

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

БЕВЗ СВІТЛАНА ІВАНІВНА

УДК 342.9:346.5:351.82](477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 –адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
(081 Право)

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших
авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ С.І. Бевз

Науковий консультант: Андрійко Ольга Федорівна,
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент
НАПрН України, Заслужений юрист України

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Бевз С.І. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні. – *Кваліфікаційна праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний авіаційний університет, Київ. 2020.

Робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, присвячених вирішенню наукової та практичної проблеми правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні.

Встановлено, що методологія відповідного дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених завдань дослідження. На основі огляду існуючих адміністративно-правових досліджень державного управління вбачається за можливе виокремити групи досліджень державного управління у сфері господарської діяльності.

Зроблено висновок, що сфера господарювання може бути визначена як певне середовище здійснення господарської діяльності. Сфера господарської діяльності як об'єкт державного управління є системою певних взаємопов'язаних конкретних відносин, на яку спрямовано владний вплив суб'єктів управління; визначається колом відносин, стосовно яких та в межах яких реалізується державне управління, - сукупністю суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються з приводу: здійснення діяльності суб'єктами господарювання, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, та управління об'єктами державної власності. Уявляється необхідним розмежовувати державне управління стосовно господарської діяльності в цілому та господарської діяльності

певного суб'єкта господарювання. На основі правосуб'єктності, яку реалізує уповноважений суб'єкт, та об'єкту правовідносин, в яких ця правосуб'єктність реалізується, запропоновано розмежовувати адміністративно-правові та організаційно-господарські відносини у процесі державного управління у сфері господарської діяльності.

У результаті дослідження генези нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності в Україні виокремлено етапи розвитку такого нормативно-правового забезпечення. Розглянуто змістовне наповнення поняття «нормативно-правове забезпечення». З'ясовано, що конституціоналізація адміністративного права полягає у втіленні в життя ідей, закладених в Конституції України, та регулюванні відповідних соціальних явищ і процесів на конституційному рівні. До інших характеристик нормативно-правового забезпечення досліджуваного явища віднесено концептуальність та стратегічність.

Наголошено, що зміст державного управління у сфері господарської діяльності відображають функції держави, які реалізуються завдяки державному управлінню та забезпечують безперервність і взаємоузгодженість його функцій у відповідній сфері. Залежно від функцій держави, які необхідно виконати у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, запропоновано визначити напрями адміністративно-правового регулювання такого управління – створення умов для реалізації закріплених в Конституції України прав і свобод людини та громадянина, в тому числі у сфері господарської діяльності; забезпечення реалізації державної економічної політики та державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності. Зроблено висновок, що для забезпечення балансу публічних та приватних інтересів у сфері господарської діяльності такі інтереси мають бути узгоджені у діяльності двох суб'єктів: суб'єкта владних повноважень та суб'єкта приватного права (суб'єкта господарювання). На основі проведеного аналізу запропоновано

авторське розуміння до понять «державне регулювання у сфері господарської діяльності» (у вузькому та широкому розумінні) та «державне управління у сфері господарської діяльності».

Вбачається обґрунтованим до принципів, які мають бути покладені в концептуальну основу адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, віднести принципи адміністративного права. З метою комплексності адміністративно-правового регулювання вбачається необхідним визначити спеціальні принципи, зумовлені функціями держави, які виконуються у процесі державного управління. Наголошено, що принципи державної регуляторної політики можуть становити критерії для регуляторних актів у сфері господарської діяльності.

Зроблено висновок, що механізм адміністративно-правового регулювання створює умови для державного управління у сфері господарської діяльності. Елементами відповідного механізму є три складові: 1) інструментальна – сукупність адміністративно-правових норм; актів їх реалізації та тлумачення; 2) функціональна – сукупність адміністративно-правових відносин, у межах яких реалізуються адміністративно-правові норми; 3) суб'єктна – сукупність уповноважених на здійснення державного управління у сфері господарської діяльності суб'єктів. Наголошено, що без належної правосвідомості учасників відповідних відносин неможливим є ефективне функціонування будь-якого механізму. На основі узагальнення наукових поглядів, їх аналізу охарактеризовано елементи механізму адміністративно-правового регулювання відповідного управління.

Вбачається обґрунтованим положення, що законодавчо закріпленими різними адміністративно-правовими режимами можна пояснити відмінності у правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності залежно від виду такої діяльності. Встановлення певного адміністративно-правового режиму у сфері господарської діяльності є результатом застосування визначеного механізму. З іншого боку,

адміністративно-правовий режим господарської діяльності, яка вже здійснюється, визначає необхідний і можливий для застосування механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності (відносин суб'єктів господарювання із суб'єктами владних повноважень). Запропоновано адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності розрізняти залежно від об'єктів державного управління у відповідній сфері: адміністративно-правовий режим господарської діяльності та адміністративно-правовий режим об'єктів державної власності у господарській діяльності.

Визначено суб'єктів владних повноважень, які здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності. Вбачається, що застосування терміна «суб'єкт владних повноважень» є більш доцільним і таким, що досить вдало відображає правовий статус обов'язкової сторони адміністративно-правових відносин, наявність якої зумовлює одну із характерних рис таких відносин.

У результаті аналізу повноважень, характеристики суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності запропоновано в основу визначення повноважень міністерств покласти цілі їх діяльності та способи досягнення; Державну регуляторну службу України підпорядкувати Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, а у Положенні про її статус навести перелік адміністративних послуг, які надає ця Служба. Зроблено висновок, що створення Міністерства цифрової трансформації України має супроводжуватися заснуванням спеціального агентства, до повноважень якого віднести управління державними інформаційними ресурсами та реєстрами. Визначено, що для виконання функцій державного управління у сфері господарської діяльності у межах певної адміністративно-територіальної одиниці достатньо структурного підрозділу місцевої державної адміністрації. Запропоновано, визначити на законодавчому рівні критерії, за яких територіальні органи створюються як юридичні особи публічного права.

З'ясовано, що інші суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності представлені двома групами: суб'єкти, управлінські функції яких передбачені законами України та суб'єкти делегованих повноважень, якими є: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, саморегулівні організації у сфері господарської діяльності, керівники державних підприємств і представники держави в органах управління підприємств, у статутних капіталах яких є об'єкти державної власності. Вбачається обґрунтованим, що органи виконавчої влади, укладаючи з керівниками державних підприємств контракти, фактично делегують їм функції з управління відповідним підприємством. Зроблено висновок, що процедури створення державного підприємства, обрання та призначення керівника опосередковуються адміністративно-правовими відносинами, в межах яких реалізуються владні повноваження певного державного органу. Із призначенням керівника державного підприємства такі повноваження трансформуються на його організаційно-господарські повноваження. Контракт, який укладається між органом виконавчої влади, що здійснює управління об'єктами державної власності, та керівником суб'єкта господарювання державного сектора економіки має комплексний характер і містить ознаки адміністративного договору.

Розглянуто концептуальні засади удосконалення національного законодавства стосовно державного управління у сфері господарської діяльності, наведено конкретні пропозиції до нормативно-правових актів. Зроблено висновок, що цифрова економіка, електронне урядування мають на меті цифрову трансформацію вимог, викладених у нормативно-правових актах, які є основою адміністративно-правового регулювання відповідних відносин. Наголошено на необхідності забезпечення інформаційної безпеки; належного механізму доступу учасників відносин у відповідній сфері до інформації; дотримання різних правових режимів інформації суб'єктів господарювання.

Визначено наукову новизну дослідження, яка полягає в тому, що здійснено комплексне адміністративно-правове дослідження правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, за результатами якого запропоновано Концепцію розвитку правового регулювання державного управління у зазначеній сфері; сформульовано нові наукові положення та висновки.

Пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для уточнення чинних і перспективних законодавчих актів, зокрема Департаментом публічного права Міністерства юстиції України (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження №10390/4548-26-20/7.3.4 від 03.03.2020 р.); при підготовці відповідних проектів нормативно-правових актів, зокрема Фондом державного майна України (лист Фонду державного майна України «Щодо пропозицій внесення змін до законодавства» №10-51-1326 від 30.04.2020 р.); у освітньому процесі - для розробки робочих навчальних програм, проведення лекцій та практичних занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Теоретичні проблеми адміністративного права», «Адміністративне процесуальне право», «Право державної служби», а також для підготовки підручників і навчальних посібників із відповідних дисциплін (акт про впровадження результатів дисертації у освітній процес Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» від 19 лютого 2020 р.).

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державне управління, сфера господарської діяльності, механізм адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правові відносини, суб'єкти владних повноважень, суб'єкти делегованих повноважень, електронне урядування.

ANNOTATION

Bevz S.I. Administrative and legal regulation of state governance of economic activity in Ukraine. Qualifying work as a manuscript.

Thesis for Doctor of Law sciences in specialty 12.00.07 - administrative law and process; finance law; information law. - National Aviation University. Kyiv. 2020

The paper is one of the first comprehensive research in Ukrainian administrative and legal science addressing the scientific and practical problems of legal regulation of state governance in the field of economic activity in Ukraine.

It is identified that the methodology of such study has multilevel system and involves the use of methods of various complexity, consistent with each other and focused on resolution of some research problems. Based on the overview of existing administrative and legal studies of state governance, it is possible to define groups of state governance studies in the field of economic activity.

It is concluded that the field of economic activity may be designate as a certain environment for economic activity. The field of economic activity as a state governance object is a system of certain specific interconnected relations, covered by the authoritative influence of the subjects of governance; is determined by the range of relations in respect of and within which state governance is implemented; is a set of social relations that arise, change and terminate due to: the activities of economic entities pursuing production and selling of products, execution of works or provision of services of a cost nature, with a price certainty, and management of state property.

It makes sense to make a distinction between state governance of economic activity in general and economic activity of a particular business entity. Based on the legal personality, which is implemented by the authorized subject, and the object of legal relations, through which this legal personality is implemented, it is proposed to differentiate between administrative-legal and organizational-economic relations during state governance in the field of economic activity.

Following the genesis study of the regulatory support of state governance of economic activity in Ukraine, the development stages of such regulatory support are detailed. The essence of the "regulatory support" concept is considered. It was found that the constitutionalization of administrative law means the

implementation of the ideas enshrined in the Constitution of Ukraine and the regulation of relevant social phenomena and processes at the constitutional level. Other characteristics of the regulatory support of the studied phenomenon include conceptuality and strategic fit.

It is emphasized that the content of state governance in the field of economic activity reflects the functions of the state, which are realized through state governance and ensure the continuity and coherence of its functions in the relevant field. Depending on the tasks to be performed as part of state governance of economic activity, we propose to determine the directions of administrative and legal regulation of such governance - providing implementation conditions for human and civil rights and freedoms enshrined in the Constitution of Ukraine; ensuring the implementation of state economic policy and state regulatory policy in the field of economic activity; ensuring information security in the field of economic activity. The conclusion is made that in order to ensure the balance of public and private interests in the field of economic activity, such interests should be arranged in the activities of two entities: the authority and the private law entity (business entity). Based on the analysis, the author's approach to the concepts of "state governance of economic activity" (in the narrow and broad sense) and "state governance of economic activity" is proposed.

We consider it reasonable to include the principles of administrative law into the principles that should form the conceptual basis of administrative and legal regulation of state governance of economic activity. For the complexity of administrative and legal regulation, it is considered necessary to define the special principles determined by the functions of the state, which are realized through state governance. The author stresses out that the principles of state regulatory policy may become the criteria for regulatory acts in the field of economic activity.

The conclusion was made that the administrative and legal regulation mechanism makes preconditions for state governance of economic activity. The elements of such a mechanism are three components: 1) instrumental - administrative and legal provisions, acts of interpretation and application of

administrative and legal provision; 2) functional - administrative and legal relations, within the administrative and legal provisions are implemented; 3) subjective –subject of state governance in the field of economic activity. The author stresses out that the effective operation of any mechanism requires proper legal awareness of the participants of the respective relations. Based on the generalization of scientific views and their analysis, the author characterizes the elements of the administrative and legal regulation mechanism of the relevant governance.

We consider reasonable the statement that the differences in the legal regulation of state governance of economic activity depending on the type of such activity can be explained by the different statutory administrative and legal regimes. The establishment of specific administrative and legal regime in the field of economic activity is the result of the application of a certain mechanism. On the other hand, the administrative and legal regime of economic activity, which is already performed, determines required and possible mechanism of administrative and legal regulation of state governance in the field of economic activity (relations between economic entities and authorities). The author proposes to distinguish administrative and legal regimes in the field of economic activity depending on the objects of state governance in the relevant field: administrative and legal regime of economic activity and administrative and legal regime of state property in economic activity.

The authorities in charge of state governance of economic activity have been identified. The author considers the use of the "authority" concept to be more appropriate and reflective of the legal status of the statutory part of administrative and legal relations, which determines one of the specific features of such relations.

Following the analysis of powers and characteristics of the subject of state governance of economic activity, the author offers to assign powers to ministries based on the purposes of their activity and ways of their achievement; thus, the State Regulatory Service of Ukraine shall be subordinated to the Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine, and the Regulations

on its status shall be completed with a list of administrative services provided by this Service. The conclusion was made that the establishment of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine shall be accompanied by the establishment of a special agency, empowered to govern the state information resources and registers. The paper determines that a structural subdivision of a local state administration is sufficient to perform the functions of state governance of economic activity within a certain administrative division. It is proposed to define the criteria at the legislative level for establishing territorial bodies as public law legal entities.

It was revealed that other subjects of state governance in the field of economic activity are represented by two groups: subjects whose governance functions follows from the laws of Ukraine and subjects of delegated powers, which are local state administrations, local self-government authorities and self-regulatory organizations in the field of economic activity, heads of state enterprises and state representatives in the supervisory bodies of enterprises with the authorized capital including objects of state property. We consider it reasonable that the executive authorities actually delegate the enterprise management functions to the heads of state-owned enterprises by concluding contracts with them. The conclusion was made that the procedures for establishing a state enterprise, election and appointment of its head are mediated by administrative and legal relations, within which the powers of a certain state body are exercised. With the appointment of the head of a state enterprise, such powers are transformed into his business management powers. The contract entered into between the executive body that manages state property and the head of the enterprise of the state sector of the economy is complex and contains features of an administrative agreement.

The conceptual framework for the improvement of the national legislation regarding the state governance of economic activity is considered, specific proposals to regulatory acts are provided. The conclusion was made that the digital economy and e-government pursue digital transformation of the requirements set out in regulatory acts, which are the basis of administrative and legal regulation of

respective relations. The author emphasizes the need to ensure information security; an appropriate mechanism for access to information in the relevant field; compliance with various legal regimes of business entities' information.

The author determines the academic novelty of the research, which is a comprehensive administrative and legal study of legal regulation of state governance of economic activity. Based on the results, the Concept of legal regulation of state governance in respective area was proposed; new scientific positions and conclusions are formulated.

Proposals and recommendations laid down in the dissertation may be used for rectification of legislation in force and future legislation, particularly by the Department of Public Law of the Ministry of Justice of Ukraine (act on the implementation of dissertation research results №10390/4548-26-20/7.3.4 of 03 March, 2020); for the preparation of relevant draft regulations, particularly by the State Property Fund of Ukraine (letter of the State Property Fund of Ukraine of Ukraine "On proposals for amendments to legislation" No.10-51-1326 from April 30, 2020;); in the educational process - for the development of working curricula, giving lectures and practical classes in "Administrative Law", "Theoretical problems of administrative law", "Administrative process law" disciplines, as well as for the preparation of textbooks and manuals in respective disciplines (act on the implementation of the dissertation results into the educational process of the National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute" of February 19, 2020).

Key words: administrative and legal regulation, state governance, field of economic activity, mechanism of administrative and legal regulation, administrative and legal relations, authorities, subjects of delegated powers, e-governance.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бевз С.І. Державне регулювання господарської діяльності:

сучасний стан та тенденції розвитку. *Доктринальні засади розвитку держави та права: національні та міжнародні тенденції*: монографія / заг.ред. проф. Бошицького Ю.Л., Київ: Видавництво Ліра-К, 2014. 440 с., с. 216-228

2. Бевз С.І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. 319 с.

3. Бевз С. І. Принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності при здійсненні державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 132–134.

4. Бевз С. І. Державна регуляторна політика України в контексті поглядів Г. Кельзена. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 137–140.

5. Бевз С. І. Мета державного регулювання господарської діяльності: погляд на питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 91–95.

6. Бевз С. І. Співвідношення понять «організаційно-господарські відносини» та «державне регулювання господарської діяльності». *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць*, 2015. № 3/4 (27/28). 159 с., С. 133–137.

7. Бевз С. І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 114–118.

8. Бевз С. І. Функції держави в процесі державного регулювання господарської діяльності та її дерегуляції. *Вісник Південного регіонального центру НАПрН України*. 2016. № 9. С. 83–89.

9. Бевз С. І. Розмежування відносин з державного управління господарською діяльністю. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Вип. 3. Т. 1. 2017. С. 172–176.

10. Бевз С. И. Основные этапы формирования законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью в Украине. *Legea și viața*. 2017. № 9/2. С. 15–19.

11. Бевз С. І. Державне управління господарською діяльністю як об'єкт та предмет адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 36. Т. 1. С. 76–78.

12. Бевз С. І. Принципи європейського адміністративного права як принципи адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 4. С. 48–59.

13. Бевз С. І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4 (25). Т. 2. С. 43–47.

14. Бевз С. І. Напрями адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 2. С. 35–39.

15. Бевз С. І. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування в сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3. С. 23–28.

16. Бевз С. І. Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2019. № 136. С. 113–123.

17. Бевз С. І. Правосвідомість у правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 64–68.

18. Бевз С. І. Принципи державного управління в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 57. Т. 2. С. 7–10.

19. Бевз С. І. Поняття та система принципів адміністративно-

правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108–111.

20. Bevz S. On the issue of regulatory framework for state governance and management of economic activities in Ukraine. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 16–27.

21. Бевз С. І. Акти реалізації адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Правова позиція*. 2019. Вип. 2 (23). С. 35–42.

22. Bevz S. General characteristics of regulatory framework for state management of economic activities. *Evropský politický a právní diskurz*. 2019. Svazek 1. 3 vydání. S. 68–73.

23. Бевз С. І. До питання адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Право і державне управління*. 2019. № 1. С. 31–36.

24. Бевз С. І. Поняття та особливості адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Держава і право*. 2019. № 83. С. 149–160.

25. Бевз С. І. Суб'єкти владних повноважень у сфері господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1. Vol. 4. С. 18–23.

26. Бевз С. І. Суб'єкти делегованих повноважень у сфері господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. Vol.1. С.7-11.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

27. Юшина С. І. Законодавче забезпечення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні* : матеріали наук.-практ. конф. (29 квітня – 1 травня 2010 р.). Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. С. 36–38.

28. Юшина С. І. Окремі питання реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. *Сучасні проблеми правової системи України* : зб. матеріалів Міжнародної наук.-практ. конф. (28 жовтня 2010 р., м. Київ). Вип. 2. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. С. 252–253.

29. Бевз С. І. Питання кодифікації законодавчого забезпечення державного регулювання господарської діяльності. *Актуальні питання кодифікації законодавства України* / за заг. ред. В. О. Зайчука (17 жовтня 2012 р.). Вип. 4. Київ : 2012. С. 89–91.

30. Бевз С. І. Поняття «державне регулювання господарської діяльності» в законодавстві України: окремі аспекти. *Законодавство України: проблеми та перспективи* : зб. наук. пр. Всеукр. наук.-практ. конф. (2 квітня 2013 р.). Київ : Видавництво Ліра-К. 2013. С. 91–92.

31. Бевз С. И. Вопрос государственного регулирования хозяйственной деятельности в юридической науке Украины. *Новите предизвикателства пред правото* : сборник с доклади Научна конференция, проведена в рамките на Лятната научна сесия на Юридическия факултет във Варненския свободен университет «Черноризец Храбър» (21–22 юни 2013, г. Варна). 2014. С. 59–62.

32. Бевз С. І. Реалізація публічних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності. *Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки* : зб. матеріалів круглого столу (8 листопада 2013 р., м. Київ) Київ : НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2013. С. 7–9.

33. Бевз С. І. Державне регулювання господарської діяльності та децентралізація влади в Україні: окремі питання. *Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів* : зб. наук. праць круглого столу. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ. ун-т права НАН України, 2015. С. 105–111.

34. Бевз С. І. Деретуляція господарської діяльності та її державне регулювання. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах*

демократизації Української держави : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (25–26 травня 2016 р., м. Київ). С. 151–153.

35. Бевз С. І. Інформаційна безпека в контексті дерегуляції господарської діяльності в Україні. *Запобігання новим викликам та загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти* : матеріали наук.-практ. конф. (6 жовтня 2016 р., м. Київ). Київ : НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського», Вид-во «Політехніка», 2016. С. 177–183.

36. Бевз С. І. Господарська діяльність як об'єкт державного управління. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (18–19 травня 2017 р., м. Київ). Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2017. С. 78–79.

37. Бевз С. І. Електронне урядування як форма організації державного управління господарською діяльністю. *Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (23–24 листопада 2017 р., м. Київ). Київ : ТОВ НВП «Інтесервіс». С. 211–212.

38. Бевз С. І. Державне управління господарською діяльністю в науці господарського права та законодавстві України. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (9 березня 2018 р., м. Одеса). Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 74–77.

39. Бевз С. І. Людиноцентризм в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів* : матеріали Всеукраїнського круглого столу (01 листопада 2019 р., м. Київ). Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 66–69.

40. Бевз С. І. Цифрова економіка та правове забезпечення інформаційної безпеки. *Сучасні проблеми управління: управління в умовах*

цифрових трансформацій : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф.
(21 листопада 2019 р., м. Київ). Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во
«Політехніка», 2019. С.189-191.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	
1.1. Методологія та стан розробки адміністративно-правового дослідження державного управління у сфері господарської діяльності	20
1.2. Сфера господарської діяльності як об'єкт державного управління	40
1.3. Генеза нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності	61
1.4. Сутнісно-правова характеристика поняття «державне управління у сфері господарської діяльності»	87
1.5. Принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності	125
Висновки до розділу 1	152
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	
2.1. Сутність та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності	156
2.2. Адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини у сфері господарської діяльності	169
2.3. Акти реалізації та тлумачення адміністративно-правових норм у сфері господарської діяльності	193
2.4. Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності	225
Висновки до розділу 2	236

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

3.1. Суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності	241
3.2. Органи виконавчої влади у сфері господарської діяльності	255
3.3. Інші суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності	279
Висновки до розділу 3	301

РОЗДІЛ 4. ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

4.1. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в умовах цифровізації	304
4.2. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності	316
Висновки до розділу 4	328
ВИСНОВКИ	330
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	342
ДОДАТКИ	406

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

СОТ – Світова організація торгівлі

ЄС - Європейський Союз

Угода про асоціацію з ЄС - Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод - Конвенція

НКЦПФР – Національна комісія цінних паперів та фондового ринку

Мінекономіки – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

НБУ – Національний банк України

КМ України – Кабінет Міністрів України

ЄСПЛ-Європейський суд з прав людини

ВП ВС – Велика палата Верховного Суду

ВС – Верховний Суд

ГК України – Господарський кодекс України

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

ГПК – Господарський процесуальний кодекс України

Особи, які представляють інтереси держави на загальних зборах та в наглядових радах господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави в яких здійснюють уповноважені органи управління, та в наглядових радах державних унітарних підприємств - представники держави

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Перебудова економіки на ринкових засадах, впровадження адміністративної реформи, державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності змінили підходи до розуміння державного впливу на сферу господарської діяльності. Реалізація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС), Стратегії сталого розвитку «Україна -2020» передбачили дерегуляцію підприємництва та ряд реформ у сфері господарської діяльності. Державне управління в контексті дерегуляції взагалі заперечувалося стосовно цієї сфери, оскільки тлумачилося як втручання в господарську діяльність. Ринкова економіка, впровадження лібералізації умов зайняття підприємництвом в Україні на перший погляд виключають державне управління в сфері господарської діяльності. Утім реалізація виконавчої влади у будь-якій сфері суспільних відносин опосередковується насамперед здійсненням державного управління, в процесі якого виконуються функції держави. Такий зв'язок державного управління з функціями держави породжує питання про їх виконання у зазначеній сфері. Необхідність реалізації функцій держави у сфері господарської діяльності не викликає сумнівів, тож і державне управління, завдяки якому вони здійснюються, потребує належного правового регулювання.

Побудова ефективної системи державного управління є передумовою європейської інтеграції та конкурентоспроможності нашої держави. Зміни в політичному житті, реалізація євроінтеграційної політики Української держави призвели до створення нових умов, в яких функціонують суб'єкти господарювання. Ці умови передусім пов'язані із прагненням держави поліпшити показники у світових рейтингах, виконати вимоги міжнародної спільноти. Впровадження концептуальних засад реформування державного

управління згідно зі Стратегією реформування державного управління на період до 2021 року супроводжується інноваціями у кожній сфері суспільних відносин. Трансформація системи державного управління зумовлює пошук оптимальної моделі взаємодії держави із суб'єктами господарювання. Адміністративно-правова доктрина на сучасному етапі розвитку Української держави спрямовує діяльність органів виконавчої влади на ефективну взаємодію з особами приватного права, що надзвичайно актуалізується у сфері господарської діяльності. Ключовим фактором, що зумовлює необхідність такої взаємодії, є забезпечення конституційно гарантованого права на підприємницьку діяльність.

Зайняття господарською діяльністю передбачає взаємодію суб'єктів господарювання та осіб, які мають намір здійснювати господарську діяльність, із суб'єктами владних повноважень з різним правовим статусом та обсягом повноважень, що зумовлює визначення механізмів такої взаємодії. Ці механізми зазнають суттєвих трансформацій в контексті впровадження електронного урядування, розвитку цифрової економіки та інформаційного суспільства. Врегулювання потребують також відносини уповноважених органів із суб'єктами господарювання державного сектору економіки, в яких органи державної влади реалізують організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності, що полягає в управлінні об'єктами державної власності. Оскільки таке управління здійснює держава, можна вжити термін «державне управління», який матиме інше змістовне наповнення. Впорядкувати таку ситуацію зможе наявність науково обґрунтованих засад правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, для здійснення якого насамперед потрібно дослідити сутність самого поняття «державне управління у сфері господарської діяльності», визначити коло правовідносин, в яких реалізується таке управління у зазначеній сфері, та саму сферу господарської діяльності як об'єкт державного управління; з'ясувати принципи, напрями та охарактеризувати механізм адміністративно-правового регулювання

державного управління у сфері господарської діяльності; визначити суб'єктів, які здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності.

Питання правового регулювання господарської діяльності постійно перебуває у полі уваги науковців. За часів існування України як незалежної держави проблеми державного управління у сфері господарської діяльності отримували відображення у контексті досліджень державного управління економікою, адміністративно-правового регулювання підприємницької діяльності, реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, окремих інститутів адміністративного права (адміністративних послуг, адміністративної відповідальності та ін.), зокрема, у працях Баклана О., Кравцової Т., Крикуна В., Нагребельного В., Омельченка А., Петрова Є., Познякова С., Рябченко О., Саніахметової Н. Утім, політичні та економічні процеси, які відбуваються в Україні та світі, зумовлюють необхідність подальшого комплексного дослідження проблем адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Враховуючи, що дослідження зазначених проблем має бути засновано на категоріально-понятійному апараті, розробленому науковцями, які працювали над питаннями правового регулювання державного управління загалом, теоретичною основою дисертації стали також праці вітчизняних правознавців з питань адміністративного права, теорії держави і права та інших юридичних наук, які стосуються предмета дослідження: Авер'янова В., Андрійко О., Армаш Н., Бевзенка В., Битяка Ю., Білої В., Бородіна І., Ващенко Ю., Віхрова О., Галунька В., Головатого С., Голосніченка І., Дніпрова О., Задихайла Д., Знаменського Г., Калюжного Р., Коваленко Н., Колодія А., Коломоець Т., Колпакова В., Кравчука О., Крупчана О., Кузьменко О., Мамутова В., Мельника Р., Оніщенко Н., Пархоменко Н., Петкова С., Подцерковного О., Радишевської О., Сопілко І., Тарахонич Т., Харитонової О., Юринець Ю. та інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано у межах науково-дослідної теми кафедри господарського та адміністративного права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави та інтенсифікації застосування інноваційних технологій в економічній сфері» (номер державної реєстрації 0110U006186). Тема дисертації відповідає Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затвердженого постановою КМ України від 7 вересня 2011 року № 942 (фундаментальні дослідження з актуальних проблем суспільних та гуманітарних наук); Пріоритетним напрямом розвитку правової науки на 2016–2020 роки, схваленим постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 серпня 2016 року. Дослідження виконано відповідно до основних положень Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року в редакції, затвердженій розпорядженням КМ України від 18 грудня 2018 року № 1102-р; Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та плану заходів щодо її реалізації, затверджених розпорядженням КМ України від 17 січня 2018 року № 67-р; Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням КМ України від 20 вересня 2017 року № 649-р; Указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», Указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020"».

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є розробка науково обґрунтованих концептуальних засад адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Для досягнення наведеної мети у роботі було поставлено такі *завдання*:

- окреслити методологічне забезпечення адміністративно-правового дослідження та з'ясувати стан наукової розробленості проблеми адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні;
- визначити сферу господарської діяльності як об'єкт державного управління та відносини, в яких реалізується державне управління у цій сфері;
- проаналізувати становлення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності;
- дослідити визначення понять «державне регулювання» та «державне управління» у сфері господарської діяльності та окреслити особливості державного управління у сфері господарської діяльності;
- з'ясувати принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності;
- розглянути механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності;
- здійснити характеристику адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності;
- охарактеризувати акти реалізації та акти тлумачення адміністративно-правових норм у сфері господарської діяльності;
- установити адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності;
- дослідити суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності;
- визначити органи виконавчої влади у сфері господарської діяльності;

- з'ясувати суб'єктів, уповноважених законодавством на здійснення державного управління у сфері господарської діяльності, крім органів виконавчої влади;
- розглянути адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в умовах цифровізації;
- сформулювати пропозиції та рекомендації для удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система наукових підходів, принципів і загально- та спеціальнонаукових методів наукового пізнання явищ правової дійсності, комплексне застосування яких забезпечило вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження. Враховуючи те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, в основі методології дослідження лежить антропологічний підхід. У дисертації застосовано такі загальнологічні методи наукового пізнання як аналіз, синтез, індукція, дедукція, узагальнення, формалізація, аналогія; загальнотеоретичні методи – сходження від абстрактного до конкретного, аксіоматичний, історичний та інші методи. Так, діалектичний метод пізнання явищ і процесів, що відбуваються у сфері господарської діяльності, дав змогу визначити сферу господарської діяльності як об'єкт державного управління, сформулювати мету адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності (підрозділи 1.2, 1.4). За допомогою історичного методу визначено генезу нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності,

розглянуто наукові погляди на поняття «державне регулювання» та «державне управління» (підрозділи 1.3, 1.4). Системно-структурний підхід застосовано для визначення елементів механізму адміністративно-правового регулювання досліджуваного явища, напрямів його здійснення, організаційного забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, принципів адміністративно-правового регулювання об'єкта дослідження (підрозділи 1.5, 2.1 - 2.5, 3.1 – 3.3). За допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного та формально-логічного методу охарактеризовано адміністративно-правові норми та відносини у сфері господарської діяльності, а також акти реалізації і тлумачення таких норм (підрозділи 2.2, 2.3). Метод моделювання у комплексі з методом формалізації дав можливість визначити адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності та їх види (підрозділ 2.4). Функціональний підхід застосовано для з'ясування сутності державного управління у сфері господарської діяльності (підрозділ 1.4), визначення суб'єктів владних повноважень у цій сфері (підрозділи 3.2, 3.3). За допомогою аксіоматичного методу запропоновано розуміння суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності (підрозділ 3.3). Методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, формальної логіки застосовувалися протягом усього дослідження для формулювання понятійного апарату та розробки пропозицій з удосконалення чинного нормативно-правового забезпечення.

Нормативною основою дисертації є Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти Української держави.

Емпіричну основу дослідження становлять рішення Верховного Суду та Верховного Суду України, Великої Палати Верховного Суду, Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини, аналітичні довідки окремих органів державної влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, присвячених вирішенню наукової та

практичної проблеми подальшого розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– запропоновано Концепцію розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, яка заснована на функціонально-системному підході до змістовної сутності державного управління в умовах ринкової економіки; уточнює термінологічний апарат у відповідній сфері; конкретизує мету та шляхи вирішення наявних у цій сфері проблем; визначає необхідність внесення змін до окремих актів законодавства України;

– здійснено періодизацію нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності шляхом виокремлення 4 етапів розвитку: 1) 1990–1996 рр. – становлення нормативно-правового забезпечення; 2) 1996–2003 рр. – формування нормативно-правового забезпечення відповідно до положень прийнятої Конституції України; 3) 2004–2014 рр. – удосконалення нормативно-правового забезпечення в умовах дії кодифікованого акта – Господарського кодексу України та Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 4) 2015 – теперішній час – подальше вдосконалення нормативно-правового забезпечення в умовах співробітництва з Європейським Союзом, виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;

– сформульовано авторську дефініцію поняття «сфера господарської діяльності» як об'єкта державного управління, котру запропоновано визначати як сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються з приводу: 1) здійснення діяльності суб'єктами

господарювання, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, 2) управління об'єктами державної власності;

– запропоновано основні напрями вдосконалення і встановлення меж адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності: 1) забезпечення реалізації визначених у Конституції України прав і свобод людини та громадянина, в тому числі у сфері господарської діяльності; 2) забезпечення реалізації державної економічної політики та державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; 3) забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності;

– доведено, що спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності засновані на: економічній політиці; державній регуляторній політиці, політиці з питань інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності та охоплюють принцип системності та принцип мінімізації ризику помилки дії/бездіяльності уповноваженого суб'єкта управління;

– розмежовано адміністративно-правові та організаційно-господарські відносини у процесі державного управління у сфері господарської діяльності залежно від: правосуб'єктності, яку реалізує уповноважений суб'єкт, та об'єкта правовідносин, в яких ця правосуб'єктність має прояв;

– визначено адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності залежно від об'єктів державного управління у відповідній сфері: 1) адміністративно-правовий режим господарської діяльності (сукупність установлених правил, що передбачають реалізацію суб'єктами владних повноважень адміністративно-правових засобів, опосередкованих застосуванням публічно-правових і приватноправових інструментів до суб'єктів господарювання для досягнення мети державного управління в цій сфері); 2) адміністративно-правовий режим об'єктів державної власності у господарській діяльності (сукупність установлених для суб'єктів владних

повноважень, за якими закріплені об'єкти державної власності, правил управлінської діяльності, спрямованих на ефективну реалізацію прав власника таких об'єктів);

– обґрунтовано, що контракт, який укладається між органом виконавчої влади, що здійснює управління об'єктами державної власності, та керівником суб'єкта господарювання державного сектора економіки має комплексний характер і містить ознаки адміністративного договору, а саме: 1) предметом є управління об'єктом державної власності, ефективне використання і збереження закріпленого за підприємством державного майна; 2) один із суб'єктів - уповноважений державою на управління об'єктами державної власності; 3) метою є досягнення показників, визначених уповноваженим органом управління.

– запропоновано запровадити тестування особистих і моральних якостей претендентів на посаду керівника суб'єкта господарювання державного сектора економіки.

