна регуляторна політика є частиною загальної політики України,

спрямованої на забезпечення умов сталого економічного зростання та вдосконалення механізмів (форм та методів) державного управління.

Регуляторна політика – це своєрідний соціальний феномен, який виник у суспільствах пострадянських держав у зв'язку зі зміною системи господарювання та переходу до ринкових відносин в економіці за умови визнання та гарантування права кожного на підприємницьку діяльність. За часи абсолютної монополії державної власності на засоби виробництва не могло бути й мови про зазначене явище, бо і держава, і державна політика ґрунтувалися на принципі правового захисту державної власності, у той час як приватна власність була поза законом.

Специфіка економіки перехідного періоду полягає в тому, що саме держава повинна визначитися, в якому напрямку та яким шляхом треба просуватися вперед, але вона не повинна диктувати свої умови щодо конкретних форм, у яких це просування буде відбуватися на рівні мікроекономічного середовища. Роль і значення втручання держави в процеси регулювання соціально-економічного розвитку більш глибокі та значні [154, с.42]. Держава сьогодні повинна відігравати роль каталізатора реформ і помічника, який стимулює та доповнює діяльність приватного бізнесу й окремих осіб, встановлює та забезпечує єдині правила щодо ведення ефективної конкуренції, забезпечення потреб населення [154, с.43]. Тому не доводиться зайвий раз підкреслювати важливість і значення продуманої, вивіреної державної регуляторної політики в сфері господарювання, особливо для умов, подібних до України, де відбуваються масштабні процеси, спрямовані на розбудову суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

На цю обставину зовсім не випадково звернув увагу депутатів Верховної Ради і Президент України Л.Д. Кучма в своєму Посланні про стратегію економічного і соціального розвитку нашої країни, поставивши на перше місце саме проблему державної політики і дієздатності влади. “Нам, – сказав він, – слід серйозно домовитися про принципи, на яких має будуватися

державна політика. Вона повинна бути, перш за все, українською, єдиною і узгодженою, ефективною і відповідати особливостям моменту, часу, доби. Для цього потрібно, щоб кожна з гілок державної влади керувалася єдиними базовими цінностями, законами та ефективно діяла суворо у межах своїх повноважень. Сьогодні ми багато втрачаємо саме через те, що державна політика є фрагментарною, розбалансованою, іноді й різновекторною, пронизаною внутрішніми суперечностями” [235, с.3]. Це стосується й законотворчого процесу в сфері підприємництва. Немає концепції, яка передбачала б його внутрішню логіку, синхронізацію з поточними потребами, перспективними проблемами суспільного життя. Закони нерідко приймаються недовершеними, з очевидними слідами лобювання, і вже незабаром після виходу обростають численними змінами доповненнями. Практичне застосування таких законів створює можливості для порушень і зловживань. Як приклад, Президент навів ситуацію, що склалася довкола Закону “Про підприємництво”, який, як відомо, надав громадянам право самостійно, без обмежень, здійснювати будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству. Але потім закон зазнав істотної трансформації. І вийшло так, що кількість промислів, на заняття якими треба отримати дозвіл, зросла більше, ніж у п'ять разів, і сягнула за півсотні. Цим не тільки обмежено ініціативу громадян, їхнє право обирати собі рід занять, а розширилося поле для чиновницького свавілля, бюрократизму й корупції.

Сьогодні доля молодого Української держави, її господарської системи багато в чому залежить від того, наскільки повно і збалансовано будуть враховані і забезпечені за допомогою права інтереси окремих осіб, соціальних груп, суспільства в цілому у сфері господарювання – економічної основи державного суверенітету країни. Зміст економічних перетворень в Україні, власне, полягає в оптимальному врахуванні та забезпеченні як публічних, так і приватних інтересів, в управлінні ними і через них з метою побудови соціально орієнтованої ринкової економіки [125]. “Головною метою цієї трансформації є... забезпечення оптимальної рівноваги між

свободою, зокрема, економічною, з одного боку, та юридичною рівністю і соціальною справедливістю – з іншого” [227, с.3-5].

У кожній країні державна політика формується з урахуванням специфічних завдань, що стоять перед суспільством, матеріальних, фінансових, природних можливостей, науково-технічного і культурного потенціалу, національних і духовних традицій. У своєму Посланні до Верховної Ради за 2000 рік “Україна: поступ у ХХІ століття” Президент України Л.Д.Кучма визначив одним із визначальних чинників створення сприятливого інвестиційного клімату, забезпечення надійної стабілізації економіки – регуляторну реформу в сфері підприємництва. Головними її завданнями є встановлення сучасного, адаптованого до умов ринкових перетворень, регулювання господарських відносин, усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у реалізації права на підприємницьку діяльність [346].

Отже, у перехідному до ринкових відносин періоді регуляторна політика є визначальним напрямом внутрішньої політики держави. Вона забезпечує захист права людини на заняття підприємницькою діяльністю, створює передумови для підвищення ділової активності в Україні, а, значить, і для розвитку економіки в цілому.

Державна регуляторна політика має забезпечувати добробут, захист прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання через сприяння економічному розвитку, який базується на ініціативності, знаннях та навичках громадян України [188].

Метою державної регуляторної політики є забезпечення конституційних прав і свобод громадян, інтересів суспільства, ефективної влади народу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування завдяки ефективному впливу держави на економічні і соціальні процеси, а також оптимізації адміністративно-правового регулювання економічних відносин на підставі запровадження і дії таких принципів державного регулювання, за яких процес прийняття

управлінського рішення (регуляторного акта) в сфері господарювання максимально відповідав би потребам суспільства і підтримувався адекватними заходами державного забезпечення [187].

Регуляторна політика держави є процесом балансування різних, подекуди протилежних, інтересів учасників ринку. Тут йдеться насамперед про випадки “ринкової неспроможності” до саморегулювання та про випадки, коли суспільство свідомо вдається до обмежень певних комерційних інтересів для забезпечення тих умов, які воно вважає суспільним благом. Саме для забезпечення балансу між усіма існуючими інтересами в економіці функція держави щодо регулювання діяльності суб'єктів господарської діяльності повинна втілюватися відповідно до вимог курсу регуляторної політики. З цією метою регуляторна політика покликана вирішити такі суспільні проблеми:

- істотне вдосконалення практики державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що позитивно позначиться на українській економіці і приведе до задоволення соціальних потреб населення України;

- перегляд чинних регуляторних актів на предмет їх доцільності за нових економічних умов, вдосконалення нормативно-правової бази в економічній і соціальній сферах;

- систематичне спостереження за ефективністю впровадження регуляторних актів, оцінка економічних і соціальних наслідків дії прийнятих регуляторних актів;

- встановлення обов'язкових правил та єдиної процедури, які забезпечили б незворотність і послідовність державної регуляторної політики.

Отже, зміст регуляторної політики пов'язаний з цілеспрямуванням, вибором пріоритетів, формуванням системи оптимального державного регулювання підприємницької діяльності, економічного розвитку держави і суспільства в цілому відповідно до об'єктивних потреб економічного

прогресу і суб'єктивних інтересів владних сил. Сучасна ринкова економіка являє собою винятково складну, багатопланову, структуризовану систему, управління якою передбачає не тільки дію певної сукупності автоматичних важелів, але й активне втручання держави з метою забезпечення простору для прояву цих важелів, у першу чергу конкуренції, як базового елемента ринкової системи, підтримання загальної рівноваги, створення умов, які б гарантували рівні стартові можливості громадян у ринковому середовищі, захищали їх у критичних ситуаціях. Тому проблеми визначення причин, напрямів, форм, поля та меж втручання держави в економічне життя суспільства набувають у сучасних умовах надзвичайної актуальності.

Об'єктивною суспільною потребою, що обумовлює необхідність розробки і здійснення регуляторної політики, є обмеження свавілля державної влади правом у формі практичних заходів державної влади в сфері підприємницької діяльності, нормативно-правових актів та директивних листів щодо державного регулювання господарських відносин. Окрім цього, потребою стабільного економічного розвитку на нинішній час є стримування, обмеження або переборення, за допомогою регулюючих, зокрема, юридичних засобів, неврівноваженого стану суспільних відносин між державою та підприємцями, усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у реалізації права на підприємницьку діяльність. За допомогою своєчасного розроблення і здійснення регуляторної політики держава як суб'єкт політики і управління може зменшити вплив ймовірних чинників на свідомі процеси функціонування економічної системи суспільства, її окремих складових, захисту права кожного на підприємницьку діяльність та забезпечення економічної безпеки в країні.

Спочатку юридичне закріплення регуляторна політика одержала з прийняттям 22 січня 2000 р. Указу Президента України № 89/2000 “Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності” [42]. В Указі, зокрема, підкреслювалося, що забезпечення проведення єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва є одним із

головних пріоритетів у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення економічних реформ. Єдиним засобом здійснення регуляторної політики Указом було визначено впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності. Тобто, цим Указом були встановлені нові правила державного регулювання підприємництва, згідно з якими жодний регуляторний акт, що прямо чи опосередковано регулює підприємницьку діяльність, не може набрати чинності без попереднього й широкого громадського обговорення та експертизи в Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва. Тому найважливішим пунктом цього Указу стала категорична заборона на внесення Президенту України та Уряду проектів регуляторних актів, а також видання Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади регуляторних актів без обґрунтування того, наскільки доцільно втручатися державі в ту чи іншу сферу підприємницької діяльності, чи адекватними й ефективними є запропоновані заходи, і які можливі наслідки матиме те чи інше прийняте рішення.

В напрямку реалізації регуляторної політики, яка і є тим інструментом в руках Уряду, яким він може досягти невтручання органів влади в підприємницьку діяльність, в 2000 р. було прийнято низку постанов, якими введено новий порядок підготовки проектів регуляторних актів, що включає необхідність здійснення аналізу вигід і витрат від прийняття таких актів не тільки для бюджету, але й для підприємців. Так, з метою підвищення рівня та якості підготовки проектів регуляторних актів були прийняті постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів” № 767 від 06 травня 2000р. [62] та “Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів” №1182 від 31 липня 2000 р. [63].

Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів” №767 від 6 травня 2000 р. була спрямована на

встановлення єдиного підходу до обґрунтування проектів регуляторних актів, унеможливлення появи неефективних, економічно недоцільних регуляторних актів. Процедури, встановлені цією Постановою, застосовувалися центральними і місцевими органами виконавчої влади під час підготовки проектів регуляторних актів. У Постанові зазначається, що проект регуляторного акта, який подається на розгляд Президенту України чи Кабінету Міністрів України або приймається центральним чи місцевим органом виконавчої влади, повинен супроводжуватися аналізом регуляторного впливу та підлягає обов'язковому погодженню у Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва [62].

Цей документ на той час був дуже актуальним, адже розв'язати багатоскладову проблему зарегульованості відносин між владою і бізнесом можна лише змінивши самі принципи, цілі й мотиви регуляторної діяльності держави в сфері господарювання. Методика розробки регуляторних актів, затверджена Урядом, стосувалася всіх органів виконавчої влади. По суті, за допомогою неї та за умови забезпечення її належного виконання, акти державного втручання у сферу підприємництва, нарешті, отримали реальний шанс стати не бюрократичними папірцями чи “санкціями” на чиновницьке свавілля, а інструментами органічного зв'язку між державними органами й економічно активними верствами суспільства – підприємцями [230].

Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів” № 1182 від 31 липня 2000 р. визначала порядок підготовки проектів регуляторних актів, які розробляються центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим. Зокрема, встановлювала порядок проходження проекту регуляторного акта, погодження його з органами Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, механізми оскарження розробниками відмови органів Комітету у погодженні проектів регуляторних актів [63]. На основі цієї Постанови було розроблено і зареєстровано в Мін'юсті Положення про

Апеляційну комісію з питань розгляду скарг щодо відмови представництв Держпідприємництва у погодженні проектів регуляторних актів. Відповідні апеляційні комісії створено в 23 областях та м. Севастополь.

Протягом 2000 р. Держпідприємництвом було розглянуто 317 проектів, дія яких стосувалася сфери державного регулювання щодо підприємництва, з них 181 проект було погоджено. Прийнято рішення про необхідність внесення змін до 137 діючих нормативно-правових актів. Проведено публічне обговорення 12 проектів регуляторних актів.

Завдяки активній діяльності Держпідприємництва, у компетенцію якого також входить затвердження щорічних планів підготовки проектів регуляторних актів у сфері підприємництва всіма органами виконавчої влади, було дещо впорядковано державне втручання держави в підприємницьку діяльність. Наприклад, у 2000 р. Мінекономіки було прийнято низку наказів, спрямованих на дерегулювання діяльності суб'єктів підприємництва у сфері громадського харчування та торгівлі. Результатом цього стало спрощення механізму розробки та затвердження технологічної документації на фірмові страви, кулінарні та кондитерські вироби на підприємствах громадського харчування; скорочення витрат суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаних з виконанням нормативно-правових актів; приведення у відповідність з чинним законодавством власних нормативних актів стосовно ліцензування підприємницької діяльності. Було прийнято спільний наказ Мінагрополітики, Мінекономіки, Мінфіну, яким затверджено Положення про порядок здійснення через біржовий товарний ринок контрактів зустрічних поставок сільськогосподарської продукції і продовольства та матеріально-технічних ресурсів, що обмежуватиме державне втручання у забезпечення сільськогосподарських товаровиробників матеріально-технічними ресурсами.

Було прийнято спільний наказ Мінекономіки, МВС, ДПА, Держстандарту щодо організації контролю за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності вимог нормативно-правових актів, які регламентують оптову та роздрібну торгівлю аудіовізуальними творами і

примірниками фонограм. В результаті – упорядкування проведення відповідними регіональними органами скоординованих перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють оптову та роздрібну торгівлю аудіовізуальними творами і примірниками фонограм. Можна навести ще кілька прикладів.

Загалом налагодження публічно-приватного діалогу, забезпечення активної участі підприємців у процесі реалізації регуляторної політики є запорукою успіху такої політики. На цьому шляху також було зроблено важливі кроки щодо створення механізмів для такої участі. Так, Постановою Кабінету Міністрів України №315 від 16 лютого 2000 р. “Питання Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України” [73] були визначені механізми взаємодії Ради підприємців з органами виконавчої влади та її компетенцію.

Постановою Кабінету Міністрів України № 822 від 18 травня 2000 р. “Про утворення Ради об'єднань підприємців України при Урядовому комітеті економічного розвитку” утворено постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Урядовому комітеті економічного розвитку. Цей орган було утворено з метою залучення об'єднань підприємців до опрацювання проектів актів законодавства з питань підприємницької діяльності, забезпечення відкритого прийняття рішень в економічній сфері і організації зворотного зв'язку між суб'єктами підприємництва та органами виконавчої влади на засадах широкого залучення громадськості до обговорення та аналізу ефективності рішень органів виконавчої влади. До складу Ради увійшли представники 33 всеукраїнських та місцевих об'єднань підприємців України [73].

Таким чином було забезпечено механізм залучення підприємців до участі у прийнятті урядових рішень. Аналіз роботи цих Рад показує, що вони реально здійснювали певний вплив на прийняття рішень. Так, наприклад, на засідання Урядового комітету економічного розвитку систематично надходили експертні висновки від Ради об'єднань підприємців при

Урядовому комітеті економічного розвитку і в 60% випадків прийняті Урядовим комітетом рішення співпадали з рекомендаціями Ради [90]. На жаль, у 2003 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 142 від 29 січня 2003 р. [67] Раду було ліквідовано.

Аналізуючи дані експертів, можна зробити висновок, що формування державної регуляторної політики в сфері підприємництва – складний і тривалий процес, процес, на шляху реалізації якого постали серйозні бар'єри. За словами експертів, в Україні склався стереотип мислення чиновників, що регуляторна політика – це політика лише Держпідприємництва, а іншим органам виконавчої влади вона лише заважає; сприйняття необхідності обґрунтувати запропоновані регуляторні акти, з точки зору можливих вигод та витрат для підприємців, як зазіхання на права чиновника регулювати діяльність у ввіреній йому сфері; розуміння економічної діяльності в певних сферах як “вотчини” для міністерств; намагання здійснити публічне обговорення проектів з об'єднаннями підприємців сприймається як порушення таємниці державно-владного процесу [90]. Однак, незважаючи на деякі труднощі, можна констатувати і позитивні зрушення в сфері державного регулювання підприємницької діяльності. За період впровадження регуляторної політики було розроблено ряд проектів законів України, прийняття яких дало змогу упорядкувати державну реєстрацію суб'єктів підприємництва, зменшити кількість різновидів підприємницької діяльності, що ліцензуються, запровадити прогресивні форми оподаткування, такі як спеціальний патент та фіксований податок, що дало змогу істотно поповнити бюджет держави, отримати законодавче закріплення і засади державної регуляторної політики у сфері господарювання – був прийнятий Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. А це свідчить про правильність вибраних реформ і про необхідність їх подальшого впровадження у життя.

Сучасні демократичні соціально-економічні, політичні та управлінські перетворення в Україні, котрі зорієнтовані на втілення в життя

конституційних принципів свободи особи, приватної власності, підприємництва, справедливості, людського виміру політики, гуманізму, що є головною умовою формування ринкової економіки, громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави, зумовлюють нагальну потребу створення самостійної та якісно нової національної системи державного управління, адекватної сучасним матеріальним і духовним реаліям країни [305, с.91].

З метою зменшення мимовільного впливу відомих негативних чинників на регуляторні процеси в економіці, стримування, обмеження чи подолання у системі державного регулювання господарської діяльності хаотичного, тобто неврівноваженого стану, повинна вчасно розроблятися та прийматися цілеспрямована, послідовна та передбачувана регуляторна політика держави. Її метою має бути запровадження нових методичних та практичних підходів до оптимізації, послідовності, передбачуваності та стабільності відносин держави із суб'єктами господарювання.

Розроблюваний вищими органами державної влади і управління політичний курс (політична стратегія) державного регулювання в сфері господарювання виступає найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів регулювання – державних органів всіх рівнів та органів місцевого самоврядування, визначає конкретні об'єкти регулювання – суб'єктів господарської діяльності, актуалізує визначені функції системи державного регулювання й оптимальні “рамкові” умови їхньої реалізації, акцентує ті або інші взаємозв'язки системи з керованими. Сформована центральними органами держави регуляторна політика є основою державного регулювання господарської діяльності у всіх його аспектах. Саме основою, орієнтиром, відправним пунктом, але не більше. Політика не підміняє зміст державного регулювання, а лише направляє його дії в русло задоволення життєво важливих суспільних потреб та інтересів.

Зважена, довгострокова і стабільна регуляторна політика необхідна для того, щоб забезпечити стійкість, стабільність суспільних відносин, пов'язаних

з регуляторною діяльністю державних органів, дати можливість споживачам та суб'єктам господарювання орієнтуватися у складних ринкових відносинах. Головне завдання полягає в тому, щоб навчитися правильно застосовувати економічні, правові і адміністративні важелі, не завдаючи шкоди окремим учасникам економічного процесу. Це можливе за умови встановлення оптимального державного регулювання в економічній та соціальній сферах, забезпечення виконуваності, чіткості та прозорості регуляторних актів, а також зниження витрат на їх виконання як для громадян, суб'єктів господарювання, так і для держави.

Ефективна економічна система, в якій збалансовано функціонують такі визначальні структурні елементи, як відносини власності, механізм координації та державне регулювання, створює сприятливі умови для реалізації економічних потреб та інтересів більшості членів суспільства, представників різних соціальних верств населення, тобто для реалізації сукупності соціальних потреб та інтересів. Адже відносини власності визначають характер регулювання майнових відносин між суб'єктами господарської діяльності, і в такий спосіб спричиняють потреби, інтереси, спрямування та можливості політичної діяльності різних політичних сил. Механізм координації, який визначає характер узгодження планів споживання домашніми господарствами та виробничих планів підприємств (за допомогою ринку або централізованого господарства) стає водорозділом між різними політиками та політичними партіями щодо визнання ними як основних, демократичних або автократичних принципів реалізації своїх програм та цілей. Державне регулювання, яке в сукупності з двома вище названими елементами економічної системи визначає характер формування господарських зв'язків між суб'єктами господарювання та державою – через вільний ринок або тотальну примусову економіку визначає ступінь та межі безпосереднього втручання політиків, політичних сил в економічну, господарську та соціальну діяльність окремих громадян [154, с.8-9].

Регуляторна політика держави є віддзеркаленням цілей державного регулювання господарської діяльності і засобів, за допомогою яких вони досягаються. Відбиваючи 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 юридичні 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.

Відповідно до Указу Президента України № 89/2000 від 22 січня 2000 року “Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності”, забезпечення проведення єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва стало одним із головних пріоритетів у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення економічних реформ [42]. А єдиним засобом реалізації регуляторної політики Указом було визнано впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності. У подальшому нові правила державного регулювання господарської діяльності отримали законодавче закріплення у Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, згідно з яким жоден регуляторний акт, що прямо чи опосередковано регулює підприємницьку діяльність, не зможе набрати чинності без попереднього й широкого громадського обговорення та експертизи в Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва. Тому найважливішим заходом державної регуляторної політики стало нормативне закріплення категоричної заборони для органів виконавчої влади вносити Президенту України та Уряду проекти регуляторних актів, а також видавати Кабінетом Міністрів та іншими органами виконавчої влади регуляторних актів без обґрунтування того,

наскільки доцільно втручатися державі в ту чи іншу сферу господарської діяльності, чи адекватними й ефективними є запропоновані заходи і які можливі наслідки матиме те чи інше прийняте рішення.

Реальна демократична трансформація українського суспільства, культурний прогрес його економічних і юридичних відносин, здійснення ефективної регуляторної діяльності тощо потребує сьогодні, по-перше, відокремлення політичного рівня прийняття державних рішень від організаційно-технічного рівня підготовки їх проектів і підвищення якості останнього. Й досі в Україні домінують традиції нігілізму до технічних знань в галузі розроблення проектів нормативно-правових актів, що призводить, зокрема, до низької їх якості і ефективності вже ухвалених актів. По-перше, йдеться про неузгодженість нормативних приписів не тільки різних нормативних актів, а й в середині одного акта [318, с.327]. По-друге, про наповнення регуляторної діяльності держави в сфері господарської діяльності новим змістом, вихідними засадами якого мають бути морально-гуманістичні цінності. Відповідно до сутності останніх наріжним каменем державної діяльності має бути не першочергове забезпечення інтересів держави, як це було протягом багатьох десятиріч у колишньому СРСР, а, насамперед, інтересів людини – підприємця, її честі і гідності, недоторканності та безпеки. Звичайно, йдеться не про якісь егоїстичні приватні інтереси людини, що розглядаються нею суб'єктивно пріоритетними відносно до інших людей, а законні, тобто суспільно визнані і закріпленні на державному рівні інтереси, що не порушують права і свободи інших людей, суспільства в цілому. Саме утвердження і забезпечення права кожного на підприємницьку діяльність, захист конкуренції, їх гармонізація з публічними потребами та інтересами українського суспільства становлять головні цілі державної регуляторної політики.

Регуляторна політика держави передбачає визначення принципів і засобів здійснення державного регулювання в сфері господарювання, а також визначення глибинних тенденцій розвитку господарської діяльності в усіх

сферах економіки на основі конкуренції, зменшення адміністративного впливу та державного втручання у фінансово-господарську діяльність суб'єктів господарювання. Політика такого типу має створити необхідний правовий механізм для розв'язання суперечностей як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру в економіці, тих чи інших аспектах і тенденціях розвитку та функціонування, що впливають на конкурентне середовище, демонополізацію економіки та розвиток підприємництва в цілому.

Регуляторна політика – це складова частина загальної політики держави, головне завдання якої полягає в розробці та здійсненні необхідних заходів щодо оптимізації державного регулювання в сфері господарської діяльності. Це завдання регуляторної політики вирішується завдяки системі управлінських, організаційних, регулятивних, саморегулятивних заходів, дій, принципів і засад, спрямованих на забезпечення реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Відображенням регуляторної політики держави є правовий режим державного регулювання господарської діяльності. Іншими словами, встановлення окремого правового режиму державного регулювання господарської діяльності дозволяє досягти мети політики держави щодо створення ефективної, оптимальної системи державного регулювання господарської діяльності, зменшення адміністративного впливу та державного втручання у підприємницьку діяльність.

Отже, регуляторну політику можна визначити як засіб впливу на регуляторну діяльність органів виконавчої влади в сфері господарювання. Виникає питання: що треба розуміти під впливом, яка його мета, і які засоби впливу стосуються регуляторної політики?

Необхідно звернути увагу, по-перше, що вплив на регуляторну діяльність органів виконавчої влади часто позначається поняттям ліквідації будь-якого державного регулювання в сфері господарювання з боку цих органів. Цей вираз не зовсім точно відображає суть такого впливу, його цілі. Ліквідація передбачає такий вплив, який повинен закінчитися повним

знищенням державного регулювання господарської діяльності. Таке завдання нереальне, оскільки ринкова економіка є неспроможною з погляду забезпечення макроекономічної стабільності; не здатна вирішити проблему забезпечення економічної і національної безпеки, а також соціальної стабільності в суспільстві; не забезпечує екологічної безпеки, яка диктує певні межі економічного росту, а, значить, – необхідність обмеження використання сировинних і природних ресурсів.

Більш точними характеристиками процесу впливу на державне регулювання підприємництва є поняття “протидія”, “стримування”, “нейтралізація” і їм подібні. Вони відображають реальні можливості і цілі впливу держави на адміністративне втручання органів виконавчої влади в господарську діяльність підприємця. Адміністративне втручання повинне бути введене в рамки, припустимі для даних конкретно-історичних економічних умов, бути оптимальним, зважаючи на соціально-економічні й інші можливості суспільства.

По-друге, необхідно відмежувати регуляторну політику від регуляторної діяльності органів державної влади в сфері господарювання. Регуляторна діяльність здійснюється різними державними органами на основі регуляторної політики, вона відображає, характеризує регуляторну політику, але не творить її. Наприклад, регуляторна політика спрямовує діяльність органу виконавчої влади, що приймає регуляторний акт у сфері господарювання, і ця діяльність багатогранна за змістом, містить організаційні, кадрові, процедурні, інформаційні, технічні й інші питання, які поняттям регуляторної політики не охоплюються. Те ж саме справи і з діяльністю законодавчого органу, який здійснює державне регулювання господарської діяльності за допомогою прийняття законів.

Регуляторна політика виконує певну роль у процесі державного регулювання господарської діяльності. Вона впливає з поняття управління як основної функції державної політики. Управління передбачає постановку завдань, обґрунтування підстав і напрямків, розробку форм і способів

діяльності, розміщення сил і засобів, подачу команд, забезпечення інформацією, контроль діяльності і її коректування. Ці складові елементи управління входять у регуляторну політику як її основні характеристики.

Таким чином, регуляторну політику можна визначити як “дороговказ” для органів державної влади, спрямований на забезпечення ефективного впливу держави на економічні та соціальні процеси, забезпечення їх стабільності і розвитку відповідно до потреб суспільства, оптимізацію державного регулювання господарських відносин, яке підтримувалося відповідними заходами державного забезпечення; це спосіб суспільного врядування, що передбачає розробку і здійснення політичних програм розвитку підприємництва і економіки в цілому. Це – державний вплив на спеціально організоване державне регулювання господарської діяльності, здійснюване на основі закону. Зміст регуляторної політики містить завдання, напрямки і способи державного регулювання господарської діяльності, державне керівництво цією діяльністю, її контроль і коректування.

Регуляторна діяльність державних органів в сфері господарювання повинна ґрунтуватися на певній регуляторній політиці держави. Спонтанні, стихійні дії державних органів без чітко визначеної регуляторної політики в сфері господарської діяльності спричиняють надзвичайно великі економічні, соціальні і політичні витрати. В Україні вже зроблені перші кроки до реформування відносин між державою та підприємництвом шляхом правової регламентації головних засад регуляторної політики держави в сфері господарської діяльності. Але процес реформування все ще триває і його головними характеристиками повинні стати передбачуваність, послідовність та відповідальність органів влади за остаточні наслідки своїх ухвалених рішень.

3.3. Вдосконалення адміністративно-правового режиму регуляторної діяльності органів виконавчої влади в ракурсі регуляторної реформи

Головним напрямком державної регуляторної політики є вдосконалення правового регулювання адміністративних відносин між державними регуляторними органами та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів шляхом законодавчого закріплення процедури підготовки й прийняття регуляторних актів, в першу чергу органами виконавчої влади. Така процедура являє собою особливий правовий порядок, детально визначений у Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16]. Всі регуляторні акти мають бути видані відповідно до встановленого цим законом порядку й мати відповідну форму.

З урахуванням факторів, що характеризують місце і роль регуляторних актів в системі правових форм державного регулювання господарських відносин, можна оцінити і місце процедури щодо підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів в загальній структурі процесу здійснення регуляторної політики в сфері господарської діяльності. У значній мірі цим визначається та ключова роль, яку має зазначена процедура в ході здійснення державного регулювання. Не викликає сумніву, що вплив чітко відпрацьованої процедури на формування змісту регуляторного акта величезний. Сама по собі процедура виступає організуючим початком підготовки, прийняття і дії такого роду акта, є важливою гарантією його відповідності вимогам законодавства [391].

Особливе значення процедура здійснення регуляторної діяльності здобуває в аспекті охорони і захисту прав суб'єктів господарювання. Це обумовлено тією обставиною, що регуляторними актами в значній мірі формується механізм взаємовідносин держави і суб'єкта господарської діяльності. З іншого боку, у випадку неналежного регулювання тих або інших аспектів такого роду відносин, корекція регуляторних актів в значній мірі утруднена. Ось чому якісний рівень розробки і прийняття регуляторних

актів повинен відповідати найвищим вимогам, забезпечувати пріоритет прав і свобод суб'єктів господарювання та інших суб'єктів господарських відносин над інтересами держави чи певного відомства.

Специфіка регуляторного акта відбиває структуру процесу його вироблення і реалізації, зміст необхідних етапів. Поняття “етап” характеризує регуляторний акт стосовно тимчасової послідовності регуляторних дій. Взаємозв'язок між етапами виражає закономірності процесу регуляторної діяльності як цілісного державно-правового явища, де є конкретний зміст елементів, де їхні масштаби та тривалість виконання можуть мінятися в залежності від завдань державного регулювання господарських відносин, але сутність і послідовність залишаються незмінними в ході здійснення регуляторного акта. Його необхідність припускає ефективне виконання всіх і кожного окремо етапів підготовки, прийняття та дії регуляторного акта, визначаючи тим самим організаційну структуру цього процесу. Науково обґрунтована упорядкованість дій з реалізації регуляторного акта являє собою організацію процесу регуляторної діяльності. Регуляторний акт, отже, знаходиться в центрі цієї діяльності.

Процедура підготовки та прийняття регуляторного акта носить циклічний характер. Його етапи складають цикл регуляторної діяльності. Починаючи з підготовки регуляторного акта, регуляторна діяльність переходить до організації реалізуючих його дій і завершується контролем та оцінкою впровадження регуляторного акта щодо досягнення цим актом цілей, задекларованих під час його прийняття. Контроль та відстеження результативності регуляторного акта необхідні для порівняння фактичного і бажаного стану об'єкта державного регулювання – господарської діяльності, на основі чого переглядається регуляторний акт або, у необхідних випадках, виробляється новий, тобто починається новий регуляторний цикл. Отже, всю регуляторну діяльність можна розчленувати на подібні цикли різного рівня і ступеня складності, що у сукупності забезпечують вироблення і реалізацію регуляторного впливу на господарську діяльність в цілому або її окремі

складові. Таке розчленовування дозволяє упорядкувати дії регуляторного органу, надати їм необхідної економіко-правової спрямованості.

Виходячи з широкого кола регуляторних органів, правила, що регулюють порядок видання регуляторних актів, багато в чому відрізняються одне від одного. Приміром, Верховна Рада приймає регуляторні акти відповідно до Регламенту Верховної Ради України [33], Кабінет Міністрів – на підставі Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України [340], органи місцевого самоврядування – відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [21] та регламентів відповідних рад. Однак, незважаючи на таке різноманітне правове регулювання діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування, всі регуляторні органи повинні здійснювати регуляторну діяльність з урахуванням вимог норм Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16].

Виходячи з того, що питання нормотворчої діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування неодноразово вивчалися науковцями [254], зосередимо увагу на додаткових етапах (стадіях), які повинні використовувати державні органи під час впровадження регуляторної 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 з стадій регуляторної діяльності притаманні специфічні особливості та вимоги, які ми розглянемо нижче.

Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів є першим етапом регуляторної діяльності, без якого неможливе послідовне створення ефективної системи державного регулювання господарської діяльності. Планування регуляторної діяльності дає можливість комплексного підходу до правового регулювання господарських відносин з виділенням пріоритетних напрямків у залежності від соціальних потреб. Плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів дозволяють більш раціонально розподілити зусилля для вироблення регуляторних актів, чіткіше й ощадливіше організувати роботу регуляторних органів, зосередивши зусилля на головних, першочергових з них, вірніше розподілити наукове та інформаційне забезпечення регуляторного процесу. Отже, планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів тісно пов'язане зі створенням стабільної, цілісної науково-обґрунтованої системи законодавства, ефективного механізму координації правотворчої діяльності.

Планування регуляторної діяльності в значній мірі сприяє подоланню таких вад нинішньої практики правотворчості, як нестабільність правового регулювання, зайва поспішність у підготовці і прийнятті нормативно-правових актів, неузгодженість деяких концептуальних положень взаємозалежних нормативно-правових актів, надмірна залежність вибору предмета майбутнього закону від поточного моменту, що найчастіше веде до протиріч і прогалин у правовому регулюванні, знижує якість законодавства.

Крім того, через механізм планування роботи з підготовки проектів регуляторних актів реалізується принцип прозорості регуляторної діяльності органів виконавчої влади. Завдяки плануванню забезпечується передбачуваність цієї діяльності для всіх осіб регуляторного процесу:

Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва України, а також для суб'єктів господарювання, зокрема підприємців.

Однак, до недавнього часу – до прийняття Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, – зв'язок між запровадженням планування роботи з підготовки проектів регуляторних актів та зростанням рівня передбачуваності було неочевидним тому, що, по-перше, значна кількість проектів регуляторних актів органами виконавчої влади готувалася позапланово, по-друге, ці плани не оприлюднювалися (за деякими винятками), а тому були невідомі громадськості. Новий закон виправив ці помилки і зобов'язав регуляторні органи обов'язково оприлюднювати плани регуляторної діяльності, а у випадках, якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з початку підготовки цього проекту або з дня його внесення на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту. Необхідно оприлюднити також і внесені зміни. Таке поточне внесення змін та доповнень до планів роботи з підготовки проектів регуляторних актів та введення практики їх оприлюднення, на нашу думку, повинне змінити ситуацію на краще.

Загалом, мета оприлюднення плану регуляторної діяльності полягає у інформуванні всіх зацікавлених осіб про рішення, що готуються, і дати їм можливість підготуватися до участі в процесі вироблення регуляторного акта. Тому регуляторний орган, який ініціює прийняття регуляторного акта, повинен не пізніше 15 грудня поточного року [16] затвердити план діяльності з підготовки ним проектів регуляторних актів на наступний календарний рік і оприлюднити його не пізніше як у десятиденний строк після їх затвердження. У плані діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинні бути зазначені:

- види регуляторних актів, що планується підготувати;

- назви проектів;
- цілі їх прийняття;
- строки підготовки проектів;
- найменування органів та підрозділів, відповідальних за розробку проектів регуляторних актів.

Одна з важливих передумов правильного, ефективного планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів полягає в тому, що воно повинне здійснюватися з урахуванням установленого Конституцією та законами України розмежування компетенції регуляторних органів. Дотримання цієї умови підвищує обґрунтованість планів, що готуються, у значній мірі визначає реальність їх виконання. І навпаки, недооцінка цього фактора нерідко породжує помилки в плануванні, веде до неминучого при цьому коректування планів, підриває авторитет самої ідеї планування.

Таким чином, планування регуляторної діяльності дозволяє створити умови для уважного і скрупульозного розроблення проектів регуляторних актів, проведення експериментів, соціологічних і інших досліджень, впровадження в регуляторний процес наукових розробок, вивчення вітчизняного і закордонного досвіду.

Метою оприлюднення та відкритого обговорення проектів регуляторних актів є виявлення суспільної думки щодо запропонованого в акті механізму регулювання певних господарських відносин або адміністративних відносин між державними органами та суб'єктами господарювання. Навіть добре продуманий регуляторний акт може не відображати всіх майбутніх умов його дії, оскільки експерти, що його розробляли, можуть не врахувати якихось нюансів. Тому з метою забезпечення ефективності регулювання воно ще у вигляді проекту повинне бути представлене на обговорення зацікавленої громадськості. Це досягається шляхом його публікації, розміщення у мережі Інтернет, обговорення на фокус-групах, "круглих столах" та громадських слуханнях. Представники громадськості, особливо ті, кого стосуватиметься регулювання

та кому доведеться його виконувати, завдяки впровадженню цієї стадії, мають можливість висловити свої зауваження та пропозиції щодо проекту [303, с.4]. Саме можливість гласного, публічного висловлення населення щодо гострих, злободенних проблем громадського життя і вплив цієї висловленої вголос позиції населення на розвиток суспільних відносин відбивають суть суспільної думки як особливого соціального інституту, тобто системи відносин, які мають стійкий, гарантований від несподіванок, самовідновлюючий характер [277, с.130].

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] оприлюднення проектів регуляторних актів проходить у певній послідовності дій учасників цієї стадії регуляторного процесу, які можна згрупувати у кілька етапів:

- повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта;
- оприлюднення проекту регуляторного акта;
- висловлювання громадської думки щодо проекту регуляторного акта;
- прийом пропозицій та зауважень щодо проекту регуляторного акта;
- врахування одержаних пропозицій або їх вмотивоване відхилення.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта здійснюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності – шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет. У повідомленні обов’язково повинно бути: стислий виклад змісту проекту; поштова та електронна, за її наявності, адреса розробника проекту та інших органів, до яких надсилаються зауваження та пропозиції; інформація про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та (або) адреса сторінки в мережі Інтернет, де розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення, який гарантує доведення інформації до

мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.); інформація про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань; інформація про спосіб подання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Наступний етап – оприлюднення проекту регуляторного акта, повинен розпочатися не пізніше п'яти робочих днів з дня повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта. Він оприлюднюється разом із відповідним аналізом регуляторного впливу шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності – у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту, шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

Отримавши інформацію про проект регуляторного акта, всі зацікавлені особи можуть, за результатами колективного обговорення проекту, індивідуального його вивчення тощо формувати свої пропозиції та зауваження, які надсилаються до розробника. Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути менше одного місяця та більшим, ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або вмотивовано їх відхиляє.

Залучення таким чином громадськості до регуляторної діяльності держави дозволяє органам виконавчої влади одержувати інформацію,

необхідну для прийняття рішень і створення таких регуляторних актів, які відповідали б дійсним потребам суспільного економічного розвитку. У такий спосіб можна суттєво поліпшити якість майбутнього регулювання господарської діяльності, оскільки серед тих, хто долучився до обговорення, часто бувають люди, які добре знаються на тематиці, можуть запропонувати цікаві й корисні зміни та доповнення. З цього приводу російський юрист, історик, філософ Б.М.Чичерін зазначав, що “участю всіх у спільному вирішенні встановлюється панування загального інтересу, а це і становить вищу мету держави” [317, с. 300].

На жаль, в Україні ще немає достатнього досвіду використання громадської думки в нормотворчому процесі. Для владних структур, у тому числі і для законодавця, громадська думка, як і раніше, викликає інтерес, головним чином, лише як показник лояльності населення стосовно діяльності влади. У результаті постійно виникають труднощі з реалізацією нормативних актів, які не враховують належним чином соціальні інтереси і цінності масової свідомості. Однак, рано чи пізно це змушує органи влади повернутися обличчям до громадської думки, її ціннісного змісту й орієнтирів, тенденцій її зміни.

Тому відкриті обговорення проектів регуляторних актів є необхідним інститутом громадянського суспільства, який дозволяє виявити на скільки громадська думка врахована при прийнятті державного рішення ще на стадії його проектування і обговорення. Саме впровадження цієї стадії у регуляторний процес вимагає подальшого розширення гласності проектних робіт з розробки регуляторних актів, забезпечення в ході регуляторної діяльності урахування громадської думки. На нашу погляд, на всіх стадіях регуляторного процесу необхідно підтримувати контакти з представниками засобів масової інформації, зацікавленими громадськими утвореннями, встановити чіткий порядок на розсилку і одержання експертних висновків щодо окремих проектів загальнодержавних регуляторних актів з місць.

Крім того, як засвідчив досвід впровадження регуляторної політики в сфері господарської діяльності та проведення відкритих обговорень проектів окремих регуляторних актів, можливість брати участь в обговоренні проектів регулювань та врахування зауважень і пропозицій створює в учасників дискусії, особливо серед суб'єктів господарської діяльності, переконаність у тому, що регулювання є "їхнім" продуктом. Це автоматично підвищує вірогідність його дотримання з боку підприємців.

Таким чином, завдяки впровадженню нової стадії у регуляторний процес – оприлюднення та відкрите обговорення проектів регуляторних актів, поступово зміцнюється діалог між владою, бізнесом та громадянами, підвищується взаємодовіра між ними, від чого виграє все суспільство та його економіка.

Суть регуляторної реформи полягає у зваженому підході до запровадження регулювань. Такий підхід забезпечується шляхом аналізу проблемної ситуації, можливих шляхів її розв'язання та врахування інтересів всіх зацікавлених сторін, яких стосуватиметься регулювання, як от: держави, суб'єктів господарювання та громадян. Такий аналіз називається аналізом регуляторного впливу (АРВ).

Інтереси є об'єктивними факторами, що детермінують соціальну активність людини в усіх видах діяльності. Потреба суспільства в ефективному розвитку економіки може бути реалізована тільки зацікавленими власниками. Справді хазяйське ставлення обов'язково пов'язане з витратами на виробництво, кількістю, суспільною корисністю. Крім того, і це дуже важливо, через реалізацію особистого інтересу задовольняється суспільний інтерес, бо, прагнучи до більшого прибутку, власник зможе насичувати ринок тільки такими товарами, якість яких буде поліпшуватися [324, с.117].

Виходячи з цього, вважаємо, що в процесі державного регулювання господарської діяльності необхідно врівноважувати між собою всі групи інтересів, що йдуть від держави, громадянського суспільства й особистості та

суб'єктів господарювання. При цьому державне регулювання повинне здійснюватися за допомогою стимулів, виражених у регуляторних актах і спрямованих на формування компромісів між різними інтересами з тим, щоб їхня суперечливість не стала непереборною перешкодою до поступального руху суспільства і економіки країни. Саме з цією метою було впроваджено додаткову стадію у процедуру прийняття регуляторного акта в сфері господарської діяльності – аналіз регуляторного впливу, головне завдання якої є дослідження та визначення видів конфліктів інтересів, до яких може призвести прийняття того чи іншого регуляторного акта. Недооцінка або ігнорування конфліктів інтересів на етапі розробки регуляторного акту веде до помилок у сфері державного регулювання господарської діяльності, що дорого обходиться суспільству.

Головний критерій, якому повинні відповідати регуляторна діяльність та регуляторні рішення – це ефективність. Державний апарат, його регуляторні акти покликані вчасно і з найменшими затратами домагатися найбільш корисних для громадян, суспільства і держави результатів, які виправдають матеріальні і нематеріальні витрати, викликані її існуванням [101, с.162].

Складання прогнозів ефективності регуляторних норм у виді АРВ є необхідним етапом діяльності з проектування регуляторних актів. Прийняті регуляторним органом норми створюються на перспективу, регулюють відносини, що будуть виникати і розвиватися лише після їхнього вступу в дію. Тому в процесі створення регуляторних норм досить важливо мати обґрунтовані надійні докази того, наскільки ефективно будуть діяти проєктовані регуляторні норми, виступати дійсним регулятором суспільних господарських відносин. Усі ці докази можуть бути отримані єдиним шляхом – в процесі прогнозу регуляторного впливу цих норм проєкту регуляторного акта.

У філософській літературі прогноз зазвичай розуміють як імовірне науково-обґрунтоване судження про можливі стани досліджуваного явища у

майбутньому альтернативні шляхи і терміни їх здійснення [156, с.147]. Ці родові ознаки прогнозу повною мірою властиві і його окремим різновидам, зокрема, АРВ.

АРВ є чіткою процедурою оцінювання ефективності державного регулювання з визначенням методів такого регулювання та їх альтернатив, яка являє собою своєрідний “фільтр”, що припиняє практику прийняття неефективних та недоцільних регуляторних рішень.

АРВ як процедуру можна поділити на кілька етапів, які мають певну послідовність:

- визначення мети пропонованого регулювання;
- аналіз вигод та витрат;
- виявлення індикаторів ефективності, які свідчитимуть про те, чи досягає регулювання своєї мети;
- аналіз кількох альтернатив запропонованому регулюванню.

При цьому суть АРВ криється в тому, що, перш ніж, прийняти регуляторний акт, орган виконавчої влади повинен підготувати ґрунтовний економічний аналіз, який доводить необхідність державного втручання у певну сферу господарської діяльності, – навіщо воно потрібне і скільки це коштуватиме державі, суб'єкту господарювання, населенню. Новацією впровадження АРВ у регуляторний процес є те, що в розрахунку вигод та витрат повинні враховуватись не лише бюджетні кошти, як це було раніше, а й прогнозуватися вигоди та витрати суб'єктів господарювання та споживачів.

Структурно АРВ, як юридичний документ, містить компоненти цього доказу, які повинен підготувати розробник для кожного проекту регуляторного акта. До цих компонентів належать [16]:

- визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин з оцінкою важливості цієї проблеми;

- обґрунтування визначеної проблеми з позиції, чому вона не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів, а потребує державного регулювання;
- обґрунтування можливості вирішення визначеної проблеми за допомогою діючих регуляторних актів або внесення змін до них;
- визначення очікуваних результатів прийняття запропонованого регуляторного акта шляхом розрахунку очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;
- визначення цілей державного регулювання;
- визначення та оцінка всієї прийнятних альтернативних способів досягнення встановлених цілей, у тому числі й тих, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;
- аргументування переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
- опис механізмів і заходів, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтування можливості досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтований доказ того, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- обґрунтований доказ того, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати або вигоди не можуть бути кількісно визначені;
- оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта в залежності від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;
- оцінка ризику впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтування запропонованого строку чинності регуляторного акта;
- визначення показників результативності регуляторного акта;
- визначення заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Саме вимога вказувати в АРВ ці конкретні показники очікуваних соціально-економічних наслідків дії регуляторного акта дає можливість в подальшому простежити ефективність його дії. Вже на стадії попереднього аналізу проблеми може виявитися, що приймати новий регуляторний акт недоцільно – проблему можна вирішити за допомогою діючих нормативно-правових актів. У випадку, якщо діючі нормативно-правові акти неефективні, при запровадженні нового слід подбати про їх скасування чи зміну.

Нарешті, дуже важливим є аналіз альтернатив запропонованому регулюванню, який дозволяє побачити, чи взагалі потрібне регулювання в даному випадку, і чи немає інших способів досягнення задекларованої мети (наприклад, не регуляторним шляхом). У багатьох випадках уміння знаходити альтернативи є не менш корисним, ніж здатність правильно вибрати одну з них. Тому при підготовці проектів регуляторних актів мають вирішуватися питання про те, які варіанти варто запропонувати, які з них цінніші, ймовірніші, якими вони є з точки зору дотримання інтересів населення, суб'єктів господарської діяльності та держави.

Для визначення рівноцінності альтернатив, які мають єдину основу у вигляді вимог, характерних для регуляторної діяльності в сфері господарювання, важливе значення має врахування відповідності сутності правових рішень у вигляді регуляторних актів загальним принципам і напрямкам регуляторної політики держави, а через них — об'єктивним і суб'єктивним суспільним потребам. Вибір однієї з багатьох варіантів альтернатив у більшості випадків і можливий, і необхідний. При цьому треба лише домагатися, щоб вибрана альтернатива державного регулювання господарювання відповідала загальним потребам суспільного розвитку, а

також специфічним рисам суспільних відносин в сфері господарської діяльності, де вона буде застосовуватись. Повна ефективність регуляторних актів досягається тоді, коли всі його цілі – і найближчі, і віддалені, і кінцеві – виконані з найменшою шкодою для суспільства, з найменшими економічними витратами для всіх суб'єктів господарських відносин і в найкоротший термін.

Таким чином, головне призначення АРВ – створити передумови на основі отриманої інформації для глибокого вивчення і коректування процесів державного регулювання господарської діяльності, подолання відхилень внаслідок умов або відносин, які постійно змінюються в економіці країни на шляху побудови ефективної системи державного регулювання. АРВ являє собою один з важливих каналів одержання об'єктивної інформації, який дозволяє мати правильне уявлення про функціонування системи державного регулювання господарської діяльності, про те, наскільки майбутні регуляторні акти необхідні і доцільні для економіки України, а також чи не суперечать вони головним напрямкам державної соціально-економічної та регуляторної політики, політиці підтримки та розвитку підприємництва. Крім того, АРВ є стадією регуляторного процесу, реалізація якої дозволяє забезпечити узгодження різних соціальних інтересів – населення, держави та суб'єктів господарської діяльності – ще на стадії проектування регуляторного акта, що в кінцевому рахунку має дати загальнодержавний ефект. Отже, запровадження цієї стадії спрямоване на підвищення ефективності державного регулювання в сфері господарської діяльності, на створення ефективного правового поля в цілому.

Мета відстеження результативності регуляторних актів полягає у з'ясуванні дійсності впровадження конкретного регуляторного акта з визначенням того, чи досяг він задекларованої мети, тобто, чи був ефективним. Справа в тому, що при розробці проектів регуляторних актів не завжди можна врахувати всі нюанси і особливо групові інтереси, оскільки будь-яке рішення є компромісним. Для того, щоб знати, що спрацювало в

регулюванні, а що ні, слід оцінити його ефективність, тобто дослідити, чи досягло прийняте рішення поставлених цілей. Тому разом з АРВ здійснюється базове, повторне та періодичне відстеження результативності кожного регуляторного акта, – своєрідний моніторинг за фактичною реалізацією регуляторного акта.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта, як правило, забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт. Але в деяких випадках це можуть здійснювати й інші органи. Так, відповідно до ст. 26 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, забезпечується центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, які були головними розробниками проектів цих регуляторних актів або до компетенції яких належать питання, що регулюються цими регуляторними актами.

Як юридична процедура, відстеження результативності регуляторного акта відбувається у два головні етапи:

- виконання заходів з відстеження результативності;
- підготовка та оприлюднення звіту про відстеження результативності.

Під час виконання заходів з відстеження результативності вивчається вплив регуляторного акта на господарські відносини. При цьому застосовуються кількісні та якісні показники ефективності, які розроблюються при впровадженні регулювання та дозволяють визначити його ціну для конкретної групи суб’єктів господарювання, на яку розповсюджується його дія, за допомогою статистичних даних та даних наукових досліджень і соціологічних опитувань. Тобто, на цьому етапі досліджується не стан підприємництва в країні, області або місті загалом – оцінюється вплив конкретного регуляторного акта на конкретну цільову

групу суб'єктів господарювання. Наприклад, група суб'єктів господарювання, що здійснює торгівлю продовольчими товарами або займається перевезенням пасажирів.

Характерною особливістю цієї стадії регуляторного процесу є те, що вона має перманентний характер, тобто відстеження результативності здійснюється протягом всього часу дії регуляторного акта. Саме з цією метою використовують три види відстежень: базове, повторне і періодичне.

Базове відстеження результативності здійснюється до дня набрання чинності регуляторного акта або набрання чинності більшістю його положень. Якщо для визначення значення показників результативності регуляторного акта використовуються виключно статистичні дані, базове відстеження результативності може бути здійснене після набрання чинності цього регуляторного акта або більшості його положень, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшості його положень, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом або більшості його положень, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, не встановлено більш ранній строк.

Періодичні відстеження результативності регуляторного акта здійснюються раз на три роки, починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта, у тому числі і в разі, коли дію регуляторного акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено після закінчення цього визначеного строку.

Щодо строку виконання будь-якого з виду відстеження результативності, то він не може бути більшим, ніж сорок п'ять робочих днів.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів відіграє велику роль у провадженні регуляторної реформи в Україні. Ці заходи поліпшують обізнаність про відомі наслідки дії вже запроваджених регуляторних рішень. Така обізнаність, перш за все, необхідна регуляторним органам, уповноваженим приймати регуляторні акти. В результаті державна та місцева влада є постійно поінформованими про те, які важелі регулювання мають реальний вплив на вирішення проблеми, а які виявилися неефективними.

Другий головний етап стадії відстеження результативності регуляторних актів передбачає підготовку звіту за результатами проведених засобів з відстеження результативності. Регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, готує звіт про відстеження результативності цього регуляторного акта. У звіті про відстеження результативності регуляторного акта зазначаються: кількісні та якісні значення показників результативності, що є результатами відстеження результативності; дані та припущення, на основі яких здійснено відстеження результативності, а також способи їх одержання; використані методи одержання результатів відстеження результативності.

Не пізніше, як у десятиденний строк з дня підписання керівником регуляторного органу, звіт повинен бути оприлюднений шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності – у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та (або) шляхом розміщення на офіційній сторінці цього регуляторного органу в мережі Інтернет.

Основною відмінністю цієї стадії відстеження результативності від АРВ є те, що результати та висновки оцінки мають: перспективний характер у випадку оцінки проекту регуляторного акта і ретроспективним, коли оцінюється вплив чинного регуляторного акта. Але цей захід необхідний тому, що “теоретичні побудови, як і дії, мають незаплановані наслідки, і ці

наслідки не можна точно передбачати в момент їх створення” [331, с.12]. Навіть найпрогресивніші теоретичні моделі можуть викликати непередбачені наслідки в результаті їхнього перекручування в тому або іншому національному контексті [145, с.59]. Тому діюча сьогодні процедура регуляторної діяльності передбачає такий результат оцінки як перегляд чинного регуляторного акта.

На підставі аналізу звіту про відстеження результативності регуляторного акта може бути прийняте одне з таких рішень:

- про зупинення дії регуляторного акта;
- про визнання регуляторного акта неконституційним;
- про скасування регуляторного акта;
- про необхідність залишення цього регуляторного акта без змін;
- про необхідність перегляду регуляторного акта.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] під переглядом регуляторного акта розуміють заходи, спрямовані на приведення регуляторним органом прийнятого ним регуляторного акта у відповідність з принципами державної регуляторної політики. Тобто, суттю перегляду є приведення регуляторного акта у відповідність з принципами доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості і передбачуваності, з метою внесення змін до нього, що сприятиме покращенню рівня виконання вимог мінімізації побічних ефектів тощо.

Крім того, перегляд регуляторних актів може здійснюватися за ініціативою регуляторного органу, який прийняв відповідний регуляторний акт, в інших випадках, передбачених Конституцією та іншими законодавчими актами України.

Таким чином, впровадження такої стадії у регуляторний процес як відстеження результативності та перегляду регуляторних актів є надзвичайно важливим. Це дозволяє скорегувати вплив регулювання нормативно-правового акта, підвищити його ефективність. Під час здійснення цієї стадії

регуляторного процесу визначається ефективність акта у досягненні задекларованих цілей, рівень виконання вимог регуляторного акта, реальний розподіл вигод та витрат, які виникли між різними суспільними групами, а також існуючі побічні ефекти, завдяки чому можна своєчасно відреагувати на це шляхом скасування або внесення змін до регуляторного акта.

Погодження із спеціально уповноваженим органом – Держпідприємництвом або його територіальними органами є додатковою стадією регуляторного процесу, яка застосовується лише при прийнятті проектів регуляторних актів, що розробляються органами виконавчої влади. Завдяки процедурі погодження в системі державної виконавчої влади діє механізм внутрішнього контролю й нагляду над процесом підготовки проектів регуляторних актів. Суть такого механізму криється в тому, що один із органів виконавчої влади – Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва – контролює регуляторну діяльність інших виконавчих органів. Впровадження такої стадії у процедуру прийняття регуляторних актів має велике значення, тому що проведення під час погодження з Держпідприємництвом України та його територіальними органами експертизи проектів регуляторних актів та надання розробникам цих проектів пропозицій про їх вдосконалення дозволяє виправити можливу незгодженість між запропонованим проектом регуляторного акта і встановленими принципами державної регуляторної політики ще на стадії його проектування.

Відповідно до норм ст. 21 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16], можна виокремити два види погодження: первинне і повторне. Первинне – це погодження, яке проводиться вперше щодо певного проекту регуляторного акта. Повторне погодження здійснюється після доопрацювання проекту регуляторного акта та (або) відповідного аналізу регуляторного впливу, якщо під час первинного погодження стосовного цього проекту було прийняте рішення про відмову в погодженні проекту регуляторного акта.

Відповідно до норм чинного законодавства існує єдиний порядок для первинного та повторного погодження. З метою погодження підготовлених проект регуляторного акта подається до Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, якщо цей документ розроблявся центральними органами виконавчої влади, або до відповідних територіальних органів цього Комітету – для проектів, які розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Під час погодження проекту регуляторного акта Держпідприємництво здійснює як аналіз змісту самого проекту, так і виконання розробником проекту вимог щодо належної підготовки обґрунтування і оприлюднення цього проекту. Тому разом з проектом регуляторного акта подаються аналіз регуляторного впливу та копія оприлюдненого повідомлення про оприлюднення проекту з метою одержання зауважень і пропозицій. У випадках відсутності аналізу регуляторного впливу та (або) якщо поданий на погодження проект регуляторного акта не оприлюднювався розробником цього проекту, Держпідприємництво чи його територіальний орган залишає цей проект без розгляду.

За наявності всіх необхідних документів, після їх детального розгляду відповідний орган Держкомпідприємництва приймає одне із таких рішень:

- про погодження проекту регуляторного акта;
- про відмову в погодженні.

Як засвідчила практика, органи виконавчої влади практично завжди погоджуються на проведення подібних консультацій. Але нерідко бувають випадки, коли консультації не дають позитивних наслідків. Тобто, не всі зауваження Комітету враховуються в результаті того, що представники розробника проекту регуляторного акта та Держкомпідприємництва не знаходять між собою порозуміння.

Щодо правових гарантій подання органами виконавчої влади проекту регуляторного акта на погодження Держпідприємництву України або його територіальним органам, то Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” передбачена норма, згідно з якою орган юстиції відмовляє в державній реєстрації регуляторного акта, проект якого не був поданий на погодження із Держкомпідприємництвом або відносно якого було прийняте рішення про відмову в погодженні. Таким чином, спроби органів виконавчої влади ухилитися від виконання вимоги щодо обов’язкового погодження проектів регуляторних актів із Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва блокуються Міністерством юстиції України при державній реєстрації нормативно-правових актів або їх юридичній експертизі.

Однак, при цьому трапляються випадки видання регуляторних актів без погодження з Держпідприємництвом України та його територіальними органами. Як правило, це буває, коли розробник переконує Мін’юст у тому, що проект не є регуляторним актом (тобто, не зачіпає інтересів суб’єктів господарювання). Тому з метою подолання цієї практики було запроваджено співпрацю територіальних органів Держпідприємництва України з управліннями юстиції щодо виявлення регуляторних актів, які були видані та зареєстровані без погодження з територіальними органами Держпідприємництва.

Рішення про відмову в погодженні проекту регуляторного акта повинне містити обґрунтовані зауваження та пропозиції щодо цього проекту та (або) щодо відповідного аналізу регуляторного впливу, бути направлене до органу, який розробив проект регуляторного акта, не пізніше наступного робочого дня з часу його прийняття. У разі незгоди з рішенням про відмову в погодженні проекту регуляторного акта розробник цього проекту може звернутися відповідно до Комітету чи його територіального органу з ініціативою щодо утворення погоджувальної групи для проведення

консультацій з метою усунення суперечностей. Він може також оскаржити це рішення у порядку, визначеному ст. 23 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Порядок оскарження полягає в тому, що при незгоді з рішенням Держпідприємництва про відмову в погодженні проекту регуляторного акта або про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики, центральні органи виконавчої влади, голови місцевих державних адміністрацій можуть звернутися із скаргою до урядового комітету, визначеного КМУ. Одночасно з поданням скарги орган виконавчої влади надсилає до Держпідприємництва повідомлення про оскарження його рішення.

Скарга на рішення про необхідність усунення порушень принципів регуляторної політики подається у письмовій формі на ім'я Голови урядового комітету протягом десяти робочих днів з дня отримання рішення Держкомпідприємництва. При цьому до скарги додається копія рішення Держкомпідприємництва, яке оскаржується, та матеріали, що обґрунтовують необхідність цього оскарження. Урядовий комітет протягом 30 днів з дня одержання повинен розглянути скаргу. При розгляді скарги урядовий комітет перевіряє доцільність і обґрунтованість оскаржуваного рішення і приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає рішення, яке оскаржується, без змін, а скаргу без задоволення;
- 2) задовольняє скаргу і зобов'язує Держпідприємництво скасовувати своє рішення.

У разі задоволення скарги, Держпідприємництво не пізніше трьох робочих днів скасовує своє рішення, яке було оскаржене. А у разі відмови в задоволенні скарги орган виконавчої влади, що прийняв регуляторний акт і подав скаргу: не пізніше трьох робочих днів з дня прийняття рішення про відмову у задоволенні скарги подає на погодження до Держпідприємництва

проект акта, яким вносяться зміни до регуляторного акта, та забезпечує його затвердження.

Щодо оскарження відмови в погодженні проекту регуляторного акта, то за результатами розгляду скарги урядовий комітет приймає рішення про задоволення скарги або про відмову в її задоволенні. У разі задоволення скарги проект регуляторного акта вноситься його розробником на розгляд КМУ без погодження із Держпідприємництвом. У разі відмови у задоволенні скарги проект регуляторного акта повертається його розробнику на доопрацювання та подання його на повторне погодження із Держпідприємництвом.

До прийняття Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” з виконанням процедури оскарження рішень Держпідприємництва існувало багато проблем. До вступу цього закону в дію процедура оскарження регулювалася Положенням про порядок оскарження центральними органами виконавчої влади та головами місцевих державних адміністрацій рішень Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України №1310 від 17 серпня 1998 року [71]. Визначивши право центральних органів виконавчої влади на оскарження рішень до урядового комітету, це Положення не встановило обов'язків урядового комітету розглядати такі скарги. Більше того, не встановлено було навіть граничний термін розгляду скарги. При цьому в Положенні зазначено, що дія рішення Держпідприємництва призупиняється з дня надходження до урядового комітету скарги до дня прийняття ним рішення про відмову в задоволенні скарги, а у разі задоволення скарги – до скасування рішення Держпідприємництва. В результаті порядок оскарження рішень Держпідприємництва про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики, відповідно до норм Постанови КМУ №1310 [71], виглядав таким чином:

- орган виконавчої влади приймає регуляторний акт, який суперечить принципам єдиної державної регуляторної політики;
- Держпідприємництво приймає рішення про необхідність усунення виявлених порушень, і дія регуляторного акта повинна зупинитися;
- розробник оскаржує рішення Держпідприємництва до урядового комітету, рішення Держпідприємництва призупиняється, а дія регуляторного акту відновлюється;
- урядовий комітет розглядає скаргу у кращому випадку 2-3 місяці, найчастіше до року, а в гіршому випадку ніколи. Увесь цей час регуляторний акт діє, завдається шкода підприємцям, дискредитуються заходи уряду щодо впровадження єдиної державної регуляторної політики.

Навіть якщо урядовий комітет і розгляне на своєму засіданні скаргу, то це не означає остаточного вирішення справи. Досить часто за результатами розгляду не приймається остаточного рішення (хоча це і вимагається діючим законодавством), воно ховається за загальними фразами: “узгодити позицію”, “створити робочу групу та доопрацювати” тощо, які дозволяють затягувати час оскарження і тим самим продовжувати дію регуляторного акта, який суперечить принципам єдиної державної регуляторної політики [301, с.47].

Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” виправив ці колізії законодавства. Відтепер подання скарги щодо рішення Держпідприємництва не зупиняє дії цього рішення, а скарга розглядається у строк не більший, ніж 30 робочих днів з дня її одержання урядовим комітетом.

Отже, аналіз законодавства свідчить, що в правовому регулюванні регуляторної діяльності існує чимало проблем, які необхідно якнайшвидше вирішити. Зокрема, подальше вдосконалення процедури погодження проектів регуляторних актів можливе шляхом активного залучення Держпідприємництвом України, його територіальними органами суб’єктів господарювання та їх об’єднань до аналізу проектів, що подаються на погодження. Адже до Держпідприємництва України надходять проекти актів

з питань регулювання різних сфер господарської діяльності, і суб'єкти господарювання, обізнані з особливостями здійснення того чи іншого виду господарської діяльності, можуть допомогти знайти в проекті спроби ускладнити ведення їх бізнесу, або запропонувати дієві альтернативи [245, с.123-124].

