

УДК 346.1

Т.М. КРАВЦОВА, докт. юрид. наук, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: державне регулювання, господарська діяльність, управління

Ефективність ведення господарювання в умовах ринкової економіки неможлива без застосування заходів державного регулювання, які забезпечуються систематичною регуляторною діяльністю з боку державних органів. Нажаль, сьогодні, організація і правове забезпечення державного регулювання є однією із мало досліджених проблем у адміністративному праві України. Проблеми 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 стимулювання підприємництва в недостатньо розвинених ринкових умовах, визначення правових засобів державного регулювання в сфері господарської діяльності.

Тому метою статті є з'ясування суті державного регулювання господарської діяльності як функції управління в нових умовах побудови демократичної, правової держави з соціально орієнтованою економікою в Україні, визначити його організаційно-правові засади.

Регулювання – явище багатогранне і багатопланове, і в залежності від того, на якому рівні та стосовно чого воно розглядається, воно може бути охарактеризоване і як форма

чи вид діяльності, і як принцип, і як функція. В науці адміністративного права регулювання розглядається здебільшого як функція управління, яка тією чи іншою мірою властива діяльності будь-якого органу державної влади. Як функція управління, регулювання визначається в наукових працях В.Б. Авер'янова, Д.Н. Бахраха, А.П. Бітяка, О.С. Васильєва, Ю.О. Тихомирова тощо. 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 і формування стійкого правового порядку їхнього 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 в їхньому функціонуванні – такі призначення і прояви державного регулювання [1, с.379].

Виходячи з розуміння суті регулювання у сфері управління як упорядкування дій об'єкту управління та спрямування його поведінки на виконання певної мети, регулювання є конкретним самостійним видом роботи. Функція регулювання в державному управлінні полягає у встановленні та забезпеченні загальних правил поведінки (діяльності) об'єкту 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.

Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, зміст господарського порядку. Відповідно до нових умов здійснення управлінської діяльності, “правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб’єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність...” [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 призначення регулювання як функції управління, притаманність його як супутнього елементу управлінської діяльності і виділення окремої самостійної функції.

Разом із тим, нові умови розвитку держави та формування правової держави та громадянського суспільства в Україні потребують і 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 гос-

подарюючого 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 і 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.

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” [3], до системи регуляторних органів входять Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово 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, і, 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. Це зумовлено тим, що будь-який процес управління завжди передбачає аналіз конкретної ситуації; вибір цілей; прогнозування, розробку державної стратегії і планування діяльності по здійсненню обраних цілей, наміченої стратегії; інформування керованого об'єкта; організацію; координацію; регулювання; контроль; узагальнення й оцінка результатів управління. Саме тому регулювання як функція управління об'єктивно притаманне будь-якій управлінській діяльності, яка здійснюється органами державної влади.

Регуляторна функція окремого органу держави в сфері господарювання – 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, встановленні законом. Проте, незалежно від того, які органи здійснюють регуляторну функцію і в якому обсязі, їх регуляторна діяльність заснована на єдиних принципах і в її основу покладено завдання підвищення ефективності управління та виконання поставлених перед ним завдань.

Стрижневий принцип регуляторної діяльності зумовлений публічною суттю самого регулювання і полягає в публічному характері цієї діяльності. Нова доктрина українського адміністративного права, що формується у нашій країні, та правові засади регуляторної реформи, яка відбувається в сфері державного регулювання господарської діяльності, передбачають певне зміщення акцентів у розумінні “публічності”, яке спричинене поверненням до основних людських цінностей, серед яких є і власність, до визнання і закріплення природних прав людини і громадянина, в тому числі і права на підприємницьку діяльність. З цього приводу ми поділяємо думку О.І. Харитонової, яка зазначає, що публічний інтерес слід розуміти, на сьогодні, не як щось абстрактне, а як сукупність індивідуальних інтересів усіх членів громадянського суспільства. На це, підкреслює О.І. Харитонova, орієнтує і Конституція України, яка проголосила необхідність переходу від пануючої у минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними до ідеології служіння держави людині, гарантування, забезпечення і захисту державою прав і свобод людини і громадянина [4, с.81]. Це стосується і відносин між державою та суб'єктами господарювання. Тому, 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 Конституції України [5]).

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 усю систему представницьких та виконавчих органів державної влади на основі конституційного принципу розподілу компетенцій законодавчої та виконавчої влади взагалі (ст.6 Конституції України). 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.

Таким чином, регуляторна діяльність законодавчого і виконавчих органів влади становить систему державного регулювання в сфері господарювання, яка відіграє значну роль у забезпеченні правового господарського порядку в державі. Вихідним елементом правової регламентації функції регулювання повинні стати загальні статусні закони: “Про Верховну Раду України”, “Про Президента України”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні

адміністрації” тощо, які треба прийняти і в яких функція регулювання органу, її обсяг і межі здійснення мають бути чітко окреслені. Важливо, щоб регулювання отримало більш конкретну регламентацію в підзаконних 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” [3], 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. –М., 1998. –798 с.
2. Господарський кодекс України // ВВР України. –2003. -№ 18. –Ст.144.
3. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р., № 1160-IV // Голос України. –14.10.2003. -№ 193.
4. Харитонova О.І. Сучасні ознаки административного права як галузі публічного права // Виконавча влада і административне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: “Ін-

юре”, 2002. –С.76-83.

1996. -№ 30. -Ст.141.

5. Конституція України // ВВР України. –

Кравцова Т.М. Організація та правове забезпечення державного регулювання господарської діяльності як функції управління // Форум права. -2006. -№ 2. –С.83-87 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06ktmjfu.pdf>

З’ясована суть державного регулювання господарської діяльності як функції управління в нових умовах побудови демократичної, правової держави з соціально орієнтованою економікою в Україні, визначені його організаційно-правові засади.

Кравцова Т.Н. Организация и правовое обеспечение государственного регулирования хозяйственной деятельности как функции управления

Выяснена суть государственного регулирования хозяйственной деятельности как функции управления в новых условиях построения демократического, правового государства с социально ориентированной экономикой в Украине, определены его организационно-правовые основы.

Kravtsova T.N. Organization and legal maintenance of state regulation in economic activities as functions of management

The essence of state regulation of economic activities as functions of management in new conditions of construction democratic, a lawful state with socially focused economy in Ukraine is found out, its organizational-legal bases are determined.