Удосконалено:

– поняття державного управління у сфері господарської діяльності як організаційно-владної діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованої на виконання економічної та регуляторної функцій держави, забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності шляхом реалізації функцій державного управління у зазначеній сфері з метою встановлення правового порядку у сфері господарювання;

– трактування антропологічного підходу, який в адміністративно-правовому дослідженні державного управління у сфері господарської діяльності має передбачати баланс між свободою підприємницької діяльності та забезпеченням безпеки людини;

– розуміння забезпечення балансу публічних і приватних інтересів у сфері господарської діяльності як необхідності узгодження таких інтересів у діяльності двох суб'єктів: суб'єкта владних повноважень і суб'єкта приватного права (суб'єкта господарювання);

– визначення бездіяльності суб'єкта владних повноважень у сфері господарської діяльності як акту реалізації адміністративно-правових норм за наявності законодавчо визначених підстав для застосування принципу мовчазної згоди;

– підходи до вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності в частині визначення пріоритетності дотримання принципів державної регуляторної політики.

Набули подальшого розвитку:

– характеристики адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності;

– підходи до характеристики інтерпретаційних актів у сфері господарської діяльності в частині пропозиції віднести акти тлумачення Антимонопольного комітету України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку до числа регуляторних актів;

– положення стосовно впливу правосвідомості керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки на реалізацію делегованих їм повноважень, що зумовлює підвищені вимоги до морально-особистих якостей претендентів на таку посаду;

– пропозиції з оптимізації системи органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності;

– положення стосовно визначення суб'єктів делегованих повноважень, які у сфері господарської діяльності представлені місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, саморегульованими організаціями, керівниками суб'єктів господарювання державного сектору економіки, представниками держави в органах управління господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави в яких здійснюють уповноважені органи управління;

– положення стосовно правового режиму державних реєстрів та інформаційних ресурсів у частині їх визначення як об'єктів державної власності;

– підходи до інкорпорації нормативно-правового забезпечення у сфері господарської діяльності в частині визначення таких критеріїв: загальні засади державного управління у сфері господарської діяльності, адміністративні послуги у сфері господарської діяльності, адміністративні процедури у сфері господарської діяльності, адміністративна відповідальність учасників відносин у сфері господарської діяльності.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що на основі проведеного дослідження сформульовано розуміння державного управління у сфері господарської діяльності та механізму його адміністративно-правового регулювання; визначено окремі недоліки та розроблено пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання такого управління. Отримані результати дисертації становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані, зокрема:

– у *науково-дослідній сфері* – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики;

– у *нормотворчій діяльності* – для вдосконалення законодавства, що регулює державне управління у сфері господарської діяльності. Висновки, пропозиції та рекомендації, наведені у дисертації, можуть бути використані для уточнення чинних і перспективних законодавчих актів, зокрема Департаментом публічного права Міністерства юстиції України (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 03.03.2020 № 10390/4548-26-20/7.3.4); при підготовці відповідних проєктів нормативно-правових актів, зокрема Фондом державного майна України (лист Фонду державного майна України від 30.04.2020 № 10-51-1326 «Щодо пропозицій внесення змін до законодавства»);

– в освітньому процесі – для розробки робочих навчальних програм, проведення лекцій та практичних занять із навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Теоретичні проблеми адміністративного права», «Адміністративне процесуальне право», а також для підготовки підручників і навчальних посібників із відповідних дисциплін (акт про впровадження результатів дисертації в освітній процес Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» від 19.02.2020).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною завершеною науковою працею. Наукова новизна, висновки та рекомендації сформульовані автором самостійно на підставі теоретичної, нормативної та емпіричної основи дослідження, обґрунтовані результатами власних досліджень і міркувань.

При використанні наукових праць інших вчених, нормативно-правових актів, емпіричної бази дослідження на них зроблено відповідні посилання.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації обговорено на спільному науковому семінарі кафедри господарського та адміністративного права, кафедри інформаційного права і права інтелектуальної власності, кафедри публічного права факультету соціології і права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» 21 лютого 2020 року. Окремі положення дисертації здобувачка доповідала на Науково-практичній конференції «Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні» (29 квітня – 1 травня 2010 року, м. Рівне); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (28 жовтня 2010 року, м. Київ); Круглому столі «Актуальні питання кодифікації законодавства України» (17 жовтня 2012 року, м. Київ); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Законодавство України: проблеми та перспективи» (2 квітня 2013 року, м. Київ); Научной конференції, проведеної в рамках Лятната научна сесия на

Юридическия факултет във Варненския свободен университет «Черноризец Храбър» (21–22 юни 2013, Варна); Круглому столі «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки» (8 листопада 2013 року, м. Київ); Круглому столі «Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів» (26 травня 2015 року, м. Київ); VI Міжнародній науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (25–26 травня 2016 року, м. Київ); Науково-практичній конференції «Запобігання новим викликам та загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти» (6 жовтня 2016 року, м. Київ); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (18–19 травня 2017 року, м. Київ); IX Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку» (23–24 листопада 2017 року, м. Київ); Міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку» (9 березня 2018 року, м. Одеса); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми управління: управління в умовах цифрових трансформацій» (21 листопада 2019 року, м. Київ); Всеукраїнському круглому столі «Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів» (1 листопада 2019 року, м. Київ).

Публікації. Основні положення та результати дослідження викладено в 1 одноосібній монографії, 1 розділі в колективній монографії, 24 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, із них 4 статті – у зарубіжних наукових виданнях, а також у 14 тезах доповідей на науково-практичних конференціях і круглих столах.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які містять 14 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 425 сторінок, у тому

числі основного тексту – 336 сторінок. Список використаних джерел налічує 577 найменувань та викладений на 64 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Методологія та стан розробки адміністративно-правового дослідження державного управління у сфері господарської діяльності

У процесі пізнання, який є основою для розробки концептуальних засад теорії адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, центральне місце належить методології дослідження. Так, методологія відтворює науковий підхід до вивчення предмета дослідження і відображає результат наукової розвідки, отриманий за допомогою сукупності засобів, прийомів і методів пізнання [1, с.32]. Методологією юридичної науки вважають «систему підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх застосування» для вивчення державно-правових явищ [2, с.618]; методологія відтворює науковий підхід до вивчення предмета дослідження і відображає результат наукової розвідки, отриманий за допомогою сукупності засобів, прийомів і методів пізнання [1, с.32]; є галуззю знань про способи організації і побудови аналітичної, науково-теоретичної та практичної діяльності людини [3, с.32].

Поняття «методологія» в юридичних науках зазвичай характеризується як одне із найбільш складних, багатозначних і зрештою незрозумілих [4, с.12]. Така ситуація, на думку вченого, спричинена постановкою питання про необхідність вивчення наукових методів як складноорганізованої системи, яка взаємодіє з усіма іншими компонентами теоретичного знання, значного розширення предметного поля методологічної проблематики на сучасному етапі розвитку науки. При цьому, як зазначає Керімов Д., методологія – явище інтегральне, що об'єднує декілька компонентів: світорозуміння і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони і категорії, загально- і конкретнонаукові методи. Тому методологію не можна

зводити до одного із зазначених компонентів, зокрема методу чи до вчення про методи, оскільки за її межами залишаються інші компоненти [5, с.46]. Зокрема, уявлення про такі «інші» компоненти наводить у наданій нею дефініції Скакун О. Ф., яка визначає методологію як «систему певних теоретичних принципів, логічних прийомів, конкретних засобів дослідження предмета науки. Теоретичні принципи – історизм, єдність логічного та історичного. Логічні прийоми – дедуктивний та індуктивний умовивід, аналіз і синтез, порівняння, узагальнення. Конкретні засоби дослідження – інструменти пізнання, що застосовуються для встановлення знання про досліджуваний предмет» [6, с.13]. Отже, можемо зробити висновок, що методологія дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зумовлена предметом науки, в межах якої здійснюється дослідження, а тому безумовно потребує методів, якими послуговується ця наука.

Рабінович П. М. зазначає, що після розпаду СРСР постала необхідність приведення науки у відповідність із соціальними реаліями, що потребує передусім її методологічного переозброєння. «Демонополізація, тобто «роздержавлення», методології, безперечно, плідний процес, який збагачує, демократизує пошуки істини, вивільняє та стимулює дослідницьку енергію, дає змогу повніше і всебічніше досягнути предмет цієї науки – специфічні державно-правові закономірності» [2, с.618]. На сучасному етапі розвитку юридичної науки результатом «демонополізації» методології є два підходи у дослідженнях: пристосування поглядів, сформованих за радянських часів, до умов сьогодення або перенесення позицій європейських вчених у вітчизняну правову доктрину. Така ситуація характерна і для досліджень адміністративно-правового спрямування, що має наслідком відсутність єдиної методологічної концептуальної основи для розбудови адміністративно-правової доктрини.

Як наголошує Омельченко А. В. [7, с.12], у методологічному оцінюванні ролі адміністративного права у функціонуванні державного

управління вихідним положенням є те, що управління в демократичному суспільстві об'єктивно перебуває в органічній єдності із правом у цілому, з усією системою його галузей. Недооцінка активної регулюючої ролі права в управлінській діяльності не тільки знижує її ефективність, а й призводить до дезорганізації, безвідповідальності державного апарату, до кризи управління і всієї соціальної системи, що стало особливо очевидним у перші роки перехідного періоду, на стартовому етапі трансформаційного процесу, коли вважали, що впровадження і розвиток ринкових відносин – сфера лише саморегуляційних систем, що виключають державний вплив [8, с.247].

При цьому методологічно необхідно виходити із того, що «наука адміністративного права – це галузева юридична наука, предметом дослідження якої є комплекс організаційно-правових проблем,» пов'язаних зі здійсненням державою повноважень виконавчої влади та завдань і функцій державного управління. «Виконавча влада і державне управління є своєрідними сторонами – умовно кажучи «статикою» і «динамікою» – єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави» [9, с.37]. При цьому варто мати на увазі, що жодна юридична наука не має властивих лише їй методів наукового пізнання. Так само і методологія науки адміністративного права вирізняється традиційністю. До числа її методів належать такі загальні та спеціально-юридичні методи пізнання як історичний, формально-логічний, соціологічний, статистичний, порівняльно-правовий та деякі інші [10, с.26].

Дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має здійснюватися насамперед із застосуванням діалектичного методу та методів формальної логіки, які є основою юридичної науки.

Метод діалектики передбачає пізнання явищ дійсності у їх взаємозв'язку та розвитку. Важливим завданням діалектичної методології є розробка загального способу діяльності, розвиток таких категоріальних форм, які були би максимально адекватні загальним законам існування самої

об'єктивної дійсності. Однак кожна така форма не є віддзеркаленням дійсності, і вона не перетворюється автоматично на методологічний принцип [11, с.217]. Реформування державного управління, дерегуляція сфери господарської діяльності, що наразі відбуваються в Україні, зумовлюють необхідність усвідомлення місця та ролі державного управління у сфері господарської діяльності в цілому та його функцій як окремих складових. Закон єдності і боротьби протилежностей отримує відображення у поєднанні та протистоянні публічних і приватних інтересів у процесі державного управління у сфері господарської діяльності. Правовідносини, які виникають під час державного управління господарською діяльністю, передбачають також відносини суб'єктів владних повноважень з особами приватного права, що виникають, змінюються та припиняються в умовах боротьби протиріч, правове регулювання яких ґрунтується на запереченні заперечень, коли скасовуються підходи, що були актуальними за радянської доби.

Традиційно виокремлюють такі найважливіші принципи діалектичного методу: об'єктивність, усебічність, конкретність, принцип протиріччя, історизм. Часто саме ці принципи прирівнюються до фундаментальних критеріїв наукового дослідження як такого, в тому числі з юридичної проблематики [12, с.761]. При цьому історизм як діалектичний принцип передбачає такі вимоги: вивчення теперішнього, сучасного стану предмета дослідження; розгляд генезису, виникнення останнього і «основних етапів його історичного руху; передбачення майбутнього, прогнозування тенденцій подальшого розвитку предмета» [11, с.218]. Фактично принцип історизму є основою історичного методу та породжує сумніви щодо його відмежування як самостійного методу. Не маючи на меті з'ясувати доцільність виокремлення методів юридичних досліджень, в межах цієї роботи принцип історизму та історичний метод за змістом сприйматимемо як синоніми. Застосування історичного методу для дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності дасть змогу максимально врахувати досвід та спадковість в

сучасному розумінні проблеми, з'ясувати її стан та не допустити помилок минулого у правовому регулюванні. Реалізація історичного підходу передбачає дослідження генезису та розвитку проблеми в теоретичному і практичному аспектах [13, с.6]. Утім, мета здійснення комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює застосування також інших методологічних принципів та прийомів.

Суть формально-юридичного методу полягає у використанні арсеналу засобів та правил формальної логіки: аналіз та синтез, абстрагування, порівняння та узагальнення, індукція та дедукція. Їх застосування у сфері права до певних об'єктів наукового пізнання дає змогу розробити та зафіксувати нові визначення понять, їх обґрунтування, з'ясувати ознаки предмета та об'єкта дослідження, зв'язок між суб'єктами та об'єктами державного управління у сфері господарської діяльності, відмежувати державне управління у сфері господарської діяльності від інших правовідносин.

Аналіз дасть можливість визначити складові нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, елементи механізму його адміністративно-правового регулювання, синтез – надати загальну характеристику відповідному нормативно-правовому забезпеченню, сполучити елементи механізму в єдине ціле, єдиний процес, спрямований на досягнення певної мети. Синтез передбачає застосування належного наукового інструментарію, що залежить від результатів аналізу конкретної правової проблеми.

Порівняння допоможе виявити особливості державного управління у сфері господарської діяльності у площині адміністративного права, спільні та відмінні риси порівняно з іншими правовими поняттями, в тому числі суміжними. Тихомиров Ю. О. звертає увагу на необхідність урахування критеріїв порівняння та оцінки при його застосуванні. До таких критеріїв вчений відносить: а) суб'єкта, уповноваженого діяти; б) обсяг і характер

правил поведінки; в) забезпечення норм санкціями, стимулами тощо; г) зв'язок з іншими нормами; г) положення актів у системі галузевого чи загального законодавства; д) умови та час прийняття; е) ефективність, тобто відношення громадян та органів, і ступінь реалізації [14, с.58]. При цьому наголошено, що для різних об'єктів порівняння необхідно застосовувати відповідні критерії у певній пропорції. Деякими з них, на наш погляд, можна скористатися для дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Варто також звернути увагу, що за сучасних умов розвитку міждисциплінарних досліджень та поглиблення зв'язку між юридичними науками різних галузей актуальним є застосування методів комплексних міждисциплінарних досліджень, що характерно і для дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Проблеми розбудови нової системи державного управління, необхідність якої пов'язана із комплексною перебудовою усталеної в нашій державі управлінської системи і розвитком нових важливих інститутів, виходять за вузькі галузеві межі тієї чи іншої юридичної науки і перетворюються сьогодні на актуальний предмет дослідження юридичної і політичної наук та науки державного управління [15, с.11-12], що свідчить про міжгалузевий характер державного управління. Сфера господарської діяльності як об'єкт державного управління має міжгалузевий та комплексний характер. Утім, визначаючи важливість міждисциплінарного підходу для дослідження адміністративно-правових проблем, зарубіжні науковці, як вказує Ващенко Ю.В., одночасно акцентують домінантне значення адміністративно-правової науки [16, с.11].

Поряд з методами наукового пізнання важливе місце в методології наукового дослідження відведено методологічним підходам. Методологічний підхід є формою органічного поєднання світоглядно-філософського спрямування з методичним інструментарієм, який застосовується у визначеній області дослідження [17,с.7]. За такого розуміння зміст підходу

не вичерпується простою сукупністю методів (методики), а також охоплює компоненти найбільш загального порядку, належні до основ юридичної науки [4, с.13]. Концепцію основ науки запропонував відомий філософ Степін В. С., який виокремив три складові: 1) наукова картина світу; 2) ідеали і норми наукового пізнання; 3) філософські основи науки [18, с.244]. На думку вчених (Сирих В. М. [19, с.28-33], Кельман М. С. [20, с.155]), ці положення цілком можуть бути застосовані до юридичної науки.

Отже, дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в науці адміністративного права має здійснюватися із застосуванням певних методів, зважаючи на світоглядні погляди, ідеали та норми наукового пізнання доктрини адміністративного права і філософські основи науки адміністративного права.

Світоглядний аспект юридичної науки зумовлюють наукові дефініції, які надають можливість глибше зрозуміти різноманітні сторони об'єктів, процесів та явища правової дійсності [21, с.11]. Ми поділяємо точку зору Оніщенко Н. М., яка як доктринальні дефініції розуміє «сформульовані вченими-юристами теоретичні судження, що розкривають зміст, обсяг будь-яких понять та юридичних явищ (процесів, станів), становлять складову наукової правосвідомості, виражаються зовні текстуально, не є обов'язковими для суб'єктів права і виступають як науково обґрунтовані орієнтири та аргументи у теоретичній діяльності та правотворчій, правореалізаційній, інтерпретаційній та правосистематизуючій практиці» [22, с.82]. Тож формулювання певних визначень на підставі аналізу існуючих дефініцій в цьому дослідженні відбуватиметься з врахуванням світоглядних поглядів науковців.

Формування концептуальних положень в межах певної галузі юридичної науки має ґрунтуватися на застосуванні єдиних методологічних підходів, методології дослідження, заснованій на прийнятних для певної галузі принципах.

Останнім часом у науковій літературі досить часто наводять принцип людиноцентризму, відповідно до якого держава повинна «служити» інтересам громадян, тобто діяти в ім'я і заради приватних осіб шляхом усебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері [23, с.10]. Фактично цей принцип переплітається із принципом антропологізму, який полягає у відстоюванні підходу, згідно з яким права людини наповнюють змістом і сенсом правову систему як таку [24, с.69].

Здійснюючи дослідження певних юридичних явищ, насамперед необхідно визначити вихідні засади правового регулювання такого явища. Найвищим джерелом правового регулювання є Конституція України [25], за змістом ст. 3 якої: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх 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». Тож, здійснюючи будь-яку діяльність, в тому числі державне управління, держава має керуватися викладеними в Конституції [25] положеннями незалежно від сфери здійснення такого управління. Тому наведені положення Конституції України [25] необхідно розглядати як вихідний принцип методології дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності [26, с.68].

Розробка пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення досліджуваного правового регулювання має передусім ґрунтуватися на концепції людиноцентризму [26, с. 69], яка, як стверджує Мельник Р. С., «повинна перетворитися на спосіб життя українського народу і безальтернативний принцип функціонування влади. У зв'язку із цим пріоритетним завданням вітчизняної науки адміністративного права варто визнати вивчення змісту кожного з прав (свобод) людини і громадянина, а також процедур їх реалізації у сфері публічного управління, що, своєю

чергою, дасть змогу наповнити адміністративне право новими нормами та інститутами» [27, с.9].

Реалізація концепції людиноцентризму фактично надає пріоритет антропологічному (персональному) методологічному підходу, що, як слушно зазначає Тарахонич Т. І., сприяє з'ясуванню змісту правового регулювання з огляду на необхідність закріплення у праві прав та свобод людини, її інтересів та потреб. Зазначена концепція «повинна стати основним системоутворюючим елементом суспільства як певної цілісності та його окремих структурних елементів» [28, с.17].

Проте не варто забувати, що сучасна держава повинна віднайти баланс між правами, свободами людини та забезпеченням її безпеки, виконувати свої функції, не порушуючи зазначених прав і свобод, тобто шукаючи компроміс між публічними та приватними інтересами. Тому застосування виключно антропологічного підходу не дасть можливості комплексно дослідити адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, а визначення людиноцентризму єдиним методологічним принципом звужить розуміння такого регулювання [26, с.69].

Зміст сучасного типу методологічного аналізу переважно визначено двома новими методологічними парадигмами – системним підходом, запропонованим творцем теорії систем Л. фон Берталанфі та російським вченим і філософом Богдановим А. А., і синергетикою, яка поєднує системно-інформаційний, структуралістський підходи із принципами самоорганізації [29, с.92].

Термін «системний підхід» охоплює групу методів, за допомогою яких реальний об'єкт описують як сукупність взаємодіючих компонентів. «Ці методи розвиваються в межах окремих наукових дисциплін, міждисциплінарних синтезів і загальнонаукових концепцій» [29, с.157]. Як наголошує Анпілогов О. В., системний підхід як засада відтворення характеру пізнання системного об'єкта у динаміці його трансформацій об'єктивно необхідний для дослідження складних типів систем, зокрема тих,

що пов'язані з тенденціями суспільного розвитку, перетвореннями у політиці та управлінні державними справами [30, с.53], якою і є державне управління у сфері господарської діяльності. Системний метод дає змогу встановити та виокремити взаємодію, структуру і порядок зв'язків досліджуваних правових явищ [31, с.13], що передбачає дослідження державного управління у сфері господарської діяльності як певної системи з внутрисистемними зв'язками, яка діє для досягнення певної мети, застосовуючи відповідні засоби. При цьому враховуються також чинники впливу на таку систему, її структура та мета функціонування. Утім, як слушно зазначає Сопілко І.М., «реальний розвиток системного підходу не призвів до його концептуалізації і уконституювання у вигляді жорстко окресленого наукового напрямку, із строго певною системою понять, процедур і методів дослідження. У свою чергу, це спричинило неможливість його операціоналізації в галузевих дослідженнях» [32, с.135].

У публікаціях із проблем методології вітчизняної правової науки запропоновано застосовувати системно-інформаційний підхід, у межах якого поєднуються елементи речово-матеріальної моделі світу, що характеризує діалектика та інформаційно-комунікативна модель світу, на якій ґрунтується синергетика. Синергетична методологія є продовженням системного підходу та зорієнтована на динамічність, процесуальність, інтегрованість [33, с.37].

Синергетика (від грецьк. – префікс зі значенням сумісності та «діяльність»), «або теорія складних систем, міждисциплінарний напрям науки, що вивчає загальні закономірності явищ і процесів у складних нерівноважних системах (фізичних, хімічних, біологічних, екологічних, соціальних та інших) на основі властивих їм принципів самоорганізації». Основне поняття синергетики – визначення структури як стану, що виникає внаслідок багатоваріантної і неоднозначної поведінки таких багатоелементних структур або багатофакторних середовищ, які розвиваються внаслідок відкритості, притоку енергії ззовні [29, с.154-155].

Усі регулятивні процеси, які відбуваються у природі та суспільстві, можна охарактеризувати через категорії організації та самоорганізації, упорядкування та самоупорядкування динамічних систем. «Відбуваються динамічні зміни в елементному складі цих систем та у процесі зв'язку між цими елементами. Система у цілому повинна бути здатною сприймати інформацію ззовні, застосовувати її з метою переходу у новий якісний стан, зберігати на кожному новому етапі свого розвитку рівновагу та стійкість, оновлювати свої елементи та структури, підтримуючи власну ідентичність. Ці завдання вирішуються, якщо зовнішнє регулювання та саморегулювання є фазами єдиного процесу організації та упорядкування системи»[21, с.11]. Тож завдання державного управління у сфері господарської діяльності, яке є зовнішнім впливом на зазначену сферу, вирішуватимуться, якщо саморегулювання господарської діяльності буде спрямоване також на їх виконання.

Як слушно зазначає Фіночко Ф., коли постає питання про дослідження змісту управління, необхідним є функціональний аналіз, оскільки функції управління, які представляють види трудової діяльності, їх взаємодію, становлять зміст управління [34, с.171]. Вирішення проблеми функцій управління, на думку вченого, призводить до зміни організації управління, раціоналізації всієї системи управління. Тому для цього дослідження найбільш важливим є функціональний підхід. Державне управління має певні свої функції, порядку реалізації яких властиві деякі особливості, що, своєю чергою, зумовлює відмінності в адміністративно-правовому регулюванні. Формулюючи пропозиції, концептуальні засади адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, необхідно враховувати здійснення різних функцій державного управління. Функціональний характер системи державного управління зумовлює і відповідний підхід до її дослідження, який передбачає необхідність визначення функцій державного управління у сфері господарської діяльності, взаємодію між ними. Функціональний підхід спрямований на підвищення

ефективності здійснення державного управління в цілому, вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації його функцій зокрема. Для системи державного управління необхідно не тільки визначити мету управління та завдання для її досягнення, а ще й створити відповідні умови для їх виконання кожним елементом системи, встановити зв'язки між ними, забезпечити їх діяльність організаційно [35, с.67], що не уявляється можливим без застосування функціонального підходу. З іншого боку, необхідно врахувати функції держави, які реалізуються під час відповідної діяльності органів державної влади у певній сфері. Здійснення державного управління у сфері господарської діяльності має на меті реалізацію функції держави, що досягається через власні функції державного управління.

При цьому функції державного управління та функції держави, що реалізуються при здійсненні такого управління, мають бути пов'язаними та створити певну систему, спрямовану на досягнення єдиної мети. Саме така система виступатиме об'єктом адміністративно-правового регулювання. Тому, вважаємо, що державне управління у сфері господарської діяльності має досліджуватися, насамперед, через функціонально-системний підхід, за допомогою якого державне управління має аналізуватися як цілісна, впорядкована система елементів, узгоджених між собою та спрямованих на виконання пов'язаних між собою функцій державного управління у визначеній сфері.

Отже, як бачимо, в сучасній методології юридичних досліджень, в тому числі в науці адміністративного права, реалізується принцип методологічного плюралізму. Тому методологія дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених завдань дослідження [36, с. 7-19], що зумовлено, функціями держави, які здійснюються шляхом державного управління.

В юридичній літературі, особливо в адміністративно-правовій, наведено багато наукових розробок, присвячених державному управлінню, які стосуються різних аспектів та сфер його здійснення. Утім, фундаментальних адміністративно-правових досліджень питань державного управління у сфері економіки або регулятивного впливу на економіку, господарську діяльність не так і багато. При цьому в більшості досліджень автори намагалися відійти від державного управління, яке заперечувалося у зв'язку з лібералізацією умов зайняття господарською діяльністю.

Враховуючи те, що дослідження проблем адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має базуватися на категоріально-понятійному апараті, розробленому науковцями, які працювали над питаннями правового регулювання державного управління, існуючі наукові дослідження можна представити такими групами: 1) загальні адміністративно-правові дослідження питань правового регулювання державного управління; 2) спеціальні адміністративно-правові дослідження питань взаємодії держави і сфери економіки, господарської діяльності, підприємництва; 3) дослідження адміністративно-правового регулювання окремих сфер, галузей економіки; видів господарської діяльності.

Саме з часів проголошення економічної самостійності та незалежності нашої держави постало питання щодо формування нових концепцій державного управління в різних сферах суспільних відносин, його правового регулювання. Крім того, як зазначено в одному із перших наукових видань, присвячених питанням державного управління, «незважаючи на певну близькість поглядів багатьох науковців, сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу у визначенні його складових елементів в юридичній управлінській науці радянського періоду напрацьовано не було» [9, с.37].

В умовах визначення нової суспільно-політичної ролі держави в процесі розвитку демократичного суспільства в Україні в 1999 році внаслідок

здійснення комплексного аналізу державного контролю у сфері виконавчої влади та уточнення змісту частково оновлених чи якісно нових понять суспільного призначення та сутності державного контролю, його спрямованості на забезпечення прав, свобод та правомірних інтересів громадян, аналіз, перевірку і спостереження за дотриманням установлених правил, норм, стандартів та забезпечення правомірності управлінських рішень» [37, с.6] вченою зроблено висновок, що «для ефективності здійснення контролю і визначення його результативності та подальшого розвитку, потрібно, щоб управління мало конструктивний, творчий, а не руйнівний характер» [37, с.21]. В дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в 2004 році іншим автором представлено «концепцію, яка відбиває характерні зміни, що відбуваються в процесі реалізації державного управління в процесі політико-правової модернізації» [38, с.7]. На його думку, «дисертаційна робота відображає пошук нових підходів в сфері вивчення теорії і практики державного управління та адміністративного права і є науковим узагальненням досвіду сучасного аналізу державного управління та адміністративно-правового нормотворення» [38, с.8]. Одним з висновків цього дослідження є, те що «вирішальним аспектом модернізації системи державного управління в сучасній Україні є запровадження принципово нової моделі взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, чи точніше сказати – між “суб'єктами-носіями” управлінських функцій і повноважень і тим соціальним середовищем, в якому вони діють. В основу цієї моделі покладено принцип, який можна окреслити поняттям “активного зворотного зв'язку”» [38, с.187]. Фактично така модель і передбачалася Концепцією адміністративної реформи 1998 року [39], положення якої отримали подальше наукове обґрунтування та пропозиції до вдосконалення. В іншому дослідженні адміністративно-правових засад державного управління в Україні 2008 року [40, с.118] робиться висновок, що «подальше вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин державного управління,

яке відбувається паралельно з процесом реформування самого адміністративного права, нині виступає одним із потужних чинників розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави». Автором узагальнено основні підходи в науці адміністративного права до визначення сутності державного управління, запропоновано нові аргументи в обґрунтуванні провідної ролі адміністративного права в процесі розвитку системи державного управління, обґрунтовано авторські пропозиції щодо забезпечення в процесі адміністративної реформи принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини та громадянина як необхідних елементів гарантування законності в державному управлінні; звернуто увагу на численні колізії в чинному законодавстві, проаналізовано роль адміністративно-правового забезпечення громадського контролю над виконавчою владою в Україні та її посадовими особами. Увагу привертає також докторська дисертація Гриценка І.С. «Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права» [41], розділи 3-5 якого присвячені питанням державного управління. Автор робить висновок, що вітчизняна наука адміністративного права, «крім вироблення оновленої доктрини, має перейнятися тим, як втілити у життя ідеї про те, що держава існує тільки для людей, як зробити її соціально-орієнтованою та правовою, тобто такою, яка може і готова боротися з будь-якими порушеннями прав, свобод та законних інтересів своїх громадян» [41, с.388]. Як бачимо, таке завдання залишається актуальним і сьогодні. О.Д. Крупчан в своєму дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Організація виконавчої влади в Україні» [42] 2013 року досліджує організаційно-правові відносини у системі державного управління, зв'язок виконавчої влади та державного управління та формулює авторську позицію щодо способу державного управління ринковою економікою, відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб. 2014 року Н.О. Армаш визначила концептуально-методологічні засади співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах

виконавчої влади [43]. В 2015 році інша дослідниця робить висновок, що «існуючі теоретичні погляди щодо проблематики державного управління потребують оновлення та уточнення. Зокрема, першочергову увагу слід приділити вивченню функцій державного управління: їхньої сутності, видів, ролі, класифікації тощо» [44, с.13], що автор і здійснила у своєму дослідженні. Увагу приділено сутності та характеристиці функцій державного управління; визначенню взаємозв'язку функцій державного управління з такими категоріями, як «функції органів державного управління», «управлінські функції», «методи і форми державного управління»; класифікації функцій державного управління, в межах якої виокремлено соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані функції та розкрито їх особливості; проаналізовано проблеми реалізації функцій державного управління в незалежній Україні. Як сферу публічної управлінської діяльності характеризує виконавчу владу Дніпров О.С. та обґрунтовує необхідність формування її парадигми «як системи докорінних адміністративно-правових перетворень, орієнтованих на досягнення соціально значущих цілей та реалізації принципу людиноцентризму на основі сукупності управлінських процедур, що призводять до зміни форм, методів і змісту діяльності органів виконавчої влади та, як наслідок, до зміни сфер суспільних відносин у контексті євроінтеграційних прагнень держави» [45, с.33]. Європейські стандарти державного управління як основу реформування системи органів виконавчої влади в Україні узагальнено в дослідженні Петренка П.Д., за результатами якого автор «теоретично обґрунтовує концепцію взаємозв'язку виконавчої влади та суспільства шляхом дослідження виконавчої влади України з позиції її розуміння системою управління» [46, с.32].

Питання здійснення державного управління, регулювання у сфері економіки, господарської діяльності, підприємництва також привертало увагу науковців. Зокрема, Ластовецький А. С. у 2005 р. визначив організаційно-правовий вплив на підприємницьку діяльність та зробив

висновок, що такий вплив «має бути спрямованим не тільки на додержання публічних інтересів, а й на створення сприятливих умов для розвитку приватної ініціативи шляхом інституціонального розвитку ринкових механізмів та подолання можливого негативного впливу у процесі формування нової системи господарювання» [47, с.5]. Васильєва Т. С. присвятила своє дослідження встановленню сутності, структури та видів адміністративно-правового режиму господарської діяльності, змісту окремих процедур його здійснення. За його результатами авторка, окрім іншого, обґрунтувала наявність широкого і вузького значення адміністративно-правового режиму господарської діяльності в Україні, з'ясувала його основні ознаки та дійшла висновку, що нові комплексні галузі права, які наразі ще формуються, за змістом фактично є масштабними адміністративно-правовими режимами, які мають законодавче закріплення, охоплюють широку сферу правовідносин у сфері господарської діяльності та є структурно-функціональною, невід'ємною складовою адміністративного права [48, с.14].

Проблеми адміністративно-правового регулювання у сфері економіки, господарської або підприємницької діяльності були предметом монографічних досліджень на рівні докторських дисертацій.

Саніахметова Н.О. у дослідженні 1998 р. наголосила, що невиправданими є заперечення і критика всіх форм державного впливу на економіку і підприємницьку діяльність або всіх засобів їх державного регулювання. Однак не можна стверджувати і зворотне, що будь-яке державне регулювання і вплив на економіку та підприємницьку діяльність є ефективними у досягненні його мети. Потрібно уникати надмірного регулювання економіки і підприємницької діяльності, що завдає шкоди саморегулюванню ринку. Необхідно досягти оптимального поєднання ринкових і державних регуляторів економіки і підприємницької діяльності. Державне регулювання в умовах переходу до ринку вимагає численних змін засобів впливу на суб'єктів підприємництва [49, с.13-14]. Рябченко О.П. у 2000 році зробила висновок, що «проблема державного управління

економікою є комплексною. Комплексність означає, що, насамперед, повинен бути чітко визначений понятійний апарат, всебічно досліджений правовий статус державних органів, уповноважених на здійснення державного управління економікою (суб'єкт управління), їх повноваження, взаємозв'язки та місце кожного органу в системі державних органів, а також об'єкт управління – економіка України» [50, с.353]. Дослідницею наголошується, що для формування збалансованого підходу до державного управління економікою необхідно вирішити теоретичну проблему щодо міри і ступеню втручання держави у економічний розвиток країни, та виконати суто практичне завдання – сформулювати відповідний механізм реалізації [50, с.353]. Незважаючи на здійснення вченою комплексного дослідження державного управління економікою України в адміністративно-правовому аспекті та формування низки обґрунтованих висновків та пропозицій, питання діяльності органів державної влади, суб'єктів владних повноважень в сфері господарської діяльності не було вичерпано. Кравцова Т.М., своєю чергою, у 2004 році, досліджуючи суспільні відносини, які формуються під час здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики в сфері господарювання, окрім іншого, поглибила характеристику державного регулювання господарської діяльності «як специфічного виду державної діяльності, органічної функції державного управління» [51, с.10], визначила «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» [51, с.10]. Суспільні відносини, що виникають при здійсненні адміністративно-правового регулювання підприємництва в сучасній Україні, були об'єктом дослідження в дисертаційній роботі Баклана О.В., за результатами якої «з врахуванням нових правових, політичних, економічних та соціальних сучасних трансформацій, які пов'язані з процесами входження України у

Європейське співтовариство, глобалізації, світової економічної кризи тощо, представлено авторську позицію щодо партнерських взаємовідносин держави в особі її уповноважених регуляторних органів з суб'єктами-підприємництва, які регулюються нормами як адміністративного права, так і нормами деяких інших правових галузей» [52, с.6]. В 2016 році адміністративно-правові дослідження проблем взаємодії держави і сфери економіки, господарської діяльності, підприємництва поповнилися «науковим монографічним дослідженням, в якому системно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням останніх досягнень юридичної науки запропоновано концептуалізацію теоретико-методологічного підходу до адміністративно-правового регулювання господарських відносин публічно-сервісного типу в Україні» [53, с.12]. В 2019 році – «комплексним дослідженням адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах» [54, с.30], на основі якого «запропоновано концептуальні основи механізму адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, що передбачає формування його правового забезпечення, визначення оптимальної моделі суб'єктів регулювання, а також розробки відповідного регуляторного інструментарію» [54, с.31].