На закінчення резюмуємо, що професійний і виважений підхід до прийняття державних рішень у сфері господарської діяльності, їхня своєчасність у значній мірі визначають не тільки якість регуляторних актів, але й рівень самої регуляторної діяльності держави. 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 і суб'єктами господарювання, у значній мірі залежить від процедури їх підготовки: планування регуляторної діяльності, оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій, аналіз регуляторного впливу, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, а також погодження проектів регуляторних актів, які розробляються органами виконавчої влади, із спеціально уповноваженим органом або його територіальними органами. Це багато в чому визначає ступінь впливу регуляторного акта на суспільні відносини, його ефективність.

3.4. Роль і місце Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва у системі державного регулювання господарської діяльності

Значна кількість регуляторних органів, що з'явилися останнім часом в Україні, в першу чергу, в системі виконавчої влади, необхідність координації їх діяльності в ракурсі впровадження державної регуляторної політики в сфері господарювання та здійснення управління функцією регулювання у

сфері виконавчої влади стали передумовою створення спеціального державного органу виконавчої влади з наданням йому регулятивних та координаційних повноважень щодо регуляторної діяльності існуючих органів виконавчої влади, що мають право здійснювати регулювання господарської діяльності.

Державний комітет України з питань розвитку підприємництва було створено згідно з Указом Президента України № 737/97 від 29 липня 1997 р. “Про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва” [48]. Цим Указом було закріплено Держпідприємництва як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку і підтримки підприємництва, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток. Указом було визначені основні завдання Держпідприємництва, зокрема:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері розвитку і підтримки підприємництва та ліцензування підприємницької діяльності;
- координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробкою та реалізацією заходів щодо розвитку і підтримки підприємництва в Україні;
- узагальнення практики застосування законодавства з питань підприємницької діяльності та її ліцензування, підготовка пропозицій, спрямованих на його вдосконалення;
- підготовка пропозицій про усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод на шляху розвитку підприємництва;
- сприяння розвитку малого підприємництва, системи його консультативної та інформаційної підтримки;
- підготовка пропозицій про впровадження та вдосконалення механізмів фінансово-кредитної підтримки підприємництва;

- підтримка зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва;
- формування пропозицій щодо розміщення державних замовлень серед підприємств недержавної форми власності, в тому числі на конкурсній основі;
- координація формування системи підготовки і перепідготовки кадрів для підприємництва, а також спеціалістів з цих питань для органів виконавчої влади всіх рівнів;
- взаємодія з міжнародними організаціями у питаннях сприяння розвитку підприємництва.

Крім того, зазначалось, що Держпідприємництва України підпорядкована Ліцензійна палата України. Однак, статус Комітету в Указі чітко не було визначено, лише встановлювались його основні завдання і доручалось Кабінету Міністрів України розробити проект Положення про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва.

30 жовтня 1997 р. Указом Президента України № 1206/97 “Про Положення про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва” [48] було закріплено функціональні обов'язки і права Комітету. Відзначалося, що у випадках, передбачених законодавством, рішення Держпідприємництва є обов'язковим для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами-підприємцями.

Щодо підпорядкування Держпідприємництва зазначалося, що його Голова несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Держпідприємництва України завдань і здійснення ним своїх функцій, практичну діяльність він здійснює у тісній взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, а також з міжнародними організаціями,

відповідними органами та організаціями інших держав і їх представництвами.

В Указі відзначалося, що Голова Держпідприємництва України призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України. Щодо правового статусу в Указі зазначалося, що Держпідприємництва України є юридичною особою.

Згідно з Указом функції Держпідприємництва спрямовані на координацію роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією заходів щодо розвитку і підтримки підприємництва, на розробку пропозицій, форм, опрацювання методичних матеріалів, керівництво реалізацією програм підтримки підприємництва, організацію забезпечення діяльності спілок, асоціацій та інших об'єднань суб'єктів підприємництва, а також взаємодію з міжнародними організаціями, установами та фондами у сфері розвитку і підтримки підприємництва тощо.

Завершуючи короткий огляд Указу Президента України № 1206/97 “Про Положення про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва” [48], зазначимо, що Указ мав багато суттєвих недоліків. Зокрема, вказавши на наявність у Держпідприємництва функції координації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, пов'язаної з реалізацією заходів щодо розвитку і підтримки підприємництва, Указом не були чітко визначені форми і методи координації, що фактично зробило цю норму Указу “мертвою” і неможливою для виконання. До того ж не було вирішене питання про відповідальність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадку невиконання ними рішення Держпідприємництва. Також не був визначений порядок оскарження рішень Держпідприємництва.

Ці існуючі на той час прогалини у законодавстві були вирішені Указом Президента України № 79/98 від 3 лютого 1998 р. “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” [52] та Постановою Кабінету Міністрів України № 1310 від 17 серпня 1998р. “Про порядок

оскарження центральними органами виконавчої влади, головами місцевих державних адміністрацій рішень Державного комітету з питань розвитку підприємництва” [71]. Так, Указ Президента встановив, що основними методами координації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з боку Держпідприємництва є аналіз нормативно-правових актів та рішень, прийнятих цими органами, з питань підприємницької діяльності та призупинення їх дії у разі невідповідності принципам Указу Президента України № 79/98 від 3 лютого 1998 р. “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” [52] до усунення виявлених протиріч. Отже, Указом було надано право Держпідприємству приймати рішення щодо необхідності усунення виявлених порушень в роботі з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади. Правовою гарантією забезпечення виконання рішень Держпідприємництва було визначено призупинення дії нормативно-правового акта центрального органу виконавчої влади або голови місцевої державної адміністрації до усунення ними порушень. На випадок незгоди з рішенням Держпідприємництва Указом було надано право центральному органу виконавчої влади та голові місцевої державної адміністрації, що видали нормативно-правовий акт, оскаржити рішення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Цей порядок і був затверджений вищевказаною Постановою.

В період з 1998 по 2000 рр. відбувалось нагромадження досвіду роботи Держпідприємництва, напрацювання та визначення форм і методів його діяльності. Але в суспільстві, де не створене сприятливе середовище для розвитку ділової активності на основі конкуренції, де державні органи підміняють механізми саморегулювання на безпосереднє державне втручання, мотивуючи це недосконалістю ринкових відносин у перехідний період, необхідні були зміни системи державного регулювання підприємництва як такої, що не відповідає реальним потребам розвитку. Ці зміни повинні були, насамперед, створити рівні умови для заняття підприємницькою діяльністю, встановити прозорість та передбачуваність

державного регулювання підприємництва. Нагальною проблемою постало питання щодо впровадження контролю за діяльністю органів виконавчої влади з питань регулювання господарських відносин. У зв'язку з цим назріло і питання про необхідність розширення повноважень Держпідприємництва з метою створити рівновагу в процесі регуляторної діяльності органів виконавчої влади у відносинах з підприємцями.

Реорганізація Держпідприємництва стала найбільш значною якісною зміною з часу підписання 22 січня 2000 р. Президентом України Указу №89/2000 “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва” [42]. Поклавши початок реформуванню відносин у сфері державного регулювання підприємницької діяльності в цілому, указ значно розширив повноваження Держпідприємництва, які стали базуватися на нових підходах у сфері державного регулювання підприємницької діяльності, зазначених в указі, суть яких полягає у забезпеченні наступних заходів:

- проведення детального аналізу всіх проектів регуляторних актів перед ухваленням на предмет їх можливого впливу на стан розвитку підприємництва;

- діючі регуляторні акти мають регулярно переглядатись. У разі незабезпечення встановленої мети або невиправдано великих витрат на їх виконання, ці акти мають бути скасовані;

- регулювання певного сектора економіки має базуватися на послідовних та передбачуваних процедурах;

- процедури регулювання мають бути ефективно впроваджуваними, простими для виконання.

Наступний Указ Президента України № 721/2000 від 25 травня 2000 р. “Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва” [35] реорганізував цю службу, встановивши, що Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва є правонаступником Державного комітету України з питань розвитку

підприємництва та Ліцензійної палати України. Цими двома указами закріплено зміни, що виникли протягом етапу реформування Держпідприємництва та введені нові положення. Зупинимося на характеристиці змін, що мають суттєвий характер.

Утворена нова організаційна структура Держпідприємництва, в результаті чого з'явилась ще одна проміжна ланка відомства – територіальні представництва. Указом встановлено, що Держпідприємництво України здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

З цього моменту було встановлено здійснення політики на трьох рівнях:

1) центральний рівень: Держпідприємництва – міністерства, відомства;
2) регіональний рівень: територіальні органи Комітету – місцеві органи виконавчої влади;

3) залучення до співпраці широких верств населення через мережу громадських уповноважених з питань підприємництва та громадських колегій.

Закріплено правовий статус Держпідприємництва України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Указ дещо змінив завдання Держпідприємництва. Вони стали більш загальними та місткими, що фактично розширило рамки діяльності Держпідприємництва. Указом визначено такі завдання:

– участь у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері підприємництва, зокрема, регуляторної політики, державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації підприємництва;

– координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробкою та реалізацією заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва, ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації підприємництва;

– сприяння формуванню системи фінансово-кредитної, консультативної та інформаційної підтримки підприємництва.

Указ практично не змінив перелік функцій, прав, обов'язків Держпідприємництва, лише додатково передбачив, що Комітет відповідно до покладених на нього завдань забезпечує з питань, що належать до його компетенції, підготовку, перепідготовку, а також атестацію посадових осіб органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати ліцензування підприємницької діяльності і державну реєстрацію підприємництва; веде Єдиний ліцензійний реєстр та Реєстр суб'єктів підприємницької діяльності, забезпечує доступ до даних цих реєстрів органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України; забезпечує в межах своїх повноважень надання інформаційних, правових послуг та консультацій з питань розвитку підприємництва, ліцензування підприємницької діяльності, державної реєстрації підприємництва; організовує виконання науково-дослідних робіт з питань здійснення єдиної державної політики у сфері підприємництва, в тому числі за рахунок коштів, що виділяються з цією метою з Державного бюджету.

Підсумовуючи аналіз правового статусу Держпідприємництва, необхідно зазначити, що його особливість полягає у спеціальному статусі, тобто у специфічності наданих Держпідприємству прав, реалізовуваних в межах компетенції. Вважаємо, спеціальний статус Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва полягає в наступних наданих йому правах:

– готувати пропозиції щодо формування єдиної державної політики в сфері підприємництва, зокрема, регуляторної політики, та забезпечувати їх реалізацію;

– погоджувати проекти нормативно-правових актів та директивних листів, поданих органами виконавчої влади, з питань регулювання підприємницької діяльності (регуляторні акти), готувати пропозиції щодо доцільності їх видання:

- контролювати в межах своїх повноважень виконання органами виконавчої влади заходів щодо реалізації єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва та приймати рішення щодо усунення виявлених порушень;

- призупиняти дію регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих органів виконавчої влади у випадку порушення цими актами засад державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності;

- аналізувати стан розвитку підприємництва та реалізації заходів щодо проведення єдиної державної політики у сфері підприємництва, зокрема, регуляторної політики;

- перегляду регуляторних актів органів виконавчої влади, Ради Міністрів та інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування на їх відповідність засадам державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності, визначених цим Законом;

- обов'язковості рішень, прийнятих в межах його повноважень, для органів виконавчої влади;

- обов'язковості врахування органами виконавчої влади висновків Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва щодо проектів регуляторних актів;

- особливого порядку призначення та звільнення з посади Голови Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Визнання Держпідприємництва органом виконавчої влади зі спеціальним статусом є визначальним кроком у проведенні економічних реформ, бо саме такий статус дозволяє Комітету бути незалежним від інших органів виконавчої влади, а, значить, ефективніше виконувати покладені на нього завдання у сфері регуляторної реформи. З цього приводу дуже цікавою є точка зору президента Центру економічного розвитку, позаштатного

радника Президента України з питань економічної політики А.Пасхавера. У своїй статті “Перспективи приватного підприємництва в Україні: бюрократія проти капіталу” він зазначив, що “ринкові реформи суперечать інтересам бюрократії, і в той же час вони не можуть бути проведені поза рамками державної машини. Це протиріччя повинне бути вирішене, по-перше, шляхом створення відомств, для яких визначений блок реформ є їхньою головною функцією, по-друге, наданням цим відомствам тимчасового (на перехідний період) спеціального статусу, що забезпечує гарантії їх кадрової і фінансової незалежності в частині здійснення реформ. Важливо узаконити сам принцип тимчасового спеціального статусу реформаторських відомств, політично забезпечити збереження цього статусу не тільки формально, але й фактично, запобігти спробам в рамках адміністративної реформи знизити, усунути цей статус” [282].

Надання Держпідприємству статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом стало значною подією у процесі становлення системи державної гарантії права громадян на підприємницьку діяльність. Визначення ж регуляторної політики в сфері господарської діяльності одним із головних напрямків розвитку економіки сприяло швидкому втіленню у життя назрілих реформ. Розгорнутий у 2000 р. процес регуляторної реформи в сфері підприємництва охопив й організаційні основи Держпідприємства. Ряд нормативних документів, прийнятих у 2000 р., має чітку спрямованість на підвищення ефективності роботи Держпідприємства, більш оперативного його реагування на втручання державних органів у підприємництво, всебічного контролю за дотриманням змісту та обсягу права громадян на підприємницьку діяльність з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади, а, отже, виведення роботи Держпідприємства на новий якісний рівень з метою покращення становища, що склалося останнім часом у сфері підприємництва. Вважаємо, що реорганізація Держпідприємства, надання йому статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, перейменування його у Державний комітет з

питань регуляторної політики та підприємництва свідчать про підвищення ролі цього органу в економічному житті держави, надання справі захисту та підтримки підприємництва пріоритетного значення для економіки України.

Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, як і будь-який орган спеціальної компетенції, є органом міжгалузевої компетенції. Управління функцією регулювання господарської діяльності на міжгалузевій основі сприяє забезпеченню пріоритету народногосподарських інтересів, перешкоджає відомчим і місницьким тенденціям, орієнтує на комплексний підхід у використанні ресурсів та на досягнення конкретних кінцевих результатів і припускає подальше підвищення цілеспрямованості, гнучкості й оперативності у всіх ланках економіки.

Підхід до державного регулювання господарської діяльності як до єдиної цілісної системи з наголосом на виявлення діючих у ній взаємозв'язків та взаємозалежностей і лежить в основі програмно-цільових форм управління, за яких уся сукупність функцій, робіт і зусиль підпорядкована досягненню заздалегідь установлені кінцевої мети – розвитку економіки та підвищення добробуту громадян країни завдяки розвитку підприємництва. За допомогою таких організаційних форм здійснюється координація, взаємне узгодження частин регуляторної системи і комплексне управління нею як єдиним об'єктом, орієнтованим на конкретну мету. Цілісна система, сукупність усіх зв'язків і взаємодій відіграють певну роль стосовно окремих частин системи. Сьогодні для реалізації мети регуляторної політики необхідні узгоджені зусилля Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Держпідприємництво України — це складова частина апарату державного управління, який являє собою організовану систему спеціальних державних органів — органів державного управління, що перебувають між собою у багатогранних зв'язках і взаємодіють шляхом відносин різного характеру та покликані активно втілювати в життя основні завдання та

функції держави [78, с.45]. З метою визначення ролі та місця Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва у системі державного регулювання господарської діяльності розглянемо його з позицій характеристики органу виконавчої влади. Аналіз юридичної літератури свідчить про наявність досить різних за обсягом та набором ознак визначення органу виконавчої влади. На наш погляд, найбільш близьким до мети дослідження є застосування визначення, за яким орган виконавчої влади визнається як колектив працівників (службовців) з наданими йому матеріальними (фінансовими, технічними і т.п.) ресурсами і який має такі ознаки:

- створюється шляхом прийняття нормативно-правового акта;
- має яскраво виражене організаційно-правове відокремлення, що свідчить про наявність його місцеперебування в більш широкій системі державних органів;
- має формально закріплену в офіційному порядку шляхом видання відповідного правового акта внутрішню будову, в якій першочергове місце посідає організаційна структура;
- призначений для виконання в порядку суспільного поділу праці особливого виду державної діяльності — управлінської, що являє собою реалізацію закріплених за ним функцій з управління відповідними об'єктами;
- здійснює управлінську діяльність від імені держави на основі та в рамках чітко окреслених власних повноважень, тобто компетенції, в якій отримує найбільш глибоке вираження правосуб'єктність органу, що виступає конкретним суб'єктом права;
- є самостійним елементом у системі органів виконавчої влади, від місця в якій істотно залежить обсяг та зміст повноважень, а також структурні та функціональні характеристики органу.

Маючи загальне уявлення про орган виконавчої влади, можна досить обґрунтовано судити про особливості застосування понятійного апарату системного аналізу для характеристики Держпідприємництва. З позицій

системного аналізу Держпідприємництва як конкретний різновид соціальної системи характеризується насамперед цілісністю. Цілісність окремого органу досить яскраво виражається у її організаційно-правовому відокремленні від усіх інших колективів. Істотним виявом цілісності Держпідприємництва є також наділення його чітко окресленим обсягом державно-владних повноважень, що надають йому право виступати від імені держави єдиним суб'єктом координації дій органів виконавчої влади щодо здійснення ними державного регулювання господарської діяльності.

Наявність організаційно-правової відокремленості та визначеної компетенції Держпідприємництва є засобом виконання покладених на нього завдань. Виявлення системоутворюючих факторів, що характеризують цілісність органу, не носить суто теоретичного характеру, а має сприяти зміцненню та оптимізації саме цих факторів з метою підвищення ефективності діяльності кожної структурної одиниці Держпідприємництва.

Розгляд основних положень системного дослідження правових основ регуляторної політики в сфері господарювання як цілісного інституту пов'язаний з потребою визначення, насамперед, функціонального аспекту робочого органу виконавчої влади, на який покладається реалізація цієї політики. Питання функцій органу виконавчої влади досить часто досліджувалося у працях з теорії державного управління. Однак, функції Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва як центрального органу виконавчої влади зовсім не досліджувалися. Так сталося тому, що Комітет існує небагато часу і часто результати практичного досвіду доводиться впроваджувати без достатнього, всеохоплюючого наукового аналізу та обґрунтування. Саме тому виникають протиріччя між Держпідприємництва та іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, які не розуміють ролі Комітету в системі державного регулювання господарської діяльності, яка базується на виконанні ним своїх функціональних обов'язків. Тому проблему функцій Держпідприємництва

вважаємо дуже актуальною, отже, їй необхідно приділити значну увагу в науковому дослідженні.

Завдання і функції виконуються заради досягнення мети управління. Під метою управління слід розуміти настання такого бажаного стану або рівня розвитку соціальної системи, яких належить досягти внаслідок реалізації управлінських рішень. Звідси випливає висновок про те, що без визначеної мети процес управління не має змісту і значення.

Кожна соціальна система відрізняється від інших систем, насамперед, своїм цільовим призначенням, тобто кожна система має свої специфічні цілі. Наприклад, мета підрозділу органу відрізняється від цілей і завдань органу в цілому, а мета галузі управління відмінна від цілей окремого органу. Безумовно, підрозділ, орган і галузь управління (система міністерства, наприклад) мають і загальні цілі. Однак, саме специфічні цілі кожної з названих соціальних систем дозволяють відрізнити одну від одної. В залежності від цільової спрямованості системи визначається її внутрішня структура (склад елементів), а, отже, і процес функціонування [277, с.44-45].

Цілі (завдання) як ідеальні моделі об'єктивних потреб зовнішнього середовища, по-перше, є специфічним елементом змісту кожної окремої функції органу. Ця специфіка виявляється в тому, що формулювання цілей (завдань) має передувати у часі практичному здійсненню відповідної функції. Як образно сказано з цього приводу у філософській літературі, функція існує спочатку “у голові — в формі цілей та завдань, що мають вирішуватись” [79, с.102]. По-друге, цілі (завдання) виступають основним елементом, який відіграє головну роль у формуванні змісту кожної окремої функції [293]. Характер основних цілей (завдань) органів Держпідприємництва об'єктивно обумовлений потребами реалізації політики в сфері господарської діяльності, виходячи з яких Держпідприємництво і було створено.

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

стратегічна мета деталізується Указом Президента України № 721/2000 від 25 травня 2000р. “Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва”[35], в якому кожна конкретно визначена мета виступає як завдання безпосередньої управлінської діяльності (участь у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері підприємництва, зокрема, регуляторної політики, державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації підприємництва; координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробкою та реалізацією заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва, ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації підприємництва; сприяння формуванню системи фінансово-кредитної, консультативної та інформаційної підтримки підприємництва). Реальні часткові цілі, яких належить досягти для одержання головного результату діяльності, складають зміст завдань, поставлених перед Держпідприємництва. Цілі управління й завдання, які необхідно виконати для їх досягнення, а також роль і місце Держпідприємництва в системі державного регулювання господарської діяльності визначають його функції.

Як зазначається у науковій літературі, функції органу виконавчої влади є результатом практичного здійснення державного управління цим органом. Таким чином, функції впливають із загального змісту державного управління і в основу дослідження має бути покладено характеристику їх змісту.

Разом з тим визначенням соціальної природи функцій органу виконавчої влади для з'ясування ролі та місця Держпідприємництва в системі державного регулювання господарської діяльності наше дослідження не вичерпується. Функції мають правову природу, тобто юридично оформлені та закріплені у компетенції державних органів. Здавалося б, не вимагає доведення тези, що цілі, поставлені перед державним органом, і набір управлінських функцій, які він покликаний здійснювати в ім'я цих цілей,

повинні бути чітко і ґрунтовно описані в його компетенції. Тоді стає зрозумілим, для чого створений державний орган і як він реально діє. Але в нормативній практиці дана вимога не дотримується: опис цілей і управлінських функцій підмінено описом завдань, що нібито покликаний вирішувати відповідний державний орган. Така невизначеність у тому, що і як зобов'язаний робити державний орган у сфері управління, призводить до того, що, при начебто посиленій управлінській активності (сотні тисяч людей зайняті з ранку до вечора), керовані об'єкти не відчувають дієвих керуючих впливів [95, с.127].

Питання про правову характеристику управлінських функцій державних органів і, відповідно, про їхнє закріплення в компетенції державних органів є не абстрактно-теоретичним, а безпосередньо практичним, оскільки веде до удосконалення правового статусу державних органів і поліпшення на цій основі їхньої управлінської діяльності. Адже традиційне визначення компетенції державних органів тільки з урахуванням їх державно-владних повноважень не дозволяє цю компетенцію чітко диференціювати стосовно кожного державного органу (і цей має право, і той має право). Не завжди подібність повноважень усувається й у результаті формулювання додатково до повноважень ще й прав і обов'язків органу. Правове ж закріплення (погоджене по вертикалі і по горизонталі) управлінських функцій державних органів у їхній компетенції дає можливість конкретизувати і чітко виразити зміст керуючих впливів різних державних органів з урахуванням характеру їхніх взаємозв'язків з керованими об'єктами й іншими державними органами [95, с.128].

Держпідприємництво наділене відповідними функціями шляхом визначення у нормативно-правовому акті – Указі Президента [35], що закріплює компетенцію Комітету, яка й визначає його місце у системі державного регулювання господарської діяльності. Дефініція “компетенція” походить від латинського слова *competentio*, яке, у свою чергу, утворилося від *compeo*, що в перекладі українською мовою означає “домагаюся”,

“відповідаю”, “підходжу”. Виходячи з цього, юридичний словник тлумачить компетенцію як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування) [112, с.293]. Основний обсяг компетенції центральних органів тісно пов'язаний з тим, що кожний такий орган відповідно до його профілю бере безпосередню участь у формуванні та реалізації державної політики з конкретних її напрямків або щодо конкретних об'єктів державного управління і регулювання [291, с.33].

Юридична форма вираження функцій органу виконавчої влади вимагає їх правової характеристики. Враховуючи соціальну природу та правову характеристику діяльності Держпідприємництва, автор вважає доцільним для з'ясування його ролі та місця у системі державного регулювання господарської діяльності розглядати ці функції як складові частини змісту його діяльності, що відображені у нормативно закріплених завданнях органу по забезпеченню життєвих потреб керованого об'єкта та здійснюються структурними підрозділами (і посадовими особами) органу шляхом реалізації покладених на нього повноважень.

Тобто, під функціями Держпідприємництва слід розуміти основні напрямки його діяльності в процесі вирішення поставлених перед ним завдань, тобто функції охоплюють сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі Держпідприємництва. Кожна з функцій, покладених на Держпідприємництва, конкретизується у функціях його структурних підрозділів, розподіляється у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу, які він виконує постійно. Отже, функції Держпідприємництва виявляються і реалізуються в повсякденній діяльності органу в цілому, окремих його підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань.

Підсумовуючи викладене, можна сказати, що функції управління для працівників – це їх посадові обов'язки, для Держпідприємництва та його

підрозділів – види робіт, покладені на них. Сукупність функцій усіх підрозділів Комітету становить їх функціональну структуру. Тобто, функціональна структура Держпідприємництва є основою його діяльності, а саме – фактичного здійснення ним своїх цілей, завдань, функцій, методів і повноважень, що й визначає його роль та місце у системі державного регулювання господарської діяльності.

Держпідприємництва є державним органом виконавчої влади, який здійснює міжгалузеве державне управління з питань регуляторної політики в сфері господарювання. Сутність такого управління являє собою координацію питань регуляторної політики, державної політики щодо ліцензування господарської діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва, які реалізуються іншими органами виконавчої влади в обсязі та в порядку, встановленими законодавством України. Тобто, Держпідприємництва, здійснюючи єдину регуляторну політику у сфері господарської діяльності на підставі законів та в межах своїх повноважень, має розпорядницькі функції у відношенні до організаційно не підпорядкованих об'єктів управління – діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробкою та реалізацією заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Держпідприємництво, здійснюючи міжгалузеве управління з питань регуляторної політики, наділене надвідомчими повноваженнями правотворчого, методичного, аналітичного, координаційного, контрольного, захисного, інформаційного та соціального характеру.

Правотворчі повноваження пов'язані з підготовкою та розробкою пропозицій щодо формування єдиної державної політики у сфері господарської діяльності, вдосконаленням системи розвитку та підтримки підприємництва, а також з виданням обов'язкових до виконання нормативно-правових актів іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, що беруть участь у реалізації комплексних програм підтримки і розвитку підприємництва.

Методичні повноваження передбачають надання інструктивних указівок, роз'яснень, видання інших актів, що роз'яснюють доцільність дій центральних і місцевих органів виконавчої влади при вирішенні комплексних завдань, пов'язаних з проведенням єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва.

Аналітичні повноваження пов'язані з аналізом стану розвитку підприємництва та реалізації заходів щодо проведення єдиної державної політики у сфері господарської діяльності, зокрема, регуляторної політики.

Координаційні повноваження дозволяють Держпідприємництва здійснювати владні повноваження у відношенні організаційно не підпорядкованих галузевих суб'єктів управління (центральні та місцеві органи виконавчої влади) щодо їх діяльності, пов'язаної з розробкою та реалізацією заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері господарювання, ліцензування господарської діяльності, державної реєстрації суб'єктів підприємництва та інших методів їх регуляторної діяльності.

Контрольні повноваження пов'язані з реалізацією права Держпідприємництва здійснювати адміністративний нагляд за дотриманням норм і порядку ліцензування господарської діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва і контролювати доцільність тих або інших дій центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації єдиної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, а також приймати рішення щодо усунення виявлених порушень.

Захисна діяльність Держпідприємництва полягає у вжитті заходів щодо захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарської діяльності, підтримці діяльності уповноважених з питань захисту прав підприємців, а також прийнятті рішень щодо опублікування проектів регуляторних актів для публічного обговорення, які суттєво впливають на ринкове середовище, права та інтереси суб'єктів господарювання.

За допомогою інформаційних повноважень Держпідприємництва організовує збирання інформації, необхідної для проведення аналізу ефективності заходів з реалізації єдиної державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, програм підтримки і розвитку підприємництва, забезпечує створення інформаційної інфраструктури для суб'єктів господарювання, надання інформаційних, правових послуг та консультацій з питань розвитку підприємництва, ліцензування господарської діяльності, державної реєстрації суб'єктів підприємництва, а також інформує громадськість про свою діяльність та стан розвитку підприємництва в Україні.

Соціальні повноваження передбачають співпрацю зі спілками, асоціаціями підприємців, громадськими організаціями, а також з міжнародними організаціями, діяльність яких стосується розвитку підприємництва, а також участь Держпідприємництва у міжнародних конференціях, симпозіумах, семінарах з питань підтримки підприємництва.

Таким чином, роль Держпідприємництва у системі державного регулювання господарської діяльності полягає в тому, що воно є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади, яке здійснює виконавчо-розпорядницьку діяльність з питань реалізації єдиної регуляторної політики у сфері господарювання, а також захисту і підтримки суб'єктів господарської діяльності, наділене надвідомчими повноваженнями щодо координації і реалізації комплексних загальнодержавних і регіональних програм і завдань підтримки і розвитку підприємництва.

Визначаючи місце Держпідприємництва в системі державного регулювання господарської діяльності, його як орган державного управління в галузі державної політики у сфері господарювання, з першого погляду, можна віднести до сфери економіки, обґрунтувавши це кінцевим результатом регулювання ним відносин у виробництві та власності. Однак, за методами впливу, його все-таки необхідно віднести до координаційно-контрольних органів. Держпідприємництва здійснює міжгалузеві контрольні-наглядові

функції за дотриманням принципів державного регулювання господарської діяльності іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади у своїй сфері діяльності. Тобто, в наявності головна ознака міжвідомчого органу – приймати рішення щодо предметів ведення та в обсязі своєї компетенції обов'язкові для виконання іншими, не підпорядкованими йому в організаційному плані, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Крім того, з позицій визначення ролі та місця у системі державного регулювання господарської діяльності характеристика правового статусу Держпідприємництва була б неповною без визначення його організаційної структури. Розгляд Держпідприємництва з цих позицій пов'язаний з потребою досягнення принципової єдності у теоретико-пізнавальній основі розуміння його структурно-функціональної характеристики. Адже тільки за такої умови забезпечується однозначність наукових висновків, необхідних для вивчення і удосконалення практики організації та діяльності Держпідприємництва, для підвищення його ролі в системі державного регулювання. Методологічна єдність теоретичної основи структурного і функціонального аспектів Держпідприємництва особливо важлива для формування цілісного уявлення про його роль та місце в системі державного регулювання господарської діяльності.

Усі соціальні системи мають певну структуру, тобто набір елементів, які відповідним чином оформлені і взаємопов'язані між собою. У широкому розумінні поняття “структура” означає міцний, відносно стійкий зв'язок і взаємодію складових частин (елементів) цілого (явища, процесу, соціальної системи). Це поняття визначається по-різному, в залежності від того, в якій саме галузі знань (філософії, математиці, кібернетиці, соціології, економіці, праві) воно використовується.

Організаційна структура містить в собі сукупність структурних підрозділів, об'єднаних в орган, зв'язки підпорядкованості між ними, а також форми розподілу функцій. Чітке визначення організаційної структури

Держпідприємництва має призвести до налагодження його роботи, встановлення дієвого контролю за виконанням поставлених перед ним завдань, визначення його місця у системі державного регулювання господарської діяльності. Тому питання структурної будови Держпідприємництва займає провідне місце.

Структура Держпідприємництва інтегрує в себе окремі елементи: людей, соціальні процеси, технічні засоби та інші компоненти. Отже, до складу загального поняття структури будь-якої системи входить певна кількість окремих, діалектично взаємодіючих елементів. Підкреслюючи складність структури соціальної системи взагалі, і, зокрема, Держпідприємництва, зазначимо, які б елементи не були у ній представлені, конкретний зміст її виявляється тільки через практичну діяльність людей, у відносинах між ними, що визначаються об'єктивною необхідністю, пов'язаною з виробництвом та перерозподілом матеріальних благ. Тобто, з точки зору потреб у забезпеченні елементами структури раціональності суспільного розподілу управлінської праці, центральне місце у змісті нормативної моделі взаємовідносин посідають, як свідчить досвід, схеми розподілу завдань, повноважень, відповідальності. Саме відповідно до цих схем будуються конкретні відносини суб'єктів управління як по вертикалі, так і по горизонталі.

Структуру органу виконавчої влади по горизонталі складають окремі ланки, а по вертикалі – ступені. Ланки органу являють собою організаційно відокремлені структурні підрозділи (департаменти, відділи, служби). Кожна ланка в структурі виконує визначену сукупність завдань згідно з вимогами функціонального поділу праці та її кооперації при розробці, прийнятті і реалізації рішень. Ланки органу взаємопов'язані прямими та зворотними зв'язками по горизонталі та по вертикалі. Ступінь управління – це сукупність управлінських ланок відповідного ієрархічного рівня управління з визначеною послідовністю їх підпорядкованості знизу доверху.

Таким чином, організаційна структура – це упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів системи, що визначає поділ праці і службові

зв'язки між структурними підрозділами і працівниками відомства щодо підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень. Вона організаційно закріплює функції за структурними підрозділами і регламентує потоки інформації в системі управління. Здається очевидним, що загальна структура Держпідприємництва конкретизується її локальними структурами. Кожне з структурованих утворень пропонуємо розглядати як відносно самостійний державно-організований суб'єкт управління (простий, одиничний або складний, комплексний).

Узагальнюючи зазначені аспекти, можна визначити поняття структури Держпідприємництва як його стійку внутрішню будову, що виражається у сукупності структурних підрозділів, схему їхнього підпорядкування, нормативно закріпленому порядку розподілу між ними покладених на орган завдань і повноважень, а також у юридичній відповідальності та встановленій схемі інформаційних потоків, зв'язків.

Розглянемо структуру Держпідприємництва. Указом Президента України № 721/2000 від 25 травня 2000 р. “Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва” [35] закріплено, згідно з виконуваними функціями, два рівні органів Держпідприємництва відповідно до адміністративного поділу в Україні. Держпідприємництва здійснює повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи – представництва Комітету в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Таким чином, закріплено дворівневу структуру Держпідприємництва:

перший рівень — центральний орган — Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва;

другий рівень — територіальні представництва в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Для нормального, успішного функціонування Держпідприємництва його працівники мають бути розподілені по структурних підрозділах (департаментах, відділах тощо). Відповідно, кожен з них має специфічне

цільове призначення. В літературі склалося досить чітке та в цілому загально визнане розуміння структурних підрозділів як відносно відокремлених в організаційному та правовому відношенні частин органу виконавчої влади, які беруть участь у реалізації покладених на нього завдань. Організаційно-правове відокремлення структурних підрозділів виражається у певній організаційній самостійності всередині органу, у наділенні їх різними завданнями та повноваженнями (компетенцією), у визначенні відповідальності за конкретну ділянку роботи. Все це дає змогу говорити про їхнє відносно самостійне, автономне становище в органі виконавчої влади, а в зв'язку з цим вважати їх основою його структури [321, с. 55].

Розглядаючи структуру Держпідприємництва, необхідно враховувати, що до змісту цього поняття входить також перелік посад. Як справедливо підкреслюється багатьма авторами, посада є “найнижчою структурною частиною, атомом, з якого складаються складні ланцюги управлінських структур”, вона виступає “першим підрозділом органу і охоплюється поняттям структура” [102]. Суть питання про структуру не зводиться до з'ясування того, що є першою складовою частиною органу — структурний підрозділ чи посада. Важливо встановити відмінності та взаємообумовленість елементів структури, що забезпечують функціонування органу виконавчої влади як цілісного утворення, як системи.

Призначення структурних підрозділів неоднакове. Вони розрізняються в залежності від їх ролі у реалізації покладених на орган завдань. Структура підрозділів Держпідприємництва, на нашу думку, має бути такою:

- а) керівництво;
- б) лінійні (галузеві) підрозділи;
- в) забезпечуючі (функціональні) підрозділи (служби);
- г) обслуговуючі підрозділи.

За такої класифікації структурних підрозділів ми спробуємо розглянути структуру центрального органу – Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва. Він безпосередньо виконує і організовує роботу

своїх територіальних представництв щодо реалізації державної регуляторної політики з питань усунення правових, економічних і адміністративних перешкод на шляху розвитку підприємництва та досягнення оптимального правового регулювання державою підприємницької діяльності.

Очолює Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва Голова. Згідно з п. 8 Указу Президента України № 721/2000 від 25 травня 2000 року “Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва” [35] він призначається на посаду Президентом України в установленому законодавством порядку. Голова займає у керівництві особливе місце: він стоїть на чолі Комітету; за всіх обставин залишається носієм усіх функцій управління як колективом працівників, так і службою та персонально відповідає за її діяльність в цілому. Голова має такі повноваження:

- керує усією діяльністю Комітету на виконання прав та обов'язків, що випливають з покладених на нього завдань;
- забезпечує раціональний розподіл обов'язків між функціональними блоками, управліннями, відділами та вимагає від них чіткого виконання обов'язків і функцій, передбачених чинним законодавством, положеннями про структурні підрозділи, посадовими інструкціями та правилами внутрішнього розпорядку;
- затверджує положення, що регулюють діяльність управлінь та функціональні обов'язки заступників, керівників управлінь; визначає ступінь відповідальності заступників Голови та керівників структурних підрозділів; видає розпорядження, дає вказівки, обов'язкові для виконання та перевіряє їх виконання тощо.

Голова Держпідприємництва має чотирьох заступників, з них один — перший. Розподіл обов'язків між заступниками здійснюється Головою Комітету. Кількість заступників зумовлена необхідністю забезпечити злагоджену роботу із закріпленими згідно з наказом Голови лінійними підрозділами — головними управліннями.

У структурі Держпідприємництва склалася ситуація, коли керівники лінійних (галузевих) підрозділів одночасно є заступниками Голови. У такому випадку частина вчених не відносить їх до керівництва органу виконавчої влади. Вони розглядаються як складова частина структурних підрозділів. Вважаємо, що це справедливо, оскільки керівник галузевого підрозділу — його невід'ємна складова частина, і саме через керівника реалізується компетенція галузевого підрозділу органу виконавчої влади.

У структурі Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва для вирішення питань, що належать до його компетенції, обговорення найважливіших напрямків діяльності діє колегія у складі Голови Комітету (голова колегії), заступників Голови за посадою, інших керівних працівників, а також керівників територіальних органів Держпідприємництва. Колегія є дорадчим органом. Персональний склад колегії затверджується Кабінетом Міністрів за поданням Голови. Рішення колегії втілюється у життя, як правило, наказами Голови.

Відповідно до принципу державного управління — поєднання одноосібного керівництва та колегіальності — практика схиляється до удосконалення витоків колегіальності, що і виражається у створенні та діяльності колегії [188, с15]. Колегія на своїх засіданнях розглядає концепції регуляторної політики в сфері господарської діяльності та практики застосування законодавства з питань державної реєстрації і ліцензування, питання структури, штатів структурних підрозділів Комітету, добору, розстановки і фахової підготовки кадрів, звіти керівників структурних підрозділів самого Комітету та його територіальних представництв про стан роботи відповідних підрозділів та виконання ними своїх функціональних обов'язків, матеріали перевірок і обстежень їх роботи щодо забезпечення виконання покладених на них функцій, наказів та інших рішень, пропозицій, заяв і скарг, інші питання.

Лінійні підрозділи (головні управління) побудовані відповідно до напрямів діяльності, зазначених в Указі Президента України № 721/2000 від

25 травня 2000 р. “Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва” [35], в яких концентрується виконання певної функції Держпідприємництва. В цьому Указі визначено такі основні напрямки діяльності Держпідприємництва:

- впровадження регуляторної політики в сфері господарської діяльності;
- підтримка розвитку підприємництва в Україні;
- методологія та розробка механізмів ліцензування господарської діяльності та державної реєстрації суб’єктів підприємництва.

Відповідно до зазначених напрямків діяльності Комітету утворено і діють п’ять департаментів. Розглянемо їх.

В першу чергу, державна регуляторна політика спрямована на встановлення чітких і прозорих правил здійснення державного регулювання господарської діяльності. Цими питаннями займається департамент регуляторної політики. Він здійснює координаційну функцію щодо впровадження регуляторної політики в сфері господарювання. Нині, насамперед, треба визначити методику оцінки регуляторних актів, досягнути узгодженості на всіх рівнях — від центральних органів виконавчої влади до обласних і районних. Окрім того, департамент виконує ще й функцію дерегулювання: реагує на ті регуляторні акти, які видані органами виконавчої влади з порушенням установленної процедури, або на ті, що суперечать основним принципам розвитку підприємництва.

До складу департаменту входить два управління. Перше з них — управління експертизи регуляторних актів — дає правову оцінку доцільності прийняття певного акта з точки зору розвитку підприємництва. Головне завдання фахівців управління — аналізувати діючі нормативно-правові акти центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також розглядати проекти регуляторних актів, які розроблятимуться центральними органами виконавчої влади, на відповідність їх основним принципам регуляторної політики. Фахівцями управління планується також проводити секторальний

аналіз, тобто комплексний аналіз окремих сфер підприємницької діяльності з подальшим розглядом його на засіданні урядового комітету з питань підприємництва.

Друге управління – управління методологічного забезпечення регуляторної політики – розробляє механізми впровадження регуляторної політики, оскільки це явище нове для України і потребує подальшого розвитку.

Аналіз розвитку підприємництва, його сучасного стану й перспективних напрямків роботи Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва – це питання є компетенцією Департаменту регіонального розвитку підприємництва.

Узагальнення підприємницької діяльності має три основні напрямки: політика розвитку підприємництва, впровадження програм та їх аналіз, а також поточний стан підприємництва. За цими напрямками працюють три управління департаменту: управління державної підтримки підприємництва; Управління регіонального розвитку підприємництва; управління цільових програм підтримки підприємництва. Фахівці департаменту працюють над розробкою регіональних програм та заходів щодо розвитку підприємництва, дають економіко-правовий аналіз чинного законодавства з питань соціального захисту у сфері підприємництва, здійснюють моніторинг основних питань податкової та фінансової політики.

Підприємництво, особливо його малі форми, має яскраво виражений регіональний характер. Головним завданням управління регіонального розвитку підприємництва є розробка та реалізація такої регіональної політики та відповідної стратегії, які дали б змогу значно активізувати підприємницьку ініціативу на місцях, забезпечити поступове стирання диспропорцій в рівнях розвитку малого підприємництва в окремих регіонах країни. Значна роль у реалізації цих завдань відводиться регіональним програмам розвитку малого підприємництва. Для цього управління Комітету намагається сприяти удосконаленню процесів самоорганізації

підприємництва, координації діяльності бізнес-центрів, пошуку та поширенню нових форм співпраці владних структур і громадських організацій підприємців на всіх рівнях державного управління. Крім того, постійно здійснюється робота з листами та зверненнями підприємців, даються консультації та поради з питань, що хвилюють багатьох.

Департамент реєстрації та ліцензування Комітету здійснює функції розробки методології державної реєстрації суб'єктів підприємництва і ліцензування господарської діяльності, координації органів реєстрації і ліцензування та контроль-наглядові функції, а також забезпечує навчання та атестацію посадових осіб і розробляє методологію державної реєстрації суб'єктів підприємництва та ліцензування господарської діяльності. Крім того, департамент займається веденням Єдиного ліцензійного реєстру та Реєстру суб'єктів підприємницької діяльності.

Основне юридичне забезпечення діяльності Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва здійснює Юридичний департамент, у складі якого діють експертно-правове управління та управління правової підтримки. Одним із головних напрямків роботи цього департаменту є питання захисту підприємців.

В складі Держпідприємництва також діє департамент контролю та дозвільної системи, який складається з управління контролю реєстрації та ліцензування та управління реформування дозвільної системи.

Отже, розподіл функцій і побудова підрозділів Держпідприємництва базується на розмежуванні їх діяльності за напрямками, з метою реалізації яких і було утворено Комітет. Завдяки цьому вказані основні функціональні підрозділи Комітету забезпечують його стабільну роботу, виконання доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, здійснюють підготовку тієї нормативно-правової бази, яка встановлює відповідні “правила гри” для суб'єктів підприємницької діяльності.

Окрім лінійних підрозділів, до складу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва входять також відповідні служби, які в науковій літературі називають функціональними підрозділами.

Функціональні підрозділи (служби) забезпечують кваліфіковане здійснення окремих функцій управління (планування, добір і розстановку кадрів, фінансування, юридичне забезпечення, матеріально-технічне постачання й т.д.) шляхом розробки планів та заходів по їх виконанню [293]. За своїм призначенням функціональні підрозділи — це, передусім, допоміжні, підготовчі ланки під керівництвом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. Вони не наділені самостійними власне розпорядчими повноваженнями і реалізують свої пропозиції через вказівки Голови, його заступників, керівників лінійних підрозділів.

У Державному комітеті України з питань регуляторної політики та підприємництва до функціональних служб відносяться: відділ кадрів, управління фінансування та звітності, управління справами, відділ взаємодій з мас-медіа, відділ радників та помічників.

Підрозділи обслуговування, виконуючи переважно завдання матеріально-технічного постачання, забезпечують нормальну роботу Держпідприємництва і не беруть безпосередньої участі у здійсненні управлінської діяльності (секретарські, референтські, канцелярські операції, господарське обслуговування апарату, охорона і т.д.).

Науково обґрунтований опис даної моделі діяльності має для нас велике значення, оскільки сприяє: по-перше, визначенню ролі та місця Держпідприємництва в системі державного регулювання господарської діяльності, уточненню специфіки його діяльності і більш чіткому відокремленню її від інших видів управлінської діяльності; по-друге, збагаченню та деталізації єдиного функціонального змісту діяльності структурних одиниць Держпідприємництва; по-третє, поглибленню розуміння суті функцій Держпідприємництва; по-четверте, переходу до

науково обґрунтованої класифікації цих функцій; по-п'яте, більш повній оцінці рівня функціонального забезпечення Держпідприємництвом об'єктів управління.

Підсумовуючи викладене щодо забезпечення ефективного функціонування системи державного регулювання господарської діяльності, зазначимо, що роль і місце Держпідприємництва в цій системі визначаються такими аспектами: офіційно закріпленим правовим статусом; організаційно-правовим відокремленням у системі органів виконавчої влади; формально закріпленою внутрішньою будовою; виконанням особливого виду державної діяльності; чітко визначеною компетенцією; формально закріпленим розподілом функцій між внутрішніми структурними одиницями.

В Україні триває процес удосконалення системи органів виконавчої влади, у тому числі і в системі державного регулювання в сфері господарювання. Такий процес є цілком закономірним, хоч досить складним і важливим, оскільки виникнення будь-якої структури державного управління відбувається паралельно із напрацюванням відповідних правових норм: насамперед система права (галузь права, правовий інститут) має набути, в основному, завершеного вигляду, відповідні суспільні відносини мусять стабілізуватися, а потім оформитись у вигляді системи відповідних нормативних актів. Стосовно Держпідприємництва зазначена проблема має особливу актуальність, оскільки в її сьогоdnішньому вигляді це принципово нова структурна одиниця виконавчої гілки влади, яка займає центральне місце у системі державного регулювання господарської діяльності.

На підставі викладеного у третьому розділі можна зробити такі висновки.

Причиною проведення регуляторної реформи стала система державного регулювання в сфері господарювання, 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.

Для реалізації соціально-економічних пріоритетів у напрямку нового демократичного суспільства на засадах економічної рівноправності та рівновідповідальності, основа якого – ринкові відносини, в розділі обґрунтовано необхідність суттєвої зміни в роботі державного апарату шляхом встановлення тісного зв'язку між адміністративною і регуляторною реформами, розвитком громадського суспільства та підприємництва. Саме завдяки паралельному впровадженню обох реформ можуть бути досягнуті цілі регуляторної діяльності за умови дотримання доцільності, достатності та відповідності державного регулювання в сфері господарювання вимогам ринкових відносин, бо обидві реформи направлені на вирішення актуальних завдань українського суспільства, близьких за своїм змістом: адміністративна реформа – створення оптимальної системи державного управління відповідно до потреб суспільства; регуляторна реформа – досягнення оптимального державного регулювання господарської діяльності.

Державна регуляторна політика в сфері господарської діяльності – це своєрідний соціальний феномен, який виник у суспільствах пострадянських держав 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 та практичних підходів до оптимізації, послідовності, передбачуваності та стабільності відносин держави із суб'єктами господарювання. 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: доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування

громадської думки. Тобто головним завданням регуляторної реформи в сфері господарювання є підвищення якості 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. Для реалізації цього завдання пропонується суттєво підвищити роль законів у правовому забезпеченні регуляторної діяльності органів виконавчої влади, а також законодавчо позбавити більшість центральних органів виконавчої влади видавати регуляторні акти, що стосуються прав і свобод суб'єктів господарювання. При цьому звертається увага на те, що 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.

Адміністративно-правовий механізм реалізації державної регуляторної політики передбачає 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 з стадій регуляторної діяльності притаманні специфічні особливості та вимоги, відповідно до яких органи виконавчої влади повинні здійснювати регуляторну діяльність в сфері господарювання. Як свідчить досвід її здійснення, причина недоліків у роботі 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 ставленням державних службовців до своїх обов'язків щодо регулювання господарської діяльності. Під час вирішення цих проблем в ракурсі впровадження державної регуляторної політики в сфері господарювання з'явилася необхідність координації та контролю за діяльністю регуляторних органів, управління здійсненням ними функції регулювання щодо господарюючих суб'єктів. Це й стало передумовою створення спеціального державного органу виконавчої влади – Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва з наділенням його контрольними та координаційними повноваженнями щодо регуляторної діяльності існуючих органів виконавчої влади, що мають право здійснювати регулювання господарської діяльності.

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. Головна мета діяльності Комітету полягає в забезпеченні реалізації органами виконавчої влади державної політики у господарській сфері на всій території держави. Таке управління функцією регулювання господарської діяльності на міжгалузевій основі з боку Держпідприємництва сприяє забезпеченню пріоритету народногосподарських інтересів, перешкоджає відомчим і місницьким тенденціям, орієнтує його на комплексний підхід у використанні ресурсів та на досягнення конкретних

кінцевих результатів і припускає подальше підвищення цілеспрямованості, гнучкості й оперативності органів виконавчої влади у всіх ланках господарювання.

Роль і місце Держпідприємництва в системі державного регулювання господарської діяльності охоплюється такими аспектами: офіційно закріпленим правовим статусом; організаційно-правовим відокремленням у системі органів виконавчої влади; формально закріпленою внутрішньою будовою; виконанням особливого виду державної діяльності; чітко визначеною компетенцією; формально закріпленим розподілом функцій між внутрішніми структурними одиницями. Для виконання своєї ролі в системі державного регулювання господарської діяльності Держпідприємництво наділено надвідомчими повноваженнями правотворчого, методичного, аналітичного, координаційного, контрольного, захисного, інформаційного і соціального характеру. Загалом, підвищення ролі Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, його територіальних відділень в системі державного регулювання господарської діяльності буде сприяти вирішенню організаційно-правових проблем впровадження засад державної регуляторної політики органами виконавчої влади, ефективному впровадженню ними процедури підготовки та прийняття регуляторних актів.

Основні наукові результати третього розділу опубліковані в працях [192, 195, 199, 193, 211, 210, 214].

РОЗДІЛ 4

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Загальні проблеми впровадження засад державної регуляторної політики в сфері виконавчої влади

Більш як десятирічний досвід реформування вітчизняної економіки однозначно довів складність, довготривалість процесів переходу від адміністративно-командної до ринкової системи господарювання, можливість використання різних методів та форм державного регулювання господарської діяльності і необхідність вибору найдоцільніших з них відповідно до стратегічної мети перебудови суспільства і економіки зокрема. Недостатня увага з боку реформаторів до розробки стратегічних цілей реформування державного управління в сфері господарювання, пошуку ефективних шляхів їх реалізації призвели до поглиблення кризової ситуації в країні, а в окремих випадках і до протилежних результатів. З-поміж них слід відзначити високі темпи зниження обсягів ВВП, наростання процесів безробіття, заборгованості з зарплати, втрату не тільки зовнішніх, але й внутрішніх ринків збуту у 90-х роках ХХ ст. в Україні. В результаті рівень забезпеченості населення різко знизився. Держава, намагаючись виправити ситуацію, приймає сотні регуляторних актів, які не тільки не спрацьовують, але й суперечать один одному.

До основних причин, які сприяли поглибленню кризової ситуації в країні, слід віднести відсутність чітко сформульованої мети перебудови, стратегії і механізмів її реалізації. Відсутність загальної стратегії трансформації адміністративно-командної економіки в ринкову, яка б охоплювала всі ланки економіки, спрямовувала їх на досягнення єдиної важливої для всього суспільства мети, а також спрощене розуміння перехідного етапу від однієї системи господарювання до іншої сприяли тому,

що на урядовому рівні приймалось багато різних рішень, пов'язаних з перебудовою господарських відносин, які суперечили одні одному і гальмували процеси ефективного розвитку економіки. Часті зміни у виконавчих органах влади сприяли і кардинальним змінам в економічній політиці держави, а недосконалість законодавчої бази – посиленню тіньової економіки [109, с.133-136].

Отже, передумовою появи в Україні регуляторної політики була перебудова економіки країни та всього суспільства від адміністративно-командної системи до принципово іншої – соціально-орієнтованої ринкової моделі. Процеси трансформації системи державного управління в сфері господарювання, що відбуваються в Україні, супроводжуються змінами як в ролі адміністративної системи, так і в структурі та функціях системи органів виконавчої влади. Крім того, об'єктивно розпочався процес переходу до принципів ринкового управління, перегляд регуляторної функції держави у сфері господарювання. Але цей процес через ряд об'єктивних та суб'єктивних чинників відбувається дуже складно як з точки зору формування нових завдань та функцій системи державного управління, так і досягнення реальних змін в самій системі органів державної влади.

Теоретично при побудові нового суспільства, яке проголошує соціально-орієнтований шлях ринкового розвитку, повинна бути створена система державного управління, яка мала б забезпечити прозорий процес просування суспільних інтересів, та їх взаємне балансування у сфері господарювання. При цьому нова система органів влади повинна будуватися, виходячи з наступних чинників підвищення ефективності здійснення функції регулювання господарської діяльності з боку органів виконавчої влади, передбачених засадами державної регуляторної політики:

- встановлення прозорих та доцільних регуляторних актів для суб'єктів господарювання, що має посилити (збільшити) саморегулювання ринкової системи;

- обмеження державного регуляторного впливу на господарську діяльність чіткими та зрозумілими критеріями, забезпечення передбачуваності та ефективності державного регулювання.

Незважаючи на те, що Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” набув чинності у січні 2004 року, державна регуляторна політика – не нове для України поняття - з 2000 року діє Указ Президента України “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва”, який знаменував курс на лібералізацію господарської діяльності і заклав основу такої політики як одного з головних напрямків у діяльності органів виконавчої влади.

Протягом 1998-2003 рр. завдяки реалізації державної регуляторної політики у сфері підприємництва в Україні було запроваджено :

- стандартизовану систему процедур з підготовки регуляторних актів, з обов'язковим обґрунтуванням доцільності їх прийняття;

- створено механізми для забезпечення прийняття послідовних й орієнтованих на досягнення конкретних цілей регулювань та оцінки ефективності їх дії;

- створено та впроваджено прозору модель для публічного діалогу між органами виконавчої влади і підприємцями, спрямовану на прийняття виважених державних рішень та можливості участі широких мас громадськості у процесі нормотворення.

Застосування цих підходів дозволило припинити прийняття понад 30 відсотків регуляторних актів на стадії їх розробки. Завдяки дотримання принципу гласності у процесі підготовки проектів найважливіших регуляторних актів, які суттєво впливали на ринкове середовище, права та інтереси підприємців за результатами проведення публічних обговорень відхилено до 40 відсотків проектів регуляторних актів, що не відповідали вимогам ринкових відносин.

Незважаючи на певну позитивну динаміку дотримання органами виконавчої влади принципу доцільності, достатності та відповідності їх

регуляторної діяльності вимогам ринкових відносин, три роки (2000-2003рр.) поспіль спостерігалася тенденція низької якості здійснення аналізу регуляторного впливу [91, с.4]:

- лише 9 % розробників регуляторних актів розглядали альтернативні варіанти вирішення існуючої проблеми;
- 3 % розробників регуляторних актів обраховували витрати-вигоди від впровадження регуляторних актів;
- 1 % розробників складала прогнози показники соціально-економічних наслідків запровадження нових регулювань;
- попри проведення заходів щодо відстеження ефективності дії 371 регуляторного акта, поза межами оцінювання залишилося понад 770 регуляторних актів.

Головним фактором протидії адміністративній системі стало законодавче закріплення засад державної регуляторної політики у сфері господарювання шляхом прийняття Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Він значно розширив предмет регуляторної політики та сферу її дії, що пов’язано з практикою провадження державної регуляторної політики у сфері підприємництва, яка підтвердила доцільність поширення її сфери на регулювання господарських відносин та потребувала законодавчого затвердження діючих положень. Особливо це стосувалося закріплення прозорості процесу прийняття державних рішень, що, відповідно, мало активізувати діяльність громадсько-правових інститутів, спроможних впливати на зменшення адміністративного тиску регулювання в сфері господарських відносин і збалансовувати інтереси державних органів та суб'єктів господарювання. В результаті за цим законом:

- предметом регуляторної політики є регулювання господарської діяльності, а не підприємницької, як було раніше;
- вимоги закону поширюються на всі органи державної влади та місцевого самоврядування;
- встановлюються вимоги щодо обов'язкового оприлюднення всіх

проектів регуляторних актів, аналізу їх регуляторного впливу та планів регуляторної діяльності;

- встановлюється чітка процедура такого оприлюднення та терміни оприлюднення проектів регуляторних актів (не менше 1 місяця до прийняття регуляторного акта);

- встановлюється чітка структура документа “Аналіз регуляторного впливу” якій, зокрема, має містити показники вимірювання результативності регуляторного акта.

Таким чином, нормами вищезгаданого закону впроваджені певні нововведення до регуляторної діяльності органів виконавчої влади, однак, позитивного зрушення у напрямку підвищення ефективності державного регулювання господарської діяльності не відбулося. Проблема в тому, що органи центральної виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, незважаючи на те, що вже три роки вони знайомі з поняттям регуляторної політики, не виконують цей закон у повній мірі.

За даними Держпідприємництва [91, с.8] нині намітилася чітка тенденція у пошуку деякими регуляторними органами можливості виключення їх зі сфери дії Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Основною мотивацією цього виставляються вимоги світових організацій (Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Світового банку) щодо забезпечення більшої незалежності у своїй діяльності такими органами, як НКРЕ, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг. При цьому не береться до уваги, що зазначені органи знаходяться у системі центральних органів виконавчої влади, наділені повноваженнями, дія яких прямо чи опосередковано, але суттєво впливає на діяльність усіх суб'єктів господарювання та на створення сприятливого бізнес-клімату в Україні.

До того ж, існують проблеми з інформуванням громадськості про регуляторний процес, що є необхідною вимогою державної регуляторної

політики до органів виконавчої влади. З прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 150 від 11.02.2004р. “Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” у органів виконавчої влади виникли проблеми з оприлюдненням планів регуляторної діяльності та проектів регуляторних актів разом із аналізом їх регуляторного впливу. З метою забезпечення прозорості дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, органи виконавчої влади повинні дотримуватися єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів, планувати діяльність з підготовки проектів регуляторних актів; дотримуватись вимог процедури, встановленої Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, щодо розроблення проекту регуляторного акта та підготовки аналізу його регуляторного впливу. Невиконання регуляторним органом будь-якої процедури є правопорушенням і може слугувати підставою для прийняття рішень Держпідприємництвом про необхідність усунення виявлених порушень принципів державної регуляторної політики органом, що прийняв цей регуляторний акт.

Завдання регуляторних органів мають бути сфокусовані на відкритості своїх намірів та дій, на обов'язковості і своєчасності інформування громадськості про здійснення ними регуляторної діяльності. Тоді від уміння використовувати цю інформацію громадськими організаціями, задіяними у регуляторному процесі, залежатиме досягнення збалансованості інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави. Однак, нерозуміння органами виконавчої влади значення засад регуляторної політики для розвитку господарської діяльності та суспільства в цілому сприяє їх невиконанню.

Так, першою дією регуляторних органів мало стати оприлюднення планів з підготовки проектів регуляторних актів на 2004 рік, що підтверджувало б послідовність регуляторної діяльності цих органів та дозволяло суб'єктам господарювання здійснювати планування власної діяльності. На забезпечення здійснення органами виконавчої влади планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів постановою Кабінету Міністрів України № 315 від 11 березня 2004 р. затверджено план роботи Кабінету Міністрів України у 2004 році, в якому, зокрема, визначено перелік проектів законодавчих актів, запланованих до розробки у 2004 році. Разом з тим, центральні органи виконавчої влади, за даними Держпідприємництва [91, с.19], крім Мінекономіки, Держкомзв'язку та Держатомрегулювання не запланували діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2004 рік. На місцевому рівні лише 16-ма облдержадміністраціями (Волинська, Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Львівська, Луганська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька), міськдержадміністрацією м. Севастополя складені та оприлюднені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів відповідно до норм закону про регуляторну політику.

Наступна головна проблема пов'язана з оприлюдненням регуляторних актів з метою одержання зауважень та пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Практика двох місяців застосування процедури оприлюднення, за даними Держпідприємництва [91, с.19], свідчить про невиконання таких ключових вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" як наявність інформації про термін, протягом якого до розміщеного проекту регуляторного акта будуть прийматись зауваження та пропозиції, наявність адреси, на яку слід надсилати зауваження та пропозиції, порушення терміну проведення обговорень. Не всі розробники проектів регуляторних актів разом з проектом розміщують і аналіз їх регуляторного впливу. Крім того,

жоден з розробників проектів регуляторних актів у повідомленні про оприлюднення не вказує поштову або електронну адресу Держпідприємництва з метою направлення зауважень не тільки розробнику проекту, а й Держпідприємництва. Майже всі центральні органи виконавчої влади (за винятком МОЗу та Держкомзв'язку) розміщують повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів на офіційних сторінках веб-сайтів, що суттєво звужує інформування громадськості та зацікавлених суб'єктів господарювання про оприлюднення проектів з метою отримання зауважень та пропозицій. Мінпраці, Мінагрополітики, Антимонопольний Комітет України, Державна податкова адміністрація України, Держбуд не забезпечили оприлюднення жодного з поданих на погодження до спеціально уповноваженого органу проектів регуляторних актів.

Невиконання вимог оприлюднення проектів регуляторних актів та неоприлюднення їх з відповідним аналізом регуляторного впливу у встановлений строк свідчать про порушення законодавчих норм та ігнорування органами виконавчої влади ідеології публічності та прозорості прийняття рішень взагалі. При цьому відсутність оприлюднених проектів регуляторних актів призводить до того, що не відбувається діалогу між бізнесом та представниками органів державної влади, який би дав достовірну інформацію про можливу реакцію бізнес-середовища на заплановане регулювання. Яскравим прикладом такої відсутності діалогу стало прийняття Постанови КМУ та НБУ №359 від 23 березня 2004 р, якою мали бути введені спеціальні ПДВ-рахунки. Ця постанова була типовим регуляторним актом, яким вводились суттєві додаткові вимоги до проведення взаєморозрахунків між суб'єктами господарювання. Але при підготовці та прийнятті КМУ не були виконані вимоги Закону про засади державної регуляторної політики, зокрема, не був своєчасно (тобто, не менше, ніж за місяць до прийняття Постанови) оприлюднений проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу. Натомість, вже після поспішного прийняття постанови у бізнес-спільноти

виникла низка запитань щодо виконання цього регуляторного акта. Крім цього, від бізнес-спільноти вже після її прийняття надійшло багато інформації про економічні втрати для господарської діяльності, які ця постанова тягла за собою. Все це мало б бути враховано заздалегідь, в ході обговорення проекту постанови. Але результативним обговорення може бути лише тоді, коли проект регуляторного акта оприлюднений та доступний для всіх зацікавлених осіб та суб'єктів господарювання. На прикладі цієї постанови, яка, згідно із Указом Президента України №420 від 9 квітня 2004 року, була скасована, можна переконатись, що невиконання вимог Закону про засади державної регуляторної політики шкодить, в першу чергу, державним інтересам, бо призводить до прийняття невиважених державних рішень.

Крім того, невиконання вимог про оприлюднення проектів регуляторних актів разом із аналізом регуляторного впливу тягне за собою і юридичні наслідки. Стаття 25 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” встановлює, що регуляторний акт не може бути прийнятий, якщо, зокрема, не був оприлюднений у відповідності до встановленої Законом процедури. Більше того, Міністерство юстиції має скасувати державну реєстрацію регуляторного акта (тобто, він втрачає чинність), якщо отримує повідомлення про те, що проект акта не був своєчасно оприлюднений. А це може призвести до невизначеності у нормативно-правовому полі.

На думку органів виконавчої влади, ці проблеми напрямки пов'язані з фінансовим забезпеченням регуляторної діяльності органів виконавчої влади. Відсутність фінансування заходів, спрямованих на забезпечення реалізації Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” в бюджеті на 2004 рік, об'єктивно зумовлено датою його прийняття – вересень 2003 року, коли робота над підготовкою проекту Закону про Державний бюджет України на 2004 рік вже була майже закінчена, тому реально очікувати фінансування витрат на забезпечення регуляторного процесу можливо лише в 2005 році.