Третю групу досліджень проблем державного управління в сфері господарської діяльності складають роботи, присвячені окремим сферам, галузям економіки, видам господарської діяльності. Зокрема, теоретичні узагальнення й нові підходи до вирішення наукової проблеми щодо адміністративно-правових засад зовнішньоекономічної діяльності (яка є видом господарської діяльності) в сучасних соціально-економічних умовах, «визначення перспектив їх розвитку, вдосконалення правового регулювання зовнішньоекономічних відносин та адміністративно-правових засад державного й недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю» висвітлено в дисертації Омельченка А.В. [7, с.21]. Вченим, окрім іншого, «виявлено адміністративно-правові особливості державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності в Україні та особливості державного

управління зовнішньоекономічною інтеграцією України у світовий економічний простір» [7, с.6]. В межах кандидатських дисертацій також здійснювалися непоодинокі дослідження адміністративно-правового регулювання окремих видів господарської діяльності, сфер її здійснення. Зокрема, Губрієнко О.М. «Організаційно-правові засади державного управління в галузі електроенергетики в Україні»[55], Кузнецова З.В. «Управління у сфері рекламної діяльності: організаційно-правовий аспект» [56], Новицький А.М. «Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України» [57], Овсієнко-Миронова Г.В. «Організаційно-правові засади управління видавничою справою в Україні» [58], Яковчук М.Ю. «Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні» [59], Хасанова В.В. «Державне регулювання внутрішньої торгівлі в Україні (організаційно-правовий аспект)» [60], Юшина С.І. «Державне регулювання зовнішньої торгівлі в Україні (організаційно-правовий аспект)» [61], Туманов В. «Адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з проведення лотерей» [62] та інші. В зазначених роботах аналізуються проблеми адміністративно-правового регулювання певного виду господарської діяльності та лише фрагментарно зачіпаються питання державного управління.

Тож, аналіз існуючих адміністративно-правових досліджень регулювання господарських відносин зумовлює висновок про необхідність визначення єдиних концептуальних засад правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Зокрема, дослідження розвитку адміністративно-правових відносин у сфері господарювання в Україні, «у процесі яких формуються, закріплюються, змінюються, скасовуються базові (системоутворюючі й спрямовуючі діяльність) публічно-правові функції органів публічної влади й управління у сфері реалізації права на господарювання ...» визначено одним з перспективних напрямів наукових досліджень за результатами розв'язання

наукової проблеми теоретико-методологічного підходу в адміністративно-правовому регулюванні господарських відносин в Україні [53, с.364].

Виходячи з вищезазначеного, можемо підсумувати, що в Україні здійснювалися дослідження адміністративно-правового регулювання економіки; господарських відносин; підприємництва з наголосом на різні аспекти господарської діяльності. Утім питання державного управління у сфері господарської діяльності здебільшого оминалися, що ще раз підтверджує актуальність комплексного дослідження у сфері господарської діяльності та розробки концепції розвитку правового регулювання державного управління у визначеній сфері.

1.2. Сфера господарської діяльності як об'єкт державного управління

Визначення концептуальних засад розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює необхідність всебічного з'ясування предмету такого регулювання. Як зазначається в Загальній теорії права, «правове регулювання поширюється не на всі суспільні відносини, а лише на ті, що становлять предмет правового регулювання (тобто на суспільні відносини, які можуть бути упорядковані юридичними засобами і способами та об'єктивно потребують такого упорядкування)» [63, с.95]. Такими є суспільні відносини з державного управління. Утім, цілком погоджуємося, що «чітко окреслити коло суспільних відносин, які охоплюються сферою державного управління, навряд чи можливо ... Кінцевою метою державного управління є досягнення того ступеня впорядкованості суспільних відносин, що відображений у законах держави, досягнення повної відповідності поведінки всіх суб'єктів нормативній, моделям, описаним у цих законах» [64, с.21]. Враховуючи те, що для різних сфер суспільних відносин законодавство визначає спеціальні засади їх регулювання, особливості правового регулювання державного

управління можуть бути зумовлені сферою, стосовно якої воно здійснюється. Тому розробка концептуальних засад адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності обумовлюється визначенням сфери господарської діяльності як об'єкту державного управління. «В процесі реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» особливого значення набуває встановлення кола об'єктів державного управління, оскільки їх визначення, розуміння сутності та особливостей функціонування зумовлює створення адекватного механізму правового регулювання державного управління ними, зокрема у сфері господарської діяльності» [65, с.78].

Сфера, за одним з визначень, що наводиться в Тлумачному словнику [66, с.1419], є районом дії, межею поширення чого-небудь; сукупністю умов, середовищем, в якому що-небудь відбувається. Виходячи з тлумачення «сфери» в інших словниках, наведене поняття визначає певне коло соціального буття, на яке поширюється дія нормативно-правового акта. Термін «сфера» в юридичній літературі використовується в широкому і вузькому розумінні; в широкому – це межі дії права; в вузькому – відносно замкнуте коло певних взаємопов'язаних конкретних відносин, які групуються на підставі того, що їх об'єднує [67, с.6]

В теорії права розглядається питання про сферу правового регулювання. При цьому незважаючи на відсутність загальноприйнятого поняття «сфера правового регулювання», вважається, що це поняття відображає таку об'єктивну реальність, яка здійснює значний вплив на генезу, структуру і функціонування законодавства; є правовою формою певної сукупності суспільних відносин, соціальних фактів і обставин [68, с.64]. Сфера правового регулювання розуміється як «сукупність суспільних відносин, яку можна і необхідно впорядкувати за допомогою права і правових засобів. Інакше кажучи, сфера правового регулювання – галузь соціального простору, охоплена правом. Насамперед йдеться про суспільні відносини – економічні, політичні, соціально-культурні» [6]. Окремі

дослідники звужують сферу правового регулювання, вказуючи, що вона охоплює лише ті суспільні відносини, які полягають у відношенні до людей з обміну цінностями (як матеріальними, так і нематеріальними), а також з владного управління суспільством, забезпечення правопорядку [69, с.57]. Тож визначаючи сферу правового регулювання, науковці використовують розуміння «сфери» в широкому значенні. При будь-якому підході, сфера правового регулювання означає те, на що поширюється правове регулювання. За аналогією, можемо зробити висновок, що сфера державного управління – те, на що розповсюджується державне управління. Поширеною є точка зору, що система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління, або система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють, є об'єктом державного управління [70, с.154]. Таким чином, сфера господарської діяльності є системою певних взаємопов'язаних конкретних відносин, на яку спрямовано владний вплив суб'єктів управління.

В законодавстві досить часто використовується термін «сфера», зокрема в назвах Законів: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [71], «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [72], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73], «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [74], «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [75]. Утім поняття «сфера господарської діяльності» не визначено. У Господарському кодексі України [76] (далі – ГК України) переважно вжито словосполучення «сфера господарювання». «За всіма мовними і смисловими тлумаченнями господарювати - це перш за все виявляти здатність уміло і економно вести свою справу у сфері матеріального виробництва, старанно і діяльно наводити порядок у цій сфері, упорядковувати її, організовувати та вести виробництво, керуючись власним розсудом» [77, с.8]. З урахуванням змісту глави 29 ГК

України [76] сфера господарювання складається зі сфери матеріального виробництва та невиробничої сфери, які також не визначаються законодавством. До кожної із зазначених сфер належать галузі, що становлять сукупність усіх виробничих одиниць, які здійснюють переважно однакові або подібні види діяльності. Однією з істотних характеристик структури економіки є її розподіл на галузі та сфери. «Економіка сфер суспільного господарства є групою галузей однотипного характеру. Економіка галузей – це відокремлені види господарської діяльності з особливим характером ресурсів, технологій, результату, робочої сили» [78, с.144]. Тож види господарської діяльності утворюють певні галузі, які належать до відповідної сфери (матеріального виробництва або нематеріальної сфери). Утім поняття галузі не вичерпується сукупністю видів господарської діяльності. Галузева диференціація національної економіки, концентрація суб'єктів господарювання, що беруть участь у здійсненні однорідної економічної діяльності, у відповідні галузі народного господарства об'єктивно складається на основі суспільного розподілу праці [77, с.471]. Таким чином, сфера господарювання та сфера господарської діяльності не є тотожними поняттями. Сфера господарювання є більш економічною характеристикою, тоді як сфера господарської діяльності визначає коло відносин, відносно яких здійснюється державне управління. Тож сфера господарювання може бути визначена як певне середовище здійснення господарської діяльності.

Визначення поняттю «господарська діяльність» дається в господарському та податковому законодавствах. ГК України закріплює поняття господарської діяльності як «діяльності суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність» (ст. 3). Залежно від того, чи мається на меті отримання прибутку, господарська діяльність може бути підприємництвом або некомерційною господарською діяльністю. У наукових джерелах сферу

підприємництва визначено як матеріальну основу (підґрунтя) економіки, яку варто розглядати як поліструктурний зв'язок між державою та суб'єктами підприємництва, що ґрунтується на застосуванні з боку держави різноманітних за правовою та економічною природою форм та методів впливу на ініціативну діяльність суб'єктів підприємництва у різних галузях суспільного виробництва для досягнення економічних і соціальних результатів та передбачає зворотний вплив з боку підприємців на органи публічного управління в цій сфері [52, с.25]. Таке визначення сфери підприємництва не узгоджується з розумінням господарської діяльності як діяльності суб'єктів господарювання. Водночас передбачає обов'язкову присутність органів публічного управління у цій сфері. В Податковому кодексі України [79] господарську діяльність визначено як «діяльність особи, що пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, доручення та агентськими договорами» (п.14.1.36). Отже поняття господарської діяльності визначається через діяльність, що не дає розуміння про коло суспільних відносин, відносно яких здійснюється державне управління.

Сучасний рівень суспільного поділу праці характеризується надзвичайно складною розгалуженою системою суспільного виробництва, що включає велику кількість видів господарської (економічної) діяльності [77, с.469]. Згідно з частиною першою ст.259 ГК України «вид господарської діяльності має місце у разі об'єднання ресурсів (устаткування, технологічних засобів, сировини та матеріалів, робочої сили) для створення виробництва певної продукції або надання послуг». Тож кожен вид господарської діяльності є певним процесом, що опосередковується суспільними відносинами. Перелік видів господарської діяльності визначено в Класифікаторі видів економічної діяльності (ДК 009:2010), затвердженого

наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. №457 [80]. Різноманітність господарської діяльності лише підтверджує необхідність врахування специфіки її здійснення при визначенні змісту державного управління стосовно сфери господарської діяльності. При цьому частина 2 ст.259 ГК України [76] наголошує, що «у здійсненні державного управління народним господарством мають враховуватися особливості здійснення суб'єктами господарювання окремих видів цієї діяльності».

В той же час «особливості об'єкта обумовлюють форми, способи і засоби правового регулювання. Тому у визначенні державного управління акцент має робитися саме на характеристиці суспільних відносин, в яких реалізується державне управління» [64, с.21]. Тож визначення сфери господарської діяльності як об'єкту державного управління передбачає встановлення відносин, в яких реалізується державне управління.

Специфічна група суспільних відносин, для ефективного впорядкування яких застосовується метод відповідної галузі права, як відомо, є предметом регулювання кожної окремої галузі права. Законодавче забезпечення таких відносин має базуватися на принципах тієї галузі права, до предмета регулювання якої належать відповідні відносини. Предмет кожної галузі права характеризується особливими ознаками, які саме і дають змогу виокремити ту чи іншу галузь у системі права. Ще у період 1938–1941 рр. під час першої дискусії щодо критеріїв поділу права на галузі та інститути було наголошено на важливості виділення об'єктивного критерію поділу права на галузі та інститути, яким є предмет правового регулювання, тобто визначена сукупність однорідних суспільних явищ [81, с.234]. Таким чином, визначення належності тих чи інших відносин до предмета регулювання певної галузі права має неабияке значення для забезпечення належного їх правового регулювання. В контексті мети даного дослідження інтерес становлять ті відносини, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, тобто адміністративно-правові відносини в сфері господарської діяльності. Визначення кола таких відносин сприятиме

розумінню сфери господарської діяльності як об'єкта державного управління.

Суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі державного регулювання/управління у сфері господарської діяльності, в юридичній науці розглядаються не лише в межах адміністративного права. Вони є і предметом дослідження господарського права.

Із набуттям чинності ГК України з 01 січня 2004 року до сфери господарських відносин (які є предметом регулювання господарського права) було включено так звані «організаційно-господарські відносини», тобто відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю (ст. 3 ГК України [76]). Водночас у цьому Кодексі не надано дефініції понять «суб'єкти організаційно-господарських повноважень», «організаційно-господарські повноваження», а також не зазначено, що саме передбачає процес управління господарською діяльністю у розумінні положень господарського законодавства.

У доктрині господарського права проблеми правового становища суб'єктів організаційно-господарських повноважень та суті організаційно-господарських відносин привертала увагу вчених, в тому числі й на рівні окремих монографічних досліджень [82, с.240]. Проте і сьогодні залишається не вирішеним питання співвідношення понять «організаційно-господарські відносини», «державне управління господарською діяльністю» та «державне управління у сфері господарської діяльності», а розуміння деякими дослідниками організаційно-господарських відносин, що виникають у процесі державного регулювання у сфері господарської діяльності, як одного із видів господарських відносин є недостатньо обґрунтованим. Адже упродовж тривалого часу відносини, що складаються між органами державної влади та суб'єктами господарювання із приводу державного управління у сфері господарської діяльності, були та залишаються

предметом регулювання адміністративного права [83, с.90-98; 84, с.392-402; 85, с.432-463]. Така розбіжність в точках зору вчених стосовно правової природи одних і тих самих відносин не дає змоги сформувати чітку концепцію реформування законодавства в цій сфері, визначити, у контексті яких саме повноважень – владних чи господарських – доцільно розглядати зазначені відносини [86, с.61].

Спробуємо визначити відносини, які охоплюються поняттям «організаційно-господарські відносини» та є предметом регулювання господарського права, і ті, що належать до державного управління у сфері господарської діяльності та становлять предмет регулювання адміністративного права.

Відповідно до ст. 1 ГК України цей Кодекс «регулює господарські відносини, що 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». Згідно зі ст. 2 зазначеного Кодексу учасниками відносин у сфері господарювання є, в тому числі, органи державної влади, наділені господарською компетенцією. Тож відносини, які виникають, змінюються і припиняються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, в яких орган державної влади реалізує свою господарську компетенцію, є господарськими і становлять предмет регулювання господарського права. В абз. 6 ч. 1 ст. 4 ГК України [76] зі сфери господарських відносин виключено «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, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання». Таким чином, вирішення питання про належність відносин із державного управління у сфері господарської діяльності до сфери регулювання господарського права залежить від розуміння поняття «господарська компетенція». Така компетенція є однією із базових ознак суб'єктів господарського права. Утім,

у господарсько-правовій науці не сформувалось єдиного розуміння цього терміна, науковці визначають різне змістовне наповнення зазначеного поняття.

Ще в 1973 р. Пронська Г. В. акцентувала увагу, що компетенцію господарських міністерств республіки «становлять права та обов'язки, надані державою безпосередньо для виконання покладених функцій. Ці повноваження у переважній більшості мають владну природу. Та оскільки міністерства в інтересах очолюваної системи виконують і деякі оперативно-господарські функції, їх компетенція якоюсь мірою (залежно від обсягу цих функцій) охоплює і повноваження невіддільні» [87, с.376]. Такі невіддільні повноваження в контексті положень сучасного ГК України мають прояв, зокрема, в організаційно-господарських повноваженнях; відносини, в межах яких реалізуються такі повноваження, є організаційно-господарськими [88, с.75-76]. Утім спірним залишається питання про правову природу відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу заходів регулюючого впливу держави, що визначені у ч.2 ст.12 ГК України [76]. У їх числі: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Беззаперечним є факт, що застосування до діяльності суб'єктів господарювання зазначених заходів регулюючого впливу держави здійснюється в процесі державного управління у сфері господарської діяльності. Тож, керуючись виключно чинним ГК України (ст. 1 та ст. 12 цього Кодексу), відносини з державного управління у сфері господарської діяльності можна віднести до господарських, сферу яких згідно з ч. 4 ст. 3 цього ж Кодексу становлять господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини. «Господарсько-виробничими є майнові та інші відносини, що складаються між суб'єктами господарювання під час безпосереднього здійснення господарської

діяльності. Як організаційно-господарські необхідно розуміти відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю. Внутрішньогосподарськими є відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами».

Отже, за суб'єктним складом відносини з державного управління у сфері господарської діяльності (одним із суб'єктів в яких виступає не суб'єкт господарювання, не його структурний підрозділ, а орган державної влади) можна вважати тільки організаційно-господарськими, тому органи державної влади можуть бути віднесені до числа суб'єктів організаційно-господарських повноважень [89, с.125]. Проаналізуємо розуміння поняття «організаційно-господарські відносини».

Відповідно до ч. 4 ст. 3 ГК України [76] організаційно-господарські відносини становлять сферу господарських відносин та згідно з ч. 6 цієї ж статті складаються у процесі управління господарською діяльністю. Водночас відповідно до ст. 1 зазначеного Кодексу господарські відносини, в тому числі й організаційно-господарські, виникають у процесі здійснення та організації господарської діяльності. Таким чином, управління господарською діяльністю (в межах організаційно-господарських відносин) обмежується процесами здійснення та організації господарської діяльності.

Як слушно акцентовано в науковій літературі [82, с.37], легальне визначення організаційно-господарських відносин (ч. 6 ст. 3 ГК України [76]) ґрунтується на категоріях «організація» та «управління» господарською діяльністю. При цьому жодного із наведених понять у кодифікованому акті не визначено.

Разом із тим у доктрині господарського права наголошено, що саме у процесі управління і виникають організаційно-господарські відносини між суб'єктами господарювання і суб'єктами організаційно-господарських повноважень [90, с.29]. Проте чомусь поза увагою залишено факт, що таке

управління здійснюється в межах організації та провадження господарської діяльності.

Зважаючи на положення теорії управління та норм ГК України [76], у науковій літературі в контексті визначення організаційно-господарських відносин, що виникають у процесі управління господарською діяльністю, викладено розуміння управління господарською діяльністю як «цілеспрямованої діяльності з організації і забезпечення господарювання відповідно до вимог суспільного господарського порядку, що здійснюється на всіх рівнях національної економічної системи органами державної виконавчої 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» [82, с.49]. При цьому як приклад автор наводить відносини, що складаються під час державного регулювання у сфері господарської діяльності. Управління господарською діяльністю в доктрині господарського права, в процесі якого складаються організаційно-господарські відносини, розуміється також як процес застосування «комплексу необхідних заходів, що реалізуються на підставі права власності на майно, на базі якого провадиться господарська діяльність, або делегованих повноважень з метою ефективного її здійснення (збільшення доходу від використання такого майна, збільшення вартості та/або кількості майна, досягнення певного соціально-економічного ефекту)» [91, с.39]. Таке розуміння управління господарською діяльністю кореспондує положенням ч. 1 ст. 65 ГК України [76], за змістом якої «управління підприємством здійснюється відповідно до його установчих документів на основі поєднання прав власника щодо господарського використання свого майна і участі в управлінні трудового колективу».

У теорії господарського права викладено думку, відповідно до якої суб'єктом організаційно-господарських повноважень є «суб'єкт

господарських правовідносин (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, господарська організація, громадянин, іноземець, особа без громадянства), який здійснює управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання та/або її регулювання (складовою яких є контроль) за наявності для цього правових підстав та фактичних можливостей» [91,с.51]. Автор цієї точки зору досить влучно зауважує, що управління господарською діяльністю та/або її регулювання в межах організаційно-господарських відносин здійснюється лише стосовно суб'єкта господарювання. З огляду на таке визначення здійснюється управління та/або регулювання діяльністю суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованою на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Отже, «управління» у розумінні положень ГК України [76] має сприйматися як менеджмент певного суб'єкта господарювання (процес управління організацією), що передбачає планування, організацію, мотивацію та контроль [92, с.72], спрямовані на досягнення мети – виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Таке розуміння терміна «управління» виключає застосування терміна «регулювання господарської діяльності». Варто наголосити, що у ГК України [76] про регулювання зазначено лише у поєднанні із прикметниками «правове» або «державне», тобто йдеться про певну діяльність органів державної влади.

Утім законодавець, вживаючи у різних законах один і той самий термін, зокрема «державне регулювання», вкладає в нього різний зміст, що і призводить до плутанини як у визначенні самого словосполучення «державне регулювання», так і у розумінні позначуваного ним явища. Немає єдності у розумінні поняття державного регулювання господарської діяльності, державного управління нею і в науковій літературі, про що йтиметься в наступних підрозділах.

Необґрунтованим є включення Кравець І. М. до переліку повноважень суб'єкта організаційно-господарських повноважень «регулювання господарської діяльності», в його розумінні як «встановлення уповноваженими законом суб'єктами умов здійснення господарської діяльності господарськими організаціями всіх форм власності та індивідуальними підприємцями з метою гарантування свободи підприємництва, обмеження монополізму і захисту економічної конкуренції з одночасним здійсненням контролю за дотриманням встановлених правил, норм і застосування відповідальності за їх порушення» [91, с. 40]. Таке трактування «регулювання господарської діяльності» фактично означає безпосередньо діяльність держави, здійснюючи яку, держава в особі державних органів реалізує не господарську правосуб'єктність, а свої владні повноваження.

Таким чином, до організаційно-господарських відносин, які становлять сферу господарських відносин, належать відносини, що складаються виключно у процесі управління господарською діяльністю, спрямованому на досягнення конкретним суб'єктом господарювання визначених цілей. Натомість застосовуючи заходи державного регулювання господарської діяльності, органи державної влади реалізують певні функції держави [89, с.136] та функції органів державної влади у сфері господарської діяльності.

Помилкове включення до змісту ГК України [76] ст. 12 «Засоби державного регулювання господарської діяльності» (що виходить за межі предмета регулювання цього Кодексу) призвело до хибного визначення юридичної природи таких відносин у доктрині господарського права та віднесення їх до господарсько-правових відносин, зокрема організаційно-правових, на що можна натрапити в навчальній літературі [93, с.22; 94, с.28]. Вважаємо, що застосування заходів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання (заходів державного регулювання господарської діяльності) виходить за межі організаційно-господарських відносин як складової господарських з огляду на таке.

Визначені у ст. 12 ГК України [76] «заходи регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання» фактично є встановленими вимогами щодо легітимації господарської діяльності та вимогами, що забезпечують господарський порядок. Тобто такі вимоги встановлюються раніше, ніж починається господарська діяльність і діяльність з організації та забезпечення господарювання. При цьому, як уже зазначалося, управління господарською діяльністю в контексті положень ГК України [76] стосується конкретного суб'єкта господарювання, натомість вимоги, що забезпечують господарський порядок, встановлюються, в тому числі, і для потенційних суб'єктів господарювання. Відповідно до ч. 6 ст. 3 цього Кодексу організаційно-господарські відносини складаються між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень. Виникає питання, чи можуть належати до організаційно-господарських відносини, що виникають під час державної реєстрації суб'єкта господарювання, якщо такого суб'єкта юридично ще не існує. Таку саму правову природу, незважаючи на можливість існування вже суб'єкта господарювання, мають і відносини, що складаються під час ліцензування господарської діяльності та застосування інших заходів державного регулювання господарської діяльності.

Історія розвитку господарського права свідчить, що більшість учених не включали питання державного управління до його предмета. Завжди найбільшою проблемою було розмежування із цивільним правом. Ще в 2000 р. із Закону України «Про підприємництво» [95] (втратив чинність) вилучено норми про ліцензування цієї діяльності та ухвалено окремий Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [96], який пізніше було замінено Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [97, с. 158]. Комерційний кодекс Франції [98], Торгове уложення Німеччини [99], Торговий кодекс Японії [100] не містять норм, присвячених державному регулюванню/управлінню господарської, торгової діяльності. Шершеневич Г. Ф. до «Курсу торгового права» [101,

с.458], Камінка А. І. до «Нарисів торгового права» [102, с. 411] також не включали питання державного управління торговою діяльністю [103, с.174].

Застосовуючи засоби державного регулювання господарської діяльності, органи державної влади та місцевого самоврядування реалізують свої владні повноваження, адміністративну правосуб'єктність, оскільки наведене є визначеними законодавством повноваженнями виконавчої влади у сфері господарської діяльності. Відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю органів державної влади, які діють владно, реалізуючи адміністративну право- та дієздатність; в яких для здійснення прав і обов'язків сторін вчиняються відповідні дії виконавчо-розпорядчого характеру; одним із суб'єктів є орган державної влади; виникають незалежно від волевиявлення другої сторони [84, с.44; 85, с.47; 104, с.59-60], спрямовані на виконання функцій держави, що властиво відносинам, які складаються у процесі застосування засобів державного регулювання господарської діяльності, є адміністративно-правовими та мають бути предметом регулювання адміністративного права. Таку ж правову природу мають відносини з державної реєстрації суб'єкта господарювання; здійснення заходів контролю стосовно їх діяльності і т.п. Об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності є порядок здійснення господарської діяльності. Предметом регулювання господарського права мають залишитися ті відносини, в яких органи державної влади реалізують свою господарську компетенцію на підставі правового режиму майна, маючи на меті організацію та здійснення певної господарської діяльності конкретного підприємства у порядку, визначеному законом [89, с. 137].

Отже, управління господарською діяльністю, що опосередковується системою організаційно-господарських відносин, здійснюється стосовно конкретного суб'єкта господарювання і тієї діяльності, яку він безпосередньо здійснює [89, с.136] на підставі відносин власності. Оскільки Україні, як і будь-якій іншій державі, належить певне майно, що є державною власністю,

вона може виступати засновником державного підприємства, реалізовувати через відповідні державні органи у такий спосіб свою господарську правосуб'єктність та право державної власності у сфері господарської діяльності. Крім того, державі належать і певні корпоративні права внаслідок часток у статутних капіталах суб'єктів господарювання. Тож держава через органи державної влади реалізують господарську компетенцію у сфері господарської діяльності як власник майна. Відповідно до ч.5 ст.22 ГК України [76] держава через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління реалізує право державної власності у державному секторі економіки, що має прояв у здійсненні управління таким сектором. В той же час, державний сектор економіки, як слушно зазначається в одному з досліджень, «є родовою категорією по відношенню до поняття «державне управління економіки» [105, с.191], і, таким чином, також є об'єктом державного управління у сфері господарської діяльності. Тому, враховуючи організаційно-господарський характер відносин зі здійснення управління державним сектором економіки, в контексті даного дослідження визначення потребують адміністративно-правові відносини в процесі здійснення управління таким сектором.

Державний сектор економіки представлено суб'єктами господарювання, які діють на основі державної власності, та суб'єктами господарювання, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Суб'єктом господарювання, що діє на базі державної власності, є державне підприємство, органом управління якого, відповідно до ч.6 ст.73 ГК України [76], є «керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу». З такою особою згідно чинного законодавства укладається контракт, Типова форма якого затверджена постановою КМ України від 2 серпня 1995 року №597 [106]. Відповідно до умов такого контракту саме «Керівник зобов'язується

безпосередньо і через адміністрацію підприємства здійснювати поточне управління (керівництво) підприємством, забезпечувати його високоприбуткову діяльність, ефективне використання і збереження закріпленого за підприємством державного майна» (п.1 Типової форми контракту з керівником підприємства, що є у державній власності). Враховуючи те, що функції з використання державного майна в процесі господарської діяльності державного підприємства, зі здійснення оперативного керівництва його діяльністю безпосередньо виконує керівник підприємства, зважаючи на здійснений вище аналіз організаційно-господарських відносин, вважаємо, що суб'єктом організаційно-господарських повноважень стосовно господарської діяльності державного підприємства, управління об'єктами державної власності у сфері господарської діяльності виступатиме саме керівник державного підприємства. Виникненню таких повноважень передують адміністративно-правові відносини, які мають прояв, наприклад, у прийнятті рішення уповноваженим державним органом щодо створення державного підприємства або визначення правового режиму державного майна тощо.

Іншою категорією суб'єктів господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Тобто, суб'єкти господарювання, встановлена величина корпоративних прав яких належить державі. Як зазначається в науковій літературі, «у відносини, пов'язані із володінням і користуванням майном, що перебуває у спільній сумісній власності, законодавець не втручається зовсім. Але в міру того, як еволюціонує організаційно-правова форма ведення справ, збільшується і кількість імперативних приписів через звуження сфери диспозитивного регулювання. Різноманітність юридичних форм організації та ведення спільної діяльності впливає на ступінь та категоричність законодавчого втручання у відносини, пов'язані з управлінням спільними справами та їх

веденням» [107, с. 8]. Для реалізації повноважень органів державної влади в частині управління такими об'єктами державної власності в статутних капіталах суб'єктів господарювання уповноважений орган призначає представників держави до складу наглядових рад таких підприємств та участі в загальних зборах. Наголосимо, що такий порядок передбачений для управління корпоративними правами держави незалежно від їх частки в статутному капіталі. Зокрема, згідно з п.14¹ ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [108] уповноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань: «визначають кандидатури осіб, які представляють інтереси держави на загальних зборах та в наглядових радах господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави в яких вони здійснюють, та в наглядових радах державних унітарних підприємств (далі - представники держави), забезпечують їх обрання (призначення), видають представникам держави довіреності на представництво інтересів держави у загальних зборах таких господарських товариств, а за необхідності також укладають з ними договори доручення». Враховуючи, що відповідно до ч.3 ст.11 зазначеного Закону [108] «представник держави на загальних зборах та засіданнях наглядових рад самостійно приймає рішення з питань порядку денного, за винятком випадків, передбачених законом», вважаємо, що такі особи фактично і виступають суб'єктами організаційно-господарських повноважень стосовно об'єктів державної власності в статутному капіталі суб'єкта господарювання. Утім призначенню такого представника передують певні адміністративні процедури в межах адміністративно-правових відносин. Тож організаційно-господарські відносини стосовно об'єктів державної власності у сфері господарської діяльності є похідними від адміністративно-правових.

В контексті зазначеного, розмежування потребує державне управління стосовно господарської діяльності загалом та господарської діяльності певного суб'єкта господарювання.

В першому випадку прикметник «державне» стосується суб'єкта здійснення такого управління і території, на яку поширюється відповідний вплив, функції державного управління реалізуються відносно господарської діяльності як системи, що складається із різних пов'язаних між собою елементів, здатна до самоорганізації та розвитку внаслідок зовнішнього впливу, який втілюється, зокрема, через державне управління. В другому випадку мова йде про управління об'єктами державної власності, реалізацію функцій менеджменту відносно суб'єктів господарювання, що діють на основі лише державної власності та суб'єктів, які мають в статутному капіталі державну частку.

Крім того, уповноважені державні органи здійснюють визначені законодавством функції стосовно управління об'єктами державної власності виключно в межах адміністративно-правових відносин. До таких, зокрема, належить: здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності у Порядку, затвердженому постановою КМ України від 19 червня 2007 року № 832 [109]; проведення інвентаризації об'єктів державної власності та щорічного державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, інші. В таких відносинах уповноважені органи реалізують свої владні повноваження, які стосуються управління об'єктами державної власності загалом. Тому вважаємо, що таке управління є окремим об'єктом державного управління у сфері господарської діяльності.

Таким чином, зважаючи на викладене, можна констатувати, що вжиття у різних галузях права однакового терміна (у цьому випадку – «управління», «регулювання») не означає тотожності явищ, які він позначає. Для розуміння сутності відповідних явищ, визначення предмета правового регулювання кожної галузі права, необхідно, крім іншого, з'ясувати, яку правосуб'єктність реалізують суб'єкти таких відносин, що саме є метою їх діяльності, зіставити ці поняття з іншими поняттями відповідного законодавства [89, с.137].

Виходячи з зазначеного в даному підрозділі, можемо зробити висновок, що сфера господарської діяльності як об'єкт державного управління являє сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються з приводу здійснення суб'єктами господарювання діяльності, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, та з приводу управління об'єктами державної власності.

З огляду на викладене державне управління у сфері господарської діяльності фактично можна розглядати на двох рівнях [103, с.175]:

– на макрорівні – коли дії органів державної влади спрямовані на господарську діяльність в цілому в державі та управління об'єктами державної власності;

– на мікрорівні – коли дії органів державної влади спрямовані на господарську діяльність конкретного підприємства та здійснюється управління конкретним об'єктом державної власності, зокрема суб'єктом господарювання державного сектора економіки.

Застосування термінів «макрорівень» та «мікрорівень» запозичені з економічної теорії, що пояснюється тим, що господарська діяльність «здійснюється у загальній економічній сфері, а тому має суто економічні властивості» [77, с.11].

Незважаючи на застосування одного і того самого терміна «державне управління», сутність такого управління на визначених рівнях є різною. Наведене насамперед пояснюється змістовним навантаженням однієї зі складових словосполучення «державне управління» – «державне». Коли йдеться про макрорівень, слово «державне» означає не лише суб'єкта, який здійснює відповідне управління, але й територію поширення. Натомість мікрорівень має на увазі лише суб'єкта, який здійснює таке управління. Тож, сутність поняття «державне управління у сфері господарської діяльності» на макрорівні має ґрунтуватися на понятті державного регулювання економіки, оскільки термін «економіка» означає економіку всієї держави, натомість

державне управління у сфері господарської діяльності на мікрорівні фактично передбачає організаційно-господарські відносини, для участі в яких орган державної влади визначає суб'єкта організаційно-господарських повноважень [103, с.175]. Адміністративно-правові відносини складаються на кожному рівні, але мають різні об'єкти.

Вважаємо за можливе сформулювати ознаки адміністративно-правових відносин державного управління у сфері господарської діяльності на кожному рівні. Зокрема, на макрорівні до них належить: виникнення, зміна та припинення у процесі державного управління; суб'єктом є держава в особі уповноважених органів; об'єктом – господарська діяльність та управління об'єктами державної власності загалом; реалізується адміністративна правосуб'єктність уповноважених органів; опосередковуються нормативно-правовими актами, які встановлюють загальні правила та нормативи; спрямовані на виконання функцій державного управління в розумінні положень адміністративного права. Для адміністративно-правових відносин на мікрорівні характерним є: виникнення, зміна та припинення у процесі управління об'єктами державної власності у сфері господарської діяльності, в тому числі державним сектором економіки; суб'єктом є держава в особі державних органів, які уповноважують на здійснення управлінських функцій керівника державного підприємства та представників держави; об'єктом є об'єкти державної власності; адміністративна правосуб'єктність органів державної влади трансформується на організаційно-господарську компетенцію керівника державного підприємства та представників держави; опосередковуються нормативно-правовими актами, які визначають правовий режим об'єктів державної власності, та актами певного органу державної влади.

До ознак організаційно-господарських відносин державного управління у сфері господарської діяльності (державного управління господарською діяльністю) вважаємо за доцільне віднести такі положення: виникнення, зміна та припинення у процесі управління об'єктами державної власності;

суб'єктом є держава як власник майна в особі керівника державного підприємства та представників держави; об'єктом – господарська діяльність державного підприємства, державне майно у статутному капіталі підприємства або господарська діяльність такого підприємства; реалізується господарська компетенція керівника державного підприємства та представників держави, підставою виникнення якої є попередні адміністративно-правові відносини; виконуються функції менеджменту стосовно певного підприємства. Організаційно-господарські відносини, які опосередковують державне управління у сфері господарської діяльності на мікрорівні, мають власні особливості, пов'язані із правовим режимом майна, яке використовується для заснування суб'єкта господарювання, що зумовлює специфіку корпоративних прав держави та державної власності у сфері господарської діяльності, утім виходить за межі предмету цього дослідження.