Така ситуація, що склалася, “слугує” для більшості регуляторних органів мотивацією неможливості проведення оприлюднення документів у процесі підготовки регуляторних актів, і тим самим ставить під загрозу втілення одного з головних принципів державної регуляторної політики – прозорість та врахування громадської думки, відкритість дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності. Разом з тим, для вирішення зазначеного питання виникає необхідність кожному регуляторному органу на рівні центральних органів ретельно провести обрахунки щодо витрат власної регуляторної діяльності і до початку формування бюджету на 2005 рік подати свої пропозиції щодо фінансування до Міністерства фінансів України.

Отже, проведений аналіз загальних організаційно-правових проблем впровадження державної регуляторної політики органами виконавчої влади дає підстави стверджувати, що ще й досі зберігається характерна для практики регуляторної діяльності органів виконавчої влади минулих років подвійність ситуації: сприйняття методологічних підходів щодо виконання відповідних процедур регуляторної діяльності та невиконання їх у процесі регуляторної діяльності більшістю органів виконавчої влади. Якщо протягом 2000-2003 років розробники регуляторних актів не у повній мірі забезпечували виконання вимог щодо підготовки проектів, а здійснення заходів з визначення ефективності дії прийнятих регуляторних актів носило суто формальний характер, то нині зберігається така ж ситуація [91, с.13].

Причинами такої ситуації 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 регулювання та оцінки результативності їх дії;
- незастосування заходів відповідальності за невиконання встановлених процедур.

Органи виконавчої влади ігнорують засади регуляторної політики, бо це дає їм можливість регулювати економіку у “ручному” режимі, коли відбувається лише оперативне реагування на обставини без врахування майбутніх наслідків такого регулювання. Тому необхідно:

- підвищити відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади за виконання 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. Для цього необхідна освітня робота та залучення засобів масової інформації;

- Держпідприємству проводити постійний моніторинг виконання норм Закону “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” щодо оприлюднення проектів регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу.

Саме виконання цих заходів сприятиме виваженому аналітичному підходу до регулювання господарської діяльності, плануванню наслідків такої діяльності, підвищить відповідальність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за регуляторну діяльність, що в цілому сприятиме послідовності та передбачуваності діяльності влади, і буде запорукою сталого економічного розвитку.

4.2. Організаційно-правові проблеми впровадження засад державної регуляторної політики на рівні місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування – це один з видів управління певними (встановленими законом) суспільними справами локального співтовариства людей. Воно являє собою самостійну діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування організується, виходячи з інтересів населення, його історичних і інших місцевих традицій. Воно автономне: його органи не входять до системи органів державної влади і не підлегли ієрархічно один одному [353, с.250-351].

Місцеве самоврядування в Україні являє собою конституційно закріплену форму управління. Згідно зі ст.143 Конституції України, місцеве самоврядування забезпечує самостійне вирішення територіальними громадами питань місцевого значення, управління майном, що є в комунальній власності. При цьому, відповідно до ст. 144 Конституції України, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Здійснюючи в межах Конституції і законів України функції з вирішення питань місцевого значення, органи місцевого самоврядування у багатьох випадках наділяються юридично-владними повноваженнями з регулювання діяльності різноманітних господарюючих об'єктів, розташованих на відповідній території [113]. Це пояснюється тим, що без регулювання неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України.

Тому 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 їх діяльність за своїм змістом є управлінською, що, як зазначалося вище, передбачає аналіз конкретної ситуації; вибір цілей; прогнозування, розробку стратегії і планування діяльності по здійсненню обраних цілей, наміченої стратегії; інформування керованого об'єкта; організацію; координацію; регулювання; контроль; узагальнення й оцінку результатів управління. З цих позицій можна говорити, що органи місцевого самоврядування виступають у межах своїх повноважень повноцінними суб'єктами регулювання. Його сутність, мета і завдання впливають, насамперед, із соціально-політичного призначення місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою

права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Здійснюючи в межах Конституції і законів України функції з вирішення питань місцевого значення, органи місцевого самоврядування у багатьох випадках наділяються юридично-владними повноваженнями з регулювання діяльності різноманітних господарюючих об'єктів, розташованих на відповідній території. Це пояснюється тим, що без регулювання неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України.

Свідченням владно-управлінської природи органів місцевого самоврядування є, зокрема, положення ст. 73 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [21], згідно з якою акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Саме такий правовий статус місцевого самоврядування і зумовлює юридично-владну природу регулювання, здійснюваного у системі місцевого самоврядування, яке являє собою систему упорядкування, коректування та інших дій, спрямованих на забезпечення функціонування розташованих на відповідній території органів, підприємств, установ та організацій у певних межах, визначених законами України та іншими нормативно-правовими актами, в тому числі рішеннями органів місцевого самоврядування, шляхом встановлення економічних, правових та інших нормативів. Але органи місцевого самоврядування повинні здійснювати функцію регулювання відповідно до організаційно-правових засад своєї діяльності, визначених Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [21]. Так, відповідно до статті 135 Конституції України нормативно-

правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції України і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Автономна Республіка Крим приймає нормативно-правові акти в процесі розробки, затвердження і виконання власної програми економічного та соціального розвитку, формування та здійснення економічної, регуляторної політики. Регуляторні акти органи місцевого самоврядування видають в межах регуляторних повноважень, визначених Конституцією України (статті 143) і законами України. Ст. 18 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [21] закріплює, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями, що не перебувають у комунальній власності, формуються на договірній і податковій основі. Ст. 27 надає право органам місцевого самоврядування розміщувати на договірних засадах замовлення на виконання необхідних робіт (послуг), а ст. 28 передбачає фінансування цих послуг за рахунок місцевого бюджету.

Нині регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [21] та регламентів відповідних місцевих рад з урахуванням норм Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16].

Особливостям здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування присвячений окремий розділ Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” – розділ VI “Здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування”. В ньому врегульовані головні аспекти регуляторної діяльності, яку здійснюють органи місцевого самоврядування. Так, визначені особливості планування їх діяльності з підготовки проектів регуляторних актів (ст. 32), підготовки аналізу

регуляторного впливу (ст. 33), розгляду та оприлюднення проектів регуляторних актів (ст. 34 та ст. 35), відстеження їх результативності (ст. 37).

Для реалізації повноважень у здійсненні державної регуляторної політики місцеві ради можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або покладати ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради, а їх виконавчі органи створюють у своєму складі структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради.

До того ж Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] зобов’язав органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб не приймати регуляторні акти, якщо відсутній аналіз регуляторного впливу або проект регуляторного акта не був оприлюднений. Правовими гарантіями виконання цих обов’язків закон встановив право органу місцевого самоврядування вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі скасувати або призупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями. Також гарантією виступає юридична процедура заслуховування місцевими радами щорічних звітів сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Районна, обласна рада заслуховує щорічний звіт голови районної, обласної ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради. При цьому щорічні звіти оприлюднюються шляхом їх опублікування в друкованих засобах масової інформації рад, які заслуховують відповідні звіти, а у разі їх відсутності – в інших місцевих друкованих засобах масової інформації.

Крім того, свою регуляторну функцію органи місцевого самоврядування здійснюють також і в процесі безпосереднього вирішення

інших питань, віднесених законодавством до їх відання. Регулювання має місце, наприклад, при вирішенні питань затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, місцевих бюджетів; встановлення місцевих податків і зборів, регулювання земельних відносин; управління об'єктами комунальної власності тощо. З метою забезпечення життєво важливих суспільних потреб і інтересів громадян, підтримки порядку на відповідній території, органи місцевого самоврядування можуть укладати адміністративні договори, наприклад, з відповідним підприємством, делегувавши йому частину повноважень, які належать органам місцевого самоврядування, у даному випадку по забезпеченню чистоти в місті; передати приватній комп'ютерній фірмі повноваження по складанню електронного міського земельного кадастру, обробці картографічної інформації тощо. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [21] виконавчі органи місцевого самоврядування можуть, зокрема, приймати рішення про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства (п. 2 (б) ст. 30); зупиняти у випадках, передбачених законом, будівництво, яке проводиться із порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу (п 3 (б) ст. 31).

Головною правовою формою регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування в сфері господарювання виступають регіональні програми розвитку підприємництва. Враховуючи сучасні умови розвитку господарської самостійності регіонів, підприємництво виступає важливим чинником, що за сприятливих умов його розвитку має вирішальний вплив на процеси оптимізації структури регіональної економіки, зменшення рівня бідності та безробіття в регіоні. Саме тому набуває такої важливості проблема вироблення та реалізації механізму взаємодії держави і суб'єктів малого підприємництва за допомогою механізму реалізації регіональних

програм розвитку підприємництва.

Відмінною особливістю цих програм є те, що кожна регіональна програма розробляється на основі комплексного аналізу регіональних особливостей: соціально-економічного стану в регіоні, демографічної та екологічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, оцінки рівня розвитку підприємництва. Регіональна програма розвитку підприємництва враховує пріоритети і цілі соціально-економічного розвитку регіону, фінансові ресурси, узгоджується з іншими програмами, які діють в регіоні, враховує міжрегіональні та міжнародні домовленості.

Регіональні програми спрямовані на виконання наступних заходів:

- вдосконалення нормативно-правової бази малого підприємництва;
- фінансово-кредитну та інвестиційну підтримку малого підприємництва;
- створення та вдосконалення інфраструктури підтримки малого підприємництва;
- інформаційно-рекламну підтримку малого підприємництва.

За результатами виконання заходів програм на 2001 - 2002 роки суб'єктам малого підприємництва банківськими і небанківськими фінансово-кредитними установами надано кредитів на загальну суму більш як 2 млрд. грн., крім того 47,3 млн. грн. отримали фермерські господарства [163, с.16].

Для ведення господарської діяльності суб'єктам малого підприємництва надано в оренду 12 млн. кв. м. вільних приміщень, а у власність - 1 млн. кв. м. Серед суб'єктів малого підприємництва розміщено понад 38 тис. регіональних або державних замовлень на загальну суму понад 1,3 млрд. грн. [163, с.16].

Одним із напрямків підтримки підприємництва з боку органів місцевого самоврядування є майнова підтримка суб'єктів малого підприємництва. В більшості регіонів вже відпрацьована гнучка система орендної плати за користування об'єктами комунальної власності, що робить

їх привабливими та доступними для використання у підприємницькій діяльності. Зокрема, при розрахунку орендної плати малим підприємствам, діяльність яких для регіонів має пріоритетне значення, та суб'єктам підприємництва – інвалідам рішеннями органів місцевого самоврядування передбачені пільгові ставки. Така практика зменшення коефіцієнтів орендної плати набула поширення в Житомирській, Київській, Львівській, Чернігівській, Чернівецькій, Хмельницькій, Дніпропетровській областях. В Запорізькій області для підтримки підприємців-початківців, які займаються виробництвом товарів широкого вжитку, передбачена плата за перший рік оренди в розмірі 1 грн. за квадратний метр. У Вінницькій, Дніпропетровській областях рішенням місцевих органів самоврядування для підприємців диференційовано орендну плату за використання земельних ділянок [163, с.16].

Однак, незважаючи на певні досягнення у регулювання господарської діяльності на місцевому рівні, регіональні програми розвитку підприємництва досі мають низку недоліків. По-перше, це наявність довільної структури регіональних програм. Справа в тому, що до 2001 року в основу їх формування покладені методичні рекомендації, затверджені наказом Мінекономіки і Мінфіну України №110/168 від 14 серпня 1996 р., в яких лише схематично були визначені напрямки підтримки малого підприємництва без урахування змін, що відбулись за час виконання програм попереднього періоду. Для вирішення цієї проблеми Держпідприємництвом спільно з Мінекономіки були розроблені нові методичні рекомендації щодо формування та реалізації відповідних регіональних програм. Методичні рекомендації направлені в усі регіони та розміщені на веб-сторінці Держпідприємництва, вони використовуються також при розробці районних і міських програм розвитку малого підприємництва. Сьогодні в усіх регіонах країни розроблені і затверджені органами місцевого самоврядування нові регіональні програми розвитку малого підприємництва на 2003-2004 роки.

Друга проблема реалізації регіональних програм полягає у відсутності

єдиних підходів у плануванні очікуваних результатів. Цільові показники та їх значення досі встановлюються на власний розсуд розробників без будь-якого обґрунтування. За основу беруться дані обласних статистичних управлінь, які в деяких випадках суттєво відрізняються від даних Держкомстату. Не завжди визначаються джерела фінансування програмних заходів. Часто плани здійснення конкретного заходу підміняються лише розробкою намірів їх виконання (наприклад, не “створити”, а “розглянути питання про створення”), а заплановані заходи носять декларативний, неконкретний характер. Крім того, майже в усіх регіонах спостерігається відсутність власної оцінки виконання програми в цілому, що свідчить про формальне ставлення органів місцевого самоврядування до цих питань.

По-третє, становлення та розвиток малого підприємництва багато в чому стримується через відсутність або недостатню кількість коштів, виділених на його підтримку органами місцевого самоврядування. В результаті дослідження фінансового забезпечення регіональних програм розвитку малого підприємництва на 1999-2000 роки встановлено, що з 27 регіонів 15 в 1999 році та 12 регіонів у 2000 році передбачили в регіональних бюджетах кошти на виконання програмних заходів на загальну суму 16 млн. грн. в 1999 р. та 23,7 млн. грн. в 2000 р. Лише в деяких випадках були враховані рекомендації, викладені в Указі Президента України “Про державну підтримку малого підприємництва” щодо виділення на ці цілі не менше 0,5% річних доходів місцевих бюджетів (Івано-Франківська, Кіровоградська, Рівненська, Черкаська області та місто Київ) [242, с.98]. Але ситуація з фінансуванням регіональних програм з кожним роком покращується, а кількість регіонів, що фінансують ці програми з обласних бюджетів, постійно зростає. Так, якщо у 2000 році регіональні програми з місцевих бюджетів фінансували лише 13 регіонів, у 2001 році – 15, у 2002 році – 18, то у 2003 році затвердили в своїх бюджетах кошти на ці цілі вже 25 регіонів [163, с.16]. Крім того, якщо у 2001 році з усіх регіонів, що затвердили в місцевих бюджетах кошти на виконання регіональних програм,

4 регіони так і не забезпечили бюджетного фінансування (Автономна Республіка Крим, Львівська, Миколаївська, Хмельницька області), то у 2002 році число таких регіонів скоротилось до одного (Хмельницька область) [163, с.17].

Разом з тим, однією з важливих проблем регіонального розвитку підприємництва ще лишається недостатність обсягів фінансового забезпечення регіональних програм із місцевих бюджетів. Так, у 2001 році обсяги фактичного фінансування становили лише 30% від передбачених в місцевих бюджетах сум, у 2002 році – 68%. Такі регіони, як Дніпропетровська, Закарпатська, Тернопільська, Чернівецька області взагалі жодного разу з початку впровадження регіональних програм не фінансували їх заходи з обласного бюджету. Для порівняння, в середньому на одне мале підприємство в Україні припадає в 10 разів менше, ніж в Росії, коштів місцевих бюджетів, які спрямовуються на реалізацію заходів регіональних програм [163, с.18].

Саме на вирішення цих проблемних питань було спрямоване прийняття у жовтні 2000 року Закону України “Про державну підтримку малого підприємництва” [11]. Цей закон визначив основні засади розробки, фінансування та затвердження регіональних програм розвитку підприємництва та закріпив повноваження по їх затвердженню за органами місцевого самоврядування (раніше це питання належало до компетенції місцевих органів виконавчої влади). Прийняття цього закону сприяло значному посиленню співпраці органів державної влади та самоврядування з питань розробки, затвердження та фінансового забезпечення регіональних програм розвитку підприємництва. Однак, на місцях ще не в повній мірі усвідомлюється значимість малого підприємництва як самостійного сектора економіки, здатного зміцнити економічну базу регіонів, сприяти швидкому насиченню ринку товарами та послугами, забезпеченню зайнятості населення. Як наслідок, нині програмні заходи фінансуються головним

чином за рахунок позабюджетних джерел на залишковому принципі, що призводить до виконання програм не в повному обсязі.

Таким чином, реалізація регіональних програм розвитку та підтримки підприємництва підвищує роль та відповідальність органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань по створенню сприятливого підприємницького середовища в регіонах. А функція регулювання в сфері місцевого самоврядування стає одним із найважливіших засобів забезпечення права територіальних громад на вирішення питань місцевого значення, врахування їх інтересів у господарській діяльності розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій, забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

При цьому, як засвідчили дослідження, правове забезпечення програмного регулювання у сфері регіонального розвитку підприємництва має комплексний системний підхід, що дозволяє його включити до загальнодержавної системи регулювання господарської діяльності. Це підтверджує тезу, що регуляторна функція органів місцевого самоврядування не може здійснюватися поза сферою державного управління, адже державне регулювання в сфері господарювання, яке хоч і знаходить своє практичне втілення здебільшого у діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, не є їх виключною функцією. У процесі впровадження єдиної державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності беруть участь й інші суб'єкти, які здійснюють регуляторну функцію в господарській сфері суспільного життя. До таких суб'єктів об'єктивно належать і органи місцевого самоврядування, які також здійснюють регуляторну функцію, однак на засадах правової, організаційної та фінансової автономії. Саме тому місцеве самоврядування досить часто називають формою децентралізації державного управління, формою залучення населення до участі в державному управлінні тощо.

Разом з тим, питання віднесення органів місцевого самоврядування до регуляторних органів залишається дискусійним. Причиною цього є те, що органи місцевого самоврядування не хочуть здійснювати свою регуляторну діяльність відповідно до засад державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, приймають регуляторні рішення здебільшого без консультацій з громадськістю, без ґрунтовного аналізу можливих наслідків впровадження тих чи інших регулювань. Як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування не співвідносять свої дії по виданню регуляторних актів з принципами, закладеними в ідеологію державної регуляторної політики, а саме:

- додержання вимог скорочення витрат суб'єктів господарювання на виконання цих актів;
- спрощення та прозорість змісту регуляторних актів;
- адекватності відповідальності керівників органів місцевого самоврядування розмірам заподіяної шкоди суб'єктам господарювання.

Це призводить до того, що часто приймаються рішення, які уповільнюють розвиток підприємництва – основного джерела місцевих бюджетів.

Так сталося тому, що до вступу в силу Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] в законодавстві України діяла концепція, згідно з якою органи місцевого самоврядування самостійно вирішують питання про застосування засад державної регуляторної політики у практику їх регуляторної діяльності. Так, Указ Президента України № 89/2000 від 22 січня 2000 року “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва” [42] лише рекомендував органам місцевого самоврядування під час розробки та прийняття власних регуляторних актів додержуватися принципів єдиної державної регуляторної політики щодо впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності. В результаті це породжувало недоліки, які гальмували провадження державної регуляторної

політики на рівні місцевого самоврядування: інтереси території превалювали над інтересами суспільства; невизначеність механізмів відповідальності за невиконання вимог регуляторної політики; необов'язковість дотримання принципів та засад державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] остаточно визнав органи місцевого самоврядування регуляторними, а їх рішення щодо суб'єктів господарювання – регуляторними актами.

Дискусія щодо визнання органів місцевого самоврядування – регуляторними має свої коріння в існуючій полеміці навколо питання щодо природи й сутності місцевого самоврядування та його місця в механізмі управління державними справами. З цього питання вчені поділилися на дві групи. Одні автори, визнаючи наявність певного взаємозв'язку органів місцевого самоврядування і держави, не бачать підстав для їх включення до державного механізму [221, с.7] (а, отже, визнають місцеве самоврядування лише елементом громадянського суспільства), інші ж, посиляючись на функціональну близькість органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, розглядають їх як одну з ланок механізму держави, проте ні в якому разі не як компонент її апарату [187, с.638].

З цього питання ми поділяємо думку В.І.Борденюка [114], згідно з якою вихідною методологічною основою для характеристики місцевого самоврядування має бути визнання його як явища суспільного життя, у якому поєднуються самоврядні і державницькі засади, що співіснують між собою, доповнюючи одна одну [114, с.8]. Саме під таким кутом зору можна пояснити існуючу суперечність між положеннями частини першої ст. 5 Конституції України, згідно з якою “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ”, який здійснює її “безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”, та частини першої ст. 140, відповідно до якої “місцеве самоврядування є правом територіальної

громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”.

Поєднання самоврядних і державницьких засад в діяльності органів місцевого самоврядування обґрунтовується тим, що, з одного боку, коріння місцевого самоврядування знаходяться в тій владі, джерелом якої є увесь народ, а з іншого боку – вся діяльність місцевого самоврядування здійснюється на основі і відповідно до законів, де, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу. Це означає, що влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, а не від вигаданої муніципальної влади, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють одну владу, що, нарешті, і було визнано на загальнодержавному рівні [349]. У даному випадку влада територіальної громади, на відміну від влади інших об'єднань громадян (політичних партій, громадських організацій), трансформується по суті у державну владу, що і знайшло відображення у закріпленні права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції і законів України шляхом прийняття рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. У такий спосіб відбувається своєрідне “злиття” влади державної і влади територіальної громади, внаслідок чого остання втрачає природу громадської і набуває статусу “державної” [114, с.48].

При цьому очевидним є й те, що місцеве самоврядування є не лише правом, а й обов'язком територіальних громад вирішувати питання місцевого значення 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 громадському авторитеті територіальної громади, якого явно недостатньо для проведення державної політики в сфері господарської діяльності на місцях. Тому у процесі реалізації цілей та завдань державної регуляторної політики для органів місцевого самоврядування застосовуються принципи: обов'язковості 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 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.

Держава спрямовує регуляторну діяльність органів місцевого самоврядування на реалізацію мети та завдань державної регуляторної політики, у яких відображаються основні сторони соціального призначення держави в сфері господарювання. А це означає, що функції органів місцевого самоврядування щодо регулювання господарської діяльності є похідними від державних функцій. Здійснюючи свої повноваження на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії, органи місцевого самоврядування діють, образно кажучи, як “продовжена рука держави” [185, с.25-26]. При цьому вони, реалізуючи надані їм законом повноваження, в яких зафіксований загальносуспільний (загальнодержавний) інтерес, діють, ясна річ, в інтересах місцевого населення, внаслідок чого відбувається поєднання місцевих і державних інтересів.

4.3. Проблеми забезпечення ефективності регуляторних актів

В умовах здійснення регуляторної реформи в сфері державного регулювання господарської діяльності надзвичайно важливою є проблема підвищення ефективності регуляторних актів. Необхідний не тільки новий, значно вищий рівень якості реалізації та стабільні механізми забезпечення і охорони чинних регуляторних актів. На перший план виступає завдання якісної підготовки проектів нових нормативних актів, що регулюють діяльність суб'єктів господарювання. Адже те, наскільки ефективно чинний нормативно-правовий акт буде впливати на впорядкування і розвиток суспільних відносин у сфері господарської діяльності, в першу чергу залежить від якісних характеристик змісту його конкретних положень, процес формування яких в основному відбувається саме в ході розробки проекту регуляторного акта [155, 160, 242].

Проблематика ефективності дії законодавства привернула увагу вітчизняної юридичної науки і практики ще на початку 70-х років ХХ ст. Дослідження в цій галузі не тільки зайняли помітне місце в рамках правознавства, але й одержали досить серйозне інституціональне оформлення. Так, у структурі ВНДІ радянського законодавства при Міністерстві юстиції СРСР (ВНДІСЗ) була створена лабораторія по вивченню ефективності дії законодавства, що функціонувала до кінця 80-х років. Силами лабораторії разом з іншими вченими Інституту розроблялися теоретичні аспекти даної проблематики, а також проводилися емпіричні юридико-соціологічні дослідження ефективності конкретних правових норм. Аналогічна дослідницька робота здійснювалася й у рамках інших наукових установ країни [299, с.499].

Активна наукова розробка проблем ефективності дії законодавства в роки “застою” значною мірою була обумовлена розумінням того, що законодавство не забезпечує нормального функціонування суспільних відносин, що в суспільстві посилюються процеси стагнації громадського життя і деформації соціальних структур і зв'язків, які згодом були

охарактеризовані як застійні явища. Усе це було природним наслідком ослаблення твердих тоталітарних важелів управління суспільством при збереженні (хоча і без колишньої ефективності) колишнього адміністративно-командного режиму [260]. Дослідники, що займалися конкретно-соціологічним вивченням ефективності норм господарського законодавства, нерідко доходили висновку про необхідність ослаблення адміністративно-командного пресингу, привнесення в господарське життя елементів власне правового початку [238, с.210]. Розуміння доцільності такої перестановки акцентів в управлінській політиці було характерним для більшості дослідників, що займалися вивченням ефективності законодавства [267, 279, 334, 361, 372, 373, 374].

Аналізуючи радянську теорію ефективності законодавства, академік Російської академії наук, доктор юридичних наук, професор В.С. Нерсесянц [299, с.501] вказує на те, що в цілому вона знаходилася в руслі інструменталістського підходу до права як до “засобу керівництва суспільством”, інструменту досягнення економічних, політичних, ідеологічних та інших цілей соціалістичного будівництва. У рамках цієї теорії, яка найбільш повно викладена в колективній монографії “Ефективність правових норм” [362], сама ефективність визначалася як “співвідношення між фактичним результатом дії правових норм і тими соціальними цілями, для досягнення яких вони були прийняті” [362, с.22]. В.С.Нерсесянц акцентує увагу на тому, що саме по собі таке визначення ще не несе специфічного правового навантаження, оскільки нічого не додає до загальноприйнятого розуміння ефективності як співвідношення між метою і результатом тієї або іншої дії. Правовий зміст цього поняття залежить від того, що розуміється під цілями правових норм. І в цьому змісті досить показове положення цитованої монографії про те, що “цілі, яким служить право, не є правовими... Юридичні цілі завжди лише одна із найнижчих ланок у тім ланцюзі безпосередніх цілей, яким служать дані норми й інститути” [362, с.37]. Ці безпосередні цілі, які автори називали

матеріальними (на відміну від юридичних), могли мати економічний, політичний та інший характер [299, с.501].

Нині формується зовсім інший тип права, що будується на нових принципах правового регулювання. За словами В.В.Лапаєвої [238, с.211], сутність нового підходу полягає в орієнтації на правове законодавство і розуміння законотворення як узгодження різних соціальних інтересів, при якому воля реалізації одних інтересів не обмежує інших. Мова йде про правове законотворення, в основі якої лежать виявлення й облік соціально обумовлених правоутворюючих інтересів. Щоб виявити правоутворюючі інтереси в кожному конкретному випадку, законодавець повинен не просто піднятися над приватними, груповими інтересами, але і зуміти знайти в тому або іншому груповому інтересі загальнозначущий момент, побачити ті напрямки і форми його реалізації, що не будуть збитковими для інтересів інших груп населення і узгоджуються з регулятивним змістом і вимогами правової норми. Таким чином, правоутворюючий інтерес — це певний підсумок взаємозв'язку й узгодження приватних, групових інтересів, який дозволяє найбільш повно використовувати закладений у кожному з них потенціал суспільно корисної або, як мінімум, суспільно нешкідливої соціальної активності, що допускається загальним інтересом правової норми [238, с.212].

На погляд В.Б. Авер'янова, до основних компонентів ефективності законодавства доцільно віднести потреби, інтереси, мету, завдання, результати і затрати, причому результати діяльності, що характеризуються не лише з кількісної, а й якісної сторони, а затрати включають і затрати часу (строки), потрібні для досягнення даних результатів. Взаємозв'язок основних компонентів ефективності законодавства виявляється в тому, що при визначенні мети необхідно враховувати і затрати на її досягнення, і планові результати. При оцінці функціонування законодавчої системи вкладені кошти і досягнуті результати, в свою чергу, співставляються між собою, а також із поставленою метою. Але поняття ефективності виражає не лише

відношення результату діяльності до її мети. Ефективність — це також показник способу діяльності: той спосіб, через який потреба, інтерес і мета досягаються швидше і легше, і він більш ефективний [75]. При цьому В.Б. Авер'янов вказує, що вихідним пунктом ефективності законодавства є потреба, яка усвідомлюється адекватно до соціальної мети, що відображає інтереси людини, а також передбачає в ідеальній формі майбутні результати законодавства. Тому характеристика ефективності законодавства у сфері державного управління повинна включати співвідношення потреб і результату, тобто бути цілеспрямованою.

Виходячи з цього, вважаємо за можливе визначити і свою точку зору на ефективність регуляторних актів щодо державного регулювання господарської діяльності. Перш за все зазначимо, що ефективність регуляторного акта тим значніша, чим більше він відповідає соціальним потребам. Але при цьому державне регулювання господарської діяльності повинне характеризуватися цілеспрямованістю, тобто, гарантувати стійкість соціальних справ у державі, в тому числі і в сфері господарської діяльності, і забезпечити їхній розвиток як цілісної системи. Кінцевою метою діяльності держави взагалі, точніше, сучасним, закріпленим у конституціях більшості країн, у тому числі й України, критерієм її діяльності є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Держава в процесі здійснення прав і свобод кожним індивідом примиряє егоїстичні інтереси окремих членів суспільства, протириччя приватного, індивідуального і спільного, використовуючи при цьому правові засоби. Самостійним елементом кінцевих результатів функціонування державного апарату є спільне благо. Це міркування, яке все більше отримує визначення в юридичній науці взагалі, не враховувалося при аналізі управлінських відносин у соціалістичній державі. Ця обставина, звісно, вплинула і на формування уявлення про державне регулювання господарської діяльності. Лише окремі радянські вчені розглядали державне управління як суспільні відносини, що базуються на зацікавленості учасників цих відносин [324, 124].

Єдина державна регуляторна політика в сфері господарської діяльності, як вже зазначалося, має на меті створити умови для швидкого економічного розвитку країни шляхом забезпечення захисту права громадян на здійснення підприємницької діяльності й запровадження ефективного державного регулювання в господарській сфері. Для реалізації цього правові норми держави повинні стимулювати, підтримувати, захищати вітчизняного товаровиробника [275, 284].

На жаль, сучасне правове поле характеризується зарегульованістю господарської діяльності. Саме тому впорядкування нормативного регулювання господарської діяльності та забезпечення відповідності рішень та інших регуляторних актів органів виконавчої влади вимогам ринкової економіки стали мотивом видання Президентом України Указу “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва” [42].

Кабінет Міністрів на виконання цього Указу 6 травня 2000 р. видав Постанову “Про затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів” [62]. Ці методичні рекомендації були розроблені для їх застосування центральними й місцевими органами виконавчої влади під час підготовки проектів регуляторних актів, а їхньою метою було затвердження єдиного підходу до обґрунтування таких проектів, а також унеможливлення появи регуляторних актів, що є неефективними й економічно недоцільними. Відповідно до рекомендацій уряду проект регуляторного акта, що подається на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України або приймається центральним органом виконавчої влади, мусить супроводжуватися аналізом регуляторного впливу (АРВ), а також підлягає обов'язковому погодженню у Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва. Варто зазначити, що в тому разі, коли нормативно-правовий акт не узгоджено з зацікавленим органом, якщо таке узгодження відповідно до чинного законодавства є обов'язковим, то буде відмовлено в його державній реєстрації, і такий акт не матиме

юридичної сили. Ці ж вимоги до регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання залишилися і з прийняттям Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, крім того, вони отримали законодавче закріплення.

Головний критерій, якому повинна відповідати вся діяльність і структура виконавчої влади, а, звідси, і її рішення, - ефективність. Держава, її правові акти покликані вчасно і з найменшими затратами домагатися найбільш корисних для громадян, суспільства і держави результатів, приносити країні користь, яка виправдає матеріальні і нематеріальні витрати, викликані її існуванням [101, с.162].

Сьогодні, на жаль, багато сторін діяльності апарату управління неповно і погано врегульовані, що створює або легке, або надмірне вторгнення державних структур у діяльність керованих об’єктів, у життя громадян. Сучасні проблеми розвитку суспільства ставлять завдання пошуку більш ефективних і відносно стабільних законодавчих форм, які забезпечують надійну саморегуляцію і виживання економіки в умовах постійної конкуренції з іншими розвиненими регіонами і країнами світу [75]. Відтак впровадження такої правової форми як АРВ нормативно-правових актів стає особливо актуальним.

Ефективність регуляторного акта, яку можна визначити вже на стадії його проектування завдяки впровадженню аналізу регуляторного впливу, є характеристикою результату його дії, що свідчить про здатність акта вирішувати відповідні соціально-правові проблеми.

АРВ потрібен як для державних органів влади, так і для суспільства. Суспільству він дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів, а керівникам і державним службовцям потрібен для самоконтролю, для удосконалення регуляторного процесу в сфері підприємництва. АРВ — це аналіз регуляторної діяльності і прийнятих рішень у вигляді регуляторних актів.

Рішення будуть результативними і ефективними, якщо прийняття регуляторного акта зумовлене реальними потребами, а принципи і методи державного регулювання господарської діяльності узгоджуються з об'єктивними законами розвитку економіки і суспільства в цілому, виходять 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, закладається і прогнозується ще у період підготовки проекту.

Приймаючи регуляторний акт, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні виходити, насамперед, із принципів регуляторної політики держави в сфері господарської діяльності. Ця політика, як ми вже зазначали, має ґрунтуватися на таких принципах правової держави як гуманізм, законність, демократизм, гласність, науковість, економічність, доцільність, ефективність, прозорість та простота регуляторного акта. Слід враховувати також принципи соціальної справедливості, соціальної захищеності тощо. Чітке впровадження в життя сукупності цих принципів сприятиме забезпеченню ефективності нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, захистить її від суб'єктивізму, волюнтаризму, бюрократизму та інших нашарувань, породжених юридичною зарегульованістю та відомчою заорганізованістю.

Отже, принципи регуляторної політики є критеріями ефективності регуляторних актів, оскільки вони є об'єктивно обумовленими нормативними вимогами, виробленими практикою соціального управління в цілому і державного регулювання господарської діяльності зокрема, та засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами регуляторної діяльності держави в господарській сфері. Принципи виражають вимоги об'єктивних законів регулювання; їхня дія пов'язана з реалізацією функцій системи державного регулювання господарської діяльності і стимулює ініціативу та самодіяльність суб'єктів господарювання. Який би з розглянутих раніше

принципів регуляторної політики ми не взяли, кожний може виступати критеріальною ознакою оцінки ефективності регуляторного акта.

Виходячи з цього, ефективність регуляторного акта необхідно оцінювати з точки зору підвищення якості регуляторного процесу та якості регулювань в сфері господарської діяльності. В цьому випадку оцінка може бути здійснена за допомогою таких критеріїв:

- передбачуваність для суб'єктів господарювання дій органів виконавчої влади щодо підготовки та впровадження регуляторних актів;
- простота та зрозумілість для суб'єктів господарювання вимог регуляторних актів;
- ціна виконання вимог регуляторних актів для суб'єктів господарювання;
- справедливість вимог регуляторних актів з точки зору досягнення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави в цілому.

Оцінка регуляторного акта за цими критеріями дає можливість визначити, чи досягає він задекларованих цілей регуляторної політики. Зрозуміло, адекватно оцінити результати за критеріями передбачуваності, простоти та зрозумілості, ціни і справедливості можна лише за допомогою відповідних досліджень, в тому числі соціологічних, маючи при цьому на увазі, що дані за цими критеріями важко піддаються вимірюванню. На жаль, нині така оцінка відсутня.

Виявлення ефективності регуляторного акта пов'язане зі складною справою визначення всіх цілей акта, результатів його дії, порівняння результатів з цілями, обліком неминучих витрат. Тому АРВ є оцінкою ефективності державного регулювання господарської діяльності, яка являє собою процедуру порівняння результатів тих або інших рішень із критеріальними ознаками, визначеними регуляторною політикою держави, що втілюють офіційно визнані цінності, інтереси, цілі і норми українського суспільства. Процедура АРВ — це одночасно процес розгляду проблеми, яку планується розв'язати шляхом втручання держави у відповідну сферу

господарської діяльності; визначення цілей регулювання; визначення механізмів та заходів для розв'язання проблеми; альтернатив запропонованому регуляторному акту; характеристики очікуваних соціально-економічних наслідків запровадження передбачених заходів; обґрунтування терміну дії запропонованого регуляторного акта та переліку заходів, спрямованих на відстеження ефективності дії регуляторного акта.

Оцінка ефективності державного регулювання господарської діяльності за допомогою АРВ можлива із залученням таких статистичних даних, що характеризують розмір можливої шкоди у разі відсутності запропонованого регулювання, із посиленнями на джерело їхнього походження, а також із зазначенням доказів, чому саме ця проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного втручання та якої шкоди вона завдає. Для цього у процесі розгляду механізмів та заходів розв'язання проблеми треба викласти головні принципи й засоби досягнення мети регулювання та пояснити, чому саме вони будуть ефективними.

Ефективні конкретні регуляторні акти органів виконавчої влади — це оптимальні рішення, котрі забезпечують реалізацію загальнозначущих цілей, але не пов'язані з великими витратами; ті, котрі приносять значний успіх одній стороні, однак не вимагають великих витрат для іншої. Оптимальне рішення — це рішення, що приносить істотні позитивні результати для всіх сторін (“супероптимальне рішення”); рішення, яке забезпечує досягнення поєднання конфліктуючих дій, груп інтересів, практичне усунення конкретних джерел конфліктів або урегульованість останніх [348, с.36].

Тому вкрай потрібною є оптимізація регуляторних актів, тобто розробка 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, знайти можливі правові компенсації

для тих інтересів, які могли б виявитися обмеженими в результаті прийняття того або іншого регуляторного акта.

Враховуючи це, сьогодні необхідно сформулювати нову систему суспільних відносин, яка б розширила мережу альтернативних варіантів рішень, що схвалюються. З особливою силою проблема альтернативності починає виявлятися під час підготовки проектів регуляторних актів. Відсутність традицій альтернативності у нормотворчому процесі, прагнення до уніфікації суспільних явищ — все це та інші причини не давали змоги вирішувати питання методології і правового забезпечення альтернативних ідей і напрямків не тільки в галузі юридичної науки, а й в інших сферах життя. Вважаємо, що альтернативність, терпимість до інших думок мають стати обов'язковою умовою здійснення регуляторної діяльності органів виконавчої влади в сфері господарювання.

Опис альтернатив запропонованому регуляторному акту має містити загальну характеристику інших можливих способів розв'язання проблеми. Розрахунок витрат та можливої вигоди є головною частиною АРВ регуляторного акта і складається з двох частин: розрахунку витрат та можливої вигоди від впровадження запропонованого регуляторного акта, а також від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми. Під час проведення розрахунку витрат і можливої вигоди необхідно підрахувати витрати та вигоди кожної з трьох груп, яких прямо чи опосередковано стосується регуляторний акт: населення, суб'єктів господарської діяльності та держави.

При цьому суть АРВ криється в тому, що спершу, ніж прийняти регуляторний акт, орган виконавчої влади повинен підготувати ґрунтовне економічне доведення необхідності державного втручання у певну сферу господарської діяльності, навіщо він потрібен і скільки це коштуватиме державі, суб'єкту господарювання, населенню. Тому АРВ здійснюється безпосередньо регуляторним органом, який саме пропонує запровадити будь-які регулювання в сфері господарської діяльності. Враховуючи те, що тільки

ці органи виконавчої влади відчують потребу у цьому регуляторному акті, то саме вони мають здійснювати відстеження користі цього регулювання. Завдання Держпідприємництва полягає в тому, щоб бути тим інструментарієм, який координуватиме спроможність виконання та дотримання таких підходів.

Розробники проектів регуляторних актів при підготовці АРВ застосовують “Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта”, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України № 308 від 11 березня 2004 р. [61], яка дає можливість зробити адекватний розрахунок витрат і можливої вигоди від впровадження цих проектів. Однак, незрозуміння ідеології регуляторної політики з боку органів виконавчої влади, основою якої є економічне обґрунтування та можливість розгляду альтернативних рішень для розв'язання існуючих проблем в сфері економіки та господарської діяльності, небажання обчислювати регуляторні рішення з точки зору витрат та вигод для держави, суб'єктів господарювання та споживачів призводять до постійних непорозумінь між органами виконавчої влади і Держпідприємництвом.

На виконання завдань державної регуляторної політики протягом 1 кварталу 2004 р. Держпідприємництвом та його територіальними органами опрацьовано понад 370 проектів регуляторних актів, з яких 15% відмовлено в погодженні з причин недотримання розробниками вимог щодо здійснення АРВ та оприлюднення проектів регуляторних актів, майже 25% проектів регуляторних актів не погоджено з причин їх невідповідності вимогам ринкових відносин [91, с.17].

Для порівняння, за даними Держпідприємництва протягом 2000 р. на погодження до них було подано 317 проектів регуляторних актів центральних органів виконавчої влади. Головними розробниками нових регулювань у сфері підприємництва були Мінекономіки (18% від загальної кількості регулювань), Мінагропром (10%), Держстандарт (9%), ДПА, Мінекоресурсів (6%), МОЗ, Мінтранс, Держмитслужба, Держкомбуд (4%).

При цьому з наведеної кількості розглянутих Держпідприємництвом регуляторних актів погоджено лише 181, що свідчить про те, що процес перегляду на рівні Держпідприємництва сприяє недопущенню прийняття регулювань, що стримують розвиток підприємництва.

Зазначеними міністерствами та відомствами протягом IV кварталу 1999 р. (цей період, на думку Держпідприємництва, є найбільш характерним з моменту встановлення вимог до підготовки проектів регуляторних актів) із загальної кількості поданих на погодження проектів лише 14 відсотків надавалися з обґрунтуванням доцільності їх прийняття. Характерними порушниками були: Мінекономіки – з 33 регуляторних актів лише 2 надано з аналізом регуляторного впливу; Мінекоресурсів – з 13 регуляторних актів – 4 з АРВ; ДПА – з 12 регуляторних актів – тільки 2 з АРВ. Без АРВ надходять й законопроекти, які суттєво впливають на розвиток підприємницької діяльності. Наприклад, проект Закону України “Про Національну систему конфіденційного зв'язку”, наданий Національною службою безпеки України, встановлює послуги конфіденційного зв'язку на платній основі, надаючи переваги місцевим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, порушуючи при цьому антимонопольне законодавство та встановлюючи дискримінацію суб'єктів господарювання органами державної влади.

Непоодинокі випадки, коли орган виконавчої влади надає АРВ без детального обґрунтування, без належного виконання головних вимог методичних рекомендацій щодо складання АРВ: не надаються альтернативи запропонованому регуляторному акту, розрахунки витрат і можливої вигоди від впровадження запропонованого регуляторного акта, характеристики очікуваних соціально-економічних наслідків запровадження передбачених заходів. Так, наприклад, Мінекоресурсів до проекту Наказу “Про внесення змін і доповнень до Інструкції про порядок обчислення та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища” не додав альтернативи розв'язання проблеми, хоча всі розуміють, що коли мова йде про стягнення коштів та ще з такого актуального для держави питання, альтернатива є

обов'язково. Ось в аналізі регуляторного впливу до розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 10 грудня 2003 р. № 48 “Про встановлення плати за реєстрацію документів” відсутні альтернативи цьому регулюванню та необхідні розрахунки витрат і вигод від його впровадження, а визначені заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності, зводиться лише до констатації фактів, що плата буде вноситись до Державного бюджету [91, с.16].

Отже, як бачимо, якість здійснення АРВ дуже низька, практично всі вимоги щодо складання АРВ центральними органами виконавчої влади не виконуються. Хоча в цьому напрямку вже є й певні позитивні зрушення. Так, за словами экс-Голови Держпідприємництва О.Кужель, у 2000 р., завдяки копітким методологічним зусиллям працівників Комітету, покращився стан виконання вимог з розробки проектів регуляторних актів в ряді міністерств. З початку 2001 р. вдвічі збільшилось дотримання вимог – 26 відсотків проектів регуляторних актів вже надаються з аналізом регуляторного впливу, наприклад, Мінекономіки з 15 регуляторних актів 5 надало з АРВ; Мінекоресурсів з 10 регуляторних актів надало 8 з АРВ.

Це свідчить про те, що регуляторні органи не в повній мірі розуміють принципи та підходи впорядкування нормативного регулювання в сфері державного регулювання господарської діяльності, а також важливість і необхідність впровадження заходів з регуляторної політики, процедуру її здійснення. А в окремих випадках регуляторні установи просто не хочуть робити конструктивних кроків у напрямку забезпечення підтримки й подальшого розвитку підприємництва в Україні. Керівники цих органів ще не усвідомили, наскільки важливою справою є впорядкування нормативного регулювання. Крім того, посадові особи поки ще недостатньою мірою відчують персональну відповідальність за дотриманням принципів єдиної державної регуляторної політики.

Що стосується сьогодення, то відчувається реальне втілення механізмів реалізації регуляторної політики у роботу органів виконавчої влади – у 2002

р. майже втричі збільшилася кількість регуляторних актів, розроблених з дотриманням вимог регуляторних процедур у порівнянні з 2000 р. Протягом 2000-2002 рр. Держпідприємництвом та його територіальними органами опрацьовано 2179 проектів регуляторних актів, з яких погоджено 70,7%. На місцевому рівні чітко окреслилася позитивна тенденція до збільшення кількості проектів регуляторних актів, що подаються на погодження до територіальних органів Держпідприємництва. Так, якщо в 2000 р. лише 17% проектів регуляторних актів, опрацьованих Держпідприємництвом та його територіальними органами припадали на долю місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, то в 2002 р. цей показник сягнув 66,3%. Підтвердженням позитивності такої тенденції є зменшення кількості регуляторних актів, що набувають чинності без відповідного погодження [163, с.30].

Аналіз дотримання органами виконавчої влади вимог підготовки проектів регуляторних актів в частині обґрунтування доцільності втручання держави у відповідну сферу підприємницької діяльності свідчить про подальше збільшення кількості проектів регуляторних актів з відповідним обґрунтуванням. В 2002 році 77% проектів регуляторних актів супроводжувалися відповідним аналізом регуляторного впливу (для порівняння в 2000 році цей показник становив 16%, а в 2001 році - 61,4%) [163, с.31]. Проте, під час розробки проектів регуляторних актів у 2004 р. тільки до 65,67% проектів регуляторних актів розробники готували АРВ. При цьому відбувся певний перерозподіл питомої ваги проектів регуляторних актів, підготовлених з обґрунтуванням доцільності їх прийняття (збільшилась питома вага проектів центральних органів виконавчої влади, розроблених з АРВ з 26% в 2003 р. до 33% в першому кварталі 2004 р., в той же час на місцевому рівні цей показник знизився з 99% в 2003 р. і до 93% у першому кварталі 2004 р.).

Однак, якість та повнота проведення АРВ поки що залишаються недостатніми, хоча і змінилися на краще в порівнянні з 2000 р., коли

більшість АРВ являли собою дещо модифіковані пояснювальні записки до проектів, в яких було достатньо декларативних положень, але мало цифр і майже зовсім відсутні підрахунки [242, с.127]. Крім того, значна частина проектів регуляторних актів, які безпосередньо та суттєво впливатимуть на діяльність суб'єктів господарювання, подається органами виконавчої влади з порушеннями вимог чинного законодавства. Наприклад, підготовлений у 2004 р. проект постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання голографічного захисту документів, товарів та інших об'єктів”, на думку Держпідприємництва, у разі його прийняття призведе до збільшення витрат суб'єктів господарювання, та, відповідно, – збільшення вартості продукції. А розробка проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про проведення відкритих аукціонів з продажу спеціальних дозволів на право користування ділянками надр”, на думку його розробників, була обумовлена прийняттям Закону України “Про державний бюджет на 2004 рік”. Проте, ні вказаним Законом України, ні діючим законодавством не передбачено проведення відкритих аукціонів, не визначено, яким чином Закон України, що стосується Державного бюджету України може регламентувати порядок видання дозволів на право користування ділянками надр [91, с.16-17].

Першопричинами неякісної підготовки АРВ, на думку Держпідприємництва, є відсутність волі та належної мотивації до проведення аналізу у розробників проектів регуляторних актів; відсутність відповідної фахової підготовки у державних службовців та постійне удосконалення навичок проведення АРВ; відсутність у державних службовців достатнього часу для проведення АРВ.

Для усунення цих проблем вважаємо за потрібне забезпечити чітке й послідовне впровадження регуляторної політики. Неможливо допускати будь-яке довільне тлумачення завдань і принципів регуляторної політики з боку посадових осіб органів виконавчої влади. Для цього необхідно запровадити персональну відповідальність осіб, працівників, які не виконують принципи регуляторної політики. Це дасть можливість

відрегулювати останнє головне питання – відповідальність влади перед законом і суспільством.

Крім того, є очевидним, що АРВ повинні займатися аналітики, що перебувають на державній службі, для цього також можуть залучатися державні та недержавні аналітичні центри. Розв'язання цих проблем значною мірою залежить від майбутніх досягнень адміністративної реформи в Україні щодо ефективної організації виконавчої влади та зростання кадрового потенціалу державних службовців. З іншої сторони, АРВ спрямований на досягнення максимальної якості державного регулювання, попередження необґрунтованих ризиків, в тому числі й політичних. Саме запровадження нової процедури прийняття регуляторних актів може конструктивно змінити взаємини між державою та суспільством в Україні. Отриманий від цього загальний ефект дасть змогу створити такий сучасний механізм державного управління, що притаманний демократичному відкритому суспільству, який зможе не лише декларувати стратегічні цілі, але й забезпечувати їхню послідовність, обиратиме найбільш ефективні способи їхнього досягнення і успішно їх досягатиме.

Впровадження регуляторної політики має перетворити прийняття регуляторних рішень на прозорий і передбачуваний процес. Окремі суб'єкти господарювання і держава загалом зможуть зменшити витрати, яких потребує виконання регуляторних актів. За таких умов зросте конкурентоспроможність продукції і покращиться інвестиційний клімат. Після запровадження регуляторної політики в інших країнах світу їхні економічні показники суттєво підвищилися. Завдяки новій регуляторній політиці, розпочатій у 80-х роках, у США вдалося досягти небаченого раніше рівня розвитку виробництва і добробуту населення. В Австралії 1997 р. обсяг ВВП було збільшено на 5,5%, створено 1,2 млн. нових робочих місць. В Японії доходи споживачів підвищилися на 0,3% за рік [122].

Результати дослідження стану бізнесу в Україні, проведеного Міжнародною Фінансовою Корпорацією, свідчать про зниження

регуляторного тиску та поліпшення регуляторного клімату в Україні. Діюча державна система регулювання бізнесу перебуває на сьомій позиції серед переліку факторів, що перешкоджають розвитку підприємництва. Саме ця позиція є тим індикатором, що підтверджує дієздатність та ефективність провадження регуляторної політики і одночасно потребує подальших зусиль для зменшення регуляторного тиску [163, с.32].

4.4. Залучення громадськості до регуляторної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

Створення сильної правової держави – оптимальне завдання внутрішньої політики України. Дійсно, не слід забувати про основне призначення держави – захист інтересів та прав людини. Однак, незважаючи на те, що для цього існують відповідні механізми державної влади, які створюють умови для реалізації, засоби захисту цих прав та сприяють їх подальшому розвитку, ще й досі має місце проблема державного управління, яку сформулювали древні римляни, стурбовані численними зловживаннями посадових осіб, суть якої в питанні: хто повинен доглядати за тими, хто доглядає за нами?

Час і умови, що змінилися, по-новому розкривають суть проблеми контролю за владою. Сьогодні державне регулювання намагаються використати в своїх інтересах ті, хто безпосередньо займається формуванням економічної політики, в тому числі й у сфері розвитку підприємництва. Фахівці, причетні до цього процесу, раціональні у своїй поведінці та виборі рішень і діють відповідно до власних інтересів, що є складовими у накопиченні їхнього політичного капіталу. Уряд та парламент разом з політичними партіями одержали доступ до важелів економічного регулювання і постійно намагаються так використати надані їм можливості для впливу на економіку, аби забезпечити вигоди своїх прибічників і домогтися того, щоб діяльність уряду здобула довіру, насамперед, серед підприємців та широкої громадськості. В результаті уряд України з метою

досягнення політичних цілей нерідко здійснює регулювання всупереч напрямку економічного розвитку. А це знижує ефективність державного регулювання, робить його непослідовним, деструктивним, а подекуди просто згубним для розвитку окремих секторів національної економіки. Саме державне регулювання підприємництва супроводжується великими фінансовими витратами [107].

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що становлення нового господарського механізму змінило і тактику державного апарату. Він прагне пристосуватися до нових теорій, не порушуючи своїх інтересів. Так, усіляко підкреслюючи примусовий характер впливу держави на економіку, бюрократія ратує за підпорядкування її тільки об'єктивним законам ринкової раціональності [322, с.114].

Можливість саморозвитку державного апарату для реалізації внутрішніх бюрократичних інтересів була недооцінена реформаторами. У результаті економічний розвиток України спотворюється відповідно до інтересів бюрократії та близьких до неї соціальних груп. За словами президента Центру економічного розвитку, позаштатного радника Президента України з питань економічної політики О. Пасхавера, діяльність бюрократії в сучасних умовах може бути виражена формулою: від постійної корекції подробиць – до перекручування цілого. При цьому він відзначає, що це не назвеш ідейною основою ліберальних реформ. Навпаки, в інтересах бюрократії – продовжити процес реформування економіки, зафіксувати проміжний стан між тотальним адміністративним контролем і ринком. Такий перехідний, максимально непрозорий стан економіки – найкраще середовище для незаконних операцій. І саме в ньому в даний час перебувають реформи в сфері мікроекономіки, покликані забезпечити сприятливий підприємницький, інвестиційний клімат [282].

Головною причиною перетворення бюрократії в суб'єкт влади, яку виділяє О. Пасхавер, є знищення політичної цілеспрямованої підсистеми влади. У радянській системі цю роль брала на себе Комуністична партія. Її

тотальною владою забезпечувалася стабільність соціально-економічної системи в цілому, і в цих рамках задавалися алгоритми поведінки бюрократії. Україна не змогла досить швидко створити альтернативу Комуністичній партії як вищому цілеспрямовуючому і контрольному блоку державної машини [282].

Сьогодні необхідно створити реальний механізм контролю за діяльністю апарата управління як з боку держави, так і безпосередньо народу. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, згідно статті 5 Конституції України, є народ. Суверенітет за змістом цієї статті належить народу, який здійснює первісну і верховну владу. В цій конституційній формулі полягає суть визначення ролі народу як суверена. Причому, вихідною позицією є визнання державної влади необхідною функцією суспільства, здійснюючи яку народ організує і координує діяльність усіх суб'єктів суспільного життя.

Сучасна раціональна бюрократія як фактор ефективності державного управління повинна знаходитися під контролем первинних органів державної влади (конституційно встановлених) і суспільних інститутів. Інакше вона «осідлає» державу, стане знаряддям своїх корпоративних інтересів і перетвориться в антифактор ефективності [157, с.262].

Механізм контролю буде дієвим, якщо його з боку держави будуть проводити в інтересах суспільства професійні, висококваліфіковані та компетентні спеціальні структури представницьких органів влади, а контроль “знизу” – з боку громадян, господарюючих суб'єктів та їх громадських об'єднань. У такій ситуації авторитарне втручання бюрократії, здійснення дій, що виходять за рамки дозволеного законом, має стати неможливим. Перед чиновником підприємець може виявитися і безпомічним, у той час як громадська організація, захищаючи і відстоюючи інтереси своїх членів і інших членів суспільства, може домогтися покарання чиновника за перевищення влади або невиконання своїх обов'язків [82]. Тому створення якісно нової системи державного регулювання господарської діяльності

гостро відчуває потребу в правовому інституті, що забезпечує з позицій інтересів суспільства, держави і його громадян контроль за діяльністю державного апарату. На нашу думку, цим інститутом повинен стати громадський контроль.

В демократичних країнах службовці органів державного управління постійно відчувають на собі тиск і контроль громадськості. Тому, з одного боку, громадський контроль, а з іншого – сувора адміністративна відповідальність та моральна самовідповідальність державного службовця за дотримання Конституції й закону дають змогу постійно досягати балансу державних і суспільних інтересів [232, с.99].

Сьогодні необхідно шукати шляхи активної співпраці, впливу громадських організацій на органи влади для того, щоб примусити державу і всі державні органи, врешті-решт, провести і адміністративну, і регуляторну реформи, і реформу управлінських послуг. Власне, чимало механізмів такого впливу закладено в законопроектах, які вже напрацьовано в рамках адміністративної реформи. Наприклад, у проекті Закону про центральні органи виконавчої влади прямо записано, що колегії міністерств мусять включати до свого складу представників відповідних громадських об'єднань. І це був би дієвий механізм не лише консультативно-дорадчих функцій для міністерства, а й для громадського контролю за діяльністю виконавчої влади [178].

Формування методології й практики здійснення єдиної регуляторної політики дає змогу широко залучати громадськість до участі в процесі прийняття державних рішень. Головним стержнем регуляторної моделі є, передусім, інституційні умови втілення головного принципу демократії: носієм будь-якої влади в державі є народ [232, с.99].

Громадський контроль – це контроль громадською думкою [166], який повинен спиратися на Основний Закон держави – Конституцію і такі законодавчі акти, як Закони України “Про об'єднання громадян”, “Про звернення громадян”, “Про інформацію”, “Про друковані засоби масової

інформації (пресу) в Україні” та інші акти правової держави, у якому громадяни вільно виражають свою думку і ставлення до тих чи інших державних органів і їх рішень, у рамках правових норм впливати на їх діяльність.

Громадська думка – це стан масової свідомості, пов'язаний з висловленням суджень щодо суспільно важливих проблем [329]. Громадська думка в такому значенні і розумінні з'явилася лише з розвитком буржуазного ладу і формуванням громадянського суспільства як сфери життя, незалежної від політичної влади. У середні віки приналежність людини до того чи іншого стану мала безпосереднє політичне значення і жорстко визначала його соціальну позицію. З зародженням буржуазного суспільства на зміну станам прийшли відкриті класи, які складаються з формально вільних і незалежних індивідів. Наявність таких вільних, незалежних від держави індивідів, індивідів - власників (нехай навіть це власність тільки на свою робочу силу), - необхідна передумова формування громадського суспільства і суспільної думки як особливого інституту громадянського суспільства [299, с.768, 770].

Характеризуючи суспільну думку як соціальний інститут, Р.Сафаров вказує на те, що вона діє як “соціальна влада”, тобто “влада, наділена волею і здатна підкорити собі поведінку суб'єктів соціальної взаємодії” [316]. Тому громадський контроль є необхідним інститутом громадянського суспільства, який дозволяє проконтролювати наскільки суспільна думка врахована при прийнятті державного рішення ще на стадії його проектування і обговорення [167]. Саме громадський контроль вимагає подальшого розширення гласності проектних робіт з розробки нормативних актів, забезпечення в ході нормотворчості урахування громадської думки. На нашу думку, на усіх стадіях нормотворчого процесу необхідно підтримувати контакти з представниками засобів масової інформації, зацікавленими громадськими утвореннями, встановити чіткий порядок на розсилку і одержання експертних висновків по окремих проектах нормативних актів з місць.

Реформування системи державного регулювання в сфері господарювання та нинішній етап становлення підприємництва в країні потребує активізації діяльності громадських об'єднань підприємців та посилення їхньої ролі в процесі формування й реалізації державної політики в сфері бізнесу. Підписання 2 жовтня 1999 року представниками підприємців і Президентом України схваленої Першим Всеукраїнським з'їздом представників малого та середнього бізнесу Хартії підприємництва України закріпило основи партнерських стосунків між підприємцями і владою. Хартія відкрита для приєднання до неї всіх підприємців, їхніх професійних об'єднань та громадських організацій. Вона створює нові можливості й надає ширші повноваження об'єднанням підприємців і спонукає їх до співпраці, бо потребує взаємозлагоджених дієвих механізмів, і, водночас, ставить перед ними нові актуальні завдання. Дотримання положень Хартії та виконання визначених з'їздом завдань потребує неординарних державних підходів у сфері підтримки підприємництва, в тому числі активного сприяння процесам самоорганізації малого та середнього бізнесу. Цей напрямок повинен стати, власне, складовою комплексу заходів, що здійснюватимуться з метою забезпечення сприятливих правових і організаційно-економічних умов для становлення та ефективного розвитку підприємництва. Відтак, проблеми самоорганізації мають враховуватися також під час розробки національної та регіональних програм підтримки підприємництва [283].

Державним органам управління доцільно спиратися на об'єднання підприємців, підтримувати і спрямовувати їх ініціативу, пропозиції щодо сприяння розвитку підприємництва, одержувати оперативну інформацію щодо сучасного стану національної економіки і потреб суб'єктів господарювання [307], а також делегувати їм певні права по реалізації заходів державної економічної політики, вироблення проектів рішень органів влади з відповідних питань, повноваження з експертизи інвестиційних проектів, економіко-правового аналізу проектів законів та постанов уряду. Усе це дозволить забезпечити необхідний баланс інтересів держави і

суб'єктів господарської діяльності в процесі прийняття регуляторних актів. Саме тому становлення громадського контролю в Україні буде сприяти формуванню справді ефективної системи державного регулювання господарської діяльності.

Відповідно до статті 38 Конституції України громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами. І теоретично, і практично це припускає громадський контроль за органами державного управління, за діяльністю державного апарату і органів виконавчої влади, а також їх посадових осіб.

Суб'єктами громадського контролю є об'єднання громадян, політичні партії, професійні спілки, кооперативні, молодіжні та інші організації, трудові колективи, а також окремі громадяни. Що стосується громадського контролю за впровадженням регуляторної політики в сфері господарської діяльності, то головними суб'єктами є громадські об'єднання підприємців, оскільки саме вони представляють інтереси підприємців у органах влади під час формування і реалізації державної політики в сфері підтримки бізнесу. Представники цих об'єднань мають право входити до складу колегіальних дорадчих органів (консультаційних і експертних рад, конкурсних комісій тощо), утворених при органах виконавчої влади, фондах підтримки малого підприємництва [122]. Нині в країні налічується понад 500 різноманітних місцевих, регіональних та всеукраїнських громадських об'єднань підприємців, діяльність яких спрямована на захист інтересів підприємництва на всіх рівнях державного управління.

Громадські організації мають велике значення для формування громадського суспільства, яке полягає у виконанні ними наступних важливих для суспільства функцій [96]:

- громадські організації є інструментом узагальнення складних соціальних потреб і активного керування ними;
- захищають і зміцнюють плюралізм і варіабельність суспільства, а, отже, культурну, етнічну, релігійну, мовну самосвідомість тощо;

- підвищують рівень громадянської самоповаги, завдяки чому окремо узятий громадянин не принижується перед міццю держави або всеосяжною владою ринку;

- формують системи, які надають суспільству можливість здійснювати контроль за політичним і економічним курсом держави.

Реалізовувати ці функції в сфері державного регулювання господарської діяльності громадські організації можуть завдяки використанню наданого Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [16] їм права:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;

- брати участь у розробці проектів регуляторних актів у випадках, передбачених законодавством;

- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов’язаних з регуляторною діяльністю;

- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, за наслідками цієї діяльності подавати зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які, на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів, приймають рішення про необхідність їх перегляду;

- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

На підставі цих прав участь громадськості в регуляторній діяльності державних установ здійснюється в таких правових формах:

- ініціювання та безпосередня участь у підготовці проекту регуляторного акту;
- публічне обговорення проектів регуляторних актів;
- в формі участі у дорадчо-консультативних органах при державних органах виконавчої влади;
- у формі звернення до громадських приймалень з питань підтримки розвитку підприємництва.

Ініціювання та безпосередня участь у підготовці проекту регуляторного акта з боку громадськості можлива лише у випадках, передбачених законодавством. Нині така можливість встановлена лише в актах законодавства, якими визначений порядок підготовки, розгляду та прийняття нормативно-правових актів на рівні Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади та місцевої державної адміністрації. Саме ця форма участі у регуляторній діяльності регламентована Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 915 від 5 червня 2000 р. [64], Рекомендаціями з питань підготовки, подання на державну реєстрацію, юридичний облік та зберігання нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, схвалених Постановою колегії Міністерства юстиції України № 13 від 17 червня 1993 р. та Типовим регламентом місцевої державної адміністрації, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 2263 від 11 грудня 1999 р. [65].

Однак, слід зазначити, що надання громадськості прав ініціювати підготовку проекту нормативно-правового акта, безпосередньо брати участь у його підготовці та узгоджувати його має декларативний характер. Так, суб'єкти підприємницької діяльності – юридичні особи та підприємницькі організації мають право виступити з ініціативою підготовки проекту акта,

прийняття або розгляд якого віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України, лише перед центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а не перед самим урядом (опосередковане ініціювання). В той же час, суб'єктам підприємницької діяльності – фізичним особам стосовно цих актів не надано навіть права опосередкованого ініціювання. Що стосується проектів нормативно-правових актів, які затверджуються центральними та місцевими органами виконавчої влади, то законодавством взагалі не передбачена можливість суб'єктів підприємництва та їх організацій ініціювати підготовку цих проектів [244, с.235].