Наведене розмежування адміністративно-правових та організаційно-господарських відносин у процесі управління об'єктами державної власності може бути основою для розмежування функцій уповноваженого органу управління як регулятора галузі та суб'єкта нормотворення з одного боку та власника з іншого, про що наголошується в Основних засадах впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки [110].

1.3. Генеза нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності

Дослідження процесу становлення нормативно-правового забезпечення певного явища сприяє з'ясуванню сутності такого явища. Тому з метою характеристики державного управління у сфері господарської діяльності, механізму його адміністративно-правового регулювання, розробки пропозицій щодо удосконалення останнього проаналізуємо послідовність

розвитку нормативно-правового забезпечення такого управління в незалежній Україні.

Варто зауважити, що під час перебування України у складі СРСР, наявності лише державної форми власності народного господарства, питання законодавчого забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності однозначно розглядалося комплексно. При цьому йшлося про державне управління народним господарством. Адже кожен суб'єкт господарювання перебував у віданні певного органу державної влади, «у реальному житті орган управління і підпорядковані йому підприємства працювали в міцному зв'язку, тісній єдності, їх діяльність становила нерозривне ціле – процес господарювання у певній частині соціалістичної економіки» [111, с.135].

Трансформація економічних відносин, що відбувалася упродовж останніх 30 років у нашій державі, зумовила нове розуміння господарських відносин, господарської діяльності та сфери господарювання в цілому. Розбудова ринкових відносин, активні інтеграційні процеси, в яких бере участь Україна, постійні зміни законодавства ускладнюють процеси функціонування різних суб'єктів господарювання, провадження ними різних видів господарської діяльності. Проте належна діяльність суб'єктів господарювання різних як організаційно-правових форм, так і форм власності є запорукою розвитку економіки держави в цілому. Водночас раціональна організація економіки в будь-якій державі дає змогу забезпечити успішне функціонування держави, задоволення потреб її громадян, соціальну спрямованість її розвитку. Як відомо, для ефективної діяльності будь-якої організованої системи необхідним є належне управління нею. Важливу роль в управлінні такою системою як економіка відіграє держава. При цьому сутність здійснення державою управління фактично залежить від її співвідношення з економікою.

Питання співвідношення держави та економіки актуальне для будь-якої держави і в будь-якому періоді розвитку. Це питання практично існувало

завжди, відтоді як з'явилася перша держава, та існуватиме доти, доки буде існувати держава. Це одне з «одвічних» питань, яке щоразу по-новому постає перед кожною новою державною організацією [81, с.213]. Проголошення незалежності України також зумовило необхідність вирішення цього питання [112, с.114].

Історико-політичний розвиток нашої держави починаючи з часу перебування України у складі СРСР дає змогу на підставі досвіду України проаналізувати принаймні три можливих варіанти співвідношення держави та економіки.

Запровадження в УРСР планової командно-адміністративної економіки зумовило провідну роль держави у розвитку економіки. Державні органи шляхом ухвалення відповідних рішень скеровували будь-які економічні процеси, що відбувалися на території держави. СРСР, у складі якого перебувала Українська держава, було притаманне централізоване державне управління економікою, що базувалася на державній власності на засоби виробництва. Така централізація стала запорукою створення складних за структурою загальносоюзних і республіканських систем управління економікою з дублюванням управлінських функцій ланками системи як у горизонтальній, так і у вертикальній площині [104, с.323].

У перші роки реформування адміністративно-командної системи управління народним господарством роль державного управління применшували, навіть лунали думки про його несумісність із ринковими реформами. Тривалі дискусії щодо необхідності державного управління закінчувалися однозначним розумінням такої потреби, проблемним лише залишалось і залишається визначення меж управління та ефективних його методів і форм. Плюралізм і рівноправність різних форм власності, на яких засновані підприємства та «господарські організації як об'єкти управлінського впливу, приватизація значної частини державного сектора економіки, а також поява конкуренції, вільного ринкового ціноутворення і розвиток підприємницької діяльності» зумовили поступовий перехід від

державного управління економікою до державного регулювання економічних процесів [113, с.326]. Таким чином, перехідна економіка характеризується коливаннями масштабів впливу держави на економіку.

Прийняття України у 2008 р. до Світової організації торгівлі (далі – СОТ) засвідчило перехід України до ринкової економіки, за якої вплив держави має бути мінімальним. Держава втручається тоді, коли ринкове господарство не спрацьовує і коли в інтересах загального блага бажано внести корективи в економічний процес [114, с.24-25]. «Держава не повинна допускати як невиправданого втручання в господарську діяльність, так і економічної анархії, розгулу ринкової стихії. Втручання не повинно бути надмірним і таким, що порушує закони. Однак важливо, щоб воно було достатнім для забезпечення вирішення завдань соціального розвитку і дотримання вимог законодавства» [115, с. 59].

Статус економіки нашої держави відбивається насамперед на господарській діяльності, оскільки модель співвідношення держави та економіки визначає умови здійснення господарської діяльності в державі. Саме межі втручання держави у сферу господарської діяльності, фактичний стан здійснення державного управління у цій сфері дають підстави говорити про ступінь свободи господарювання та підприємництва як його складової, що має відображатися у відповідному нормативно-правовому забезпеченні.

Звернемо увагу, що «у багатьох наукових дослідженнях з права наведено терміни «нормативно-правове», «законодавче», «правове» забезпечення. Проте однозначної їх дефініції не надано. При цьому є розуміння, що таке забезпечення становить основу, базу здійснення певного виду діяльності, яка визначає межі дозволеного, особливо коли йдеться про державу, про провадження нею певної діяльності, виконання своїх функцій. Тож з'ясування потребує змістовне наповнення поняття «нормативно-правове забезпечення».

Характеризуючи законодавче забезпечення, науковці переважно не визначають самого поняття, а наводять його складові. Яненкова І. Г.,

аналізуючи законодавче забезпечення діяльності підприємств, акцентує, що «воно охоплює як господарські закони у власному значенні, так й інші нормативні акти з питань господарської життєдіяльності» [116, с.81-86]. Законодавче забезпечення як множину нормативно-правових актів [117] або їх сукупність [118, с.52], як відповідне законодавство [119, с.39-40] розуміють і автори інших досліджень. Здійснюючи розробку нових положень щодо правових засад державного регулювання підприємницької діяльності в Україні, Добровольська В. В. [120, с.55] характеризує правове забезпечення державного регулювання підприємницької діяльності, наголошуючи, що відповідне поняття остаточно не визначено, перебуває у процесі розробки, та аналізує при цьому окремі нормативно-правові акти. Кравцова Т. М. зауважує, що «закони та інші нормативно-правові акти створюють необхідний правовий режим забезпечення та охорони публічних і приватних інтересів у сфері господарювання» [121, с.44], при цьому не надає дефініції поняттю забезпечення та не зазначає, про яке саме забезпечення йдеться: правове чи законодавче.

З метою формулювання дефініції «законодавче забезпечення» доцільно звернутися до етимології понять, які утворюють це словосполучення.

Термін «забезпечення», зокрема, означає «задоволення когось, чогось у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення чого-небудь, гарантування чогось» [122; 66, с.375]. Отже, законодавче забезпечення можна розуміти як створення надійних умов на законодавчому рівні для здійснення чого-небудь, гарантування чогось.

Прикметники «законодавче», «законодавчий» походять від іменника «законодавство», визначення суті якого і дасть можливість зрозуміти зміст терміна «законодавче».

Як наголошено в літературі, термін «законодавство» може бути вжито як у широкому, так і у вузькому розумінні. Широке розуміння передбачає включення в поняття законодавства актів законодавчих органів і підзаконних актів (актів органів управління та ін.). У вузькому йдеться про акти

законодавчого органу і постанови Верховної Ради України, про надання цим законам чинності [6, с.279]. Така позиція є дискусійною.

На сторінках підручників висловлено також точку зору, що широке розуміння законодавства принижує роль закону, сполучаючи в єдине ціле закони і підзаконні акти. Широке розуміння законодавства – це шлях до розмивання закону, підміни його управлінськими рішеннями [123, с.111]. Варто звернути увагу також і на позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 09 липня 1998 р. № 12-РП/98 [124, с.1209], щодо розуміння терміна «законодавство». Відповідно до зазначеного Рішення термін «законодавство» охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови КМ України, ухвалені в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України [25] і законів України. Таким чином, термін «законодавство» не поширюється на нормативно-правові акти, видані центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що, на наш погляд, не є достатньо обґрунтованим з огляду на включення до цього поняття актів найвищого органу виконавчої влади. Проте, враховуючи наявність у теорії адміністративного права підходу, згідно з яким публічна адміністрація не повинна приймати підзаконних нормативно-правових актів, а має зосередити зусилля виключно на виконавчій діяльності щодо реалізації законів і видання індивідуальних адміністративних актів персоніфікованого характеру [125, с.56], можна стверджувати, що наведена позиція Конституційного Суду України фактично підтверджує такий підхід. При цьому вважаємо, що практичне втілення викладеного підходу в нашій державі на сучасному етапі її розвитку не вбачається можливим, але ми маємо до неї прагнути.

Водночас у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального

кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [126] зазначено, що «одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства». Отже, законодавство – не єдина форма права, тому відповідний термін не повинен охоплювати всі наявні у суспільстві нормативні регулятори.

Підходи до розуміння поняття «законодавство» інтегровано в юридичній енциклопедії [127, с.499], де наведено декілька значень відповідного поняття: 1) система законів України; 2) у широкому значенні – система законів та інших нормативних актів, що приймаються парламентом і вищими органами виконавчої влади – постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та декрети КМ України; 3) у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень КМ України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій.

Варто також звернути увагу, що стосовно Рішення Конституційного Суду України від 09 липня 1998 р. № 12-рп/98 суддя цього Суду Савенко М. Д. висловив окрему думку [128], за змістом якої під терміном «законодавство» потрібно розуміти лише сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України.

Таке розуміння відповідного терміна сприятиме однаковому підходу до його сутності, визначеності кола суб'єктів, уповноважених на регулювання певних суспільних відносин, які приймають відповідне законодавство. Адже згідно з Конституцією України [25] (ст. 75) єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, який приймає закони, постанови та надає згоду на обов'язковість чинних міжнародних договорів. Таким чином, законодавче забезпечення має бути представлено лише

законами України, постановами Верховної Ради України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Наведений підхід до розуміння терміна «законодавче» підтверджує також конституціоналізацію адміністративного права, що є однією із важливих тенденцій у багатьох країнах світу. Як зазначає Подорожна Т. С., сутність конституціоналізації має прояв у тому, що конституція насамперед визначає нормативну модель і юридичну конструкцію найважливіших суспільних відносин, установлюючи у такий спосіб системні, структурні, функціональні та інші зв'язки між різними суспільними інститутами, завдяки яким забезпечується правопорядок. З іншої сторони, через втілення конституційних норм і принципів у законодавстві відбувається його гармонізація, забезпечуються стабільність та ефективність його розвитку [129, с.86-89]. Так, Ващенко Ю. В. [16, с.6] вважає, що необхідно визнати найбільш обґрунтованим широкий підхід до розуміння конституціоналізації, який охоплює врегулювання певних відносин у конституціях, формулювання правових засад деяких відносин згідно з конституційно-правовими принципами, прийняття рішень судовими органами безпосередньо на підставі конституційно-правових принципів, і полягає у механізмі впливу конституційного права на інші галузі права (у наведеному випадку – на адміністративне право). На нашу думку, конституціоналізація є похідною від конституціоналізму, який втілюється, на переконання Савчина М. В. [130, с.19], на трьох рівнях: сукупності певних доктрин, концепцій і теорій про природу конституції; політико-правової практики втілення цих ідей у життя; конституційного регулювання відповідних соціальних явищ і процесів. Тож конституціоналізація адміністративного права полягає у реалізації цих рівнів у площині адміністративного права, що є можливим лише для 2-х останніх: втілення в життя ідей, закладених в Конституції України [25] та регулювання відповідних соціальних явищ і процесів на конституційному рівні.

З огляду на зазначене необхідно розмежовувати терміни «нормативно-правове забезпечення» і «законодавче забезпечення». При цьому друге є

складовою першого. Отже, нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності представлено джерелами нормативно-правового регулювання здійснення державою відповідної діяльності» [131, с. 17-19; 36, с.134-139].

Після проголошення економічної самостійності та незалежності Україна стала на новий шлях розвитку – розбудови демократичної правової держави. Лібералізація господарської діяльності, запровадження ринкової економіки в Українській державі зумовили необхідність формування нової державної політики. Саме органи державної влади мали забезпечити втілення в життя економічної політики держави, ефективність якої є однією з умов забезпечення функціонування держави та утвердження її в міжнародній економічній системі. Проте зі скасуванням командно-адміністративної економіки, формуванням власної економічної політики, спрямованої на перехід до ринкових відносин, постало питання про роль і межі державного управління у сфері господарської діяльності, про місце держави, її органів у сфері господарювання, про побудову раціональних відносин «державна – суб'єкт господарювання».

При цьому «критика минулого, – зазначав Генеральний секретар ЦК КПРС Горбачов М. С., – як важливий момент розвитку дає можливість засвоїти уроки і зробити висновки для нинішнього і завтрашнього дня, допомагає конструктивній роботі з правильного вибору засобів і шляхів просування вперед» [132, с.15].

Проголошення в Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 р. [133] економічної самостійності нашої держави зумовило необхідність визначення засад такої самостійності. Становлення економіки на нових засадах у суверенній Україні почалося саме із прийняття такого акта як Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 03 серпня 1990 р. [134] Зокрема, у цьому акті містилися перші положення про основи нової державної економічної політики та про головні напрями розвитку відповідного законодавства [135, с.41]. У ст. 8 Закону Української

РСП «Про економічну самостійність Української РСР» від 03 серпня 1990 р. [134] було наведено загальні засади державного управління народним господарством, зокрема: «Втручання державних органів у діяльність підприємств та інших господарюючих суб'єктів можливе лише у випадках і в порядку, визначених законодавством Української РСР». У Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки, прийнятої Верховною Радою 01 листопада 1990 р. [136] зазначалося, що одним із принципів державного регулювання економіки є «мінімальне втручання державних органів у економічні процеси: їм делегуються тільки ті функції, які не можуть бути забезпечені безпосередніми суб'єктами ринкових відносин». Однак прийняття деяких законодавчих актів зумовило закріплення досить сильної позиції держави в розвитку сфери господарювання в Україні [137, с.15].

Початок 90-х рр. минулого століття можна вважати початковим етапом створення власного нормативно-правового забезпечення як господарської діяльності в цілому, так і державного управління в її сфері. При цьому, на жаль, ухвалення значної кількості актів законодавства відбувалося на фоні глибокого занепаду економіки, кризи влади, непротиставлених колізій довкола конституційного процесу. «Ці та інші чинники негативно вплинули на наслідки практичної реалізації актів економічного законодавства, особливо тих, які були ухвалені у перші роки незалежності України». Наведене підтверджується також і тією обставиною, що значна кількість актів законодавства, які регулюють відносини в економічній сфері, з моменту прийняття зазнали значних змін [138, с.67]. Законодавцю необхідно було розмежувати повноваження державного органу як суб'єкта владних повноважень та як власника державного майна. Таке розмежування здійснювалося переважно шляхом «роздержавлення» економіки, багато уваги було приділено процесам приватизації державного майна, натомість питання відносин між державними органами та підпорядкованими їм державними

підприємствами і підприємствами, які вийшли зі сфери управління органу державної влади, потрапляли до поля уваги законодавця лише фрагментарно.

Початковий етап, етап становлення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності незалежної України, – 1990–1996 рр. – був, напевно, найскладнішим і найвідповідальнішим для молоді Української держави. Декларація про державний суверенітет України, Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» створили передумови для переходу Української держави до ринкової економіки. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки від 01 листопада 1990 р. одним із заходів, зазначених у розділі 3, передбачала необхідність підготовки проєктів законодавчих актів, які повинні забезпечити правові основи ринку [139, с.16] та винесення їх на розгляд Верховної Ради УРСР, а також виключала втручання міністерств, державних комітетів та інспекцій Української РСР у діяльність підприємств та інших суб'єктів господарювання, не передбачене законодавством республіки. На той час як такого законодавства ще не було.

Побудова самостійної економіки, нової системи державних органів, необхідність роздержавлення економіки та управління державним сектором економіки, який залишився, перехід до ринкових відносин, поява підприємництва потребували створення ефективної законодавчої бази. 18 листопада 1992 року з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи, Верховна Рада України тимчасово делегувала КМ України (далі – КМ України) [140, с.6] повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання, окрім іншого, щодо відносин власності та підприємницької діяльності. Одним з них став Декрет КМ України «Про управління майном, що є у загальнодержавній власності» [141], відповідно до якого міністерствам та іншим органам державної виконавчої влади заборонено пряме втручання в господарську діяльність, підприємств, що є у загальнодержавній власності». Утім порядок управління таким майном не визначався. Тож активна законотворча робота не мала

результатом створення належної, адекватної вимогам часу системи законодавчого забезпечення як господарської діяльності в цілому, так і державного управління в її сфері. У 1996 р. були підстави констатувати, що «триває кількісне збільшення законодавчого матеріалу, яке фрагментарно охоплює ті чи інші сфери регульованих відносин. Зростає розбіжність між законодавчими актами та окремими нормами. Недостатньо уваги приділяється розробці механізмів реалізації законодавства. Спостерігається і нехтування техніко-юридичною стороною законотворчості» [142, с.9].

Прийняття у 1996 р. Конституції України [25] започаткувало новий етап реформування законодавства, головною метою якого є його вдосконалення [143, с.16]. Робота над наявним масивом законодавства здійснювалася насамперед для приведення його у відповідність до конституційних положень. Як влучно зауважують науковці, прийняття Основного Закону призвело до реформування відносин держави та суб'єктів господарювання, які, по-перше, ґрунтуються на конституційних принципах верховенства права, Конституції [25] та законах 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, засновані на розумінні держави, з одного боку, як політичної функції громадянського суспільства, яке, своєю чергою, повинно контролювати державну діяльність, а з іншого – як суб'єкта приватного права (якщо, звісно, держава у процесі функціонування включається до системи ринкових відносин); по-четверте, ґрунтуються на підході до юридичного закону як до політичної функції держави і юридичної форми права [121, с.13-14].

Визначення на конституційному рівні (ст. 42 Конституції України [25]) свободи підприємницької діяльності, обмеження повноважень державних органів конституційними межами та законами України (ст. 6 Конституції України [25]) лише актуалізувало питання державного управління у сфері господарської діяльності. При цьому в Указі Президента України

від 03 лютого 1998 р. «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» [144] знову ж таки наголошено: «Визнати за необхідне здійснити заходи щодо усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності, та щодо зменшення надмірного державного регулювання господарської діяльності. Вважати дерегулювання одним з пріоритетних напрямів реформування державного регулювання економіки».

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України [25] демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина Президент України в Указі від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [39] передбачив реформування системи державного управління на основі Концепції адміністративної реформи в Україні. У цьому документі констатовано, що «після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20–30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново». Отже, процесів дерегулювання господарської діяльності фактично не відбулося. Зрозуміло, що ця ситуація була характерною для державного регулювання господарської діяльності як напряму діяльності держави.

Результатом розвитку нормативно-правового регулювання господарської діяльності можна було визнати надання суб'єктам можливості займатися підприємництвом, наявність потенційних організаційно-правових форм підприємництва та вжиття при цьому безлічі заходів державного регулювання сфери господарювання, що і спричинило, у тому числі, видання Указу Президента України від 23 липня 1998 р. «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» [145], спрямованого на впорядкування здійснення перевірок суб'єктів підприємництва.

Необхідність формування єдиного підходу з боку державних органів щодо здійснення державного управління у сфері господарської діяльності в контексті адміністративної реформи, розпорошеність нормативно-правових актів із питань здійснення державного регулювання господарської діяльності, поява величезної кількості листів роз'яснювального та рекомендаційного змісту різних органів державного управління зумовили потребу у запровадженні єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва (однойменний Указ Президента від 22 січня 2000 р. [146]).

Ведення такої політики передбачало оптимальне регулювання державою підприємницької діяльності, «усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у реалізації права на підприємницьку діяльність» і впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності (п. 1, 2 Указу Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» [146]). Запровадження такої політики було ще одним кроком на шляху до реформування нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності в нашій державі.

Проте ураховуючи підзаконний характер нормативно-правового акта, згідно з яким запроваджувалася відповідна політика, реформування не могло поширитися на нормативне регулювання державного управління на рівні законів. Тому постала необхідність законодавчого визначення засад та порядку здійснення єдиної державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, яку було забезпечено шляхом прийняття у 2003 р. відповідного Закону України [73]. Наслідками його ухвалення мали стати: застосування всіма органами влади сучасних методів управління та прийняття рішень, зростання рівня довіри до держави, детінізація економіки, удосконалення чинної та розроблюваної нормативно-правової бази, формування із числа посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування прошарку тих, хто здатний розробляти та приймати ринково-орієнтовані рішення [147].

У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. [73] більш детально викладено відповідні засади, ніж це було зроблено у попередніх указах Президента; розмежовано поняття «державна регуляторна політика» та «державна регуляторна діяльність», встановлено коло суб'єктів, які належать до регуляторних органів, не лише визначено, але й надано тлумачення принципам державної регуляторної політики, розширено перелік складових здійснення державної регуляторної політики та регламентовано їх в окремих статтях. Позитивним моментом стало також законодавче визначення повноважень спеціально уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики.

Зважаючи на те, що державною регуляторною політикою у сфері господарської діяльності вважають «напрямок державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, які встановлені Конституцією та законами України» (ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73]), для подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності насамперед необхідною була належна реалізація державної регуляторної політики у відповідній сфері. Проте, на жаль, через несистематичність здійснення заходів щодо реформування державного управління в окремих сферах суспільства, забезпечення стабільності системи органів державного регулювання господарської діяльності та чіткого розмежування їх повноважень, прийняття значної кількості законодавчих актів положення цього Закону так і залишилися

декларативними. Як слушно зауважили науковці, «спостерігаючи законотворчий процес, можна дійти висновку, що, на жаль, багато осіб, у тому числі народні депутати, чи то ще не вивчили вимоги зазначеного Закону, чи то ігнорують їх»[148, с.67; 139, с.16-17]. Отже, запровадження на рівні закону засад здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності не сприяло належній реалізації відповідного напрямку діяльності держави. Причиною цього можна, в тому числі, визнати недосконалість підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на запровадження такої політики. Так, дієвість Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73] значною мірою зумовлена якістю нормативно-правових актів КМ України, до яких безпосередньо відсилає Закон. Зокрема, у ч. 5 ст. 8 зазначено, що методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно КМ України та Національним банком України, а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проєктів регуляторних актів – КМ України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проєктів регуляторних актів. Аналогічну норму наведено і щодо методики відстеження результативності регуляторних актів (ч. 13 ст. 10) [149]. За змістом Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта майже дублює Методичні рекомендації щодо підготовки обґрунтування проєктів регуляторних актів [150], які втратили чинність. Методика ж відстеження результативності регуляторного акта лише встановлює вимоги щодо такого відстеження. Доцільним було би визначити у певному законодавчому документі критерії результативності регуляторного акта, в основу яких необхідно покласти принципи державної регуляторної політики, наведені у ст. 4 відповідного Закону [151, с.37; 152 с.139].

До числа актів, що складають нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, належать також ті, які визначають економічну політику в нашій державі. Серед них варто

насамперед назвати Конституцію України, яка як акт найвищої юридичної сили передбачає соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13). У Конституції України [25] нарешті вирішено питання, що постає перед кожною молодою незалежною державою в сучасних умовах – яким буде головний напрям розвитку її економіки [153, с.23]. Конституційне визначення напрямку розвитку економіки, вектору економічної політики держави стало основою для майбутнього законодавства у цій сфері. Однак зважаючи на те, що пропозиція про необхідність виокремлення у Конституції [25] самостійного розділу про економічну систему суспільства (держави) не була прийнята, представники Інституту економіко-правових досліджень НАН України стверджували, «що питання про те, до якої економічної системи ми належимо чи прагнемо, багато в чому залишилося відкритим» [154]. Тож можемо констатувати, що Конституція України [25] лише фрагментарно закріплює основи економічної системи в Україні, що зумовлює відсутність чітких законодавчих критеріїв удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної політики.

Фактично упродовж першого етапу становлення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності відбулося накопичення нормативно-правових актів, які протягом другого етапу зазнали змін, виходячи із конституційних положень, переважно в частині повноважень державних органів, та були спрямовані на реформування системи цих органів. У процесі розбудови Української держави відбувалися докорінні зміни в системі державного управління стосовно забезпечення пріоритету прав людини і громадянина, поступового набуття сервісного характеру діяльності державних установ [15, с.413]. У відповідному напрямі здійснювалося і реформування засад державного управління у сфері господарської діяльності

Важливе значення для розвитку правової системи України мали підготовка та прийняття ГК України [76], з набуттям чинності яким (з 01 січня 2004 р.) можна говорити про початок наступного етапу в розвитку

нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності.

Потреба в наявності ГК України як кодифікованого акта господарського законодавства була зумовлена перехідним періодом розвитку економіки, яка із планової, із централізованою системою керівництва, економіки радянських часів поступово трансформувалася на ринкову економіку, побудовану на різних формах власності, засновану на принципі свободи підприємницької діяльності, здійснюваної в умовах конкурентного середовища [155, с.14]. Головне завдання зазначеного кодифікованого закону – «надання ринковим перетворенням соціальної спрямованості, що має прояв у здійсненні державного впливу на процеси господарювання, гармонізацію приватних і суспільних інтересів і на підставі норм про порядок та межі впливу держави – на регулювання економічних відносин у суспільних інтересах» [156, с.9]. ГК України мав стати основою для законодавчого забезпечення господарської діяльності в державі. Проте постійні дискусії про необхідність його скасування дещо нівелюють значення цього кодифікованого акта як центрального елемента економічного законодавства держави. Утім у зазначеного Кодексу визначено засади державного управління у сфері господарської діяльності в цілому у державі та управління державним сектором економіки. У ГК України [76] фактично вперше на законодавчому рівні закладено засади розмежування господарської правосуб'єктності держави в особі державних органів як суб'єкта організаційно-господарських повноважень та її адміністративної правосуб'єктності як суб'єкта владних повноважень (ст. 4, 8). У ГК України [76], окрім іншого, викладено главу 2 «Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання», в якій визначено межі господарської правосуб'єктності держави та її органів (ст. 8), передбачено загальні вимоги до формування суспільного господарського порядку (ст. 9), надано змістовне визначення економічної політики шляхом характеристики основних її напрямів (ст. 10), наведено основні засоби регулюючого впливу держави на

діяльність суб'єктів господарювання (ст. 12) та загальні засади їх застосування (ст. 13–17), а також здійснення державного контролю та нагляду за господарською діяльністю (ст. 19), передбачено способи захисту прав суб'єктів господарювання та споживачів (ст. 20), а також особливості управління господарською діяльністю у державному (ст. 22) і комунальному (ст. 24) секторах економіки. У деяких статтях ГК України [76] визначено засади державного регулювання окремих видів господарської діяльності або в окремих сферах господарювання: ринку цінних паперів (ст. 166), інноваційної діяльності (ст. 328), зовнішньоекономічної діяльності (ст. 380). У ГК України [76] приділено увагу і державним підприємствам (глава 8), де держава в особі своїх органів виступає власником майна, реалізує свою господарську компетенцію. Проте у процесі реалізації положень ГК України [76] виникла проблема, зумовлена невідповідністю між кодифікованими нормами і тими нормами, що були прийняті раніше і не були піддані кодифікації [157, с.70]. «Дедалі більш серйозною перешкодою для ефективної реалізації актів господарського законодавства стає їх множинність» [158, с.24].

Важливим кроком у формуванні законодавчого забезпечення державного управління стосовно управління об'єктами державної власності стало прийняття 21 вересня 2006 року Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [108], в якому визначені суб'єкти управління об'єктами державної власності та їх повноваження, об'єкти державної власності, передбачені особливості розпорядження корпоративними правами держави. Зазначений Закон кодифікував існуючі на той час норми стосовно управління об'єктами державної власності, передбачив нові положення та став основою для подальшої оптимізації системи органів такого управління.

З урахуванням суті економічної політики можна припустити, що економічна політика є вектором державного управління у сфері господарської діяльності. Її правове закріплення відповідно до ч. 4 ст. 9 ГК України [76] «здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і

зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності КМ України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах», і, таким чином, визначає нормативно-правове забезпечення економічної політики держави.

Програми мають на меті створення управлінського механізму відповідно до вимог ринкової економіки: гнучких організаційних структур управління і господарювання, підприємництва, демонополізації, функціонування комерційних банків. Починаючи від Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки, в нашій державі прийнято багато програм – Національну програму інформатизації (Закон України від 04 лютого 1998 р. [159]); Державну програму економічного і соціального розвитку на 2010 р. [160], Державну цільову економічну програму енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020 рр. [161]; Концепцію державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 р. [162] та ін.

З метою гарантування конституційного права кожного громадянина на підприємницьку діяльність, недопущення порушень цього права 03 вересня 2007 р. Указом Президента України схвалено Концепцію удосконалення державного регулювання господарської діяльності [163]. У ній, зокрема, констатовано, що «системного характеру набуває в останні роки процес накопичення проблем у сфері формування і реалізації регуляторної політики, що стримує розвиток господарської діяльності, основні засоби державного регулювання господарської діяльності не є ефективними, що зумовлює необхідність їх перегляду».

Незважаючи на те, що у ст. 12 ГК України [76], із набуттям чинності яким фактично розпочато новий етап у становленні нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, визначено вичерпний перелік основних засобів державного регулювання

господарської діяльності, деякі закони передбачають фактично додаткові засоби державного регулювання відповідної сфери господарювання. При цьому передбачені законодавцем механізми державного управління певної сфери господарської діяльності не враховували також положень уже чинного на той час Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73]. Усе наведене і зумовило констатацію у затвердженій Указом Президента України від 03 вересня 2007 р. Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності [163], що «в Україні в цілому сформовано законодавство, яким визначено правові засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, однак неефективна робота регуляторних органів не дає змоги забезпечити належне додержання усіх його вимог», що відповідає дійсності і сьогодні.

Як характерну рису розвитку законодавства на цьому етапі, окрім його зміни, зважаючи на норми ГК України [76] у частині визначення засад здійснення господарської діяльності, також можна назвати спрямування на адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) на підставі Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. [164]. Згідно із цим Законом більшість сфер, що потребували змін, пов'язані із державним управлінням у сфері господарської діяльності. На загальнодержавному рівні, у виступах Президента України, у програмах розвитку нашої держави наголошувалося на необхідності забезпечення відповідності законодавства України законодавству ЄС.

Упродовж тривалого часу такі зміни здійснювалися відповідно до затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка визначала механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС. Перший етап цієї Програми тривав до завершення дії Угоди про партнерство та співробітництво, тобто до початку дії Угоди про асоціацію з ЄС. При

цьому останній План заходів щодо здійснення такої адаптації було затверджено 25 березня 2013 р. розпорядженням КМ України № 157-р. [165].

Проект Угоди про асоціацію, переговори щодо якої завершилися 19 грудня 2011 р. під час саміту Україна – ЄС та яку парафровано у березні 2012 р., передбачає значно ширші та більш конкретні зобов'язання для України щодо наближення національного законодавства до законодавства ЄС. У Доповіді про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, надісланій до Верховної Ради України 21 лютого 2013 р., було наголошено, що «в рамках виконання Програми вдалося досить успішно реалізувати ряд заходів з адаптації законодавства України до законодавства ЄС та забезпечити загальний напрям розвитку законодавства України на основі європейських стандартів відповідно до першого етапу виконання Програми та зобов'язань України, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво» [166].

На виконання ухвалених у зв'язку з цією Угодою «національних актів (програм, стратегій, затверджених як Верховною Радою України, так і указами Президента України) протягом 1998–2014 рр. Україна вже імплементувала в національне законодавство значну кількість директив ЄС», зокрема стосовно захисту прав споживачів, у митній сфері, щодо захисту прав біженців, бухгалтерського обліку тощо. Таку імплементацию відображено у прийнятті нових законодавчих актів з урахуванням стандартів, наведених у директивах, оновленні (внесенні змін) до чинних законів і підзаконних нормативно-правових актів, приведенні їх у відповідність до стандартів ЄС [167]. Своєю чергою, в Угоді про асоціацію з ЄС «не лише детально визначено, які саме директиви ЄС повинні бути імплементовані у національне законодавство, а й встановлено конкретні часові рамки для запровадження цих змін» [167].

Як наголошують науковці, парафована Україною та ЄС Угода про асоціацію (30 березня 2012 р.) [168] «має стати значним кроком у процесі поглиблення співпраці сторін, адже документ відводить першорядну роль гармонізації законодавства України з правом ЄС (тільки у Преамбулі Угоди

про асоціацію з ЄС термін «зближення законодавства» згадується п'ять разів). Зокрема, згідно з текстом Преамбули зближення законодавства пов'язується із процесом реформ в Україні, чим, відповідно, заохочуються економічна інтеграція та поглиблення політичної асоціації сторін. Загалом гармонізація законодавства охоплює практично всі сфери співпраці України з ЄС», у тому числі й державне управління у сфері господарської діяльності. Хоча така сфера і не визначається окремо. Як слушно зауважено на сторінках періодики, «господарська діяльність стала тим визначальним предметом інтеграції України в європейське середовище, від реальних результатів якої залежатимуть усі наступні кроки сторін щодо політики зближення [169, с.60]. У ст. 114 Угоди про асоціацію з ЄС [170] передбачено: «Сторони визнають важливість адаптації чинного законодавства України до законодавства ЄС. Україна забезпечує, щоб існуючі закони та майбутнє законодавство поступово досягли сумісності з *acquis* ЄС».

Сучасний законотворчий процес в Україні спрямований на поліпшення показників України в міжнародних рейтингах щодо умов ведення бізнесу в країні та виконання вимог міжнародної спільноти в контексті асоціації з ЄС. З урахуванням європейського рейтингу та європейської перспективи України розроблено Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 р. [171], в якій зазначено, що «індикатором ефективності систем державного управління є позиція держави у відповідних міжнародних рейтингах».

З метою забезпечення істотного поліпшення умов ведення бізнесу в Україні за напрямками, які враховує Група Світового банку під час складання рейтингу «Ведення бізнесу», маючи за стратегічну мету входження України до провідної двадцятки країн світу за наявності сприятливих умов для провадження підприємницької діяльності, КМ України згідно з розпорядженням від 16 грудня 2015 р. № 1406-р затвердив План дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання,

відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» [172].

Незважаючи на зміцнення позицій України у рейтингу «Doing business» (у загальному рейтингу в 2019 р. Україні належало 64 місце, в 2018 - 71 місце), в той же час у сфері відкриття бізнесу Україна дещо втратила минулорічні позиції (піднялася із 70 місця у 2015 р. до 56 місця у 2018 р. та до 61 у 2019 р.). Тож стверджувати про поліпшення умов ведення бізнесу та регуляторну діяльність в Україні, на жаль, зарано. Серед безпосередніх причин, які зумовлюють таку ситуацію, ймовірно, залишаються: (i) вплив окремих осіб або груп зі своїми інтересами на державну політику за рахунок суспільства в цілому; (ii) корупція; (iii) низький рівень інформування громадськості; (iv) рівень політичної, адміністративної та бізнес-культури [173].

Тож 4 грудня 2019 року КМ України своїм розпорядженням визнав таким, що втратило чинність розпорядження №1406-р та затвердив план заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, план дій щодо підвищення позиції України в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» («Doing Business») [174]. При цьому співставлення планів дій, затверджених в 2015 та 2019 роках, зумовлює висновок, що останній є продовженням попереднього, виконані заплановані 2015 року заходи стали основою для заходів 2019 року або конкретизовані у плані 2019 року.

На сучасному етапі розвитку нашої держави відбулося та продовжує здійснюватися реформування законодавчої бази, що зумовлено процесами інтеграції з міжнародною спільнотою та імплементацією норм міжнародного права, інтенсифікацією розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та впровадженням їх у всі сфери суспільних відносин, в тому числі й у державне управління. Нормативно-правове забезпечення поповнилося різними стратегіями та концепціями, що дає змогу зазначити серед його характеристик концептуальність і стратегічність, які мають наслідком

закріплення напрямів розвитку діяльності держави, реформування державного управління відповідно до визначених орієнтирів, критеріїв протягом кількох майбутніх років. Фактично держава повертається до такої функції державного управління як планування, оскільки стратегії та концепції передбачають розробку планів щодо їх реалізації.

Звернемо увагу, що одним із безумовних пріоритетів реформ, реалізація яких має забезпечити розвиток нашої держави відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. [175, с.67], визначені дерегуляція та розвиток підприємництва. 18 березня 2015 р. розпорядженням КМ України № 357-р було затверджено План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності [176]. У витягу з аналітичної доповіді до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 р.» зазначалося, що «державна політика дерегуляції є одним з основних елементів практичної імплементації нової моделі розвитку України та невід'ємною складовою частиною європейської інтеграції. В українських реаліях дерегуляція – не самоціль, а необхідний інструмент, місією якого є кардинальне поліпшення бізнес-клімату (а зрештою – інвестиційного клімату) в Україні, чинник створення нових робочих місць та підвищення якісних стандартів життя» [177]. При цьому про можливі випадки державного регулювання господарської діяльності, його підстави та порядок здійснення у цій сфері не згадується. Під час виступу на форумі RE:THINK. Invest in Ukraine 29 жовтня 2019 року Президент України наголосив: «Ми зменшуємо роль держави в економіці там, де вона не є ефективною. Приватизація, дерегуляція, «Держава у смартфоні» – всі ці ініціативи дадуть змогу бізнесу розправити крила та дихати на повні груди» [178], що свідчить про підтримання розпочатих у 2015 році реформ у відповідній сфері.

Політика дерегуляції, активно запроваджувана в Україні, фактично полягає у скасуванні вимог держави до суб'єктів господарювання та зменшенні кількості підстав для виникнення відносин «орган держави –

суб'єкт господарювання». Зазначене зумовлює необхідність подальшого вдосконалення законодавства, яке унормовує економічну та регуляторну політику в нашій державі, впровадження інформаційних технологій в процеси їх реалізації. За сучасних умов його розвиток має виходити насамперед із Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр., схваленої розпорядженням КМ України від 17 січня 2018 р. [179]. Водночас реалізація державної регуляторної політики, нормативною основою якої є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73], не може оминати Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, схвалену розпорядженням КМ України від 20 вересня 2017 р. [180], Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 р., схвалену розпорядженням КМ України від 24 червня 2016 р. (у редакції розпорядження КМ України від 18 грудня 2018 р.) [171].

Перехід до електронної форми державного управління актуалізує питання нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки в цьому процесі. Зокрема, всебічне задоволення потреб громадян, підприємств, установ і організацій усіх форм власності у доступі до достовірної та об'єктивної інформації; забезпечення вільного обігу інформації, крім випадків, передбачених законом; захищеність інформації, вимоги щодо захисту якої встановлені законом визначені життєво важливими інтересами суспільства і держави в Доктрині інформаційної безпеки України [181]. Правові та організаційні основи забезпечення захисту таких інтересів у кіберпросторі визначено в Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [182], що набув чинності 9 травня 2018 року. Аналіз цього Закону дає підстави для висновку, що він є основою для розробки нормативно-правового забезпечення стосовно питання забезпечення кібербезпеки, яке створить механізм для його застосування.

З огляду на викладене в цьому підрозділі, розвиток нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської

діяльності умовно можна представити чотирма етапами: 1) 1990–1996 рр. – становлення нормативно-правового забезпечення; 2) 1996–2003 рр. – формування нормативно-правового забезпечення відповідно до положень прийнятої Конституції України; 3) 2004–2014 рр. – удосконалення нормативно-правового забезпечення в умовах дії кодифікованого акта – Господарського кодексу України та Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 4) 2015 – теперішній час – подальше вдосконалення нормативно-правового забезпечення в умовах співробітництва з Європейським Союзом, виконання Угоди про асоціацію з ЄС.

На кожному етапі розвиток законодавства зумовлений політичними чинниками. «Постійні коливання в економічній політиці, шарахання від командних методів до ринкових й навпаки автоматично відбивалося в законах та інших актах, створювало різноспрямовану регламентацію господарських відносин, зіштовхувало приватні інтереси із суспільними» [135, с.42]. Залежно від того, які задачі в зовнішній і внутрішній політиці визначалися першочерговими, формувалося і відповідне законодавство, якому на кожному умовно виділеному етапі його розвитку були властиві певні характерні риси. Тому маємо надію, що визначені у чинних нормативно-правових актах вектори розвитку нашої держави не будуть змінюватися, що забезпечить стабільність орієнтирів розвитку нормативно-правового забезпечення, і подальше вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності насамперед характеризуватиметься послідовністю та систематичністю [139, с.18-19].

1.4. Сутнісно - правова характеристика поняття «державне управління у сфері господарської діяльності»

Трансформаційні процеси щодо управління у сфері господарської діяльності, типові для України після здобуття нею незалежності, відбувалися

в умовах кризи та без приділення належної уваги проблемам ефективності управління у відповідній сфері. У Концепції адміністративної реформи [39] зазначалося, що «наявна в Україні система державного управління залишається загалом неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, отримані у спадок від радянської доби, так і нові інститути, сформовані у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і віддаленою від людей, внаслідок чого нинішнє державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ». Тоді як державне управління має, навпаки, сприяти реалізації визначених реформ, бути їх «каталізатором». Така ситуація, на нашу думку, зумовлена, в тому числі, неоднозначністю розуміння державного управління та його ролі у різних сферах суспільних відносин.

Поняття «державне управління» тривалий час було основою адміністративного права. Утім, загально визнаної його дефініції не сформовано. Як слушно зазначає Білокур Є.І. «прогалини як в теорії, так і в законодавстві, породжують різноманітні дискусії з приводу визначення цієї категорії та значні труднощі у розкритті її структури, елементів механізму та їх правовому закріпленні. У результаті в різних навчальних та монографічних виданнях можна виявити безліч визначень поняття державного управління» [44, с.20].

У німецькій літературі наведено два методи визначення державного управління. Один можна охарактеризувати як метод виключення (негативний метод), інший – як метод переліку ознак (позитивний метод). Негативний метод бере початок у традиціях класичної теорії поділу влади. У цьому сенсі державне управління визначають як діяльність держави чи іншого суб'єкта публічної влади, що не є законодавчою діяльністю або судочинством [183, с.85-86]. Таке розуміння державного управління фактично ототожнює його з виконавчою владою. Натомість з'ясовуючи співвідношення виконавчої влади і державного управління, «варто виходити з того, що категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а категорія «державне управління» –

організаційно-правовою. Їх об'єднує лише виконавча спрямованість» [104, с.21].

В Концепції адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 р. [39] державне управління визначено як «вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які потребують певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади». Це фактично єдине визначення державного управління на нормативному рівні.

В адміністративно-правовій доктрині «найбільш поширеним є поняття державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним керівництвом. Незважаючи на деякі відмінності, всі дослідники акцентують організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер управлінської діяльності, спрямований на виконання завдань і функцій держави» [104, с.8]. Тож в адміністративно-правовій науці розуміння державного управління пов'язане насамперед з діяльністю органів виконавчої влади.

Утім застосування терміна «державне управління» стосовно економіки, сфери господарської діяльності породжує наукові суперечки. Невизначеність поняття «державне управління» у зазначеній сфері обумовлена також і триваючою дискусією щодо співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання».

Деякі вчені вважають [184, с.392; 185, с.519, 527; 186, с.376] поняття державного управління більш широким, ніж поняття державного регулювання, висловлюючи думку, що державне регулювання – одна з функцій державного управління; інші, навпаки, визначають «державне регулювання» як більш широке поняття, ніж «державне управління»,

оскільки перше охоплює ширшу сферу організаційної діяльності держави [187, с.65], має більше методів здійснення [188, с.118].

Райзберг Б. А. переконаний, що категорія «управління» має більш загальний характер порівняно із категорією «регулювання» та охоплює її як складову. Якщо управління – це будь-який вплив суб'єкта на об'єкт, що здійснюється з метою спрямування його дій у необхідний для суб'єкта спосіб, то регулювання має на меті корегування діяльності економічного об'єкта, що спрямовується управлінням загалом [189, с.36]. Кравцова Т. наголошує [190, с.4], що державне регулювання можна розглядати як окрему галузь державного управління, яка становить «цілеспрямовану організуючу діяльність органів державної влади, що реалізується за допомогою специфічних, притаманних лише їй правових форм і методів, які держава може застосовувати лише у сфері підприємництва». На думку Нагребельного В. П., Оніщука М. В., як зазначено в юридичній енциклопедії [188, с.118]: «Державне регулювання ширше, ніж поняття державного управління, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи». Тихомиров Ю. О. взагалі наголошує, що державне регулювання «прив'язується» лише до економіки і становить один із проявів або функцію державного управління в широкому розумінні. Воно характеризується як встановлення і забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин і корегування їх залежно від умов, що змінюються [186, с.376]. Таку саму характеристику державного регулювання наводить Альохін О. П. [184, с.392], розуміючи його в широкому сенсі, та акцентує, що визначення державного регулювання як функції державного управління є розумінням у вузькому сенсі. На думку Харитонової О. І. [191, с.326], як державне регулювання розуміють «лише загальне впорядкування суспільних відносин в конкретній сфері економіки, що провадиться відповідно до вимог законодавства шляхом прямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин». Грицаєнко Л. Р., погоджуючись із наведеним визначенням, доповнює його:

«...та умов, які гарантуються можливістю застосування правових санкцій у випадку їх порушення» [192, с.4]. Нагребельний В.П., Оніщук М.В. вважають, що у сфері економіки державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку господарювання, відповідальності за дотримання цих правил, виключає пряме втручання держави та її органів у діяльність економічних структур [188, с.118; 118, с.12-13].

У чинному законодавстві України поняття «державне управління господарською діяльністю», «державне управління у сфері господарської діяльності» не наведено. Стосовно дефініції поняття «державне регулювання господарської діяльності» в законодавстві одностайності також немає. На жаль, у нормативно-правових актах України, які становлять основу законодавчого забезпечення господарської діяльності в різних сферах господарювання, в тому числі у базовому кодифікованому законі – ГК України [76], наведено різні терміни на позначення одного і того самого явища: «регулювання господарської діяльності», «державне регулювання господарської діяльності», «регулюючий вплив держави на суб'єктів господарювання», «регуляторна діяльність». При цьому на рівні законів, застосовуючи один і той самий термін, наприклад, «державне регулювання», законодавець вкладає в нього різний зміст. Зокрема, звернімо увагу на таке.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 ГК України [76] «держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності». При цьому законодавець не уточнює, про яке саме регулювання йдеться: державне чи правове. Як слушно зазначено в літературі [193, с.60], насправді правове регулювання суспільних відносин не зводиться лише до їх державного регулювання, а державне регулювання не завжди і не в усьому виявляється правовим [112, с.115-116]. Проблема державного регулювання має самостійне наукове значення і не повинна зводитися до проблеми правового регулювання,

оскільки у контексті сучасних наукових уявлень про співвідношення права і закону державне і правове регулювання – явища не тотожні [112, с.115-116].

У праці «Про сутність і цінність демократії» [194] Кельзен Г. ще 1920 р. писав: «Виконавча влада реально перебуває під тягарем ідеї законності, так що ідея легальності заходить на певному щаблі вироблення державної волі у конфлікт з ідеєю демократії» [194, с.103]. Зважаючи на передбачені у Конституції України [25] повноваження законодавчої влади в нашій державі – Верховної Ради України, напрями реалізації державної влади визначає саме законодавчий орган, приймаючи відповідні закони, одним з яких є, зокрема, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73], а реалізує, вживає заходів для досягнення визначеної законодавцем мети виконавча влада, перебуваючи при цьому «під тягарем ідеї законності», тобто діючи виключно в межах повноважень, у спосіб і в порядку, що встановлені Конституцією та законами України [152, с.137-138]. Водночас «закон як форма права може повністю відповідати останньому або ж, навпаки, закріпити окремі положення у гіпертрофованому вигляді, що може призвести не тільки до зниження якості правового регулювання відповідної групи суспільних відносин, а й створити передумови для легалізації неправових норм» [195, с.82]. Отже, в Україні, яка будує демократичну державу, державне регулювання має ґрунтуватися не лише на нормах нормативно-правових актів, прийнятих державними органами, а, насамперед, виходити із пріоритету принципу верховенства права, закріпленого в Конституції України [25] та визнаного на міжнародному рівні, а не принципу законності, і таким чином бути під тягарем ідеї верховенства права. Має бути забезпечено таке співвідношення понять: будь-яке державне регулювання відповідає правовому, проте правове регулювання не вичерпується державним. Виходячи із позицій теорії права, під правовим регулюванням необхідно розуміти «вплив права на суспільні відносини за допомогою системи спеціальних юридичних засобів, це одна із форм впливу права на суспільні відносини – вплив за допомогою

специфічних правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації» [81, с.436]. Такий вплив здійснюється не лише органами державної влади, як це властиво державному регулюванню, норми не завжди мають загальнообов'язковий характер (наприклад, локальні).

Отже, засоби і механізми правового та державного регулювання можуть бути різними. У ч. 2 ст. 12 ГК України [76] визначено основні засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, водночас у ч. 3 цієї ж статті законодавець називає їх уже засобами державного регулювання господарської діяльності. Стаття 12 має назву «Засоби державного регулювання господарської діяльності». Фактично законодавець ототожнює засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання із засобами державного регулювання господарської діяльності, хоча це різні явища [196, с.92].

Прийняття у 2003 р. Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73] також додало плутанини стосовно поняття відповідного напрямку діяльності держави. У Законі наведено такі категорії: «регуляторна політика у сфері господарської діяльності» та «регуляторна діяльність», надано відповідні дефініції. Проте у зв'язку із відсутністю загальних визначень інших суміжних, співзвучних понять, зокрема «регулювання», «державне регулювання», їх не завжди розмежовують, а то і сприймають як синоніми.

Крім того, доцільно також звернути увагу, що наведені в законодавстві дефініції державного регулювання стосуються різних суспільних відносин й при цьому відображають різний підхід законодавця. Зокрема, державне регулювання визначено як:

– проведення відповідної державної політики у певній сфері (Закон України «Про зайнятість населення» від 05 липня 2012 р. [197]);

– визначення нормативно-правовими актами певного порядку та контроль за ним, вироблення правових механізмів і встановлення прав і обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

установ і організацій усіх форм власності у відповідній сфері (Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 р. [198]);

– здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду у відповідній сфері (Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р. [199]) або здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду у відповідній сфері та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері (Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 р. [200]). При цьому варто звернути увагу на чинний Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [71], в якому наведено визначення поняття «державний нагляд (контроль)» як діяльності уповноважених органів [112, с.116].

Тож, з огляду на розуміння поняття державного управління в доктрині адміністративного права можна зробити висновок, що законодавець у зміст поняття державного регулювання в тій чи іншій сфері фактично вкладає здійснення державного управління.

Наукові доробки з питань здійснення державного управління/державного регулювання у сфері господарської діяльності також не мають одноманітності у визначенні відповідного поняття. Вченими використовуються різні поняття для позначення однакового за змістом явища, діяльності уповноважених суб'єктів.

В економічній літературі державне регулювання розглядається або як одна з функцій державного управління економікою [201, с.17], або як категорія, по суті тотожна державному управлінню [202, с.45-54]. У наукових працях представників науки господарського права стверджується, що «протиставляти «управління господарською діяльністю» і «регулювання господарської діяльності» немає необхідності, оскільки ці поняття дуже близькі за змістом» [93, с.68], «між управлінням і регулюванням як формами державного (і недержавного) впливу на економіку як способами

впорядкування, організації і забезпечення економічних процесів, а відповідно, і між поняттями, що позначають ці вольові суспільно значущі явища, нездоланної різниці немає» [82, с.57]. Із цією тезою складно погодитися, ураховуючи розуміння державного управління в доктрині адміністративного права.

Саніахметова Н.О. пропонує розуміти державне регулювання економіки як одну із форм державного впливу на неї, що 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 у разі їх порушення [49, с.5]. Рябченко О. П. у 2000 р. зазначала, що «державне управління економікою – це особлива частина управління розвитком суспільства, здійснювана уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, функціонування яких має на меті реалізацію конституційно закріплених положень щодо соціальної спрямованості економіки. Державне управління економікою має владний, організаційний, виконавчий характер, оскільки передбачає виконання усіх видів державної діяльності: законодавчої, виконавчої, судової» [50, с.23]. Кравцова Т. М., своєю чергою, 2004 р. запропонувала «діяльність, яка охоплює 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-економічним проблемам у суспільстві», визначити як адміністративно-господарську [51, с.27]. Як специфічну комплексну, засновану на чинному законодавстві, діяльність з оптимізації та упорядкування правовідносин у сфері підприємництва і як сукупність форм та методів адміністративно-правового впливу на діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність та здійснюються для

досягнення економічних і соціальних результатів (як правило, з метою одержання прибутку), визначено адміністративно-правове регулювання підприємництва в монографії іншого автора [203, с.269]. Вважаємо, що такий підхід до розуміння адміністративно-правового регулювання не відображає специфіки саме адміністративно-правового регулювання та фактично ототожнює адміністративно-правове регулювання та адміністративно-правовий вплив. Натомість поняття адміністративно-правового впливу охоплює не лише регулювання, а й інші функції права [204, с. 82]. Серед наукових поглядів на поняття державного управління/державного регулювання у сфері господарської діяльності увагу привертають авторські визначення вказаних термінів стосовно зовнішньоекономічної діяльності, сформульовані Омельченко А. В. Вчений пропонує державне управління зовнішньоекономічною діяльністю розуміти як «врегульовану нормами адміністративного права (а в окремих випадках інших галузей права) юридично владну, підзаконну виконавчу та розпорядчу діяльність відповідних органів державного управління економікою з виконання покладених на них функцій для управління зовнішньоекономічною діяльністю з метою втілення законів у зазначеній сфері» [7, с.22]. В той же час «державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності – це цілеспрямований, організаційний вплив органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів недержавного управління, яким делеговані окремі повноваження державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності як безпосередньо на її суб'єктів, так і на середовище (умови) їх діяльності за допомогою економічних (непрямих) методів впливу, що визначає диспозитивний, альтернативний характер поведінки об'єкта регулювання і спрямовує її з метою забезпечення інтересів суспільства і держави» [7, с.22]. При цьому вчений не робить наголосу на співвідношенні зазначених понять. Утім з їх аналізу можемо зробити висновок, що державне управління розуміється як певна діяльність, державне регулювання – як відповідний вплив. Петров Є.В. у своєму дослідженні

робить висновок, що «більш точним і відповідним чинному законодавству України є термін «публічне регулювання економіки», зміст якого мають становити: державне регулювання економіки, муніципальне регулювання економіки та громадське (приватне) регулювання економіки» [205, с.23]. Незрозумілим за такої позиції є питання, до якої групи належить здійснення регулювання економіки органами місцевого самоврядування та юридичними особами приватного права на виконання делегованих повноважень органів державної влади.

Проаналізувавши існуючі законодавчі та наукові підходи, вважаємо, що з'ясовуючи співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання», доцільно виходити із того, про які саме суспільні відносини йдеться, під яким кутом зору аналізуються ці явища, предметом якої саме науки вони є. Адже, як відомо, одні й ті самі явища та об'єкти можуть перебувати у полі зору багатьох галузей юридичної науки, однак це не означає збігу предметів цих наук.

У разі якщо державне регулювання розглядається як один із напрямів діяльності держави в цілому, що перебуває у площині теорії держави і права, то і державне регулювання у сфері господарської діяльності у наведеному випадку становить прояв економічної функції держави. Зокрема, як зауважує Чепінога В. Г., державне регулювання ринкової економіки здійснюється через економічні функції держави [206, с.118]. Якщо ж аналізувати державне регулювання господарської діяльності з точки зору відносин, які формуються у процесі діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави, що є предметом регулювання адміністративного права, то державне регулювання необхідно розглядати як одну із функцій державного управління.

Отже, у сучасних умовах розвитку держави та економіки можна визначити державне регулювання у сфері господарської діяльності у широкому та вузькому розуміннях [112, с.116-117].

У широкому розумінні державне регулювання у сфері господарської діяльності є одним із напрямів реалізації державної політики, завдань та цілей держави в економічній сфері суспільства, проявом економічної функції держави. Саме таке розуміння державного регулювання у сфері господарської діяльності, на нашу думку, передбачає, що основний його зміст полягає у встановленні та забезпеченні державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин і корегуванні їх залежно від актуальних умов, у всебічному контролі за виконанням вимог, наведених у нормах права, які регулюють ті чи інші суспільні відносини; у координації і встановленні загального напрямку діяльності учасників відповідних відносин; у всебічному захисті їх законних інтересів і прав; у визначенні та нормативному закріпленні пріоритетів в державній політиці, що провадиться в певній сфері економіки тощо. Під впливом державного регулювання у сфері господарської діяльності управлінські процеси відбуваються у заданому напрямі та відповідно до встановленої програми [207, с.11].

Широке розуміння державного регулювання у сфері господарської діяльності зумовлено насамперед історичною перебудовою економіки України, переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки, відмовою від прямого державного втручання в господарську діяльність. Оскільки здійснення державного управління у сфері господарської діяльності в СРСР передбачало передусім застосування адміністративних методів, пряме втручання державних органів у діяльність підприємств (які були лише державними і таке втручання могло бути обґрунтованим), то з переходом до ринкової економіки, появою підприємств інших форм власності акцент змістився на необхідність відходу від державного управління в цій сфері діяльності. «Юридично владні основи в силу нерозуміння їх об'єктивної необхідності за будь-якої системи управління замість очищення від бюрократичних наростів були оголошені неприйнятними зовсім» [184, с.11]. Проте зміни потребували фактично методи та форми його здійснення. Отже,

зважаючи на потребу відійти від державного управління у сфері господарської діяльності «радянського» типу, розуміючи при цьому необхідність виконання всіх його функцій у цій сфері, почали говорити, закріплювати в нормативно-правових актах положення про перехід від державного управління до державного регулювання господарської діяльності, маючи однак на увазі, що зміст цієї діяльності охоплює всі функції державного управління.

У вузькому розумінні державне регулювання у сфері господарської діяльності є однією з функцій державного управління, що полягає в упорядкуванні, налагодженні зв'язків у сфері господарської діяльності органами виконавчої влади шляхом встановлення загальних правил, нормативів, які є обов'язковими для всіх учасників господарської діяльності (як суб'єктів господарювання, так і органів державної влади).

Останнім часом у сучасній науковій літературі значного поширення набув термін «публічне адміністрування», який використовують для позначення діяльності з упорядкування певного кола суспільних відносин за допомогою адміністративно-правових засобів. Утім, єдиного його розуміння наразі немає. Як влучно наводить приклад Біла В. Р. [208, с.62], «одні дослідники наголошують, що публічне адміністрування охоплює зовнішньо орієнтовану діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язану з реалізацією політичних рішень і впровадженням у життя положень Конституції [25] та законів України, інші розглядають його і як зовнішньоорганізаційну, публічно-сервісну діяльність, так само як і внутрішньоуправлінські відносини всередині органів публічної адміністрації [209, с.83]. Є також підхід, згідно з яким термін «публічне адміністрування» необхідно уживати для позначення виключно публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації [210, с.101-106] або розуміти адміністрування як складову управління і процедуру втілення рішень, ухвалених у системі управління [211, с.6]. На думку І. Д. Пастуха, публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень

щодо виконання адміністративних зобов'язань [85, с. 179]. У «Загальному адміністративному праві» зазначено, що термін «публічна адміністрація» європейські вчені розуміють у трьох значеннях: «1) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; 2) адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; 3) сфера управління публічним сектором тією ж публічною адміністрацією» [212, с.121]. Розуміння публічної адміністрації як сукупності органів, установ і організацій, що здійснюють адміністративні функції, та як адміністративної діяльності, здійснюваної в суспільних інтересах, трапляється і в «Адміністративному праві зарубіжних країн» [213, с.46]. Коломоєць Т.О. до органів публічної адміністрації відносить органи, діяльність яких спрямована на реалізацію публічної влади, основною діяльністю яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [84, с.80]. Анпілогов О. В. слушно зазначає, що «категорія «публічна адміністрація» не індивідуалізована за суб'єктами, оскільки передбачає охоплення правових відносин, які не є однопорядковими: відносин у сфері виконавчої влади та державно-службових відносин» [30, с.204]. Тож урахувавши викладене, термін «публічна адміністрація» потребує конкретизації та визначення. Цілком поділяємо позицію Анпілова О. В., що в основу дефініції публічної адміністрації має бути покладено особливості управління державними справами у частині розділення політичної та адміністративної (управлінської) складових, які сформувалися внаслідок розвитку ліберальних поглядів на державне управління, та подальше їх закріплення у конституціях більшості європейських держав. Адміністративна діяльність має бути позбавлена політики, а тому будуватися на засадах впливу норми права, у точній відповідності Конституції [25] та законам України [30, с.206-207]. Отже, оскільки у цьому дослідженні інтерес становить виконання уповноваженими суб'єктами функцій державного управління, вважаємо за необхідне оперувати терміном «державне управління».

Питання державного управління економікою відображено і на сторінках підручників і навчальних посібників. Так, Коваленко Л. П. зазначає, що «державним управлінням економікою називають адміністративно-правове регулювання в галузі економічних відносин, яке здійснюється на підставі законодавства шляхом прямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин, видання управлінських актів (правил, інструкцій, стандартів), яких мають дотримуватися всі учасники суспільних економічних відносин, створення і забезпечення ефективного функціонування фінансової і податкової систем, тарифного і позатарифного регулювання товарообігу, обмеження монополізму, – з метою забезпечення стабільного функціонування і послідовного розвитку тієї чи іншої галузі економіки і наряду розширення промислової потужності, впровадження нових технологій та інформатизації промислового процесу, створення гарантій здійснення соціально-економічних прав громадян (наприклад, збільшення кількості робочих місць і забезпечення належних умов праці) [104, с.324]. Отже, автор фактично визнає тотожними сутність державного управління та адміністративно-правового регулювання економікою в адміністративно-правовій літературі. Така позиція, на нашу думку, є спірною, оскільки адміністративно-правове регулювання здебільшого розуміється як одна з форм впливу адміністративного права на певні суспільні відносини, тоді як державне управління – як здійснення відповідної діяльності. Тож адміністративно-правове регулювання може впливати на певні суспільні відносини, в яких реалізується державне управління, визначати умови та порядок здійснення останнього. Утім регулювання як функція державного управління, «є найбільш яскравим вираженням того комплексу дій, які здійснюються в процесі управлінської діяльності... А це означає, що регулювання «притягує» до себе інші управлінські функції, займає в їх системі центральне місце. Воно є найбільш загальною функцією державного управління, тобто процесу практичної реалізації виконавчої влади» [185, с.519]. Але ж при цьому є й

інші функції державного управління, виконувані, зокрема, у процесі управління у сфері господарської діяльності.

Зазначимо, що поняття «функція» до лексики державознавчої науки увійшло ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму і широко застосовувалося в радянській теорії держави та права, ставши у 70-х рр. предметом масштабної наукової дискусії [214, с.81]. У перекладі з латини *functio* – «виконання, здійснення, а також діяльність, обов'язок, призначення, роль» [215, с.24]. У словнику іншомовних слів [216, с.727] слово «функція» визначено як діяльність, обов'язок, роботу; призначення. У тлумачному словнику [66, с.1552] «функція» пояснюється як «явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін». У юридичній літературі відсутня єдина дефініція поняття «функції державного управління». Утім застосування функціонального підходу до характеристики поняття «державне управління у сфері господарської діяльності» дозволить окреслити зміст управлінської діяльності держави у цій сфері. Для з'ясування сутності такого поняття окреслимо існуючі наукові підходи до розуміння «функції державного управління».

Атаманчук Г.В. пропонує як функцію управління розуміти реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відносини, становище, на який останні реагують і сприймають його [217]. Битяк Ю.П. визначає функції державного управління як «відносно самостійні елементи державної виконавчої діяльності, що здійснюється на основі закону чи іншого нормативно-правового акта спеціальною системою органів виконавчої влади притаманними їм методами» [104, с.12]. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. під функціями державного управління розуміють самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади в порядку, визначеному законодавством, з метою виконання функції держави [218, с.522]. Бородін І.Л. формулює поняття функцій публічного управління як самостійних та якісно однорідних складових діяльності

суб'єктів публічного управління, об'єднаних між собою єдиною метою, особливостями реалізації [215, с.25]. Білокур Є.І. робить висновок, що функціям державного управління властиві такі ознаки: «1) є одним з елементів змісту управління; 2) обумовлені цілями і завданнями управління; 3) мають об'єктивний характер, тобто обумовлюються об'єктивними закономірностями; 4) мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів і форм управління; 5) чітко визначена якісна ознака напрямів діяльності – однорідність діяльності; 6) мають бути спрямованими на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління; 7) є основою для формування структури керуючої системи і її компонентів; 8) реалізуються через управлінські відносини» [44, с.52]. Наведені ознаки функцій державного управління відображають змістовне наповнення поняття «функції державного управління», які можуть бути визначені як порівняно самостійні, обумовлені цілями і завданнями управління частини змісту управлінської діяльності, що характеризуються якісною однорідністю, реалізуються через управлінські відносини та спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

У науці адміністративного права та теорії управління розроблено різноманітні класифікації відповідних функцій за різними критеріями. Не вдаючись до детального аналізу класифікацій функцій державного управління, підтримаємо загальноприйнятну позицію про виокремлення за змістом та обсягом управління таких функцій державного управління: прогнозування та планування, організація, регулювання у вузькому сенсі, координація, облік та контроль. У більшості наукових та навчальних джерел такі функції визначено як загальні функції державного управління, які «властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур» [215, с.25]. Спеціальні функції, що впливають на сферу господарської діяльності, характеризують особливості конкретного суб'єкта державного управління, тому їх характеристика в межах даного підрозділу є недоцільною. Поступова реалізація (однієї за одною) зазначених функцій

сприятиме забезпеченню системності його здійснення та державного регулювання господарської діяльності як безпосередньо діяльності держави. Проте вважаємо за доцільне акцентувати, що з огляду на сутність таких загальних функцій державного управління їх можна визначити як етапи здійснення певної діяльності, окремі складові єдиного процесу, а саме державного управління у сфері господарської діяльності.

Під час прогнозування розробляються «прогнозні» показники економічного розвитку, з урахуванням наявних елементів змісту діяльності державних органів, стану та структури сфери господарювання. На підставі показників прогнозування відповідні органи державної влади здійснюють планування розвитку господарської діяльності в державі, виконання економічної функції держави, визначаючи цілі, завдання зазначених органів та засоби їх виконання, обґрунтовуючи напрями та параметри розвитку економіки держави в цілому та способи досягнення таких параметрів. У разі неможливості спланувати виконання економічної функції з досягненням її мети за наявних прогнозних показників, під час планування має бути визначено необхідні зміни у змісті діяльності державних органів та здійснено прогнозування впливу цих змін на сферу господарювання, динаміки та перспектив господарської діяльності в державі, можливостей досягнення мети державного управління у сфері господарської діяльності. Після визначення напрямів, методів та засобів досягнення мети потрібно організувати (створити) систему необхідних пов'язаних між собою елементів, спрямованих на виконання плану, прогнозних показників. Кожен елемент цієї системи має виконувати свою функцію. Із цією метою діяльність такої системи в цілому та кожного її елемента зокрема має бути врегульована (функція регулювання) шляхом визначення загальних правил, нормативів, стандартів тощо. Для налагодження взаємодії та взаємозв'язку між складовими цієї системи здійснюється координація діяльності всіх її елементів. З метою встановлення відповідності процесу державного управління у сфері господарської діяльності програмам економічного і

соціального розвитку, перспективним прогностичним показником, чинному законодавству необхідно контролювати цю діяльність, що здійснюється також з урахуванням показників, отриманих внаслідок обліку результатів такої діяльності. На підставі аналізу результатів контролю у разі виявлення невідповідності здійснюваної діяльності запланованим показникам необхідно визначити, на якому етапі допущено прорахунки та помилки і вжити заходів щодо їх усунення. При цьому «функція державного контролю у сфері економіки може посилюватися, розширюватися, поглиблюватися і звужуватися залежно від потреби за певних умов економічного і політичного розвитку країни» [37, с.20].

Як бачимо, державне управління у сфері господарської діяльності, як і будь-яка інша діяльність, є безперервним процесом, що розпочинається із прогнозування та планування, вдале здійснення яких має забезпечити належне державне регулювання у сфері господарської діяльності як на пряму діяльності держави та залишити актуальними такі функції державного управління як облік і контроль [219, с.87-88].

Як відомо, найбільш повно зміст державного управління відображають функції, які реалізуються у процесі цієї діяльності [104, с.146], тобто функції держави, які, в свою чергу, забезпечують безперервність та взаємоузгодженість функцій державного управління у відповідній сфері. Тому розуміння державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює з'ясування змісту його функцій, які в свою чергу змістовно «наповнюються» залежно від того, для реалізації якої функції держави здійснюється державне управління у певній сфері.

Основними напрямками внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, в яких відображено і конкретизовано її класову та загальнолюдську сутність і соціальне призначення [81, с.197], засобом реалізації, виконання задач держави є її функції. Задачі держави втілюються в життя шляхом здійснення її функцій [81, с.199]. Поняття «функція держави» є одним із

фундаментальних у науці загальної теорії держави та права, що характеризує діяльну сторону держави. При цьому воно є досить складним [121, с.9].

На сторінках навчальних посібників із загальної теорії держави та права переважно висловлено думку, що як функції держави доцільно розуміти основні напрями її діяльності із забезпечення потреб та інтересів суспільства [220, с.14], в яких втілюється сутність держави, її завдання та цілі [221, с.71; 222, с.18; 6]. Черноголовкін Н. В. у праці «Теорія функцій соціалістичної держави» зауважує: «Зрозуміло, що окремі визначення функцій держави мають особливості та розходження у дрібницях. Однак вони єдині в головному – розумінні функцій держави як основних напрямів змісту її діяльності, зумовлених завданнями держави» [121, с.9]. Отже, залежно від завдань, які постали перед державою, визначаються її функції та їх зміст. Функції відіграють важливу роль у виконанні державою її історичної місії (у втіленні соціального призначення), адже без впливу на ті або інші суспільні відносини держава не в змозі вирішити поставлені перед нею задачі та досягти відповідних цілей [223, с.13]. Одна і та сама функція держави на різних етапах розвитку суспільства може мати різний зміст і передбачати виконання різних завдань [219, с. 84].

В юридичній науці немає єдиної думки щодо визначення загальних, основних, додаткових та інших функцій держави, виокремлення їх видів. У сучасній юридичній літературі викладено чимало підходів до вирішення наведеного питання. Утім більшість з них базуються на підтвердженні підходу стосовно поділу функцій держави на зовнішні та внутрішні та за основними сферами суспільного життя та діяльності – на політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні, що кореспондує з засадами внутрішньої та зовнішньої політики, визначеними Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [224].

Ураховуючи, що окремі функції держави – це лише відносно самостійні аспекти цілісної і єдиної за своєю суттю функціональної діяльності держави щодо творення, підтримки і практичного здійснення

відповідного державно-правового порядку [225, с.258], не маючи за мету комплексного аналізу функцій держави, виокремимо ті, що однозначно впливають на зміст державного управління у сфері господарської діяльності. Виходячи з того, що функції держави зумовлені її завданнями, зауважимо таке.