Безпосередня участь у підготовці проекту регуляторного акта може бути здійсненна у формі: самостійної розробки проекту регуляторного акта; участі у діяльності робочих груп, створених для підготовки проектів; залучення підприємців (при підготовці проектів актів Кабінету Міністрів України - представників підприємницьких організацій) як фахівців. Однак, при їх здійсненні виникає чимало проблем. Так, виходячи з того, що суб'єкти підприємництва та їх організації не належать до кола осіб та організацій, які мають право вносити проекти нормативно-правових актів до Кабінету Міністрів України та місцевої державної адміністрації, вони мусять передавати розроблені ними проекти відповідним органам, які мають право такого внесення проектів. Ця багатоступеневість створює ризик спотворення ідей, які підприємці та їх організації заклали в розроблений ними проект, на тих етапах його подальшого доопрацювання, де можливості впливу суттєво зменшуються. В той же час, законодавство не надає суб'єктам підприємництва та їх організаціям можливості самостійно розробляти проекти нормативно-правових актів, які затверджуються центральними органами виконавчої влади [244, с.235].

Щодо участі представників громадськості у робочих групах з підготовки проектів регуляторних актів, то така участь цілком залежить від волі до співпраці органу виконавчої влади, що є розробником проекту,

оскільки він не зобов'язаний залучати підприємців та представників їх організацій до складу робочих груп або в якості фахівців. Такий стан справ іноді призводить до того, що до складу робочих груп часто входять “свої” представники громадськості, що в результаті виникає ризик підготовки проєктів нормативно-правових актів лише в інтересах вузьких груп суб'єктів господарювання, а не в інтересах всього підприємницького загалу, та становлення практики неформальних контактів з представниками владних структур, які відповідають за підготовку та прийняття нормативно-правових актів. Для вирішення цих проблем, на нашу думку, необхідно встановити правові гарантії публічності та прозорості процесу безпосередньої участі представників підприємництва у підготовці проєктів регуляторних актів для усіх інших зацікавлених сторін, що сприяло б їх залученню до процесу підготовки проєктів.

Іншою формою участі громадськості у регуляторній діяльності є процедура публічного обговорення проєктів регуляторних актів, яка являє собою найголовніший регуляторний інструмент демократизації державного управління. Ця процедура впроваджена на виконання Указу Президента України № 89/2000 від 22 січня 2000р. “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва” [42] і спрямована на закріплення принципово нової форми діалогу між владою і підприємницькою громадськістю, а також прямого, а не опосередкованого впливу останньої на процес прийняття державних рішень.

Сьогодні в Україні така форма взаємодії держави й суспільства запроваджена саме в сфері господарювання. Але, як свідчить досвід демократичних, економічно розвинених держав, практику громадських обговорень державної управлінської політики необхідно поширювати у всіх сферах суспільних відносин. В європейських країнах саме такі обговорення, слухання, дослідження є однією з найбільш динамічних форм різнобічного громадського впливу на державну політику й процес адміністративного управління. Завдяки цьому відбувається постійне “вимірювання” рівня їх

соціально-економічної ефективності єдиним критерієм і еталоном – інтересами суспільства. А вони – за умов реальної демократії – подібні інтересам держави [232, с.103].

Наприклад, у Німеччині в 1970-х роках зародилася особлива форма об'єднань громадян – громадські ініціативи. До них люди вступають з тим, щоб оперативно впливати на політику місцевої влади. Більшість ініціатив народжується імпульсивно – коли виникає проблема, яку треба розв'язати зусиллями громади. Німецькі громадські ініціативи, незважаючи на свою стихійність, вирішують чимало місцевих питань господарювання, будівництва, охорони довкілля. Законодавство ФРН передбачає активну участь громадськості в процесі розробки й прийняття державних рішень у всіх сферах життя німецького суспільства [135, с.15].

Процедуру публічних обговорень регуляторних актів в Україні можна вважати важливим кроком на шляху до розвитку реальної демократії. Адже публічність неодмінно сприятиме активізації суспільства для створення оптимальних умов життєдіяльності, прискореному переходу до державного регулювання господарської діяльності на засадах соціального партнерства. Аналізуючи значення публічного обговорення як форми громадського контролю, начальник управління методологічного забезпечення регуляторної політики Держпідприємництва Л.Хоменко стверджує, що при процедурі публічного обговорення “акумулюється весь потенціал суспільства для розробки нових регулювань, бо на практиці для цієї роботи об'єднання підприємців можуть залучати і юристів, і економістів, інших фахівців, які відстоюватимуть власні інтереси, що є, відповідно, й інтересами держави” [349].

Про ефективність впливу громадськості на процес прийняття рішень, врахування позицій підприємців та їх громадських організацій під час проведення публічних обговорень проектів регуляторних актів свідчить той факт, що за результатами публічних обговорень 50 % проектів відхиляються як такі, що не сприятимуть розвитку підприємництва. Крім того, з метою

залучення неурядового сектора та зацікавлених підприємницьких структур до процесу підготовки регуляторних актів та визначення наслідків дії запропонованих до введення нових регулювань сфери підприємництва протягом 2002 року в 12 областях (Волинська, Харківська, Миколаївська, Одеська, Луганська, Рівненська, Хмельницька, Черкаська, Закарпатська, Івано-Франківська, Сумська, м. Київ) проведено громадські обговорення 36 проектів регуляторних актів [163, с.31].

Зважаючи на те, що публічне обговорення передбачає залучення громадськості, представників об'єднань підприємців, воно являє собою правову форму їх участі у регуляторній діяльності органів виконавчої влади, яка є яскравим відображенням реального діалогу державних установ та громадськості. Як засвідчив досвід, публічне обговорення проектів регуляторних актів дає змогу зробити рішення органів виконавчої влади більш передбачуваними, більш зваженими щодо їх погодження та прийняття.

Однак, застосування лише таких форм публічного обговорення має й свої недоліки. Як правило, в процесі публічного обговорення беруть участь найактивніші підприємці та їхні громадські об'єднання. І відмова від опублікування інформації про проведення публічного обговорення обмежує право на таку інформацію всіх зацікавлених осіб, які можуть бути потенційними учасниками публічного обговорення. Тобто, під час самого публічного обговорення може виникнути проблема збалансування позицій різних груп підприємців, які мають дещо різні або протилежні інтереси. Це також зменшує можливості Держпідприємництва або його територіального органу для контролю, оскільки орган виконавчої влади – розробник проекту аналізує і враховує всі отримані зауваження й пропозиції. Тоді як розробник проекту отримує можливість зігнорувати пропозиціями, висловленими під час публічного обговорення [232, с.107].

Участь громадських об'єднань підприємців у дорадчо-консультативних органах при державних органах виконавчої влади є формою громадського контролю, яка являє собою ефективний механізм взаємодії органів державної

влади з самоврядними організаціями бізнесу на основі соціального партнерства та “зворотного зв'язку” між владою та підприємцями на всіх рівнях державного управління. Така форма громадського контролю забезпечує вільний доступ громадських організацій підприємців до інформації органів виконавчої влади; їх залучення до розробки й обговорення проектів регуляторних актів у сфері господарської діяльності, дозволяє запровадити контроль за поточним виконанням норм та процедур органами виконавчої влади, а також участь у роботі конференцій, засідань, нарад, конкурсних комісій з обговорення бізнес-проектів тощо. Для забезпечення “зворотного зв'язку” підприємців та органів влади на всіх рівнях державного управління в Україні утворені і діють такі дорадчі органи: Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України, Громадська колегія Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, регіональні громадські колегії з питань розвитку підприємництва та Координаційні ради з питань розвитку підприємництва при місцевих органах виконавчої влади. Вже на початку 2002 року координаційні ради розпочали діяльність у всіх регіонах України. Нині діє вже 660 координаційних рад - 27 регіональних, а 633 - на місцевому й районному рівнях.

З метою надання допомоги в процесі здійснення органами виконавчої влади державної політики у сфері розвитку підприємництва та формування ринкової інфраструктури створено Раду підприємців України при Кабінеті Міністрів України, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом. Положення про Раду та її склад затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 315 від 16 лютого 2000 року [36].

Добре себе зарекомендували й такі альтернативні форми громадського контролю як громадські колегії (Громадська колегія Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, регіональні громадські колегії з питань розвитку підприємництва), які виступають потужними інформаційними, аналітичними і консультаційними центрами.

Громадська колегія Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва є важливим механізмом впровадження громадської ініціативи. Вона створена наказом Держпідприємства № 31 від 28 липня 2000 р. з метою забезпечення захисту підприємцями своїх економічних, соціальних і культурних прав та законних інтересів, участі в управлінні державними справами і сприяння врегулюванню різноманітних конфліктних ситуацій у сфері підприємництва та публічного обговорення проектів регуляторних актів.

Колегія діє на підставі положення, яке розроблене відповідно до Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, затвердженого Указом Президента України № 721/2000 від 25 травня 2000 року [35], і Хартії підприємництва України. Основними завданнями, покладеними на Колегію, є представлення інтересів підприємців у реалізації державної політики в сфері розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, ліцензування та реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності; участь в розробці та реалізації заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; підготовка пропозицій за наступними напрямками: перспективне планування діяльності Комітету, інституту уповноважених, представництв на місцях; вдосконалення нормативно-правової бази у зазначених сферах; методичні аспекти обліку та оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності; здійснення заходів усунення правових, адміністративних та організаційних перешкод на шляху розвитку підприємництва; вдосконалення системи та механізму фінансово-кредитної підтримки підприємництва; заходи по захисту прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності; навчання кадрів для суб'єктів підприємництва; соціальна сфера розвитку підприємництва; формування та реалізації державних і регіональних програм підтримки підприємництва; робота із засобами масової інформації з метою висвітлення процесів, що відбуваються у вітчизняному підприємстві; сприяння розвитку підприємницької ініціативи, популяризації ефективної

громадсько-корисної підприємницької діяльності, відродження кращих традицій та етичних принципів вітчизняного підприємництва тощо. Рішення Громадської колегії обов'язково беруться до уваги Держпідприємництвом при розробці нормативно-правових актів. В роботі над найбільш важливими питаннями підприємництва Комітет обов'язково враховує думку максимально широкого кола підприємців шляхом проведення круглих столів, семінарів та інших заходів.

До складу Громадської колегії, яка налічує 60 осіб, входять представники всеукраїнських об'єднань підприємців, уповноважені з питань захисту прав підприємців, вчені та фахівці з питань розвитку підприємництва.

Для врахування пропозицій регіональних підприємницьких об'єднань в роботі Громадської колегії Комітету створені регіональні громадські колегії. Згідно наказу Голови Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва № 30 від 27 липня 2000 року, регіональні громадські колегії з питань розвитку підприємництва є дорадчо-консультативними органами, що сприяють реалізації державної політики в сфері підприємництва і головними завданнями яких є: представлення інтересів підприємців у реалізації державної політики у господарській сфері, зокрема регуляторної політики, ліцензування та реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності у регіоні; обговорення регуляторних актів у сфері підприємництва; підготовка пропозицій щодо: вдосконалення нормативно-правової бази, що стосується підприємницької діяльності; здійснення заходів по усуненню правових, адміністративних та організаційних перешкод на шляху розвитку підприємництва в регіоні; удосконалення системи та механізму фінансово-кредитної підтримки підприємництва в регіоні; підготовка та перепідготовка кадрів для суб'єктів підприємницької діяльності; формування та реалізація державних і регіональних програм підтримки підприємництва; покращення роботи засобів масової інформації по висвітленню процесів розвитку підприємництва в регіоні; сприяння розвитку підприємницької ініціативи,

популяризації ефективної громадсько-корисної підприємницької діяльності, відродження кращих традицій та етичних принципів вітчизняного підприємництва у регіоні.

До складу цих колегій входять представники громадських об'єднань підприємців, вчені і фахівці у сфері розвитку підприємництва, керівники окремих підприємницьких структур, що висловили бажання взяти участь у її роботі.

З метою узгодженості дій та подальшого підвищення ефективності співпраці органів виконавчої влади з суб'єктами підприємницької діяльності та їх об'єднаннями, обговорення нагальних проблем і забезпечення сприятливого бізнес-середовища, відповідно до Указу Президента України №906/2000 від 15 липня 2000 р. “Про заходи щодо забезпечення підтримки та подальшого розвитку підприємницької діяльності” [46], створені координаційні ради з питань розвитку підприємництва при місцевих органах виконавчої влади. З метою надання допомоги у створенні, організації роботи координаційних рад та на виконання доручення Кабінету Міністрів України №12640/1 від 28 вересня 2000 Держпідприємництвом було розроблене та зареєстроване у встановленому порядку Типове положення про координаційну раду (комітет, комісію).

Координаційні ради є дорадчо-консультативними органами, що сприяють реалізації державної політики в сфері розвитку підприємництва в регіонах. До складу цих рад входять представники виконавчої влади, контролюючих органів, керівники територіальних представництв Держпідприємництва України, уповноважені з питань захисту прав підприємців, представники об'єднань підприємців. Очолюють ці ради керівники місцевих органів виконавчої влади.

Основними завданнями координаційних рад є: координація роботи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій підприємців у запровадженні єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва, розвитку та підтримки

підприємництва в регіоні; підготовка пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази у зазначених сферах; участь представників рад у розгляді питань сприяння створенню сприятливого середовища для розвитку підприємництва та реалізації регуляторної політики в регіоні; обговорення та надання рекомендацій щодо вирішення спірних питань, що виникають у сфері підприємництва, та підготовка рекомендацій щодо їх розв'язання тощо.

Дуже добре зарекомендував себе інститут уповноважених з питань захисту прав підприємців, який діє на підставі “Положення про уповноважених з питань захисту прав підприємців”, затвердженого Наказом Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва №19 від 31 січня 2001 року. Результатом роботи уповноважених вже сьогодні є реальний захист сотень підприємців від неправомірного втручання органів державної влади у їх діяльність. Головними завданнями уповноваженого є: сприяння правовій інформованості підприємців та захист, у межах наданих повноважень, законних прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності; аналіз дотримання органами АР Крим, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями законних прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності; інформування органів АР Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також Держпідприємництва України про стан дотримання законних прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності. М.Георгієвський [130], уповноважений з питань підтримки підприємництва в м. Київ, назвав такий правовий інститут уповноважених з питань підтримки підприємництва “бізнесовою прокуратурою”, яка повинна слідкувати за порушеннями прав підприємця, і просто прав людини. Для цього він розглядає усні та письмові звернення суб'єктів підприємницької діяльності, бере участь у роботі координаційної ради (комітету, комісії) з питань розвитку підприємництва при місцевих органах виконавчої влади.

Таким чином, участь громадськості у регуляторній діяльності органів виконавчої влади запроваджує особливий режим партнерства між державою та суб'єктами господарювання з метою оперативного вирішення ключових питань у 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 нашої точки зору, така форма взаємодії держави та громадськості забезпечує єднання громадської ініціативи з повноваженнями державного органу, посилює державні гарантії та формує дієву систему захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання.

На підставі викладеного у четвертому розділі можна зробити висновок, що процес впровадження засад державної регуляторної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування через ряд об'єктивних та суб'єктивних чинників відбувається дуже складно як з точки зору формування нових завдань та функцій системи державного регулювання господарської діяльності, так і з точки зору досягнення реальних змін в самій системі органів державної влади та місцевого самоврядування.

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. Її причинами 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 і

орієнтованих на досягнення конкретних цілей регулювань 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 пропонується: підвищити відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади за невиконання 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 реалізації шляхом проведення освітньої роботи в сфері виконавчої влади та залучення засобів масової інформації; організувати систему термінового навчання фахівців, які мають готувати аналіз регуляторного впливу; Держпідприємництву проводити постійний моніторинг виконання норм Закону “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” щодо оприлюднення проектів регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу; кожному регуляторному органу на центральному рівні ретельно провести обрахунки щодо витрат власної регуляторної діяльності і до початку формування бюджетної пропозиції надавати свої потреби Міністерству фінансів України для отримання фінансування в наступному році.

Визначаючи особливості регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування сформульоване власне розуміння поняття цієї діяльності як відносно автономної частини загальносоціального регулювання господарської діяльності у системі загальнодержавного управління. Це пояснюється єдністю принципів, на основі яких здійснюється функція регулювання у системі державного управління та в системі місцевого самоврядування. Виходячи з того, що місцеве самоврядування в Україні являє собою конституційно закріплену форму управління, можна говорити, що органи самоврядування виступають у межах своїх повноважень повноцінними суб’єктами регулювання господарської діяльності. Крім того,

зроблено акцент на тому, 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.

В регуляторній діяльності державних установ та органів місцевого самоврядування накопичилось чимало проблем, обумовлених як недосконалістю нормативно-правового її регулювання, так і недоліками, породженими труднощами функціонування самої системи державного регулювання, організаційно-правовими проблемами процедури підготовки й прийняття регуляторних актів, забезпечення їх ефективності, залучення громадськості до регуляторної діяльності державних установ тощо, вирішення яких сприятиме удосконаленню цієї діяльності і в результаті – зміцненню законності і правопорядку в сфері державного регулювання господарських відносин.

Для усунення організаційно-правових проблем регулювання з боку органів виконавчої влади потрібно 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 осіб, які не виконують принципів регуляторної політики. Це дасть можливість відрегулювати останнє головне питання – відповідальність влади перед законом і суспільством.

Аналіз організаційно-правових проблем впровадження засад державної регуляторної політики в сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що регуляторна діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування буде ефективною, якщо прийняття ними регуляторних актів буде зумовлене реальними суспільними потребами, а

принципи і методи державного регулювання господарської діяльності узгоджуватися з об'єктивними законами розвитку економіки і суспільства в цілому, базуватися на 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 та місцевого самоврядування, закладається і прогнозується у період підготовки його проекту.

Крім того, для вирішення організаційно-правових проблем впровадження засад державної регуляторної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування необхідно утворити реальний механізм контролю за регуляторною діяльністю апарату управління як з боку держави, так і безпосередньо народу – громадський контроль. Відповідно до чинного законодавства України сьогодні існують такі правові форми участі громадськості в регуляторній діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: 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. Через реалізацію цих форм держава може одержувати оперативну інформацію про сучасний стан національної економіки і потреби суб'єктів господарювання, а також делегувати їм певні права з реалізації заходів державної економічної політики, вироблення проектів рішень органів влади з відповідних питань,

повноваження з експертизи інвестиційних проектів, економіко-правового аналізу проектів регуляторних актів. Така форма взаємодії держави та громадськості забезпечує єднання громадської ініціативи з повноваженнями державного органу та органу місцевого самоврядування, посилює державні гарантії, 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.

Основні наукові результати четвертого розділу опубліковані в працях [192, 213, 197, 193, 200, 203].

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 функції 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 контрольні-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 обґрунтованого 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 обґрунтовано необхідність створення реального механізму контролю за регуляторною діяльністю державного апарата 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. //Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. - №30. - Ст. 141.
2. Господарський Кодекс України: Закон України №436-IV від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №18. – Ст.144.
3. Кримінальний Кодекс України: Закон України №2341-III від 05 квітня 2001 р. //Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №25-26. – Ст.131.
4. Про акредитацію органів з оцінки відповідності: Закон України №2407-III від 17 травня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. - №24. – Ст.1056.
5. Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України: Закон України №251/97-ВР від 13 травня 1997р //Відомості Верховної Ради України – 1997. - №25. – Ст.171.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним, плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами: Закон України №2209-14 від 11січня 2001р. //Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №11. – Ст.45.
7. Про державне оборонне замовлення: Закон України №464-XIV від 03 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - №17. – Ст.111.
8. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України №1602-III від 23 березня 2000р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. - №25. – Ст. 195.
9. Про державне регулювання виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими ви-

робами: Закон України від 19 грудня 1995 р. №481/95-ВР. //Відомості Верховної Ради України. – 1995. - №46. – Ст.345.

10. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України №2017-ІІ від 05 жовтня 2000 р. //Офіційний вісник України. – 2000. - №44. – Ст.1876.

11. Про державну підтримку малого підприємництва: Закон України №2063-ІІІ від 19 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. - №51-52. – Ст.447.

12. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України №755 від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. - №31-32. – Ст.263.

13. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України №2673-ХІІ від 13 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №50. – Ст.676.

14. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України №1058-ІV від 09 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №49-51. – Ст.376.

15. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України №1490-ІІІ від 22 лютого 2000 р. //Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №20. – Ст.148.

16. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України №1160-ІV від 11 вересня 2003 р. //Голос України. – 2003. - №193 від 14 жовтня. – С.14-17.

17. Про захист економічної конкуренції : Закон України №2210-ІІІ від 11 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №12. – Стаття 64.

18. Про звернення громадян: Закон України №393/96-ВР від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №47. – Ст. 257.

19. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України №960-ХІІ від 16 квітня 1991 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №29. – Ст.377.
20. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України №1775- ІІІ від 01 червня 2000 р. //Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. - №36. - Ст.299.
21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280/97- ВР від 21 травня 1997р. //Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №24 від 25 червня. – Ст. 170.
22. Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні: Закон України №2157-ІІІ від 21 грудня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. - №14, від 25 січня. – Ст.2.
23. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України №98/96-ВР від 23 березня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. - №20. – Ст. 82.
24. Про підтвердження відповідності: Закон України №2406-ІІІ від 17 травня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. - №24. – Ст.1. – Стаття 1056.
25. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті: Закон України від 23 вересня 1994р №185/94-ВР. //Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №40. – Ст.364.
26. Про поставки продукції для державних потреб: Закон України №493/95-ВР від 22 грудня 1995 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №3. – Ст.9.
27. Про стандартизацію: Закон України №2408-ІІІ від 17 травня 2001 р. //Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2001. - №31. – Ст.145.
28. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України №2664-ІІІ від 12 липня 2001 р. //Відомості Верховної Ради України. – 2002. - №1. – Ст.1.

29. Про ціни та ціноутворення: Закон України №507-ХІІ від 03 грудня 1990 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1990. - №52. – Стаття 650.
30. Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію” №46-93 від 10.05.1993. //Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. - №27. - Ст.289.
31. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки: Концепція від 01 листопада 1990 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 1990. - №48. - Ст. 632.
32. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України: схвалена Постановою Верховної Ради України №3/97-ВР від 16 січня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №10. – Ст.85.
33. Регламент Верховної Ради України №129а/94-ВР, №129б/94-ВР від 27 липня 1994р. //Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №35 від 30 серпня. – Ст.338.
34. Невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи: Розпорядження Президента України №298/97-РП від 18 серпня 1997 р.
35. Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: Указ Президента України №721/2000 від 25 травня 2000р. //Офіційний вісник України. – 2000. - №22 від 16 червня. – Ст.888.
36. Питання Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України №315 від 16 лютого 2000 р. //Офіційний вісник України. – 2000. - №7 від 03 березня 2000 р. – Ст.61.
37. Про Вищу економічну Раду Президента України: Указ Президента України №621/97 від 07 липня 1997р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 17 липня.

38. Про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва: Указ Президента України №737/97 від 29 липня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. - №31. – Ст.38.

39. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України №620/97 від 7 липня 1997р. //Урядовий кур'єр. – 1997. – 10 липня.

40. Про державну підтримку малого підприємництва: Указ Президента України №456/98 від 12 травня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. - №19. – Ст.15.

41. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України №817/98 від 23 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. - №30. – Ст.2.

42. Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності: Указ Президента України №89/2000 від 22 січня 2000р //Офіційний вісник України. – 2000. - №4. – Ст.5.

43. Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України: Указ Президента України №886/2000 від 13 липня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - №29. від 04 серпня 2000р. – Ст.1200

44. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України №810/98 від 22 липня 1998р. //Офіційний вісник України. – 1999. - №21. – Ст.32.

45. Про заходи щодо детінізації економіки України на 2002-2004 роки: Указ Президента України №216 від 05.03.2002р. //Офіційний вісник України. – 2002. - №10. – Ст. 160. – Стаття 470.

46. Про заходи щодо забезпечення підтримки та подальшого розвитку підприємницької діяльності: Указ Президента України №906/2000 від 15 липня 2000 р. //Офіційний вісник України. – 2000. - №29 від 04 серпня 2000 р. – Ст.1214

47. Про заходи щодо реалізації Основних напрямів конкурентної політики на 2002 - 2004 роки: Указ Президента України №1097 від 19.11.2002 р. //Офіційний вісник України. – 2001. - №47. – Ст. 14. – Стаття 2056.

48. Про Положення про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва: Указ Президента України №1206/97 від 30 жовтня 1997 р. //Офіційний вісник України. – 1997. - №44. – Ст.7.

49. Про положення про Міністерство фінансів: Указ Президента України №1081/99 від 26 серпня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. - №36. від 17 вересня 1999р. – Ст. 1.

50. Про реформування системи державної підтримки підприємництва: Указ Президента України №226/95 від 15 березня 1995р.

51. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва: Указ Президента України №727 від 3 липня 1998р. // Офіційний вісник України. – 1998. - №27. – Ст.1.

52. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України №79/98 від 03 лютого 1998р. // Офіційний вісник України. – 1998. - №5. – Ст.8.

53. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2002 р. //Урядовий кур'єр. – 2002. –№100. від 04 червня. – С.2-6.

54. Методичні рекомендації щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України №767 від 6 травня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - №19. – Ст.788.

55. Про Агентство з питань запобігання банкрутству підприємств та організацій: Постанова Кабінету Міністрів України №990 від 22 серпня 1996р.

56. Про внесення змін та доповнень до положень, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.98 р. №578: Постанова

Кабінету Міністрів України №1190 від 02.08.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - №31. – С.35. – С.1312.

57. Про внесення зміни до Порядку заняття торговельною діяльністю і правил торговельного обслуговування населення: Постанова Кабінету Міністрів України №1611 від 15 жовтня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. - №42. – С.7. – С. 2211.

58. Про встановлення на 2002 рік квот на імпорт залізорудної продукції походженням з Російської Федерації: Постанова Кабінету Міністрів України від №327 13 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. - №12. – Ст.97. – Стаття 594.

59. Про встановлення на 2003 р. квот на експорт труб з чорних металів до Російської Федерації: Постанова Кабінету Міністрів України №243 від 24 лютого 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. - №9. – С.123 – С.388.

60. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): Постанова Кабінету Міністрів України №1548 від 25 грудня 1996 р. //Урядовий кур'єр. – 1997. – від 23 січня 1997.

61. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України №308 від 11 березня 2004 р. //Офіційний вісник України. - 2004. - №10. - С. 166. – Ст. 612.

62. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів: Постанова Кабінету Міністрів України №767 від 06 травня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - №19. – Ст. 788.

63. Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів: Постанова Кабінету Міністрів України №1182 від 31 липня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - №31. – Ст. 1310.

64. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України №915 від 5 червня 2000р //Офіційний вісник України. – 2000. - №24 від 30 червня. – Ст.994.

65. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України №2263 від 11 грудня 1999 р. //Офіційний вісник України. – 1999. - №50 від 31 грудня. – Ст.77.

66. Про Концепцію державної політики розвитку малого підприємництва: Постанова Кабінету Міністрів України №404 від 3 квітня 1996р.

67. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України, і визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України №142 від 29 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. - №5. - Ст. 53, стаття 183.

68. Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель: Постанова Кабінету Міністрів України №1469 від 27 вересня 2000 р. //Офіційний вісник України. – 2000. - №39. – Ст.57. – Стаття 1659.

69. Про перелік Міністерств та інших центральних органів управління УРСР: Постанова Кабінету Міністрів УРСР №12 від 24 травня 1991р.

70. Про переліки товарів, експорт та імпорт яких підлягає квотуванню і ліцензуванню у 2003 році: Постанова Кабінету Міністрів України №1939 від 25 грудня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2003. - №52. – Ст.57. – Стаття 2368.

71. Про порядок оскарження центральними органами виконавчої влади та головами місцевих державних адміністрацій рішень Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва: Постанова Кабінету Міністрів України №1310 від 17 серпня 1998р. //Офіційний вісник України. – 1998. - №33 від 03 вересня. – Ст.111.

72. Про Програму розвитку малого підприємництва в Україні на 1997-1998 роки: Постанова Кабінету Міністрів України №86 від 29 січня 1997р. //Офіційний вісник України. – 1997. - №5. – Ст. 159.
73. Про утворення Ради об'єднань підприємців України при Урядовому комітеті економічного розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України №822 від 18 травня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - №20. – Ст.836.
74. Абалкин Л. Вопросы экономики. //Вопросы экономики. – 1997. - №6. – С.8-12.
75. Авер'янов В.Б. Ефективність законодавства у сфері державного управління. // Законодавство: проблеми ефективності. – К: Наукова думка, 1995. – С. 88-105.
76. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих “управлінських послуг”. //Право України. – 2002. - №6. – С. 125-127.
77. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – 48с.
78. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К., 1990. – 150с.
79. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К., 1979. – 150с.
80. Административное право зарубежных стран: Учебник /Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464с.
81. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і факультетів /За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 246с.
82. Айдинян Р.Н. Система понятий и принципов гносеологии. – Л., 1991. – 165с.
83. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. – М.: Юрид. лит., 1955. – 314с.
84. Александрова Н.В. Загальнотеоретична характеристика функцій державних органів. //Державне управління: проблеми адміністративно-

правової теорії та практики. /За заг.ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. С.274-276.

85. Александрова Н.В. Правові акти управління як провідна форма реалізації повноважень органів виконавчої влади. // Виконавча влада і адміністративне право /за заг.ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий дім “Ін-Юре”, 2002. – С.284-289.

86. Алексеев С.С. Государство и право. – М.: БЭК, 1994. – 144с.

87. Алексеев С.С. Общая теория права. - М.: Юрид.лит., 1982. – 248с.

88. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. II - М.: Юрид. лит. 1982. – 452с.

89. Алехин А.П., Крамолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Зерцало, 1997. – 672с.

90. Аналіз виконання програми дій Уряду “Реформи заради добробуту” в сфері підприємницької діяльності. /Інститут Конкурентного Суспільства. //Громадська експертиза виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України “Реформи заради добробуту” в 2000 році. – К., 2001. – 80с.

91. Аналітичні матеріали до слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва щодо ходу впровадження Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” 13 квітня 2004 р. /Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. – К, 2004. – 46 с.

92. Андрієвська Л. Регулювання підприємницької діяльності в період трансформації економіки України. //Регіональна економіка. – 1999. - №3. – С.113-116.

93. Андрійко О.Ф. Призначення і функції державного контролю. //Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. /За заг.ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 370с.

94. Аскин Я.Ф. Принципы в системе философского знания. – Саратов: Принцип развития, 1972. – 145с.
95. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрист, 1997. – 400с.
96. Ашбот Тибор Роль гражданских организаций в управлении обществом. // Международный журнал проблемы теории и практики управления. – 1998. - №1. – С.17-20.
97. Баглай Б.Н., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Юрид. лит., 1996. – 450с.
98. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр.справ, 1998. – 394 с.
99. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336с.
100. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Норма-Инфа-М, 2000. – 360с.
101. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1997. – 368с.
102. Бахрах Д.Н. Вопросы методики составления должностных инструкций. //Хозяйство и право. – 1987. - №4. – С.63-65.
103. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. – М.: Юрид. лит., 1984. – 180с.
104. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М.: Юрид. лит., 1976. – 165с.
105. Бачинин В.А. Философия права и преступления. – Х.: Фолио, 1999. - 607с.
106. Безлепкина Л.Ф. Социальное государство – это социальное развитие для всех. // Социальное обеспечение. – 1995. - №11. – С. 16-17.
107. Биконя С., Принц Г. Десять золотых управлінських правил. //Підприємництво в Україні. – 2000. - №1. – С. 7-8.

108. Битяк Ю.П. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин. // Виконавча влада і адміністративне право. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий дім “Ін-Юре”, 2002. – С. 94-102.
109. Білоус Г., Вареник М., Давимука С., Долішній М., Козоріз М. Концептуальний підхід до дерегулювання економіки і шляхи його реалізації в Україні. // Регіональна економіка. – 1998. - №4. – С.133-136.
110. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Системный подход в познании. //Исторический материализм как теория социального познания и деятельности. – М.: Юрид. лит., 1972. – С.158.
111. Большой экономический словарь. /Под ред. А.Н.Азримяна. – М.:Институт новой экономики, 1997.
112. Большой юридический словарь / Под ре. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е.Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1998. – VI, 790 с.
113. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади. //Виконавча влада і адміністративне право /за заг.ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий дім “Ін-Юре”, 2002. – С.44-59.
114. Борденюк В.І. Організаційно-правові проблеми відносин місцевих Рад з підприємствами (об'єднаннями) та організаціями в сфері комплексного соціально-економічного розвитку своїх територій: Автореф. канд. юрид. наук: 12.00.02 /АН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 1993. — 17с.
115. Браун, М. Пол. Посібник з аналізу державної політики. /Пер. з англ.. – К.: Основи, 2000. – 243с.
116. Бурчак Ф.Г. Президент України. – К.: Ін Юре, 1997. – 24с.
117. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. – Х.: «Одиссей», 2002. – 288с.
118. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления: Учеб. пособие. - М.: Юрид. лит., 1970. – 146 с.

119. Введение в философию. В 2-х частях. Ч.2 / Фролов И. Т., Араб-Оглы Э. А., Арефьева Г. С. и др. - М.:Праксис, 1990. – 356с.
120. Вебер Макс Политика как признание и профессия. // Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. – М.: Юрид. лит., 2000. – С.150-152.
121. Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Юрид. лит., 1973. – 286с.
122. Ви теж можете стати учасником регуляторної реформи. //100 тисяч. Інформаційна підтримка малого і середнього бізнесу. – 2000. - №14. – С.1.
123. Витушко В. А. Государственно-правовое регулирование рынка. - Минск: БГЭУ, 1996. - 176 с.
124. Виханский О.С. Проблемы развития управления общественным производством. - М.: МГУ, 1991. - 139с.
125. Вінник О. Приватні та публічні інтереси, їх роль і відображення в господарському праві. //Підприємництво, господарство і право. – 2001. - №4. – С.6-9.
126. Вітвіцький С.С. Форми та методи державного контролю у сфері підприємницької діяльності. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. - №20. – С. 188-192.
127. Гаджиев К.С. Введение в политическую науку / Институт "Открытое общество". — М. : Издательская корпорация "Логос", 1997. — 544с.
128. Гега П.Т., Доля Л.М. Основы податкового права: Навчальний посібник. – К.: “Знання”, КОО, 1998. – 273 с.
129. Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України та Конфедерацією роботодавців України та профспілковими об'єднаннями України на 1999-2000 роки: Угода від 6 вересня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. - №171. – 14 вересня. – С.9.

130. Георгієвський М. Усі проблемні питання розвитку бізнесу найбільш гостро проявляються саме в Києві. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №5-6. – С. 11-13.
131. Глібщук Я. Нова регуляторна політика має подолати корупцію. // 100 тисяч. – 2000. - №19-20. – С.2-3.
132. Гольбах Поль Анри. Естественная политика, или беседы об истинных принципах управления. // Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. – М.: Юрид. лит., 2000. – С.138-146.
133. Государственное регулирование экономики. /Под ред. проф. А.Н.Петрова. Ч.1: Учебное пособие. – СПб.: Знание, 1999. – 464с.
134. Горшнев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид.лит., 1987. – 176с.
135. Гофман А. Факти про Німеччину. – Франкфурт-на-Майні, 1993. – 242с.
136. Гумплович Людвиг. Социология и политика. // Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. – М.: Юрид. лит., 2000. – С.161-167.
137. Даль В. Толковый словарь русского языка. Т.3. – М.: Русский язык, 1968. – 896с.
138. Даль В. Толковый словарь. – М.: Русский язык, 1955. – Т. II. – 605с.
139. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права. // Государство и право. – 1998. - №2. – С.15-21.
140. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С.М. Чистов, А.Є.Никифоров, Т.Ф.Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 316с.
141. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики /За загальною ред. проф..В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384с.
142. Державне управління: теорія і практика / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / В.Б. Авер'янов (ред.). — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 431с.

143. Добродумов П. Конституційно-правові основи економічної системи України. // Підприємництво, господарство і право. – 2002. - №12. – С.88-91.
144. Дозволи та погодження в Україні: погляд підприємців. Міжнародна фінансова корпорація Проект “Дослідження підприємницької діяльності в Україні”. // Пріоритети: вісник доктрини приватної ініціативи. – 2003. - №3(9). – С.15-25.
145. Дригваль Н.П. О необходимости правового мониторинга действующего законодательства. // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. - №21. Ч.2. – С.59-69.
146. Економіка України у 2001 році: здобутки та втрати: Зб.наук.ст. – К.: Сатсанга, 2002. – 143с.
147. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917. – 204с.
148. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Изд 2-е - М , 1917. – 310с.
149. Елистратов А.И. Очерк административного права. – М.: Гос. Издательство, 1922. – 250с.
150. Єременко В.Г. Основи соціальної економіки: Популярний курс. – К.: МАУП, 1997. – 168с.
151. Завадський Й.С. Менеджмент. Managment. – Т.1.- Вид. 2-е. – К.: Українсько-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1998. – 542с.
152. Загальна теорія держави і права /За заг.ред. В.В.Копейчикова. - К.: Юрінком, 1997. – 320с.
153. Заєць А. Здійснення принципів правової держави як засіб вдосконалення виконавчої влади. // Вісник Академії правових наук України. – 1999. - №2. – С. 12-23.
154. Зайцев Ю.К. Економічна політика: методологія, теорія, практика. – Чернівці: Рута, 1998. – 140с.

155. Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М.: Городец, 2000. – 272с.
156. Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие. / Под ред. А.С.Пиголкина. – М.: Формула права, 2000. – 608с.
157. Зеркин Д.П. Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов н/Д.: «МарТ», 2000. – 448с.
158. Знаменский Г.Л. Общественный хозяйственный порядок и законодательство. //Проблемы становления хозяйственного законодательства Украины. Сб. научн. статей и материалов конференции. – Донецк, 1993. – С.25-26.
159. Иванцова Г.А. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления: Автореф.дисс...канд.юрид.наук. – Уфа, 2000. – 12с.
160. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях / В. В. Игнатенко; М-во общ. и проф. образования Рос. Федерации, Иркут. гос. экон. акад.. — Иркутск: Изд-во Иркут. гос. экон. акад., 1998. — 310с.
161. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. – 1997. - №5. – С.46.
162. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». – М.: Юрид. лит., 2000. – 777с.
163. Інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали до парламентських слухань “Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу” (14 травня 2003р.). – К., 2003. – 34с.
164. Как применять закон: (Практ. пособие) / [Ю. А. Тихомиров]. — М. : Известия, 1993. — 60с.
165. Каменицер С.Е. Организация и планирование социалистического промышленного производства. – М.: Госполитиздат, 1950. – 164с.

166. Карбонье Жан. Юридическая социология. - М.: Юрид. лит., 1986. - 347с.
167. Каревина Е., Наумова М. Для пользы дела: исследование деловой активности. // Бизнес. – 2000. - №22 (385). – от 29 мая. – С.40-41.
168. Каск Л.И. Функции и структура государства. – Л., 1969. – 124с.
169. Кашанина Т.В. Предпринимательство: правовые основы. – М.: Юрид. лит., 1994. – 246с.
170. Керимов Д.А. Законодательная техника. – М.: Норма-Инфра – М, 1998. – 150с.
171. Кімова І., Кузяків О. Опитування підприємств: діловий клімат та інвестиції в 1999-2002 роках. Нічого не змінилося? //Квартальне опитування підприємств. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2003. - №1 (2). – С.2-11.
172. Кобалевский В. Советское административное право. – Х.: Изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 268с.
173. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. – М.: Юрид. лит., 1976. – 126 с.
174. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Ч.1. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – 250с.
175. Койчев Н. Государственное управление при переходе от планового хозяйства к рыночному. //Проблемы теории и практики управления. – 1998. - №1. – С.2-5.
176. Колдаев Н. П. Некоторые проблемы законотворчества и его эффективности //СибЮрВестник. – 1999. - №4. – С. 38-46.
177. Колишко Р., Рудовська Н. Дерегулювання: як багато в цьому звуке... //Економіка. Фінанси. Право. – 1998. - №11. – С. 12-20.
178. Коліушко І. За реформи зверху треба боротися знизу. //Підприємництво в Україні. – 2001. - №1. – С. 8-9.
179. Коліушко І.Б. Запровадження в органах виконавчої влади політичних посад та їх правовий статус. //Виконавча влада і адміністративне

право /за заг.ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий дім “Ін-Юре”, 2002. – С.297-306.

180. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208с.

181. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736с.

182. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. – 3-е изд., перераб. – М.: Юрайт, 1997. – 416с.

183. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія. /За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336с.

184. Коментар до Конституції України /Авер'янов В. Б., Бойко В. Ф., Борденюк В. І. та ін. – 2.вид., випр. й доп. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. — 410с.

185. Комунальні рівні в Боварії: Комунальний устрій та вибори. Персонал в комунальному управлінні. /Пер.з нім. – Серія: Місцеве (територіальне) самоврядування. – К.: ІДУС при КМУ, 1995. – 156с.

186. Конституційне право України. /За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 734с.

187. Концепція державної регуляторної політики: Проект для обговорення. // Перспективні дослідження. – 1999. - №6 – С.17-27.

188. Концепція реформи адміністративного права України. – К., 1998. – 45с.

189. Косюта М.В. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері економіки в період переходу до ринку: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1996. – 185с.

190. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – 208с.

191. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: Навч.посібник для юрид. Фак. Вузів. – К.:Вентурі, 1996. – 208с.
192. 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.
193. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засоби забезпечення ефективності нормативно-правових актів, регулюючих підприємницьку діяльність. //Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 9. – С.82-85.
194. 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.
195. 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.
196. 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.
197. Кравцова Т.М. До питання про якість норм регуляторного акта. //Право і безпека. – 2004. - № 1. – Т.3. – С. 17-21.
198. 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.
199. Кравцова Т.М. Здійснення принципів правової держави як засіб вдосконалення державного регулювання господарської діяльності. //Підприємництво, господарство і право. – 2004. - № 1. – С. 3-7.

200. 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.

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

202. 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.

203. 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.

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

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

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

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

208. Кравцова Т.М. Правовий режим фінансів підприємств та контроль за його додержанням в Україні. //Вісник Сумського аграрного університету. – 1999. - № 1. – С. 125- 129.

209. Кравцова Т.М. Правові аспекти фінансової діяльності підприємств. // Вісник Сумського аграрного університету. – 1999. - № 2. – С. 70 - 73.
210. Кравцова Т.М. Правові гарантії законності державного регулювання підприємницької діяльності. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип..24. – С. 201-205.
211. Кравцова Т.М. Правові засади реформування системи державного регулювання у сфері підприємництва в Україні. //Часопис Київського університету права. – 2003. - № 3. – С.34-38.
212. Кравцова Т.М. Правові форми державного регулювання в сфері підприємницької діяльності. // Право України. – 2003. - № 12. – С.45-47.
213. Кравцова Т.М. Правові форми залучення громадськості до регуляторної діяльності державних установ в сфері господарської діяльності. //Підприємництво, господарство і право. – 2004. - № 4. – С. 3-6.
214. 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.
215. 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.
216. Кравцова Т.М. Роль державного регулювання господарської діяльності у забезпеченні економічної безпеки країни. //Право і безпека. – 2003. – № 4. – Т.2. – С. 46-48.
217. Кравцова Т.М. Управлінський аспект дії права. //Законодавство України: проблеми вдосконалення. Збірник наукових праць Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2001. - № 7. – С.139-143.

218. Кравцова Т.М. Функції права в системі державного управління. //Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – №14. – С. 67-70.
219. Кравцова Т.М. Юридична природа норм, що регулюють відносини в сфері державного регулювання господарської діяльності. //Підприємництво, господарство і право. – 2003. - № 12. – С.3-7.
220. 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.
221. Кравченко В.В., Пітник М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч.посібник. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 302с.
222. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: Монографія. – Харків: Вид-во Нац.ун-ту внутр.справ, 2003. – 406с.
223. Краткая философская энциклопедия. - М., 1994. – 504с.
224. Краткий политический словарь./ Под. Общ. Ред. С.Г.Рябова, З.И.Тимошенко. – К., 1992. – 160 с.
225. Кривенко Л.Т. Верховна рада України. – К.: Ін Юре, 1997. – 47с.
226. Крижанич Ю. Політика. // Хрестоматія по теорії держави і права, політології, історії політичних і правових учень. – М.: Юрид. лит., 2000. – С.281-285.
227. Кубко Є.Б., Селиванов В.М. Культурно-правовий вимір вітчизняного підприємництва. //Правова культура і підприємництво. – Київ, Донецьк, 1999. – С.3-4.
228. Кужель О. Кінець імперії хаосу. Регуляторна реформа, що охопить всю сферу підприємницької діяльності, має закласти нові відносини між підприємництвом і державою.// Підприємництво в Україні. – 2000. - №2. – С.5-7.

229. Кужель О. На порозі майбутнього. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №1. – С. 4-6.
230. Кужель О. Регуляторна реформа – дійовий засіб підтримки вітчизняного товаровиробника. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. - №9: Правовий захист вітчизняного товаровиробника в Україні. – С.3-12.
231. Кужель О. Регуляторна реформа передусє адміністративній. //Підприємництво в Україні. – 2001. - №1. – С. 7-8.
232. Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. – К., 2002. – 200с.
233. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М.: Юрид. лит., 1987. – 326с.
234. Курбатов А.Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. //Черные дыры в российском законодательстве. – 2001. - №1. – С.23-41.
235. Кучма Л.Д. Націю звеличують великі цілі і діла. //Державність. – 2000. – 23 лют. - №34. – С.3.
236. Лагутін В.Д. Людина і економіка: Соціоекономіка: Навчальний посібник для вузів. – К.: Просвіта, 1996. – 336с.
237. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320с.
238. Лапаева В.В. Социология права. / Под ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсеянца. – М.: Изд-во Норма, 2000. – 304с.
239. Ластовецький А. Вдосконалення державного регулювання підприємництва у ракурсі адміністративної реформи. // Право України. – 2002. - №6. – С.18-21.
240. Ластовецький А. Загальна характеристика законодавства у сфері підприємницької діяльності та основні тенденції його розвитку. //Підприємництво, господарство і право. – 2003. - №7. – С. 3-5.

241. Ластовецький А. Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи. //Підприємництво, господарство і право. – 2003. - №8. – С.7-11.
242. Лисенков С.Л. Про критерії визначення якості проектів нормативно-правових актів. //Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. – К, 1997. – С.69-72.
243. Макарян Э.С. Вопросы системного рассмотрения культуры человеческой деятельности. //Исторический материализм как теория социального познания и деятельности. – М.: Наука, 1972. – С.191.
244. Мале підприємництво України: процес розвитку. / О.Бей, С.Береславський, В.Биковець та інші. – К., 2001. – С.123-124.
245. Мале підприємництво України: процес розвитку. / Ред. Д.Ляпіна. – К., 2001. – 254с.
246. Малий і середній бізнес у пошуках місця в стратегії економічного зростання в Україні: Зб. Наук. Статей. / за ред. Я.А.Жаліла. – К.: Альтерпрес, 2002. – 118с.
247. Мамутов В.К. Кодификация хозяйственного законодательства Украины в новых экономических условиях. //Государство и право – 1996. - №6. – С.83-86.
248. Мамутов В.К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности. //Государство и право. – 1999. - №1. – С.17-19.
249. Мамутов В.К., Чувпило О.О. Господарче право зарубіжних країн. – К.: “Ділова Україна”, 1996. – 276с.
250. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристь, 1997. - 296с.
251. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Т.1. Общие положения. – М.: Юрид. лит., 1994. – 455с.
252. Марчук В.М., Ніколаєва Л.В. Основні поняття та категорії права. - К.: Істина, 2001. – 144с.

253. Мельник Л.Ю. Основи підприємництва та ринкової економіки. Навч. посібник. – К.: Вища шк., 1995. – 175с.
254. Методика нормотворческого процесса в Республике Беларусь/ И. С. Андреев, В. Н. Дмитрук и др. - Минск: НЦЗД, 2000. - 129 с.
255. Методы управления социалистическим производством. Под ред. Г.Х.Попова. – М.: Изд-во «Экономика», 1971. – 150с.
256. Микола Георгієвський: “Усі проблемні питання розвитку бізнесу найбільш гостро проявляються саме в Києві”. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №5-6. – С. 11-13.
257. Митне право України: Посібник /Р.Б.Шишка, В.В.Сергієнко, Т.М.Кравцова та ін. /За загальною ред. доцента , к.ю.н. Р.Б.Шишки. – Харків: НУВС, 2001 – 180с.
258. Михасюк І, Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки. – Львів: “Українські технології”, 1999. – 640с.
259. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. – М.: Мысль, 1955. – 826с.
260. Моран Ш.-А. Методология законотворчества. Метод принятия закона и права. Введение в методику разработки законодательных актов// Стенограмма заседаний Государственной Думы Российской Федерации, 29.04.1997// <http://www.akdi.ru>.
261. Назаренко Є.В. Проблема забезпечення верховенства закону в концепції розвитку законодавства до 2005р. // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Травень 1996р, м. Київ. – К., 1996. – С.85-87.
262. Неміцкас А., Сенчук Б., Бабанін О. Україна: чи сприятливі умови для підприємницької діяльності. Опитування підприємств проведено Українською Маркетинговою Групою у 2002 році. – К., 2002. – 131с.
263. Нерсесянц В.С. Философия права. Учебник для вузов. - М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА*М, 1998. – 652 с.

264. Никола Койчев. Государственное управление при переходе от планового хозяйства к рыночному.// Проблемы теории и практики управления. – 1998. - №1.– С.2.
265. Новоселов В. Й. Законность актов органов управления. - М.: Юрид. лит., 1958. – 123с.
266. Нормы советского права / Под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. - Саратов, 1987. – 248с.
267. О понятии качества законов //Реальный голос: интеллектуальная площадка, аналитика и информация, практическая теория //http://www.realvoice.info.
268. Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В.Лазарева. – 2-е изд., перераб., доп. – М.: Юристь, 1996. – 472с.
269. Общая теория права: Учебник для юр. вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Изд-во МГТУ, 1997. – 383с.
270. Общая теория права: Учебник для юридических вузов. /Ю.А.Дмитриев, И.Ф.Казьмин, В.В.Лазарев и др.; Под общ.ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э.Баумана, 1996. – 384с.
271. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., испр. - М.: «Русский язык», 1987. – 798с.
272. Ойкен Вальтер. Основы национальной экономики/ В.С. Автономова (общ. ред.) – М.: Экономика, 1996. – 352с.
273. Олейников С. Методологічні основи дослідження правових форм діяльності держави. //Вісник Академії правових наук України. – 1999. - №3. – С. 25-33.
274. Олуйко В. Чиновник для людей, а не навпаки. // Урядовий кур'єр. – 2001. - №62. – С.4.
275. Осипова Н.П. Соціальна ефективність права як проблема державно-правової реформи //Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. – К, 1997. – С. 101-103.

276. Основы предпринимательства /Под ред. А.С.Пелиха. – М.:«Гардарика», 1996. – 140с.
277. Основы социологии. / Под ред. А.Г. Эфендиева. – М., 1993. – 185с.
278. Паламарчук В.О. Народногосподарське реформування: економіко-правові аспекти. // Фінанси України. – 1997. - №8. – С.5-20.
279. Паленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. - М.: Юрид. лит., 1993. – 150с.
280. Паляниця А. Вистраждана практика свободи. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №2. – С.19-21.
281. Панарин А.С. Философия политики. – М.: Юрид. лит., 1996. – 198с.
282. Пасхавер А. Перспективы частного предпринимательства в Украине: бюрократия против капитала. // Зеркало недели. – 1999. - №25 (246). – С.8.
283. Пащенко В., Поплавська Л. Фактор самоорганізації функції державних органів і громадських об'єднань. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №1. – С. 9-10.
284. Пертцик В.А. О путях повышения эффективности управленческого труда в местных Советах депутатов трудящихся РСФСР. //Актуальные проблемы социалистического государственного управления. /Под ред. Е.Старосьцяка, В.А.Пертцика. – Иркутск-Варшава, 1973. – С.124-128.
285. Петров А.С. Экономические основы управления производством. – М.: Изд-во «Мысль», 1966. – 185с.
286. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. – Л.: ЛГУ, 1961. – 312с.
287. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов / Под ред.проф. Т.Г. Морозовой. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 352с.

288. Пикулькин А.В., Дурднев Ю.М., Гомов В.Э. Государственное регулирование экономики и социальный комплекс. – М.: Финстатинфор, 1997. – 224с.
289. Підприємницьке право України: Підручник. /За заг.ред.доц. Р.Б.Шишки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, “Еспада”, 2000. – 480с.
290. Позняков Э.А. Философия политики. Ч.1. – М. Наука, 1994. – 146с.
291. Политология для юристов: Курс лекций / Под ред.проф. Н.И.Матузов и проф. А.В.Малько. – М.: Наука, 1999. – 364с.
292. Політологія. Кн.. перша: Політика і суспільство. Кн.. друга: Держава і суспільство / А.Колодій, В.Харченко, Л.Климанська, Я.Космина. – К.: Ельга-Н, Ніка-Центр, 2000. – 584с.
293. Полюхович В.І. Державна податкова служба в Україні: організація і діяльність. //Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1999. - №3. – С.3-110.
294. Порятуй мене, мій журнале. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №12. – С. 22-23.
295. Правові основи підприємницької діяльності. /Під ред. В.І.Шакуна, П.В.Мельника, В.М.Поповича. – К.: Правові джерела, 1997. – 780с.
296. Предпринимательское право Украины: Учебник. /Р.Б.Шишка, А.М.Бандурка, А.М.Сытник, Т.Н.Кравцова и др./ Под общей ред. к.ю.н. Р.Б.Шишки. – Харьков: Эспада, 2001. – 624с.
297. Принц Г., Биконя С. Незоране правове поле. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №5-6. – С. 28-29.
298. Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу: Інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали до парламентських слухань від 14 травня 2003р. – К., 2003. – 34с.

299. Проблемы общей теории права и государства. / Под общ.ред.академика РАН, доктора юрид.наук, проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Изд-во Норма, 2001. – 832с.
300. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. - М.: Юрид. лит., 1999. – 256с.
301. Регуляторна політика в Україні. Аналітичний документ для прийняття політичних рішень. Число 2./ Ю.Єхануров, О.Кужель, К.Ляпіна, Г.Білоус, А.Паляниця, Д.Ляпін, Л.Хоменко, О.Татаревський. – К.: Інститут Конкурентного Суспільства, 2002. – 104с.
302. Регуляторна реформа – інноваційний підхід до державного управління економікою. //BIZPRO. – 2003. - №10. – С.2-7.
303. Регуляторні вправи (До бізнес-конспекту підприємців, які вірять, що власними зусиллями можна створити собі сприятливе ділове середовище). //Підприємництво в Україні. – 2001. - №1. – С.17-20.
304. Реформи заради добробуту. Про хід виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. // Урядовий кур'єр. – 2000. - №125. – С.4-9.
305. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів. Наук. керів. Цветков В.В.. – К.: “Оріони”, 1998. – 364с.
306. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. Учеб.пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1974. – 146с.
307. Ружичка И. Некоторые проблемы социальной психологии. – М.: Наука, 1981. – 210с.
308. Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. – К.: Тендем, 1996. – 240с.
309. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія. /За заг.ред. О.М.Бандурки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 1999. – 304с.

310. Савченко А.Г., Пуктаєвич Г.О., Тітьонко О.М. Макроекономіка. – К.: Либідь, 1995. – 208с.
311. Самотин А.А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие и классификация). // Юрист. – 2001. - №11. – С.52-54.
312. Самошенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства. //Советское государство и право. – 1956. - №3. – С.81.
313. Саниахметова Н.А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты. /Одеська держ. юридична академія. — Одеса, 1998. – 305с.
314. Саниахметова Н.О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти): Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Одеська держ. юридична академія. — Одеса, 1998. – 35с.
315. Сауляк Ю.В. Проблемы административной реформы в Украине. //Персонал. – 2000. - №4(58). – С.78-81.
316. Сафаров Р.А. Политический статус общественного мнения. // Социологическое исследование. – 1979. - №4. – С.14.
317. Світова класична думка про державу і право. Навч. посібник. /Є.Ф.Безродний (керівник), Г.К.Ковальчук, О.С.Масний. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 400с.
318. Селиванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. – Монографія. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – 724с.
319. Селіванов В. Систематизація законодавства про підприємництво як методологічна проблема вітчизняного правознавства. //Українське право. – 1998. - №1. – С.72-75.
320. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Харків: Ксілон, 2001. – 152с.

321. Сидорчук В.К. Правовое положение госкомитетом союзных республик. – Минск: НЦЗД, 1987. – 136с.
322. Сиренко В.Ф., Цветков В.В., Кубко Е.Б. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. – К: Наукова думка, 1993. – 166 с.
323. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харків: Консум, 2000. – 704с.
- 324.** Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления: Учеб. Пособие для вузов. - М.: Высш.шк., 1990. - 302с.
325. Словник синонімів української мови: В 2 т. / А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головащук та ін. – К.: Наук. Думка, 2001. – Т.2.
- 326.** Советский энциклопедический словарь /Гл.ред. А.М.Прохоров. – М.: Сов. энциклопедия, 1984.
327. Смысловое восприятие речевого сообщения (в условиях массовой коммуникации) / Отв.ред. Т.М.Дридзе и А.А.Леонтьев. – М.: Наука, 1976. – 256с.
328. Современная философия: Словарь и хрестоматия. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1995. – 511с.
329. Современные проблемы хозяйственного (предпринимательского) права. Материалы межвузовской научной конференции. //Государство и право. – 1996. - №4. – С.61-62.
330. Соколова Р. О пользе политической философии. // Общественные науки и современность. – 1992. - №5. – С.24-26.
331. Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности. – М.: Юрид. лит., 1999. – 244с.
332. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: Навч. посібник. – К.: МАУП, 2000. – 176с.
333. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник для вузов. – М.: Юрид. лит., 1998. – 435с.

334. Сырых Е.В. Критерии качества закона. //Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М.:Городец, 2000. – С.42-58.
335. Тенденція змін на краще. Перехід України до нової економічної системи співпав з переходом до нового тисячоліття, що відкриває нові можливості й перспективи. //Підприємництво в Україні. – 2000. - №12. – С.29-33.
336. Теория государства и права /Под ред. В.П.Малахова, В.Н.Казакова. – М.: Академический Проект, Екатеринбург: Деловая книга, 2002. – 576с.
337. Теория государства и права. Курс лекций /Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. - М.: Юристъ, 1997. - 672с.
338. Теория государства и права: Часть 1. Теория государства. – М.: Юристъ, 1995. – 256с.
339. Теория государства. Курс лекций/под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. – М.: Юрид. лит., 2000. – 528с.
340. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України. //Офіційний вісник України. – 2000. - №24. – Ст.994.
341. Тихий В., Панов М. Право людини на безпеку (конституційно-правові аспекти). //Вісник Конституційного Суду України. – 2000. - №6. – С.57-59.
342. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юрид. лит., 1998. – 798с.
343. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496с.
344. Тихомиров Ю.А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособие / [Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская]. — М. : Юринформцентр, 1999. — 380 с.
345. Третьяков С. Час збирати розкидане каміння. // Підприємництво в Україні. – 2000. - №5-6. – С. 3-5.

346. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік. // Урядовий кур'єр. - №34. – С.5-12.

347. Україна: чи сприятливі умови для підприємницької діяльності. Опитування підприємств проведене Українською Маркетинговою групою Міжнародної фінансової корпорації у 2002 році. /А.Неміцкас, Б.Сенчук, О.Бабанін. – К., 2002. – 132с.

348. Управленческие процедуры. /Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1988. – 164с.

349. Уроки і перспективи місцевого самоврядування. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 р. //Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 грудня.

350. Философский словарь. – М.: Наука, 1963. – 656с.

351. Философский словарь. Под ред. И.Т.Фролова. Изд. 5-е. – М.: Наука, 1986. – 756 с.

352. Формування єдиного економічного простору. Матеріали науково-практичного семінару. Виступ директора Центру досліджень проблем підприємництва і менеджменту НАН України В.Селіванова. //Право України. – 1995. - №11. – С.10.

353. Фрицький О.Ф. Функції, методи і форми управлінської діяльності місцевих Рад. – К.: Вид-во Київського університету, 1971. – 96с.

354. Ханс Петер Штиль Государство и экономика: сотрудничество и конфронтация. // Проблемы теории и практики управления. – 2000. - №5. – С.22.

355. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – 245с.

356. Харитоновна О.І. Сучасні ознаки адміністративного права як галузі публічного права. //Виконавча влада і адміністративне право. /За заг.ред. В.Б.Авер'янова. – К.: “Ін-юре”, 2002. – С.76-83.

357. Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики: Учебник. – М.: БЕК, 1997. – 332с.
358. Хольцер М. Производительность, государственное управление, демократия. – М.: Юрид. лит., 1999. – 146с.
359. Хоменко Л. Публічність активізує суспільство. //Підприємництво в Україні. – 2001. - №3. – С. 8-9.
360. Цзиньвэнь Ли. Роль государственного регулирования в реформировании и развитии экономики Китая. //Проблемы теории и практики управления. – 1997. - №4. – С.12-18.
361. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Учебник для вузов. – М.: Юрид. лит., 1999. – 624с.
362. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1970. – 156с.
363. Чиркин В.Е. государственное и муниципальное управление. – М.: Юрист, 2003. – 320с.
364. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К.: “Програма Л”, 1995. – 136с.
365. Шаповал В.М., Єрмолін В.П. Президент України і виконавча влада. //Виконавча влада і адміністративне право. /За заг.ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – С.37 – 44.
366. Шевченко Я.М. Проблеми підвищення ефективності цивільного законодавства у сфері цивільно-правових відносин. //Концепція розвитку законодавства України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С.36-38.
367. Штиль Ханс Петер. Государство и экономика: сотрудничество и конфронтация. //Проблемы теории и практики управления. – 2000. - №5. – С. 22-30.
368. Штобер Р. Общее хозяйственно-административное право: Основы и принципы. Экономическая конституция. /Пер. с 11-го нем. перераб. изд. – Мн.: Издательство Европейского гуманитарного университета, 2001. – 312с.

369. Щекин Г.В. Теория социального управления: Монография. – К.: Наукова думка, 1996. – 286с.
370. Энтин Л. М., Наку А. А., Водолагин С. В., Толстопятенко Г. П., Козлов Е. Ю. Европейское право: Учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. "Международные отношения" и "Регионоведение" / Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т) МИД РФ; Институт европейского права / Л.М. Энтин (отв.ред.). — М. : Издательство НОРМА, 2002. — 700с.
371. Эффективность гражданского законодательства. / Под ред. В.П. Грибанова. – М., 1984. – 256с.
372. Эффективность правовых норм / [Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В.]. — М.: Юрид. лит., 1980. — 280 с.
373. Эффективность правовых средств обеспечения качества продукции. / Под ред. В.П. Грибанова. – М.: Юрид. лит., 1987. – 289с.
374. Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок. В 2-х ч. / Под ред. В.Н.Кудрявцева. – М.: Юрид. лит., 1975. – 204с.
375. Эффективность природоохранительной деятельности. – Алма-Ата, 1988. – 150с.
376. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юрид. лит., 1979. – 124с.
377. Якуб М., Сенчук Б. Стан малого бізнесу в Україні. //Бізнес-консультант. – 2000. - №9. – С.3-8.
378. Allan, T.R.S. Law, Liberty, and Justice. The Legal Foundations of British Constitutionalism; reissued 1994.316 p.p.
379. Aslund A., Boone P., Johnson S. How to stabilize: Lessons from post-communist countries// Biblio Est-East.-1996.- №3.- P. 25-32.
380. Baldwin, Robert. Rules and Government. 1995(OSLS).346p.p.
381. Beatson, I & Matthews, M.H. Administrative Law. Cases and Materials . 2nd ed. 1989. 924p.p.
382. Cane Peter. An Introduction to Administrative Law. 1992. 422p.p.
383. Dunlop John T. Industrial relations systems. Rev.ed. - Boston, Mass: Harvard business school press, - 1993.

384. Economic Growth with Equity? World Bank Discussion Paper # 407, 1999, ст.123.
385. Economic reform in Eastern Europe.- Brookfield, Vermont: Edward E,lger,1992.-187p.
386. Evans D. Congressional oversight and the diversity of members goals //Political Science Quarterly.-1994.-V.102.-4. - P.669-687.
387. Galligan, Denis. (Ed.) A Reader on Administrative Law.1996 (ORSLS), 512p.p.
388. Liberalism and the economic order. - Cambridge,1993.-319p.
389. Miller A. Politics, democracy and Supreme Court, Westport 1955
390. Rules Governing Lobbying in the National Parliaments of the Member States. European Parliament National Parliament Series, W-5 1995 Luxembourg.
391. Sturgis A. The Standard code of parliamentary procedure. -N.Y.: McGraw-Hill, 1993. - 275p.
392. Weeds, Chris. Parliament and Government. Education Sheet no.1. - London, 1993.