Сучасна державна влада, розбудовуючи правову Українську державу, визначаючи зміст своєї діяльності, зобов'язана насамперед виходити із завдань, передбачених у Конституції України [25].

Серцевиною правового порядку є людина, її інтереси і прагнення, життєві потреби, які переважно отримують правове оформлення у правах і свободах, обов'язках і відповідальності громадянина, що реалізуються у відносинах між ними, а також у взаємозв'язках із державою і суспільством [226, с.538]. Фактично це означає, що відносини між суб'єктами державної влади і приватними особами мають формуватися з урахуванням становища особи як такого суб'єкта, перед яким влада відповідальна за свою діяльність, і ґрунтуватися на безперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог та очікувань від діяльності органів державної влади та їх осіб.

Оскільки людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека відповідно до ст. 3 Конституції України [25] визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, можна, зважаючи на положення розділу 2 Конституції України [25], сформулювати завдання, які постали перед державою, в тому числі у процесі державного управління у сфері господарської діяльності. До їх числа варто віднести такі: забезпечити рівність конституційних прав і свобод, зокрема права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; захистити конкуренцію у підприємницькій діяльності та права споживачів; сприяти непорушності права приватної власності; забезпечити можливості реалізації права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї

інтелектуальної, творчої діяльності; створити умови для повного здійснення громадянами права на працю, рівних можливостей щодо вибору професії та роду трудової діяльності; забезпечити належні, безпечні та здорові умови праці; рівень заробітної плати, не нижчий від визначеного законом; створити умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування; вживати заходів для забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля; інформувати про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; не допускати дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб, спрямованих на порушення прав і свобод і протиправні посягання. Тож державне управління у сфері господарської діяльності має передбачати реалізацію прав і свобод людини і громадянина, що закріплені в Конституції України [25]. Ці задачі є основними для будь-якої діяльності в кожній сфері життєдіяльності суспільства.

Наголосимо також на тому, що згідно з ч. 4 ст. 13 Основного Закону України [25] держава, окрім іншого, забезпечує соціальну спрямованість економіки. Як слушно зауважується в науковій літературі, «кожна із соціально-економічних концепцій розвитку суспільства визначає конкретні функції держави, їх системну пріоритетність та відповідну до цього регулятивну спрямованість, функціональне співвідношення форм, способів, методів та інструментів здійснення функцій держави» [227, с.206]. Сфера, в якій здійснюється державне управління, фактично конкретизує, які функції держави виконуються насамперед. Отже, питання державного управління у сфері господарської діяльності має визначатися через призму економічних функцій держави, які реалізується в тому числі через державне управління, яке, «по суті, є нічим іншим як способом реалізації практично всіх без винятку функцій держави, що властиві їй як суспільно-політичному утворенню» [183, с.86].

В літературі зустрічаються різні погляди на економічні функції держави. Зокрема, економісти до таких функцій відносять: «розробка і

затвердження правових основ економіки; визначення мети й пріоритетів макроекономічного розвитку; реалізація соціальних цінностей; регулювання економічної діяльності, спрямоване на вирівнювання сукупного попиту й пропозиції; захист конкуренції; перерозподіл доходів, спрямований на усунення надмірних відмінностей за рівнем доходів, властивих ринковій системі; фінансування суспільних благ і послуг; регулювання зовнішньоекономічних відносин і валютного ринку; стабілізація економіки, яка забезпечує повну зайнятість і стабільний рівень цін» [228, с.80]. Варич О.Г. в своєму дослідженні природи, змісту та сутності економічних функцій сучасної держави, констатує, що такими функціями «виступають здійснювані державою заходи, що впливають на певні сторони та процеси економічної діяльності в межах певної країни» та групує їх таким чином: «1) забезпечення правової основи та громадянської атмосфери, що створює сприятливі умови для ефективного функціонування ринкової економіки; 2) заходи із захисту конкуренції; 3) заходи із коригування розподілу ресурсів; 4) заходи із перерозподілу доходів і багатства і 5) заходи щодо стабілізації економіки» [227, с.121]. Бакуменко В.Д. зазначає, що до внутрішніх економічних функцій держави насамперед належать: «управління державним сектором економіки; формування і виконання державного бюджету; забезпечення стабільності та створення умов розвитку всіх секторів національної економіки; регулювання трудових відносин; здійснення структурної та промислової політики; здійснення аграрної політики; здійснення інноваційної та інвестиційної політики; розвиток інфраструктури» [229, с.12]. Така позиція кореспондує основним напрямом економічної політики держави, що визначені у ст. 10 ГК України [76]. Тому, на нашу думку, є найбільш прийнятною для розуміння змістовного наповнення економічних функцій держави з юридичної точки зору. Наголосимо, що управління державним сектором економіки, об'єктами державної власності у сфері господарської діяльності здебільшого визначається як одна з складових економічних функцій держави в контексті

політики інституційних перетворень (одного з напрямів економічної політики). Тому, вважаємо дискусивним визначення управління державною власністю як окремого напрямку діяльності сучасної держави, тобто функцією держави [230, с.49]. Отже зміст державного управління у сфері господарської діяльності визначається виходячи з економічних функцій держави, які, в свою чергу, базуються на економічній політиці, основні напрями якої наведено у ст. 10 ГК України [76]. У їх числі законодавець зазначає: структурно-галузеву, інвестиційну, амортизаційну, цінову, антимонопольно-конкурентну, бюджетну, податкову, грошово-кредитну, валютну, зовнішньоекономічну політики та політику інституційних перетворень. Реалізація таких напрямів у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, ефективна діяльність держави за всіма визначеними напрямами мають на меті виконання економічних функцій держави у сфері господарської діяльності. Державна економічна політика залишається для держави основним інструментом регулювання відтворювального процесу і створення матеріальної бази розвитку країни.

Утім зміст економічної політики держави неоднозначно трактується у науковій літературі, як і підходи до формування концепції економічної політики [231, с.62]. У господарсько-правовій доктрині економічну політику держави пропонується визначати як «форму реалізації державою власної суверенної економічної влади та відповідних функцій, що організаційно інституціалізована як особливий тип та процес діяльності, який за своїм механізмом складається з формування та здійснення офіційно затвердженого алгоритму застосування правових засобів державного впливу на зміст, структуру та динаміку внутрішньо- та зовнішньоекономічних відносин, на макроекономічні властивості ринкової рівноваги, шляхом відповідної корекції змісту правового господарського порядку, з метою досягнення програмно визначених кількісних та якісних властивостей функціонування національної економічної системи, забезпечення економічного народовладдя та суверенітету України» [232, с.217]. Тож як слушно зазначено у літературі,

зміст сучасної політики у сфері адміністративно-правового регулювання повинен урахувати загальний стан економіки на цьому етапі розвитку та у перспективі, включати оцінку можливих джерел формування інвестиційних ресурсів на всіх рівнях господарювання, визначати пріоритети в інвестиційній сфері та передбачати методи їх реалізації [233, с.119-120].

Таким чином, державне управління у сфері господарської діяльності передбачає виконання економічних функцій держави, а його адміністративно-правове регулювання має створити умови для реалізації економічної політики та закріплених в Конституції України [25] прав і свобод людини та громадянина, в тому числі у сфері господарської діяльності.

Зміна парадигми державного управління, що відбувалася в незалежній Україні, змістила акценти на таку його функцію як регулювання, яка в сфері господарської діяльності має законодавчу регламентацію, оскільки полягає у здійсненні регуляторної діяльності, або, іншими словами, регуляторну функцію. «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 [121, с.81]. Тому безпосередній вплив на визначення змісту державного управління у сфері господарської діяльності має також і державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, під якою відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73] розуміється напрям державної політики, який має на меті вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання

держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією [25] та законами України. «Центральні та місцеві органи виконавчої влади здійснюють регуляторну функцію у порядку безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на реалізацію завдань регуляторної політики в сфері господарської діяльності» [121, с.97]. Тож здійснення державного регулювання як однієї з функцій державного управління різними уповноваженими суб'єктами має відбуватися в законодавчо встановленому порядку та на законодавчо визначених принципах. Таким чином, можемо запропонувати регуляторну функцію, яка впливає на зміст державного управління у сфері господарської діяльності, базується на окремо визначеному напрямі державної політики, здійснюється всіма органами державної влади віднести до окремого напрямку діяльності держави, її функції. Така функція виступатиме допоміжною стосовно реалізації інших функцій держави у сфері господарської діяльності.

Розвиток електронного урядування від 20 вересня 2017 року, відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, [180] є одним із пріоритетів реформування системи державного управління. Його запровадження визначено базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та подальшої інтеграції у єдиний цифровий ринок ЄС. Незважаючи на те, що в Концепції при визначенні основних завдань із забезпечення розвитку електронного урядування у базових галузях України економіка, економічна політика або сфера господарської діяльності взагалі не виокремлюються та не конкретизуються, його впровадження здійснюється в тому числі у процесі державного управління у сфері господарської діяльності. Зокрема, нормативно-правовими актами передбачені випадки та порядок взаємодії органів виконавчої влади з суб'єктами господарювання за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, наприклад, при видачі документів дозвільного характеру або їх переоформленні. Розвиток електронного

урядування, інформаційного простору, побудова інформаційного суспільства не зможуть оминати сферу господарської діяльності. Електронне урядування є формою організації державного управління, що не має наслідком зміну його змісту. Утім застосування електронної форми державного управління в умовах глобалізації та вільного обігу інформації актуалізує питання інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності, яка має бути забезпечена при здійсненні державного управління у цій сфері.

Вікіпедія визначає інформаційну безпеку як «стан захищеності систем обробки і зберігання даних, за якого забезпечено конфіденційність, доступність і цілісність інформації, або комплекс заходів, спрямованих на забезпечення захищеності інформації від несанкціонованого доступу, використання, оприлюднення, руйнування, внесення змін, ознайомлення, перевірки, запису чи знищення» [234]. Таке розуміння інформаційної безпеки відображає технічний характер її складової. В умовах побудови інформаційного суспільства питання інформаційної безпеки постійно привертають увагу як законодавця, так і науковців.

В проекті Закону про засади інформаційної безпеки України (законопроект №4949 від 28 травня 2014 року [235]) пропонується розуміння інформаційної безпеки як «стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність та недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій». Зважаючи на те, що інформаційна безпека держави в цілому є складовою національної безпеки, можна констатувати, що вона визначається, насамперед, державною політикою з питань національної безпеки України [236, с.177]. Одним з основних напрямів останньої, відповідно до ч.4 ст. 3 Закону України «Про

національну безпеку України» [237], є забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки України.

Олійник О. В. наводить, на його думку, узагальнене визначення інформаційної безпеки як «такого стану суспільства, що закономірно виникає, де забезпечення інформаційної безпеки стає основним гарантом і ресурсом усіх суспільних перетворень: впровадження дійсно гуманістичних відносин, соціально-економічного розвитку та захисту національних інтересів» [238, с.73]. Такий підхід, на наше переконання, не відображає специфіки інформаційної безпеки, її відмінності від національної безпеки в цілому, проте наголошує на її важливості. Золотар О.О. в процесі дослідження суспільних відносин, що виникають у сфері інформаційної безпеки, на підставі аналізу різних підходів до визначення категорії інформаційної безпеки робить висновок «про недоцільність суворого дотримання однієї позиції. Найбільш відповідним, на її думку, є комплексний підхід, згідно з яким інформаційна безпека визначається через її істотні риси, основні функції» [239, с.23].

Аналіз наведених положень дає підстави для висновку, що в них не відображено суб'єктів, інформаційна безпека яких забезпечується, утім здебільшого мова йде про інформаційну безпеку держави. Для цього дослідження інтерес становить інформаційна безпека у сфері господарської діяльності, де реалізується конституційне право громадянина на підприємницьку діяльність та здійснюється управління об'єктами державної власності. Тож забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності спрямоване на захист насамперед життєво важливих інтересів особи та суспільства. Зокрема, виходячи з Доктрини інформаційної безпеки України, таких як: забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації; всебічне задоволення потреб громадян, підприємств, установ і організацій усіх форм власності у доступі до достовірної та об'єктивної інформації; забезпечення вільного обігу інформації, крім випадків, передбачених законом; розвиток та

захист національної інформаційної інфраструктури; забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів України; захищеність інформації, вимоги щодо захисту якої встановлені законом. Тобто у сфері господарської діяльності в процесі державного управління має забезпечуватися інформаційна безпека людини та суб'єктів правовідносин, в яких реалізується таке управління. Тому державна політика у сфері інформаційної безпеки, яка має бути одним з напрямів діяльності кожного органу державної влади, може бути віднесена до функцій держави, які впливають на змістовне наповнення державного управління у сфері господарської діяльності.

Вважаємо, що характеристика державного управління у сфері господарської діяльності буде неповною без визначення мети його здійснення.

Головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. На практиці це означає, що адміністративно-правовий режим відносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами повинен формуватися з урахуванням становища особи як такого суб'єкта, перед яким публічна влада відповідальна за свою діяльність, і має ґрунтуватися на безперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб [240, с.148]. Враховуючи визначеність меж повноважень державних органів Конституцією та законами України, проаналізуємо положення чинного законодавства на предмет встановлення мети державного управління у сфері господарської діяльності.

Як уже зазначалося, чинне законодавство не оперує термінами «державне управління господарською діяльністю», «державне управління у сфері господарської діяльності». Натомість у ГК України [76] передбачено, що «держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і

соціального розвитку». Одним із таких механізмів і є механізм державного управління у сфері господарської діяльності. Таким чином, зважаючи на положення ГК України [76], метою державного управління у сфері господарської діяльності можна визначити створення за допомогою відповідних засобів умов для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку.

Згідно з ч. 4 ст. 9 ГК України [76] «правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності КМ України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах». Варто звернути увагу на те, що, по-перше, некоректним є формулювання «а також відповідних законодавчих актах», оскільки засади внутрішньої і зовнішньої політики, програми економічного і соціального розвитку, програми діяльності КМ України визначені та/або закріплені відповідними законодавчими актами, тому доцільно викласти положення ч. 4 ст. 9 ГК України [76] саме в такій редакції: «що затверджуються відповідними законодавчими актами». По-друге, виходячи зі змісту ч. 4 зазначеної статті цього Кодексу, цільові програми є однією з форм реалізації економічної політики, тому реалізація економічної політики передбачає виконання відповідних програм.

Варто звернути також увагу і на те, що відповідно до ст. 9 ГК України [76] «економічна політика держави у сфері господарювання спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому». Відповідно до визначення державного управління об'єктами державної власності, що наводиться в ст.1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [108], метою такого управління є задоволення державних та суспільних потреб. Утім в контексті того, що у процесі такого управління у

сфері господарської діяльності реалізується також економічна політика держави, вважаємо доцільним зауважити, що задоволення державних потреб має бути узгодженим з суспільними потребами. Досягнення такого результату свідчитиме про соціальну спрямованість економіки, забезпечення чого згідно з ч. 4 ст. 13 Конституції України [25] покладено на державу та було визначено у ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» [241] (втратив чинність) як один із пріоритетів національних інтересів України [242, с.152]. Рябченко О. П. акцентувала, що метою державного управління економікою є саме реалізація конституційного положення про забезпечення державою соціальної спрямованості економіки [50, с.23].

Згідно зі ст. 5 ГК України [76] державне управління у сфері господарської діяльності має здійснюватися таким чином, щоб забезпечити встановлення правового господарського порядку, що можливо, виходячи зі змісту зазначеної статті цього Кодексу, в результаті оптимального його поєднання із ринковим саморегулюванням.

Таким чином, з огляду на положення Конституції [25] та ГК України [76] можна дійти попереднього висновку, що метою державного управління у сфері господарської діяльності є створення за допомогою відповідних засобів умов для реалізації економічної політики держави, забезпечення соціальної спрямованості економіки та встановлення правового господарського порядку.

Реалізація економічної політики держави полягає у належному виконанні цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку, які, зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про державні цільові програми» [243] розробляються з метою сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тож метою реалізації економічної політики насамперед є забезпечення соціально орієнтованої економіки. Отже, мета державного управління у сфері господарської діяльності, зважаючи на зміст чинного законодавства України,

зводиться до двох положень: забезпечення соціально орієнтованої економіки та встановлення правового господарського порядку.

Забезпечення соціальної спрямованості економіки передусім передбачає, як уже зазначалося, реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому [244, с.91-92], суспільних та державних потреб. Тож з'ясування потребує питання про змістовне наповнення «встановлення правового господарського порядку».

«Порядок» – певним чином урегульований стан суспільних відносин, основу якого становить загальний суспільний інтерес. Порядок, урегульований нормами права, називається правопорядком [245, с.679]. В юридичній літературі наведено позицію, що правопорядок – це державно-правове явище, оскільки виникає та існує там і тоді, де і коли виникає державна влада, зацікавлена у ньому [226, с.537]; це не просто норми права, а норми права в їх реалізації разом із конкретними правами, обов'язками, сукупністю правовідносин, які відповідають нормам права [246, с.30]; є саме тією правовою цінністю, яка значною мірою визначає цінність самого права [247, с.28-29]; «це об'єктивно та суб'єктивно зумовлений стан соціального життя, який характеризується внутрішнім погодженням, урегульованістю системи правових відносин, заснованих на нормативних вимогах, принципах права та законності, а також на демократичних, гуманістичних та моральних вимогах, правах та обов'язках, свободі та відповідальності всіх суб'єктів права» [248, с.80]. Подорожна Т. С. у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації» досить повно узагальнює підходи до розуміння правового порядку, зазначаючи [249, с. 65]: «Поняття «правовий порядок» – одна із центральних правових категорій в юридичній літературі. У його визначенні (виокремленні сутнісних ознак) виділяють найрізноманітніші аспекти: правопорядок як стан, пов'язаний з фактичною реалізацією права та законності, стан фактичної впорядкованості суспільних

відносин; результат дії права, стан вольових суспільних відносин; стан суспільного життя, що характеризується внутрішньо узгодженою системою правових відносин і зв'язків; процес реалізації волі народу, оформленої і у виді норм, і як правовідносини; упорядкованість суспільних відносин, виражена у правомірній поведінці; якісний стан суспільних відносин». Сама ж дослідниця пропонує розуміти правопорядок як «стан упорядкування суспільних відносин, за якого держава гарантує реалізацію і захист суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків учасників правовідносин, заснований на реалізації права і забезпечений особливим конституційно-правовим механізмом» [249, с.412]. Отже, як бачимо, в доктрині теорії держави і права єдиного підходу до розуміння правопорядку не сформувалося, поняття, яке охоплювало би всі його аспекти, не сформовано. Утім, наукові позиції щодо поняття правового порядку сходяться в одному: такий порядок є тим юридичним результатом, якого прагне державна влада і всі суб'єкти права, використовуючи різноманітні засоби і шляхи. У цьому соціальному результаті органічно поєднуються об'єктивні потреби впорядкування життя із діяльністю людей щодо врегулювання їхньої ж поведінки і вчинків [226, с.537].

Як зазначається в літературі, суспільний господарський порядок, по суті, - це «панівний в суспільстві уклад матеріального виробництва, що ґрунтується на положеннях Конституції, нормах права, нормах моралі та ділових звичаях і традиціях, ухвалених вищою законодавчою владою стратегічних економічних рішеннях, які забезпечують гармонізацію приватних і публічних інтересів, стимулюють зростання матеріального благополуччя народу» [250, с.36-37]. У результаті створення суспільного (громадського) господарського порядку повинно з'явитися «правове поле», здатне забезпечити рівне підпорядкування всіх суб'єктів господарювання (у тому числі органів державного управління) громадським інтересам, вимогам господарського порядку, закріпленим у законодавстві [251, с.351]. Тож суспільний господарський порядок фактично є правовим порядком у сфері

господарювання. З метою уніфікації термінологічного позначення однакових явищ суспільної дійсності вважаємо за доцільне використовувати термін «правовий порядок», який залежно від сфери правового регулювання може мати свої особливості.

Зважаючи на викладене, встановлення правового порядку у сфері господарювання можна визначити як основну мету державного управління у сфері господарської діяльності, досягнення якої передбачає наявність соціально орієнтованої економіки; такий рівень організації сфери господарської діяльності, за якого забезпечуються реалізація та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому; задоволення державних та суспільних потреб, ефективно виконуються цільові економічні та інші програми і програми економічного і соціального розвитку.

При цьому, як наголошено у літературі, «попри всю різноманітність чинників суспільного господарського порядку, погодження публічних та приватних інтересів є одним із найбільш суттєвих з них» [252, с.84]. У Концепції удосконалення державного регулювання господарської діяльності 2007 р. передбачено, що «забезпечення економічної безпеки держави та добробуту її громадян шляхом захисту конкурентного ринкового середовища, реалізації конституційного права кожного громадянина на підприємницьку діяльність, формування сприятливого та передбачуваного правового поля для реалізації відповідного права є однією з основних функцій держави в умовах подальшого розвитку ринкової економіки». Таким чином, фактично Концепція починається із констатації необхідності поєднання публічних (належне виконання основних функцій держави) та приватних (наявність конкурентного середовища, умов для реалізації права на підприємництво) інтересів, без належного забезпечення якого неможливий подальший розвиток ринкової економіки. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. [179] передбачає вжиття заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації

економіки, суспільної та соціальної сфер. Основні цілі цифрового розвитку передбачають задоволення приватних та публічних інтересів.

Наявність у сучасних умовах господарювання публічних і приватних інтересів не викликає сумніву. Проте єдиного розуміння цього явища немає. Як зазначено у тлумачному словнику, «інтерес» – це: 1) увага до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимсь, чимось; 2) вага, значення; 3) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийхось думок і турбот; прагнення, потреби; 4) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чиймось прагненням, потребам [66, с.401]. Зрозуміло, що «інтерес» у сфері господарювання розуміється у двох останніх значеннях, поєднання яких представлено в науковій літературі як об'єктивно-суб'єктивний підхід до розуміння сутності інтересу. У словнику іншомовних слів визначено два аспекти цього явища: соціологічний, економічний, в межах якого інтерес розуміється як реальна причина соціальних дій, що лежить в основі безпосередніх мотивів поведінки індивідів, соціальних груп; і психологічний – ставлення особистості до предмета як до чогось безпосередньо для неї цінного, привабливого [253, с.476]. Реалізація інтересу у сфері господарювання відбувається у разі поєднання цих двох складових. При цьому інтерес мають як органи державної влади, так і особи приватного права – суб'єкти господарювання, що дає підстави говорити про наявність публічних та приватних інтересів.

Перші наукові пошуки проблематики публічного інтересу у праві відображено у працях відомого англійського філософа епохи Просвітництва Джона Локка. Він зазначав, що є багато випадків, яких закон не може передбачити, і для їх урегулювання варто надати право розсуду тим, у чийх руках зосереджена виконавча влада, для того щоб вони розпоряджалися нею, як того вимагає суспільне благо [254, с.92]. На теренах Співдружності Незалежних Держав категорію публічного інтересу вперше глибоко дослідив Тихомиров Ю. О. Науковець, зокрема, як публічний інтерес розуміє визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти,

задоволення якого є гарантією її існування та розвитку [255, с. 68]. Як інтерес соціальної спільноти, визнаний і задоволений державою, визначає публічний інтерес і Гончарук С. Т. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації у нормах і встановлення механізму реалізації) [256, с.33]. Публічні інтереси визначаються також як об'єктивно наявні у сфері економіки інтереси держави і суспільства, що формуються під впливом законів функціонування ринкової економіки [257, с.18]. Вінник О. М. визначає поняття «публічні інтереси» як «відображення у праві відгармонізованих і збалансованих інтересів держави, всього суспільства, значної його частини, у тому числі територіальних громад, соціальних груп, особливо найвразливіших і слабозахищених, що потребують державної підтримки для уникнення кризових явищ у суспільстві, страйків та інших колективних форм протесту та самозахисту» [258, с.29]. При цьому вона також наголошує, що «у підприємницькій діяльності законний приватний інтерес щодо отримання прибутку набуває особливого значення: його задоволення є метою, рушійною силою такої діяльності, а умовою досягнення цієї мети – врахування публічних інтересів». Отже, постає потреба у регулюючому впливі на підприємництво з боку держави, завдання якої полягає, з однієї сторони, у стимулюванні приватної ініціативи (інтересу), а з іншого – у встановленні умов, за яких досягнення (реалізація) такого інтересу запобігатиме заподіяння шкоди суспільству, державі, споживачам, довкіллю тощо або мінімізуватиме таку шкоду [258, с.29].

З огляду на викладене забезпечення соціально орієнтованої економіки можна визначити як публічний інтерес, який задовольняється у разі встановлення правового порядку у сфері господарювання. Зазначимо, що публічні інтереси у цій сфері мають подвійний характер: з одного боку, це забезпечення свободи її здійснення, зокрема через формування конкурентного середовища, а з іншої – обмеження цієї свободи для забезпечення безпеки суспільства. Водночас динамічність правовідносин у сфері господарської

діяльності та їх залежність від економіки зумовлюють постійне переміщення межі між публічними інтересами держави і приватними інтересами суб'єктів господарювання та/або осіб, які мають намір провадити господарську діяльність.

Господарська діяльність, напевно, – одна з тих сфер, в яких найбільш повною мірою відображено діалектику приватних та публічних інтересів. Адже учасниками відносин у цій сфері є як суб'єкти господарювання (суб'єкти приватного права), так і органи державної влади (суб'єкти публічного права). Як відомо, здійснювати господарську діяльність без взаємодії з органами державної влади неможливо. При цьому державне управління у сфері господарської діяльності має бути спрямовано на задоволення публічних інтересів одночасно із недопущенням конфлікту з приватними інтересами суб'єктів господарювання. Фактично виконання функцій державного управління у сфері господарської діяльності органами державної влади спрямовано на забезпечення публічних інтересів (порядку у сфері господарювання, надходжень до державного бюджету, задоволення пріоритетних державних потреб) та приватних інтересів (забезпечення належних умов господарювання, можливість реалізації конституційного права на підприємництво, рівність прав і свобод суб'єктів господарювання тощо). При цьому приватні інтереси суб'єктів господарювання є метою, якої можна досягти у разі належного забезпечення публічних інтересів. Здійснення функцій державного управління у сфері господарської діяльності передбачає певний результат, який має забезпечувати можливість реалізації приватних інтересів. Однак варто наголосити, що йдеться про приватні інтереси суб'єктів господарювання (потенційних та/або реальних), а не осіб, які виконують свої службові чи представницькі повноваження владного характеру. В іншому разі таку ситуацію варто кваліфікувати як конфлікт інтересів у розумінні положень антикорупційного законодавства.

На досягнення публічних інтересів у сфері господарювання спрямовані також дії осіб приватного права. Суб'єкти публічного права (органи

державної влади) створюють умови, запроваджують необхідні вимоги до суб'єктів приватного права, реалізація яких і забезпечує задоволення публічних інтересів. Отже, суб'єкти підприємництва у своїй стратегії розвитку діяльності мають постійно шукати для себе баланс публічних і приватних інтересів. Так, задовольнити власний приватний інтерес ці суб'єкти можуть лише у разі паралельного задоволення ними ж публічного інтересу. Усвідомлення суб'єктами господарювання, їх керуючими органами необхідності компромісу, балансу публічних та приватних інтересів є межею свободи підприємництва – одного з основних принципів господарювання. Натомість для суб'єктів публічного права можливість задоволення приватних інтересів є показником якості забезпечення публічного інтересу. Таким чином, взаємозв'язок приватних і публічних інтересів у процесі державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює необхідність узгодження інтересів усіх суб'єктів, в основу якого має бути покладено основний принцип: держава в особі правотворчих органів повинна прагнути, щоб дотримання інтересів суспільства та держави (публічних інтересів) було вигідним кожному носієві приватного інтересу [259, с.158]. Отже, визначальним у державному управлінні у сфері господарської діяльності є задоволення публічних інтересів. При цьому баланс публічних і приватних інтересів має бути забезпечено у діяльності двох суб'єктів: суб'єкта публічного права (органу державної влади) та суб'єкта приватного права (суб'єкта господарювання) [260, с.7-9]. Необхідність такого балансування зумовлена тим, що у процесі діяльності зіштовхуються приватні інтереси підприємців і публічні інтереси суспільства. Ці інтереси повинні урівноважуватися і не входити в конфлікт один з одним [261, с.33]. Лише за наявності такого балансу можна говорити про ефективне державне управління у сфері господарської діяльності.

Таким чином, метою державного управління у сфері господарської діяльності та його адміністративно-правового регулювання можна визначити встановлення правового порядку у сфері господарювання, за якого

забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як в діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або тих, хто бажає провадити господарську діяльність [244, с.91-95].

Підсумовуючи зазначене, вважаємо за можливе запропонувати як державне управління у сфері господарської діяльності розуміти організаційно-владну діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на виконання економічної та регуляторної функцій держави, забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності шляхом реалізації функцій державного управління у зазначеній сфері з метою встановлення правового порядку у сфері господарювання. Вважаємо, що така характеристика державного управління у сфері господарської діяльності сприяє визначенню напрямів його адміністративно-правового регулювання, в основі якого знаходяться відповідні принципи.

1.5 Принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності

Реформування державного управління, що здійснюється в нашій державі, не залишає осторонь сферу господарської діяльності. Проте перш ніж здійснювати певні зміни, доцільно з'ясувати основи, які мають становити фундамент для «нового» адміністративно-правового регулювання відповідних відносин, – принципи такого регулювання. Пізнання принципів адміністративно-правового регулювання дає змогу правильно застосовувати норми, якими врегульовані відповідні відносини, вирішувати справи за наявності прогалин у правовому регулюванні [262, с.31].

У тлумачному словнику «принцип» визначено таким чином: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось, спосіб здійснення або створення чогось [66, с.1125]. В юридичній енциклопедії термін «принцип» означає «основні засади, вихідні ідеї, що

характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації» [263, с.110]. Надаючи характеристику принципу, зазвичай звертають увагу на те, що він, по-перше, становить ідею, положення, вимогу, а по-друге, «є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним» [264, с.40]. Отже, саме принципи – те, що має становити основу будь-якої діяльності, насамперед її регулювання. Вони повинні бути тим фундаментом, який зумовить досягнення мети регулювання та виконання визначених завдань за всіма напрямками. В контексті визначення принципів адміністративно-правового регулювання звернемося до розуміння принципів права.

На думку Колодія А. М., принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які відображають найважливіші закономірності та підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, вирізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній потребі побудови і зміцнення певного суспільного ладу [265, с.19]. Уварова О. О. робить висновок, що принципи права можна визначити як «систему вимог до належної і можливої поведінки людей, що відображають визнані у суспільстві цінності та утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність» [266, с.55]. Старчук О. В. виокремлює дві концепції щодо розуміння принципів права: «1) це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються у змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства; 2) це керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), що встановлені для учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і

громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації» [267, с.40]. При цьому необхідно враховувати, що принципи права не просто визначають зміст права та спрямованість правового регулювання, а і їх людиноцентричну природу. Вони є своєрідним індикатором права, оскільки задають формат, який дає змогу праву виконувати своє призначення в суспільстві – створювати умови для нормальної життєдіяльності людей, бути антиподом свавілля і беззаконня, забезпечувати рух суспільства до свободи і соціального прогресу [63, с.68]. В той же час принципи відіграють провідну роль у визначенні меж та напрямів діяльності державних органів та забезпечують утвердження України як правової та демократичної держави.

Отже, принципи права мають відображати зміст, характер і спрямованість правового регулювання певного кола суспільних відносин і, водночас, визначати їх, становити основу такого регулювання. Тож реформування адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, вдосконалення його механізму, має розпочатися із чіткого усвідомлення системи його принципів, їх значення.

У літературі щодо співвідношення термінів «принципи права» та «принципи правового регулювання» існують різні точки зору. Зокрема, підкреслюється, що категорії «принципи права» та «принципи правового регулювання» співвідносяться як загальне та особливе та можуть бути закріплені як нормами права, так і бути сформованими на рівні ідеї, вихідного начала [262, с.34]. В той же час безперечним є віднесення принципів адміністративного права до загальних принципів адміністративно-правового регулювання. Принципи адміністративного права визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі його регулювання.

У підручниках з адміністративного права викладено два підходи до розуміння цієї категорії. Їх визначають як «найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких ґрунтується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації із метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [125, с.40], тобто вони є первинними положеннями, що становлять основу адміністративної діяльності та визначають вектор її регулювання. З іншого боку, принципи адміністративного права є закономірним відображенням ціннісних орієнтирів, основоположних засад організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що переважно спрямовані на забезпечення потреб реалізації та захисту прав і свобод громадян [212, с.74]. Останнє визначення зумовлює висновок, що первинними є ціннісні орієнтири та основоположні засади, відображені у принципах. Такий підхід нагадує позицію Енгельса Ф. – принципи є правильними лише тоді, коли відповідають природі та історії [268, с.151]. Тобто формулювання принципів має виходити із практичної реалізації адміністративної діяльності, незалежно від того, чи узгоджується така діяльність із демократичними цінностями, з міжнародними стандартами прав і свобод людини.

Вважаємо, що принципи адміністративного права самі мають бути ціннісними орієнтирами та основоположними засадами діяльності уповноважених суб'єктів. На підставі таких принципів формується правове регулювання у відповідній галузі права, будуються відносини між уповноваженими суб'єктами та між цими суб'єктами і суб'єктами приватного права, а за відсутності правового регулювання – на підставі зазначених принципів упорядковується відповідне коло суспільних відносин. Як слушно зазначено у літературі, «принципи становлять систему вимог, що визначають межі повноважень нормотворчого та правозастосовного органів» [269, с.21]. У разі невідповідності чи то існуючого правового регулювання певного кола суспільних відносин, чи то діяльності уповноважених суб'єктів

принципам адміністративного права корегування потребують перші (регулювання та діяльність). Грищук О., аналізуючи філософсько-правовий вимір принципів права, зазначає, що їх можна розглядати як інтегративний елемент природно-правового та позитивістського напрямів правового мислення, свідченням чого є, зокрема, «визнання принципів права основою для оцінки санкціонованого державою права на відповідність визнаним у суспільстві цінностям» [269, с.21]. Отже, правила поведінки суб'єктів владних повноважень, суб'єктів господарювання, що санкціоновані державою, але не відповідають суспільним цінностям, автоматично не можуть відповідати і принципам адміністративного права.

Таким чином, принципи адміністративного права мають бути первинними, визначальними; дії учасників адміністративно-правових відносин повинні узгоджуватися із принципами адміністративного права; всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності мають функціонувати, виходячи із принципів адміністративного права. Вони повинні поширюватися на весь механізм та бути відправною точкою для подальшого реформування цієї галузі, заповнення прогалин і вирішення колізій адміністративно-правового регулювання[270, с.109-110].

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині не наведено єдиної думки щодо переліку та класифікації принципів адміністративного права. У більшості підручників з адміністративного права принципи цієї галузі поділяють на: загальні (основні), які мають основоположне значення для всієї галузі, та спеціальні, характерні для окремих інститутів адміністративного права, їх формування та функціонування. Класифікуючи таким чином принципи адміністративного права, вчені по-різному визначають перелік основних (загальних) принципів, що свідчить, на жаль, про відсутність розуміння єдиного фундаменту адміністративного права. При цьому, окрім розмежування галузевих принципів адміністративного права, Коваленко Л. П. визначає також внутрішні та зовнішні принципи

формування і функціонування адміністративного права [104, с.34]. У більшості підручників з адміністративного права останніх п'яти років серед принципів розглянуто лише принцип верховенства права та принципи належного урядування. Причому принципи належного урядування, на наше переконання, мають бути віднесено виключно до принципів державного управління, оскільки передбачають засади функціонування органів державної влади, виконання ними владних повноважень.

Визначення принципів адміністративного права не може відбуватися без урахування процесів євроінтеграції нашої держави, адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Необхідність зважати на європейський досвід адміністративно-правового регулювання суспільних відносин зумовлена ще Концепцією адміністративної реформи в Україні [39], метою якої заявлено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави із високим рівнем життя, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Проте у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. [171] знову констатовано: «Система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою». Зазначені положення актуалізували питання європейських орієнтирів розвитку адміністративного права, особливо для його принципів.

Як зазначено у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [271], метою такої адаптації є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, визначених ЄС для держав, які мають намір вступити до нього. Серед вимог, які ЄС висуває до кандидатів на вступ, упровадження у національне адміністративне законодавство основних принципів європейського адміністративного права посідає центральне місце [272, с.87].

Проте вітчизняна наука адміністративного права, «практика органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні до цього часу належним чином не імплементували європейських принципів адміністративного права, запровадження яких сприяло б вдосконаленню їх діяльності. Проведення адміністративної реформи в Україні має базуватися на основних принципах і стандартах провідних демократичних країн Європи» [273, с.176].

В європейській юридичній літературі виокремлення принципів європейського адміністративного права здійснив Шварце Ю. наприкінці ХХ ст. Зокрема, найбільш відомою стала його праця «Europaisches Verwaltungsrecht» (з нім. – «Європейське адміністративне право») 1988 р. У числі таких принципів автор зазначив: «принцип законності; можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта; принцип недискримінації; юридична визначеність; право на захист; принцип пропорційності; принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина; принцип субсидіарності; принцип належної адміністрації; принцип прозорості, принцип застосування, принцип прямої дії» [274, с.79].

Варто звернути увагу, що за певних умов принципи можуть застосовуватися як джерела правового регулювання. Водночас адаптація законодавства України до законодавства ЄС зовсім не означає поглинання одного іншим. Це має бути процес зближення з урахуванням національних особливостей, що впливають на правове регулювання, що має фундаментом Конституцію України як Основний Закон держави. Кожна галузь українського законодавства повинна ґрунтуватися на положеннях Конституції України [25]. Аналогічно, і галузі права у своїй основі повинні мати ідеї, засади, які базуються на нормах і положеннях Основного Закону нашої держави. Тому розмірковуючи про імплементацию принципів європейського адміністративного права, вважаємо за доцільне визначити їх відповідність положенням Конституції України [25]. Не вдаючись в межі цього дослідження до з'ясування сутності кожного з наведених принципів європейського

адміністративного права, скористаємося їх короткою характеристикою, наведеною в дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Пухтецької А. А. «Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України» [273, с.20-22], та кореспондуємо з відповідними положеннями Конституції України [25]. Результати зіставлення принципів європейського адміністративного права з положеннями Конституції України [25] викладено у таблиці 1 [275, с.52-55], наведеній у додатку 5.

Так, принцип законності, як зазначає Пухтецька А. А., запозичено із французького права у класичному розумінні поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом [273, с.20]. Вважаємо, що цей принцип відображено у таких положеннях Конституції України [25]: в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією [25] межах і відповідно до законів України (ст. 6); закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України [25] і повинні відповідати їй (ст. 8).

У новітніх наукових, навчальних джерелах з адміністративного права дедалі більше уваги приділяється принципу верховенства права як засадничому принципу сучасного адміністративного права [84, с.51]. Верховенство права стало предметом дослідження, за результатами якого підготовлено декілька монографій, зокрема: монографія «Верховенство права» Головатого С. П. [276], колективна монографія «Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві» [277], колективна монографія «Верховенство права: традиція доктрини і потенціал практики» [278], монографія Гапотія В. Д. «Верховенство права: сучасні наукові концепції» [279]. Авер'янов В. Б. наголошував, що принцип верховенства права вимагає, щоб відносини між особою та органами виконавчої влади були максимально зорієнтовані на ефективне забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина [280, с.35]. Своєю чергою,

Пухтецька А. А. зазначає, що принцип верховенства права є фундаментальним, а принцип законності – спеціальним, який подекуди має конституційне закріплення [280, с.47]. Принцип верховенства права є одним із засобів, за допомогою якого держава досягає своєї мети, а отже і мети людини –утвердження і забезпечення її прав [281, 18].

Реалізовані кроки на шляху реформування правової системи України дають підстави констатувати, що у сучасному праворозумінні та правозастосуванні утверджується принцип саме верховенства права. Принцип законності набуває характеру додаткового принципу, який має відповідати принципу верховенства права. Принцип верховенства права за змістом є поєднанням багатьох критеріїв (вимог), які хоча і різняться за формою нормативно-правового опосередкування у національному законодавстві, але мають на меті забезпечити примат прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина у суспільстві, зокрема у відносинах з органами публічної влади всіх рівнів, забезпечення рівності усіх об'єктів права перед законом, верховенства закону в системі актів законодавства країни, передбачуваність законів і дій органів державної влади, та декількох інших принципів (засад), визнаних істотними елементами дотримання принципу верховенства права у рішеннях ЄСПЛ тощо [15, с. 68-69]. Таким чином, верховенство права є серцевиною принципів адміністративного, в тому числі європейського, права, дотримання якого зумовлює виконання й інших принципів відповідної галузі [275, с.55-56].

Принцип юридичної визначеності – один з основних принципів, згідно з яким усі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав і т. ін. [273 , с.21]. У Конституції України [25], на наш погляд, цей принцип втілено в таких положеннях: органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої

повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (ст. 58).

Законність та юридична визначеність згідно з практикою ЄСПЛ належать до складових принципу верховенства права, до яких. Так, у рішенні від 10 грудня 2009 р. у справі «Михайлюк та Петров проти України» (Mikhaulyuk and Petrov v. Ukraine, заява № 11932/02) зазначено: «Суд нагадує, що вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступним відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати для себе наслідки його застосування, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права» (п. 25) [282]. Тож принцип законності європейського адміністративного права необхідно тлумачити у контексті принципу верховенства права.

Принцип юридичної визначеності або правової певності також є одним з основних елементів верховенства права згідно з практикою ЄСПЛ. Зокрема, у справі «Христов проти України» (Khristov v. Ukraine, заява № 24465/04) Суд зазначив, що «одним з основних елементів верховенства права є принцип правової певності, який, серед іншого, передбачає, що у будь-якому спорі рішення суду, яке набрало законної сили, не може бути поставлено під сумнів» (п. 33) [283]. Отже, принцип верховенства права, наведений у Конституції України [25], охоплює в практиці ЄСПЛ принципи законності та юридичної визначеності.

У контексті адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності звернімо увагу на те, що принцип законності, окрім належної якості закону, наявності підстав для втручання згідно із законом, передбачає дотримання інших складових

правила «відповідно до закону» щодо можливості втручання державних органів у приватну сферу. Такі правила сформовано переважно внаслідок вирішення справ щодо порушення положень ст. 1 Першого протоколу до Конвенції [284], яка передбачає захист права власності: «Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права». Тож заходи, які застосовують уповноважені суб'єкти, мають бути передбачені законом; їх застосування повинно відповідати суспільному інтересу, бути необхідним у демократичному суспільстві та забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи. Тому в основу реалізації законності покладено також принцип пропорційності – застосовувані суб'єктами владних повноважень заходи повинні відповідати меті їх вжиття. При цьому зв'язок між заходом та метою має бути очевидним, а докази необхідності застосування таких заходів – достатніми.

Принцип юридичної визначеності або правової певності має стосуватися також якості національного законодавства та полягати у такому. Умови, за яких можливе втручання уповноваженого суб'єкта в господарську діяльність суб'єкта господарювання, мають бути чітко сформульовані в національному законі, застосування самого цього закону має бути передбачуваним. Усі закони повинні бути сформульовані з достатньою чіткістю, що дасть змогу громадянину за потреби передбачити наслідки, до яких можуть призвести його дії. Як акцентують Дахова І. І. та Чуб О. О. [285, с.66-67], «юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними. Однак потреба у визначеності не означає, що норми права повинні застосовуватись із такою негнучкістю, що унеможливила би врахування імперативів гуманності (людинолюбства) і справедливості».

Так, принцип верховенства права, який є основою правового регулювання будь-якої сфери суспільних відносин та захисту прав і свобод людини, надзвичайно об'ємний за змістом. Основними елементами, виходячи з практики ЄСПЛ, що розкривають цей зміст, є принципи законності, пропорційності та юридичної визначеності (правової певності).

Принцип недискримінації, який означає, що подібні справи не будуть розглядатися по-різному, окрім випадків, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації [273, с.21], відображено в Основному Законі України [25] в таких положеннях: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24); держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13).

Як принцип виокремлюється положення про «можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта», який відповідає вимозі неприпустимості негативного впливу на права громадян [273, с.20]. У Конституції України [25] кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55).

Право на захист також зазначено серед принципів європейського адміністративного права, – термін, який несе змістовне навантаження концепцій природної справедливості (англ. – natural justice), чесності (англ. – fairness) та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури (англ. – due process) [273, с.21]. У Конституції України [25] наведений принцип відображено у таких положеннях: права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна; кожен має право будь-

якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55).

Принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина виокремлено відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та їх тлумачення Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також усталених конституційних традицій країн-членів ЄС, положень права ЄС у цілому [273, с.21]. Крім того, згідно з Основним Законом України [25] права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22); кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України [25] та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68).

Принцип прозорості розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування. У європейському праві зазначений принцип переважно застосовується щодо доступу до офіційних документів, в яких відображено прийняті рішення [273, с.22]. Вважаємо, що у Конституції України [25] цей принцип отримав обмежене закріплення: «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом» (ст. 57).

На нашу думку, доцільним є також зняття обмежень з реалізації принципу прозорості, що полягає у доведенні до відома населення лише тих законів і нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки громадян. Нормотворча діяльність є одним із проявів влади. Оскільки відповідно до ст. 5 Конституції [25] єдиним джерелом влади в Україні є народ, до його відома необхідно доводити усі нормативно-правові акти, насамперед закони, за винятками, передбаченими чинним законодавством.

Такі винятки можуть стосуватися лише тих законів, інших нормативно-правових актів, в яких міститься інформація з обмеженим доступом.

Принцип застосування полягає в тому, що «пряме застосування положень права ЄС безпосередньо встановлює права та обов'язки для тих, кого вони стосуються, і не потребує інкорпорації у будь-якій формі або імплементації норм у національний правопорядок» [273, с.22]. Наведений принцип закріплено в нормах Конституції України [25]: «Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» (ст. 8). Принцип прямої дії має прояв у здатності норми права ЄС надавати права приватним особам, що, своєю чергою, підлягає захисту у національних судах (проти їх власної держави або національних органів державного управління) [273, с.22]. Основний Закон України [25] передбачає такий принцип для норм Конституції України (ст. 8).

Принцип пропорційності запозичено із німецької концепції «*Verhältnismässigkeit*», відповідно до якої у реалізації повноважень установ та організацій мають застосовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання потрібного результату, та які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення визначеного завдання (мети) [273, с.21]. Принцип субсидіарності полягає в тому, що рішення мають прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів. Наведене, своєю чергою, призводить до деволуції (передачі) владних повноважень всередині ЄС із наднаціонального на національний рівень [273, с.21-22]. Принцип належної адміністрації, назву якого українською часто перекладають як «принцип належного адміністрування», поєднує вимоги щодо справедливого розгляду та запровадження провідного досвіду (методів) у діяльності адміністрації, а також створення інституту омбудсмана для розгляду скарг про факти неналежної діяльності адміністрації (англ. – *maladministration*), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС [273, с.22].

Вважаємо, що запровадження принципів субсидіарності та належної адміністрації у тлумаченні принципів європейського адміністративного права є раціональним за наявності наднаціонального правового регулювання, до набуття Україною членства в ЄС їх імплементація буде недоцільною. Зазначені принципи властиві здійсненню державного управління, тому мають бути віднесені до його принципів. При цьому з огляду на принцип юридичної визначеності надзвичайно актуальним є закріплення принципу пропорційності, оскільки встановлені нормативно-правовими актами повноваження державних органів мають застосовуватися ними лише в тій частині, яка є необхідною для досягнення відповідної мети. Наявність такого принципу сприятиме визначенню меж втручання державних органів у діяльність осіб приватного права, встановленню сфер саморегулювання в господарській діяльності. Наведене зумовлює доцільність доповнення частини першої статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [286] принципом пропорційності.

Отже, більшість із наведених принципів європейського адміністративного права кореспондують з положеннями чинної Конституції України [25]. Якщо спроектувати ці принципи у площину адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні, варто звернути увагу на таке.

Як і будь-яка діяльність державних органів, державне управління у сфері господарської діяльності має відповідати принципам, викладеним у Конституції України [25]. Зокрема, беручи до уваги факт, що Україна не є членом ЄС, принципи застосування та прямої дії можуть бути застосовні до норм Конституції України [25], зокрема у ст. 8 Основного Закону Української держави зазначено про визнання принципу верховенства права, а у ст. 6 передбачено можливість здійснення повноважень державної влади у встановлених Конституцією [25] межах і відповідно до законів України.

Зауважимо, що запропонована Шварце Ю. класифікація об'єднує не лише принципи адміністративного права європейських країн, але й окремі

принципи європейського права (наприклад, принципи субсидіарності та пропорційності), які не належать до сфери адміністративно-правового регулювання у традиційному значенні». «Віднесення цих принципів до основних видів принципів європейського адміністративного права, додамо, не є суттєвим недоліком запропонованої класифікації, адже вони, по-перше, отримали нове значення у контексті формування Європейського адміністративного простору і діяльності органів та інституцій ЄС, по-друге, створили передумови для зближення національного законодавства європейських країн, по-третє, заклали підґрунтя для формування сучасного законодавства ЄС» [287].

Зважаючи на викладене та враховуючи, що сучасне розуміння європейських принципів адміністративного права визнає за ними статус європейських стандартів адміністративного права [288, с. 5-6] можемо зробити висновок, що Конституція України [25] має становити фундамент для імплементації таких принципів. Вважаємо, що ті з них, які кореспондують з нормами Конституції України [25], варто визначити як основні (загальні) принципи адміністративного права і, таким чином, адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності [275, с.56].

«Для принципів адміністративно-правового регулювання, характерними є властивості, більшість з яких притаманні принципам адміністративного права. Однак на відміну від принципів адміністративного права, які «виражають його закономірності, природу та соціальне призначення», принципи адміністративно-правового регулювання визначають також міру впливу та його зміст» [262, с.34]. Оскільки адміністративно-правове регулювання здійснюється для досягнення певної мети, відносини, в яких реалізується державне управління у сфері господарської діяльності є предметом його регулювання, вважаємо, що принципи такого регулювання можна визначити залежно від функцій держави, які необхідно виконати у процесі державного управління у сфері

господарської діяльності. Адміністративно-правове регулювання має створити умови для їх виконання.

Відповідно до ч. 4 ст. 9 ГК України [76] правове закріплення економічної політики здійснюється, окрім іншого, шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики у відповідних законодавчих актах. У ст. 1 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року [224] визначено принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах. Зокрема, у ст. 2 цього Закону [224] наведено принципи внутрішньої та зовнішньої політики, які є базовими, в тому числі для економічної політики. Утім, як слушно акцентують науковці, «порядок формування економічної політики держави, її система, якість виконання відповідних документів, підстави їх скасування та модернізації, відповідальність за порушення встановленого порядку формування та реалізації їх положень мають отримати власний законодавчо забезпечений механізм» [, с.142]. Тому вкрай необхідним є виокремлення принципів саме економічної політики, на яких ґрунтуватиметься такий механізм та які має бути враховано під час модернізації адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

За змістом ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» [224] до принципів саме економічної політики можна віднести: рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. При цьому соціальна спрямованість економічної політики є пріоритетним принципом як конституційне призначення будь-якої політики держави.

Принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності визначено на законодавчому рівні. Виходячи з розуміння такої політики, закріпленого в ст. 1 відповідного Закону [73], для подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання державного

управління у сфері господарської діяльності необхідно насамперед є належна реалізація державної регуляторної політики у відповідній сфері.

Згідно з Концепцією вдосконалення державного регулювання господарської діяльності [163], в Україні в цілому сформовано законодавство, що визначає правові засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, однак неефективна робота регуляторних органів не дає змоги забезпечити належне додержання усіх його вимог. У Концепції ефективного регулювання наголошено, що понад 30 % регуляторних актів є незаконними чи неактуальними, що зумовлює необхідність системного їх видалення [290]. На наш погляд, однією із причин, які призвели до нинішнього стану реалізації відповідного напрямку діяльності держави, є недотримання наведених у законі принципів такої політики.

З огляду на визначеність принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на рівні закону, можна стверджувати про їх обов'язковість при здійсненні відповідної політики в цілому та державного управління у сфері господарської діяльності зокрема [291, с.133]. Такі принципи відображають спрямованість державної регуляторної політики, саме їх реалізація має сприяти внутрішній узгодженості регуляторної діяльності, а отже, і системності державного управління у сфері господарської діяльності в цілому та досягненню визначеної мети – вдосконаленню адміністративно-правового регулювання у відповідній сфері.

У ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73] передбачено такі принципи державної регуляторної політики: доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення наявної проблеми; адекватність – відповідність форм і рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні наявної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально

можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян і держави; збалансованість – забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проєктів регуляторних актів, що дає суб'єктам господарювання змогу планувати їхню діяльність; прозорість і врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Наведені принципи є принципами здійснення державної регуляторної політики, проте при цьому вони можуть становити критерії для регуляторних актів у сфері господарювання, невідповідність яким свідчатиме про низьку якість певного нормативно-правового акта та про недоцільність його прийняття. Водночас якість регуляторних актів засвідчуватиме рівень державної регуляторної політики в цілому [292, с.253], а ефективність їх застосування – рівень адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Зазначимо, що у правотворчій діяльності досить часто виникає ситуація, коли регуляторний акт розробляється для врегулювання відносин, які вже склалися. На це спрямований також і визначений у законі принцип доцільності. Утім, науково обґрунтовані прогнози розвитку суспільних відносин та/або практика інших держав можуть бути основою для прийняття нових регуляторних актів з метою врегулювання відносин, яких ще нема, але

поява яких прогнозується найближчим часом. Отже, вважаємо за доцільне перелік принципів доповнити принципом випереджальності.

У цілому законодавець вдало визначив шість основних принципів регуляторної політики. У літературі пропонується доповнити відповідний перелік швидкістю, що передбачає оперативне реагування на зміни у законодавчій базі; гнучкістю, яка має на меті пристосування до вимог ринку; об'єктивністю, що відображає потребу у врахуванні інтересів усіх суб'єктів підприємницької діяльності [293, с.70]. Вважаємо, що швидкість і гнучкість охоплюються принципом адекватності та доцільності, об'єктивність – принципом збалансованості. Тому, на наш погляд, наведені принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності насамперед потребують чіткого усвідомлення їх змісту та застосування. Такі принципи варто сприймати як вихідні положення регуляторної діяльності, тому особи, залучені до здійснення відповідної діяльності, повинні мати належний рівень правосвідомості.

Аналізуючи інформацію щодо виконання регуляторними органами вимог закону стосовно дотримання принципів державної регуляторної політики, наведених на сайті Державної регуляторної служби України, можна дійти висновку, що деякі органи виконавчої влади взагалі відверто ігнорують ці вимоги, та зауважити про незадовільний рівень володіння фахівцями органів виконавчої влади та представниками зацікавленої громадськості практичними навичками застосування норм та процедур законодавства з питань державної регуляторної політики, в тому числі принципів її здійснення.

На наш погляд, така ситуація зумовлена, зокрема, тим, що у ст. 41 «Відповідальність за порушення порядку регуляторної діяльності» Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73] за недотримання порядку регуляторної діяльності передбачено дисциплінарну відповідальність лише державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, хоча до такої діяльності

залучаються й інші фахівці, які не є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 1 цього Закону [73], надаючи дефініцію поняття «регуляторний орган», законодавець зазначив у їх числі, окрім державних органів та органів місцевого самоврядування, також і «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». Проте відповідальності для фахівців цих органів у сфері регуляторної діяльності не встановлено.

Сподіваємося, що під час ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти» (законопроект № 7409, прийнятий за основу згідно з постановою Верховної Ради України від 20 травня 2011 р. [293]) законодавець пам'ятатиме, що критерії та порядок прийняття регуляторних актів уже викладено у зазначеному Законі; регуляторні органи під час здійснення своєї діяльності не залишатимуть положення Закону декларативними, натомість активно втілюватимуть їх у вжиття [291, с.134], що зумовить якісне вдосконалення адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

В умовах розвитку цифрової економіки актуальності набуває забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності. Адміністративно-правове регулювання має сприяти запровадженню і дотриманню принципів, дотримання яких є запорукою інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності. Олійник О.В. акцентує, що принципи інформаційної безпеки є вихідними положеннями, нормами і правилами поведінки, спрямованими на формування і функціонування системи забезпечення інформаційної безпеки [294, с.170], та пропонує такі принципи забезпечення інформаційної безпеки: пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина; верховенство права, рівність усіх суб'єктів правовідносин перед законом; відповідальність держави перед

людиною за свою діяльність; комплексний підхід до вирішення завдань забезпечення інформаційної безпеки; єдність і взаємозв'язок напрямів забезпечення інформаційної безпеки; розмежування сфер відповідальності й повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування з питань забезпечення інформаційної безпеки; участь у міжнародних і регіональних системах інформаційної безпеки; оперативність, своєчасність, превентивність і адекватність заходів щодо запобігання зовнішнім інформаційним загрозам і захисту від них, нейтралізації джерел внутрішніх інформаційних загроз [238, с.77]. Аналіз запропонованих принципів дає змогу зробити висновок, що до них належать загальні та спеціальні принципи. Зокрема, спеціальними, на нашу думку, є: оперативність, своєчасність, превентивність і адекватність заходів щодо запобігання зовнішнім інформаційним загрозам і захисту від них, нейтралізації джерел внутрішніх інформаційних загроз. Інші твердження є загальними принципами правового регулювання будь-якої сфери суспільних відносин [295, с.9-10]. Утім в цілому наведені положення формують уявлення про принципи забезпечення інформаційної безпеки, в тому числі у сфері господарської діяльності.

Враховуючи той факт, що комунікаційні системи, які є одним із об'єктів кіберзахисту, застосовуються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності для реалізації правовідносин щодо електронного урядування, електронних державних послуг, електронної комерції, електронного документообігу, на нашу думку, зазначені положення мають бути доповнені принципами забезпечення кібербезпеки, закріпленими у ст. 7 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05 жовтня 2017 р. [182]: «забезпечення національних інтересів України; відкритості, доступності, стабільності та захищеності кіберпростору, розвитку мережі Інтернет та відповідальних дій у кіберпросторі; державно-приватної взаємодії, широкої співпраці з громадянським суспільством у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, зокрема шляхом обміну інформацією про інциденти кібербезпеки, реалізації спільних

наукових та дослідницьких проєктів, навчання та підвищення кваліфікації кадрів у цій сфері; пропорційності та адекватності заходів кіберзахисту реальним та потенційним ризикам, пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності покарання за вчинення кіберзлочинів; пріоритетного розвитку та підтримки вітчизняного наукового, науково-технічного та виробничого потенціалу; міжнародного співробітництва з метою зміцнення взаємної довіри у сфері кібербезпеки та вироблення спільних підходів у протидії кіберзагрозам, консолідації зусиль у розслідуванні та запобіганні кіберзлочинам». Позитивним кроком законодавця є визначення також принципів застосування законодавства у сфері кібербезпеки та прийняття уповноваженими суб'єктами рішень у цій сфері у ч.2 ст.2 зазначеного Закону [182], що встановлюють межі адміністративно-правового регулювання у сфері кібербезпеки.

Зазначені принципи, що базуються на функціях держави, що реалізуються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, впливають на зміст адміністративно-правового регулювання такого управління, але вони мають сприйматися, тлумачитися у контексті принципів адміністративного права, які є базовими для такого регулювання. Тож принципи адміністративного права як положення, що можуть бути застосовані до будь-яких адміністративно-правових відносин незалежно від суб'єкта, об'єкта та їх змісту, можна визначити як основні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, натомість функції держави є основою для виокремлення спеціальних принципів, тобто характерних саме для виконання відповідних функцій держави. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у відповідній сфері повинен бути компромісом між такими принципами, спрямованим на їх реалізацію та дотримання, базуватися на них.

При цьому варто розмежовувати принципи адміністративного права і принципи державного управління. Державне управління – це діяльність

держави, адміністративно-правове регулювання – упорядкування такої діяльності нормами адміністративного права. Досить часто замість принципів адміністративного права характеризують принципи державного управління. Вони хоча і тісно пов'язані між собою, однак це різні явища. Як зазначав Авер'янов В. Б., «державне управління та адміністративне право – об'єктивно різні явища, і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятися принципами державного управління» [296, с.105]. «Принципи адміністративного права визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Натомість принципи державного управління – це основоположні ідеї, які визначають порядок організації і здійснення управління» [296, с.296]. Утім, адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності повинно бути спрямовано, в тому числі, на реалізацію принципів державного управління. Отже, принципи державного управління також визначають і відповідне адміністративно-правове регулювання.

Таким чином, система принципів адміністративно-правового регулювання у сфері господарської діяльності охоплює ті з них, які є основою для побудови адміністративно-правового регулювання, його модернізації – основні принципи адміністративного права та спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання, а також має враховувати принципи об'єкта такого регулювання, які мають бути забезпечені через адміністративно-правове регулювання. До їх числа належать і принципи державного управління. Тож державне управління має властиві йому принципи, які не можуть суперечити основним засадам його адміністративно-правового регулювання, тобто принципам адміністративного права. Маємо діалектичний зв'язок адміністративно-правового регулювання та державного управління, спрямований на створення ефективного механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у певній сфері. Тож адміністративно-правове регулювання має визначатися з урахуванням принципів державного

управління. В іншому випадку поєднання цих двох явищ не матиме правового результату. У контексті наведеного важливим є визначення принципів державного управління в системі принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності [270, с.110].

Принципи державного управління визначають як «фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у виді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління» [297, с.192]; як «прояви закономірностей у державному управлінні, що відображені у виді певних положень, які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління» [298, с.564]. Тож у контексті реформування державного управління питання його принципів є надзвичайно важливим. Здійснення ефективного адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює необхідність з'ясування положень, що мають бути забезпечені таким регулюванням.

Перебудова системи державного управління в Україні за європейськими стандартами передбачає впровадження у діяльність суб'єктів владних повноважень принципів належного врядування, яких мають дотримуватися всі держави-члени ЄС. У ст. 3 Угоди про асоціацію з ЄС [170] належне врядування визначено як один із основних принципів, що мають забезпечити поліпшення відносин між сторонами. «Принципи державного управління», сформульовані у документі SIGMA [299], визначають, що саме добре врядування передбачає на практиці, у них також викладено головні вимоги, яких країни мають дотримуватися у процесі євроінтеграції [300]. Тож європейські стандарти належного врядування становлять систему принципів і критеріїв оцінки державного управління. Принципи державного управління на сучасному етапі функціонування держави повинні відповідати

принципам належного врядування, які є передумовою прозорого та ефективного врядування. Принципи належного врядування досить детально висвітлено в літературі [125, с.41-49; 212, с.86-95], тому не вбачається за доцільне зупинятися на їх характеристичі. Звернімо лише увагу на те, що у практиці ЄСПЛ також сформовано підхід до розуміння належного врядування.

У п. 71 рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) [301] зазначено, що «принцип належного урядування, як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість. Будь-яка інша позиція була би рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило би загальним інтересам. З іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), заява № 36548/97, п. 58, ECHR 2002-VIII)». Іншими словами, державні органи, які не впроваджують своїх власних процедур або не дотримуються їх, не повинні мати можливості отримати вигоду від своїх протиправних дій або уникнути виконання покладених на них обов'язків. Ризик будь-якої помилки державного органу повинна нести сама держава, а допущені помилки не можуть бути виправлені за рахунок осіб, яких вони стосуються.

Виходячи із такого розуміння поняття належного врядування, вважаємо за необхідне віднести до принципів адміністративно-правового регулювання державного управління також і принцип мінімізації ризику помилки дії/бездіяльності уповноваженого суб'єкта. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має мінімізувати ризики уповноважених суб'єктів, стабілізувати ситуації вибору дії/бездіяльності, визначити можливості суб'єкта у разі

настання такого ризику. З цією метою потрібно детально визначати в нормативно-правових актах алгоритм дій для уповноважених суб'єктів та заходи відповідальності за його порушення.

Незважаючи на відсутність єдиного підходу до розуміння сутності ризику, Резнікова В. та Стефанчук Р. [302, с.102], зазначаючи, що «феномен ризику в науковому середовищі має різноплановий характер, який зумовлює множинність його визначень», роблять висновок, що «саме концепції ймовірності слугують орієнтиром для доктринальних і законодавчих дефініцій ризику». Вчені надають перевагу такому тлумаченню ризику: «ризик – це притаманна людській діяльності об'єктивно існуюча і в певних межах здатна до оцінки і вольового регулювання ймовірність понесення суб'єктами правовідносин негативних наслідків внаслідок настання несприятливих подій, закономірно пов'язаних із різноманітними передумовами (факторами ризику)» [302, с.102]. Вважаємо, що таке розуміння ризику є прийнятним і для адміністративно-правової доктрини [295, с.8-9].

Із метою забезпечення адміністративно-правового регулювання реалізації всіх функцій державного управління у сфері господарської діяльності як єдиного процесу, що передбачено у попередньому підрозділі цієї роботи, до переліку принципів адміністративно-правового регулювання пропонуємо включити також принцип системності, який забезпечить узгодженість адміністративно-правових норм, встановлених ними правил поведінки, упорядкує правові приписи, визначить певну їх ієрархічність, що сприятиме правильному їх застосуванню. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має комплексно врегулювати здійснення системи функцій державного управління у сфері господарської діяльності, що зумовлює доцільність їх сприйняття як певної системи.

Так, до спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності

пропонується віднести: 1) принципи економічної політики; 2) принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; 3) принципи забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності; 4) принцип мінімізації ризику помилки дії/бездіяльності уповноваженого суб'єкта; 5) принцип системності. Врахування виокремлених в цьому підрозділі принципів сприятиме усуненню непорозумінь під час прийняття, тлумачення та застосування актів чинного законодавства, зумовить вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. адже «принципи і тут мають на меті відіграти роль важливого приводу («стиснутої пружини»), енергія якого підвищує цілеспрямованість і точність дії норм» [251, с.22], в тому числі адміністративно-правового регулювання.

Висновки до розділу 1

Результатами дослідження теоретико-методологічних засад адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності є такі положення.

Для досліджень адміністративно-правового спрямування є два підходи у дослідженнях: пристосування поглядів, сформованих за радянських часів, до умов сьогодення або перенесення позицій європейських вчених у вітчизняну правову доктрину. В сучасній методології юридичних досліджень, в тому числі в науці адміністративного права, реалізується принцип методологічного плюралізму. Зроблено висновок, що положення Конституції України [25] необхідно розглядати як вихідний принцип методології дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Розробка пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення досліджуваного правового регулювання має передусім ґрунтуватися на концепції людиноцентризму. Проведений аналіз наукових досліджень, що складають теоретичне підґрунтя

для адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності дає можливість виокремити 3 групи адміністративно-правових досліджень державного управління у відповідній сфері.

Аналіз управління господарською діяльністю в межах організаційно-господарських відносин дозволив зробити висновки: 1) до організаційно-господарських відносин, які становлять сферу господарських відносин, належать відносини, що складаються виключно у процесі управління господарською діяльністю, спрямованому на досягнення конкретним суб'єктом господарювання визначених цілей; 2) застосування заходів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання (заходів державного регулювання господарської діяльності) виходить за межі організаційно-господарських відносин як складової господарських; 3) вжиття у різних галузях права однакового терміна (у цьому випадку – «управління», «регулювання») не означає тотожності явищ, які він позначає. Організаційно-господарські відносини, які опосередковують державне управління у сфері господарської діяльності на мікрорівні, мають власні особливості.

Нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності формувалося з часу проголошення незалежності України, характерні риси якого залежали від того, які задачі в зовнішній і внутрішній політиці визначалися першочерговими. Виокремлено 4 етапи розвитку відповідного нормативно-правового забезпечення. Враховуючи сучасні тенденції адміністративно-правового регулювання визначено характерні риси сучасного нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності.

Перехід від державного управління до державного регулювання господарської діяльності передбачає збереження всіх функцій державного управління зі зміною їх змістовного наповнення. У сучасних умовах розвитку держави та економіки державне регулювання господарської діяльності розуміється у площинах теорії держави і права (в широкому сенсі) та

адміністративного права (у вузькому сенсі). Державне управління у сфері господарської діяльності запропоновано розуміти як організаційно-владну діяльність органів виконавчої влади (посадових осіб), спрямовану на виконання економічної та регуляторної функцій держави, забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності шляхом реалізації функцій державного управління у зазначеній сфері з метою встановлення правового порядку у сфері господарювання. Визначальним у державному управлінні у сфері господарської діяльності є задоволення публічних інтересів. При цьому баланс публічних і приватних інтересів має бути забезпечено у діяльності двох суб'єктів: суб'єкта публічного права (органу державної влади) та суб'єкта приватного права (суб'єкта господарювання).

Державне управління у сфері господарської діяльності фактично може розглядатися на двох рівнях: макро- та мікрорівні. Незважаючи на застосування одного і того самого терміна «державне управління», сутність такого управління на визначених рівнях є різною, що і зумовлює особливості державного управління у сфері господарської діяльності.

Реформування адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має розпочатися із чіткого усвідомлення системи його принципів, їх значення. Принципи права мають відображати зміст, характер і спрямованість правового регулювання певного кола суспільних відносин і, водночас, визначати їх, становити основу такого регулювання. Принципи європейського адміністративного права загалом кореспондують з положеннями Конституції України [25]. Закріплення потребує принцип пропорційності та зняття обмежень з реалізації принципу прозорості. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності передбачає забезпечення принципів належного врядування та врахування принципів економічної політики; принципів державної регуляторної політики; принципів забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності.

Принципи економічної політики виокремлюються з передбачених законом загальних принципів внутрішньої і зовнішньої політики. Акцентовано на необхідності виокремлення принципів саме економічної політики, на яких ґрунтуватиметься механізм її забезпечення та які має бути враховано під час модернізації адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Принципи державної регуляторної політики можуть становити критерії для регуляторних актів у сфері господарювання, невідповідність яким свідчатиме про низьку якість певного нормативно-правового акта та про недоцільність його прийняття. Водночас якість регуляторних актів засвідчуватиме рівень державної регуляторної політики в цілому, а ефективність їх застосування – рівень адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. До принципів забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності доцільно віднести оперативність, своєчасність, превентивність і адекватність заходів щодо запобігання зовнішнім інформаційним загрозам і захисту від них, нейтралізації джерел внутрішніх інформаційних загроз, принципи застосування законодавства у сфері кібербезпеки та принципи забезпечення кібербезпеки.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Сутність та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності

В адміністративно-правовій науці сформувалися різні підходи до розуміння адміністративно-правового регулювання. Зокрема, як таке регулювання розуміють: особливу форму управлінської діяльності, здійснювану за допомогою специфічної системи нормативно закріплених методів та засобів уповноваженими органами державної влади та саморегулювальними інституціями, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію регулюючого впливу суспільних відносин [303, с.11]; процес застосування державними органами влади спеціальних методів впливу на функціонування суспільних відносин із приводу та з певною метою [304, с.12]; засновану на адміністративно-правових нормах діяльність уповноважених державою суб'єктів публічного адміністрування з метою забезпечення прав громадян, що здійснюється адміністративними методами у визначених законодавством формах [305, с.101]; один із видів галузевого правового регулювання, заснований на дії адміністративного права і широкого арсеналу адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, що мають місце у сфері діяльності державної адміністрації [306, с.124-125], вплив адміністративно-правових засобів на діяльність, спрямовану на встановлення положень, норм та вимог для їх багаторазового використання з метою забезпечення упорядкованості у певній сфері виробництва та підвищення конкурентоспроможності продукції, робіт і послуг [307, с.14]. Аналіз існуючих дефініцій дозволяє зробити висновок, що майже всі вони базуються на розумінні правового регулювання як

цілеспрямованого впливу на суспільні відносини за допомогою правових засобів.

Відносини в сфері господарської діяльності регулюються нормами багатьох галузей права, однак «тільки адміністративне право за допомогою правових засобів впорядковує певну частину економічних відносин, надаючи їм організаційного змісту» [84, с.385], необхідного для створення та ефективного функціонування такої сфери як господарська діяльність. Саме нормами адміністративного права упорядковуються відносини з державного управління у зазначеній сфері. Тож адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності можна визначити як одну із форм впливу адміністративного права на суспільні відносини, що складаються у процесі державного управління стосовно такої сфери як господарська діяльність, надаючи їм організаційного змісту за допомогою системи адміністративно-правових засобів, спрямовану на досягнення мети державного управління у відповідній сфері [308, с.35-39].

Право впливає на певне коло суспільних відносин через спеціальну систему елементів, особливий інструментарій, що іменується механізмом правового регулювання. «Набір» таких засобів залежить від характеру і змісту суспільних відносин, рівня розвитку економіки. Механізм правового регулювання, на думку Алексеєва С. С., яку ми цілком поділяємо, дає змогу не лише згуртувати явища правової дійсності, пов'язані з нормативно-правовою регуляцією, рішенням життєвих ситуацій (норми, правовідносини, юридичні акти та ін.), і надати їм цілісності, але й увиявити їх у процесі роботи у системному виді, тобто у виді динамічної структури [309, с.318]. Аналіз адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності вимагає з'ясування сутності механізму такого регулювання, його поняття та елементів. Спеціальний юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів характеризує адміністративно-правове регулювання [310, с.150]. Для розуміння його механізму вихідним є з'ясування сутності механізму

правового регулювання в цілому. Для його трактування розглянемо загальнотеоретичні підходи до розуміння механізму правового регулювання.

Варто акцентувати, що для сучасної теорії права характерним залишається плюралізм підходів до його розуміння. При цьому жоден із них не може претендувати на абсолютність та вичерпність [311, с.76]. Дослідження стану механізму правового регулювання дає змогу з'ясувати, «якою мірою юридично забезпечено здійсненність того чи іншого закону, адже без повноцінного механізму реалізації він «зависає у повітрі», перетворюється на обіцянку, декларацію, гасло. Маючи уявлення про належний «набір» елементів такого механізму, можна встановити, яка його «ланка» відсутня або не спрацьовує через ті або інші вади, а отже, вимагає певного “ремонту”» [312, с.169].

У тлумачному словнику «механізм» визначено як внутрішню будову, систему, сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [66, с.523]. Алексеев С. С. обґрунтував поняття механізму правового регулювання як сукупності засобів, за допомогою яких забезпечується вплив права на суспільні відносини [313, с.30]. Горшенъов В. М. наголошував, що як механізм правового регулювання мають на увазі способи впливу, реалізації прав, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які трансформують нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [314, с.50-55]. В енциклопедичному юридичному словнику «правове регулювання» (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) визначено як «один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму» [315, с.715]. Головними складовими цього механізму є: а) норми права; б) юридичні факти; в) власне правові відносини; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин; г) правові санкції щодо порушників норм права. Процес правового

регулювання також зумовлений рівнем правосвідомості та правової культури громадян [315, с.715].

Механізм правового регулювання, – зазначає Голосніченко Д. І., – є спеціальною конструкцією, здатною переводити приписи законодавця на відповідну поведінку суб'єктів правовідносин [316, с.120]. Шундіков К. В. наголошує, що механізм правового регулювання – це взята у єдності система всіх правових засобів, організованих послідовним чином, за допомогою яких забезпечується результативний, спеціально-юридичний вплив на суспільні відносини [317, с.54]. Правове регулювання завжди здійснюють завдяки особливому «інструментарію», притаманному лише правовому механізму, який має на меті юридично гарантувати досягнення цілей, які визначив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – «моделей» юридичного впливу [318, с.348]. Тобто якщо правове регулювання – це один із проявів правового впливу за допомогою правових засобів, то механізм правового регулювання – це сукупність таких засобів, що пов'язані між собою і сприяють досягненню правовим регулюванням визначеної мети.

Як акцентує Кривицький Ю. В., наявність різноманітних, досить часто протилежних поглядів дослідників на механізм правового регулювання у правознавстві є однією із проблем, які суттєво ускладнюють аналіз цього механізму як важливої юридичної категорії. Серед інших проблем вчений зазначає про: складність механізму правового регулювання як масштабної регулятивної системи, свого роду юридичної макроконструкції, що охоплює значний обсяг юридичних явищ; відсутність чітко визначених методологічних підходів до розуміння механізму правового регулювання; суперечливість поглядів теоретиків права на зв'язок між механізмом правового регулювання і правовим регулюванням; складність відмежування механізму правового регулювання від таких юридичних категорій як механізм правового впливу, механізм дії права та правова система [319, с.24].

Зважаючи на загальнотеоретичне розуміння поняття механізму правового регулювання, в науці адміністративного права пропонуються також різні підходи до дефініції поняття «механізм адміністративно-правового регулювання».

Уперше дефініцію поняття механізму адміністративно-правового регулювання надав Веремеєнко І. І. [320, с.184] Саме він сформулював відповідне визначення, акцентуючи, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності радянської держави» [321, с.55].
Голосніченко І. П. як механізм адміністративно-правового регулювання розуміє «сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади» [322, с.14].
Хропанюк В. Н. пропонує як механізм адміністративно-правового регулювання розуміти «систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкування суспільних відносин відповідно до мети і завдань правової держави» [323, с.341].
Коломєєць Т. О. такий механізм визначає як «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [84, с.32].

Зазначені дефініції не містять суттєвої різниці та базуються на певній сукупності правових засобів, не передбачають елементи їх взаємодії, що має відбуватися для функціонування механізму.

Механізм адміністративно-правового регулювання забезпечує можливість здійснення державного управління відносно господарської діяльності, створює умови для державного управління такою системою як господарська діяльність і завдяки якому державне управління впливає на господарську діяльність для досягнення відповідної мети. Для комплексності адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері

господарської діяльності його механізм має забезпечувати напрями такого регулювання.

Оскільки адміністративно-правове регулювання здійснюється для належного впорядкування відносин, в яких реалізується державне управління у сфері господарської діяльності, його напрями можна визначити залежно від функцій держави, які необхідно виконати у процесі державного управління у сфері господарської діяльності. Такі функції визначають спрямованість дій уповноважених суб'єктів у визначеній сфері; для їх виконання встановлюються правила взаємодії уповноважених суб'єктів з такими ж суб'єктами та з суб'єктами приватного права. Враховуючи те, що ці правила можуть бути об'єднані у певні групи, можуть бути виокремлені і відповідні напрями адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Їх наявність зумовлює необхідність розуміння змісту факторів, що впливають на реалізацію державного управління у зазначеній сфері та функціонування механізму його адміністративно-правового регулювання.

В «Академічному курсі адміністративного права» Коломєць Т. О. [84, с.385] наголошує, що у доктрині викладено декілька варіантів виокремлення основних напрямів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері економічної діяльності держави. Автор наводить приклади визначення відповідних напрямів впливу залежно від складової економічної діяльності, на яку безпосередньо спрямований такий вплив, а саме: фінансова політика та її стабілізація, удосконалення приватизаційних процесів, зовнішньоекономічна діяльність та залучення іноземних інвестицій, стимулювання малого бізнесу, соціальна політика тощо. В «Академічному курсі з адміністративного права» за загальною редакцією Авер'янова В. Б. [83, с.10-13] запропоновано виокремити основні напрями адміністративно-правового регулювання відносин у сфері економіки за ознакою однорідності регульованих суспільних відносин. До таких напрямів належать: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки, впорядкування

відносин власності, регулювання зовнішньоекономічних відносин, визначення підстав і меж застосування адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері економіки. Аналізуючи особливості адміністративно-правового регулювання економічних процесів, Тронько О. робить висновок, що «адміністративно-правове регулювання відносин у сфері економіки здійснюється за кількома основними напрямками: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки та впорядкування відносин власності шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть становити об'єкт недержавної власності та механізм її набуття, наприклад, шляхом приватизації, а також антимонопольного регулювання (створення конкурентного середовища) та чіткого закріплення статусу суб'єктів державної власності» [306, с.126]. Аналіз виокремлених напрямів дає змогу дійти висновку, що вони безпосередньо пов'язані один з іншим, реалізація одного з них зумовлює та/або впливає на реалізацію інших. Натомість виокремлення має надавати підстави для розмежування. Зазначені у попередньому підрозділі функції держави, що впливають на зміст державного управління у сфері господарської діяльності дозволяють сформулювати основні напрями його адміністративно-правового регулювання. Зокрема, створення умов для реалізації закріплених в Конституції України [25] прав і свобод людини та громадянина, в тому числі у сфері господарської діяльності, базується насамперед на положеннях Конституції України [25], виходячи з яких сформульовані основні (загальні) принципи адміністративного права і адміністративно-правового регулювання. Цей напрям пронизує решту напрямів, тому має ґрунтуватися на основних принципах адміністративного права. До основних напрямів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності також належить забезпечення реалізації державної економічної політики, забезпечення реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності [308, с.38]. Вони базуються на

властивих їм принципах, які у попередньому підрозділі визначені як спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності [295, с.9]. Отже, механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має сприяти досягненню відповідних цілей, виконанню функцій держави, які, своєю чергою, повинні визначати спрямованість такого регулювання, тобто бути у взаємозв'язку.

Механізм адміністративно-правового регулювання такого управління має забезпечувати впорядкування адміністративних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у процесі державного управління у відповідній сфері. Кожен елемент цього механізму виконує специфічну роль у регулюванні поведінки людей. Такі елементи одночасно становлять юридичні засоби адміністративно-правового регулювання. При цьому адміністративно-правові засоби включаються у процес регулювання в певній послідовності [85, с.39].

Слід акцентувати, що у межах дослідження механізму правового регулювання та механізму адміністративно-правового регулювання немає також єдиної думки і щодо кількості їх елементів.

Тарахонич Т. І. пропонує виокремлювати два способи визначення елементів механізму правового регулювання. Перший із них – широкий підхід, відповідно до якого механізм правового регулювання охоплює значну сукупність елементів, що беруть участь у процесі упорядкування суспільних відносин: норми права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; тлумачення; реалізація права; законність; правосвідомість; правова культура; правомірна поведінка; протиправна поведінка; юридична відповідальність. Другий спосіб розгляду складових механізму правового регулювання – вузький, згідно з яким складовими цього механізму є: норми права; нормативно-правові акти; правовідносини; реалізація права; законність [324, с.105-106]. Алексєєв С. С. вважав, що механізм правового регулювання охоплює всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких

забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [313, с.48]. Сирих В. М. наголошує, що механізм правового регулювання потрібно розглядати як складну систему, яка максимально повно охоплює всі його компоненти, зокрема: правові засоби; суб'єктів, які здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; юридично значимі результати їх діяльності [325, с.167].

До структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання Голосніченко І. П. відносить: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [326, с.20-21]. Автори курсу адміністративного права [85, с.38] у структурі механізму адміністративно-правового регулювання виокремлюють: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правову культуру; законність. У навчальному посібнику з адміністративного права наведено два підходи до визначення елементів механізму правового регулювання. Перший – широкий, що визначається множинністю елементів, зокрема норм права, юридичних фактів, правовідносин, тлумачення норм права, реалізацією норм права, законністю; правовою культурою і правосвідомістю, правомірною та протиправною поведінкою, юридичною відповідальністю. Другий – вузький, що охоплює лише деякі із зазначених елементів, наприклад, норми права, індивідуальні акти, правовідносини, правореалізацію та законність [327, с.212]. Коломоець Т. О. у механізмі адміністративно-правового регулювання виокремлює органічні (норми права; акти реалізації норм права; правові відносини) та функціональні (юридичний факт, правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання; законність; акти тлумачення норм права, акти застосування норм права) складові [84, с.32-33]. Коросташова І. М. зазначає, що за внутрішньою будовою (у структурному аспекті) механізм адміністративно-правового регулювання складається з основних і супутніх

елементів (відправних функціональних фрагментів правової системи), і поділяє основні елементи на обов'язкові та факультативні. До обов'язкових належать правові норми; правові факти; правовідносини; акти реалізації норм права [328, с.57].

Наведені вище позиції представників науки адміністративного права не передбачають серед елементів механізму суб'єктну складову.

На перший погляд, визначати суб'єктів як елемент механізму правового регулювання, недоцільно. Насамперед необхідно встановити механізм правового регулювання, який сприятиме досягненню його мети, а потім – суб'єктів, потрібних для ефективної роботи цього механізму. Утім без уповноважених суб'єктів механізм залишиться декларативним, непрацюючим. Тому варто серед елементів механізму адміністративно-правового регулювання визначати суб'єктну складову, уповноважену на застосування адміністративно - правових засобів, передбачених для врегулювання певного кола адміністративних відносин. Звернемо увагу на те, що в окремих позиціях до елементів такого механізму належить правосвідомість. Утім правосвідомість не існує окремо від її носія, а отже є складовою такого елемента механізму правового регулювання як суб'єкт правовідносин.

Дискутивним, на нашу думку, є включення до елементів механізму адміністративно-правового регулювання адміністративно-правових відносин.

Оскільки предметом адміністративного права, а отже і адміністративно-правового регулювання, є суспільні відносини, що формуються, зокрема, у процесі державного управління [84, с.10; 85, с.24-25], суспільні відносини, які складаються під час реалізації функцій державного управління стосовно такої системи як господарська діяльність, є адміністративно-правовими. Тож досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, маємо фактично розглядати механізм адміністративно-правового

регулювання адміністративних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у процесі державного управління у зазначеній сфері.

Варто пам'ятати, що адміністративно-правові відносини «мають об'єктивний характер. Вони складаються не тому, що хтось суб'єктивно захотів нав'язати їх суспільству, а тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть належно розвиватися без неї. Адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру» [329, с.127]. Тому, адміністративно-правові відносини, які складаються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, є предметом адміністративно-правового регулювання і, на перший погляд, не повинні бути елементом механізму.

Відносини – це те, на що спрямований механізм. Механізм має «трансформувати» норму права в упорядкування певних відносин. Самі правовідносини можуть бути засобом лише у контексті визначення їх суб'єктного складу та порядку реалізації норми права за наявності диспозитивності у самій нормі, засобом конкретизації загального правила поведінки, закріпленого в адміністративно-правовій нормі. Лише за умови, що певна норма права є підставою для відповідних правовідносин, можна стверджувати, що така норма працює. Тому адміністративно-правові відносини можуть бути лише функціональною складовою механізму адміністративно-правового регулювання, що відображає «взаємозв'язки та взаємодію, які об'єднують статичні елементи механізму правового регулювання, і правовідносини, що характеризують механізм в динаміці його дії» [330, с.267]. Обов'язковою стороною таких відносин виступає уповноважений на виконання функцій держави у сфері господарської діяльності суб'єкт або, іншими словами, суб'єкт владних повноважень у сфері господарської діяльності.

Ураховуючи розуміння нами адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, викладеного вище, вважаємо за можливе надати дефініцію механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Пропонуємо визначити такий механізм як систему адміністративно-правових засобів, що використовуються уповноваженими суб'єктами для здійснення цілеспрямованого (спрямованого на досягнення мети державного управління у сфері господарської діяльності) правового впливу на суспільні відносини, що складаються у процесі реалізації функцій державного управління стосовно сфери господарської діяльності.

Стосовно сукупності адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання, вважаємо обґрунтованим підтримати більшість науковців та віднести до них: норми адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм. Враховуючи те, що застосування норм права є однією з форм реалізації адміністративно-правових норм, вважаємо недоцільним виокремлювати акти застосування як окремий елемент.

Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності сполучає в єдину систему відповідні норми адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм, що має прояв в адміністративно-правових відносинах за участю уповноважених суб'єктів.

Норми права є визначальним елементом механізму адміністративно-правового регулювання. Видання норми права, яка передбачає державне управління у сфері господарської діяльності, становить основу для виникнення відповідних адміністративно-правових відносин, що зумовлює наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сторін цих відносин. Як елемент відповідного механізму адміністративно-правова норма має виконувати свої

функції шляхом здійснення певного впливу на суспільні відносини, які внаслідок урегулювання адміністративно-правовими нормами стають адміністративно-правовими відносинами. Практичне застосування правил поведінки, наведених в адміністративно-правових нормах, означає їх реалізацію [84, с.38]. Належне тлумачення адміністративно-правових норм є запорукою їх правильної реалізації. Причому тлумачення норм права безпосередньо залежить від правосвідомості осіб, які здійснюють таке тлумачення, а реалізація суб'єктивних прав і обов'язків сторін правовідносин – від правосвідомості сторін. Тому, вважаємо, що фактором, який впливає на ефективність механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності є правосвідомість учасників цих відносин, формування якої покладено в основу систематизованого уявлення щодо правової дійсності загалом [331, с.112].

З огляду на викладене у цьому підрозділі можемо зробити висновок, що механізм правового регулювання здебільшого розуміється як система правових засобів, характер яких залежить від галузі їх застосування. Утім таке трактування не відображає елементи, що забезпечують функціонування механізму. Тому елементами відповідного механізму варто визначати три складові: 1) інструментальна – сукупність адміністративно-правових засобів (адміністративно-правових норм; актів їх реалізації та тлумачення); 2) функціональна – сукупність адміністративно-правових відносин, у межах яких реалізуються адміністративно-правові норми; 3) суб'єктна – сукупність уповноважених на здійснення державного управління у сфері господарської діяльності суб'єктів. Дієвість механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності забезпечується завдяки взаємозв'язку та взаємозалежності його складових. На думку автора, без належної правосвідомості учасників відповідних відносин неможливим є ефективне функціонування будь-якого механізму, в тому числі адміністративно-правового регулювання. При цьому кожен із наведених елементів має свої особливості, зумовлені характером і сферою

відносин, до яких застосовується механізм адміністративно-правового регулювання в цілому [332, с.43-47].

2.2 Адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини у сфері господарської діяльності

Об'єктивні фактори розвитку суспільства зумовлюють виникнення нових видів господарської діяльності, що, своєю чергою, призводить до необхідності пошуку оптимальної моделі державного управління ними та, відповідно, механізму правового регулювання. Як відомо, основу правового регулювання будь-яких суспільних відносин становить норма права. Водночас сукупність засобів, за допомогою яких забезпечується відповідне регулювання, охоплюється терміном «механізм». Норми права у механізмі правового регулювання виконують специфічні завдання, які полягають у тому, щоб визначити загальне коло осіб, на яких відповідна норма поширює свою дію; встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; визначити обставини, в яких особа повинна керуватися цим правилом поведінки; розкрити саме правило поведінки вказівкою на права та обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер зв'язку між ними, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків [333, с.262].

Дослідження механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює питання значення, поняття та особливостей у ньому адміністративно-правової норми.

Адміністративно-правову норму визначають як «установлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого

самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків» [187, с.110-111]; «формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охоронюване державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління, діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сферах соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку» [84, с.34]; «вид правової норми, за допомогою якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації» [85, с.39]; «встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [327, с.36]; «загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу» [334, с.46]. Як бачимо, різниця у дефініціях полягає, зокрема, у зазначенні мети адміністративно-правової норми. Така ситуація пояснюється насамперед багатоманітністю відносин, до яких застосовується механізм адміністративно-правового регулювання. У межах цього дослідження не вважаємо за необхідне аналізувати запропоновані визначення, оскільки адміністративно-правова норма у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності повинна сприяти досягненню мети відповідного управління, наведеної нами у підрозділі 1.3. цього дослідження.

Отже, на нашу думку, можна запропонувати як адміністративно-правову норму в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності розуміти формально визначене, загальнообов'язкове, охоронюване, санкціоноване або ратифіковане державою правило поведінки учасників суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються при здійсненні державного управління у сфері господарської діяльності, спрямоване на встановлення правового порядку у сфері господарювання, за якого забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як у діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір займатися господарською діяльністю.

З усіх галузей і сфер, які регулюють адміністративно-правові норми, найскладнішими є ті, що належать до економіки [84, с.383]. Адміністративно-правові норми є певною вихідною юридичною базою для адміністративно-правового регулювання, оскільки саме в них передбачено модель поведінки певних суб'єктів права у відповідних правовідносинах.

Для відмежування адміністративно-правової норми від правових норм інших галузей права необхідно проаналізувати визначене правило поведінки стосовно відповідності його ознакам саме адміністративно-правової норми, для чого потрібно з'ясувати наявність у певного правила поведінки ознак такої норми. Зважаючи на характерні риси адміністративно-правових норм [84, с.35; 85, с. 40; 104, с. 49-50; 187, с. 111], сформулюємо їх особливості у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

До таких особливостей насамперед доцільно віднести те, що вони реалізуються в адміністративно-правових відносинах, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку зі здійсненням державного управління у сфері господарської діяльності. При цьому у разі, коли йдеться про господарську діяльність у цілому як складову економіки держави, про порядок реалізації права на господарську діяльність, це відносини: 1) між

суб'єктами владних повноважень; 2) між суб'єктами владних повноважень і суб'єктами господарювання або особами, які мають намір провадити господарську діяльність; у разі, коли йдеться про господарську діяльність певного підприємства, стосовно якого держава виступає засновником або власником певних корпоративних прав, це відносини між суб'єктами владних повноважень та суб'єктом організаційно-господарських повноважень в особі керівника відповідного підприємства та представника держави. Адміністративно-правові норми у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності визначають правила поведінки для суб'єктів владних повноважень, суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір провадити господарську діяльність або для суб'єктів владних повноважень та потенційних керівників державних підприємств або представників держави. Для досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності адміністративно-правова норма поширює дію на суб'єкта господарювання або особу, яка має намір провадити господарську діяльність, та суб'єкта владних повноважень, визначаючи порядок взаємодії таких суб'єктів із певного питання. Оскільки у процесі державного управління у сфері господарської діяльності відбувається взаємодія не лише між суб'єктами господарювання і суб'єктами владних повноважень, а і тільки між суб'єктами владних повноважень, насамперед з питань реалізації відповідних повноважень у певній сфері, адміністративно-правові норми можуть визначати також правила поведінки виключно суб'єктів владних повноважень, але при цьому створювати для суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір провадити господарську діяльність, умови, за яких такі суб'єкти (особи) зможуть захистити себе від зловживань з боку суб'єктів владних повноважень.

По-друге, такі норми часто встановлюються в процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єктами, оскільки здійснення суб'єктами владних повноважень відповідних повноважень у сфері

господарської діяльності не може відбуватися без встановлення ними порядку реалізації моделі належної поведінки. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності передусім полягає у розробці, прийнятті та реалізації адміністративно-правових норм органами виконавчої влади, в яких формулюється порядок виконання певної функції державного управління у відповідній сфері.

Систему ЦОВВ становлять міністерства та інші ЦОВВ. Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [286] одним з основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання, що здійснюється насамперед шляхом видання наказів. Згідно з ч. 2 ст. 15 зазначеного Закону «накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання ЦОВВ, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами». Іншими ЦОВВ згідно зі ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є служби, агентства, інспекції та комісії, які відповідно до ст. 23 цього Закону видають накази організаційно-розпорядчого характеру. Отже, адміністративно-правові норми регуляторного характеру мають бути викладені у наказах саме міністерств і можуть лише деталізуватися у наказах служб, агентств, інспекцій.

У межах адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, відбувається виконання суб'єктами владних повноважень значної частини обов'язків перед суб'єктами господарювання та особами, які мають намір провадити господарську діяльність, що передбачає надання адміністративних послуг, процедура яких потребує конкретизації. Зокрема, згідно з ч. 1 та 5 ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» [335] «суб'єктом надання адміністративних послуг

на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується, затверджується технологічна картка, яка містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги». Тож адміністративно-правові норми щодо порядку надання таких послуг наведено у відповідних технологічних картках [336, с. 149-155].

По-третє, адміністративно-правові норми проходять антикорупційну експертизу. Тобто, іншими словами, є предметом діяльності із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Відповідно до ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [337] стосовно нормативно-правових актів державних органів, які підлягають реєстрації у Міністерстві юстиції України, передбачено, що така експертиза здійснюється під час реєстрації. Утім, юридична техніка зазначеної статті дає можливість зробити висновок, що Закон не передбачає, окрім як для законів України, актів Президента України та КМ України, переліку сфер, яких має стосуватися такий нормативно-правовий акт, а отже, запроваджує обов'язковість такої експертизи для нормативно-правових актів органів державної влади, що підлягають реєстрації, незалежно від сфери регулювання. Такий самий підхід відтворено у Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5 [338], та Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженому рішенням цього Агентства від 28 липня 2016 р. [339]. Отже, вимога щодо проведення такої експертизи поширюється на всі нормативно-правові акти органів державної влади, які підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України. Визначені щодо законів України, актів Президента України та КМ України сфери мають сприйматися як особливо важливі. До них, зокрема,

належать: 1) повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та 2) надання адміністративних послуг. Тобто ті сфери, що є, в тому числі, предметом адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності та регламентуються адміністративно-правовими нормами. Одночасно такі акти є регуляторними згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73], в якому антикорупційної експертизи для таких актів не передбачено. Вважаємо, що вона має здійснюватися на етапі оприлюднення проектів регуляторних актів та обговорення, що надасть можливість розробникові проекту відповідного акта усунути негативні фактори та видати необхідний регуляторний акт. Тому ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [237] , Порядок проведення антикорупційної експертизи [238] в частині експертизи регуляторних актів потребують внесення відповідних змін. Внесення доповнень потребує і Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73] у частині визначення такої експертизи як обов'язкової, наведення переліку регуляторних актів, стосовно яких вона здійснюється, та зазначення відповідного етапу їх прийняття, на якому має здійснюватися ця експертиза.

Зауважимо, що «на сьогодні міжнародних стандартів, які стосуються антикорупційної експертизи, немає. Більше того, жоден із чинних міжнародних договорів не встановлює для України такого чи подібного зобов'язання (не враховуючи, звичайно, загальних вимог щодо забезпечення кожною державою належної якості прийнятих нормативно-правових актів, що, своєю чергою, повинно мінімізувати можливість наявності у них корупційних ризиків)» [340]. Тому порядок та підстави здійснення такої експертизи ґрунтуються виключно на національних стандартах і мають ураховувати особливості нормотворчої діяльності в нашій державі.

По-четверте, адміністративно-правові норми мають імперативно-диспозитивний характер. Така особливість пов'язана з участю у відносинах, що регулюються відповідними нормами, суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання та реалізацією стосовно перших принципу «дозволено те, що передбачено законом», а для інших – «дозволено все, що не заборонено законом». Суб'єкт владних повноважень, здійснюючи державне управління у сфері господарської діяльності, може діяти лише у встановленому нормою порядку, обрати варіант поведінки можна тільки за умови, що такий вибір передбачено відповідною нормою, при цьому перелік варіантів також визначається адміністративно-правовою нормою. Наведене свідчить про імперативність норм. Водночас суб'єкт, не наділений владними повноваженнями, має право діяти на свій вибір, що у загальному визначений нормою. У разі волевиявлення суб'єкта господарювання або особи, яка має намір провадити господарську діяльність, вступити у певні відносини із суб'єктом владних повноважень, такий суб'єкт може «відмовитися» лише з підстав, передбачених законодавством, а не з власного волевиявлення. Можливості суб'єктів невідладних повноважень – учасників адміністративно-правових відносин зумовлені диспозитивністю адміністративно-правових норм. Диспозитивність стосовно суб'єктів владних повноважень розцінюється як можливість адміністративного розсуду, дискреційні повноваження, наявність яких вважається корупціогенним фактором.

Характерною рисою, властивою саме адміністративно-правовим нормам, є те, що їх реалізація за наявності підстав, визначених законодавством, зумовлює застосування заходів адміністративного примусу. Розгляд питання адміністративного примусу здійснювалося авторкою у її дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук [61] та відображено у монографії [118]. Основними положеннями, на які варто звернути увагу в контексті проблематики цього дослідження є такі.

На початку 60-х рр. ХХ ст. Єропкін М. І. [341, с.60] обґрунтував класифікацію заходів адміністративного примусу, яка і сьогодні є найбільш

поширеною. До таких заходів, зокрема, належать: адміністративне попередження (запобігання); адміністративне припинення; адміністративна відповідальність за вчинення певних правопорушень (адміністративні стягнення). Реалізація адміністративно-правових норм у досліджуваній сфері зумовлює застосування всіх заходів адміністративного примусу.

Характерною особливістю адміністративно-попереджувальних заходів є те, що вони застосовуються, коли правопорушення немає [342, с.29], і не пов'язані зі здійсненням правопорушення. Незважаючи на явно виражений профілактичний характер, заходи такого роду здійснюються у примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації юридично-владних повноважень компетентних органів [184, с.235]. Такими заходами у процесі державного управління у сфері господарської діяльності є, окрім іншого, перевірка документів; огляд і переогляд товарів і транспортних засобів під час митного оформлення товарів; перевірка документів, що подаються для отримання ліцензії стосовно відповідності Ліцензійним умовам; встановлення переліку товарів, експорт/імпорт яких здійснюється лише за наявності ліцензії, тощо. Заходи припинення спрямовані на примусове припинення правопорушень, недопущення поширення їх наслідків, забезпечення можливостей для притягнення винних до відповідальності. Застосування таких заходів зумовлено необхідністю швидкого та ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, юридичних осіб, держави і громадських об'єднань. Зокрема, до таких заходів, на нашу думку, належать адміністративно-господарські санкції [118, с. 149], нормативно визначені у главі 27 ГК України [76]. Найбільш чітко визначену класифікаційну групу заходів адміністративного примусу становлять примусові заходи впливу, які передбачені адміністративно-правовими санкціями і застосовуються за порушення адміністративно-правових установлень [343, с.194]. Їх головною особливістю є застосування виключно як заходів відповідальності. Адміністративна відповідальність за правопорушення у процесі державного управління у сфері господарської

діяльності становить частину загального інституту адміністративного права – інституту адміністративної відповідальності [118, с.102-104; 110].

Особливістю адміністративно-правових норм механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності є також те, що вони спрямовані на забезпечення балансу публічних і приватних інтересів як у діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір провадити господарську діяльність. «Держава в особі нормотворчих органів повинна прагнути того, щоб дотримання інтересів суспільства та держави (публічних інтересів) було вигідним кожному носієві приватного інтересу» [259, с.158].

Адміністративно-правові норми не мають кодифікованого джерела, тому в цілому не систематизовані та викладені у різних за юридичною силою джерелах адміністративного права, що також є характерною їх рисою [336, с.155-158].

Система джерел адміністративного права після прийняття Конституції України [25] і визнання у нашій державі принципу верховенства права, а також із початком процесу євроінтеграції зазнала досить суттєвого корегування, що було пов'язано насамперед зі збільшенням кількості їх видів. У цьому випадку йдеться про доповнення стандартного переліку джерел адміністративного права, представлених юридичними актами, судовими рішеннями, а також так званими неформалізованими джерелами права (нормами моралі, традиціями, звичаями тощо) [344, с.90]. Джерелами адміністративного права у зарубіжних країнах, на думку вчених, є: нормативно-правові акти, судові прецеденти та судова практика, а також правові звичаї [213, с.31]. Однак наразі в Україні немає «прямого санкціонування державними органами правових звичаїв у сфері публічного управління, оскільки такі звичаї вже давно трансформувалися у чинне адміністративне право» [187, с.141].

Фактично з-поміж джерел адміністративного права нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності представлене нормативно-правовими актами, тобто формалізованими джерелами національного та міжнародного адміністративного права. Аналізуючи джерела нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, варто звернути увагу на те, що воно на кожному рівні має свої особливості. Зокрема, нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності на макрорівні насамперед охоплює нормативно-правові акти, що визначають компетенцію органів державної влади. Коли йдеться про мікрорівень, де держава, визначає суб'єкта організаційно-господарських повноважень, до нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності можна віднести передусім нормативно-правові акти, які передбачають певні особливості для держави як учасника господарських відносин. Специфікою цього рівня є те, що джерелами регулювання певних відносин можуть бути локальні акти (установчі документи, накази підприємств тощо), які не належать до системи законодавства, проте опосередковують здійснення організаційно-господарських повноважень. Зазначені акти приймаються на підставі та з урахуванням положень чинного законодавства і є чинними лише для учасників такого підприємства [157, с.70].

Крім того, чинне нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності характеризується певною «галузевістю» [345, с.90]: український законодавець ухвалює закони щодо державного регулювання окремих сфер господарювання або господарської діяльності з окремими групами товарів (закони України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» [346], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [199], «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» [347], «Про державне

регулювання ринку цінних паперів в Україні» [200], «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» [348], «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» [349] та ін.). При цьому для більшості сфер господарювання засади їх державного регулювання визначаються ГК України [76] та базовими законами (закони України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [350], «Про транспорт» [351], «Про регулювання містобудівної діяльності» [352], «Про страхування» [353] та ін.). Такі акти містять, в тому числі, адміністративно-правові норми. Отже, можна визначити ще одну характерну для норм механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності ознаку – закріплення у нормативно-правових актах, які визначають специфіку господарської діяльності у певній галузі господарювання або із певними товарами. Розгалужена система правового регулювання суспільних відносин у сфері господарської діяльності передусім зумовлена різноманіттям видів господарської діяльності, які потребують правового регулювання та стосовно яких реалізуються функції державного управління, а також багатоаспектністю і комплексністю правових відносин, що виникають, змінюються та припиняються під час її здійснення.

Варто зауважити, що в якості джерела адміністративного права досить поширеною стала практика застосування судових рішень, які помилково ототожнюють із судовими прецедентами – рішеннями суду у конкретній справі, котрі стають обов'язковим правилом для вирішення аналогічних справ у майбутньому. В практиці регулювання відповідних відносин уповноважені суб'єкти безпосередньо не застосовують судові рішення. До таких рішень звертаються лише під час вирішення спорів органами судочинства.

Виокремлюючи судові рішення серед джерел адміністративного права, науковці [125, с. 52; 327, с.59] відносять до їх числа: рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду ((далі – ВС) , ЄСПЛ, інших судових установ. Аналіз правової природи зазначених рішень дає підстави

стверджувати про її неоднаковість. Лише рішення ЄСПЛ можна визначити як судові прецеденти, застосування і виконання яких є обов'язковим в Україні відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. [354], за змістом ст. 17 якого суди застосовують при розгляді справ Конвенцію [355] та практику ЄСПЛ як джерело права. Аналогічне положення наведено також у ч. 4 ст. 11 ГПК України [356]. Натомість у ч. 2 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [357] наведено дещо інше формулювання: «Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ». При цьому у ст. 7 «Джерела права, які застосовуються судом» взагалі не йдеться про практику ЄСПЛ. У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» наголошено, що у мотивувальній частині рішення можна також використовувати посилання на рішення ЄСПЛ [157, с.69-70]. Аналіз судових рішень, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, особливо рішень ВС, дає підстави для висновку, що такі посилання стали звичайною практикою. За результатами дослідження практики застосування українськими суддями положень Конвенції і практики ЄСПЛ, проведеного Громадською організацією «Інститут прикладних гуманітарних досліджень» у грудні 2015 р. – листопаді 2017 р. (експерти дослідили 3 604 судових рішення), надано висновок, що у загальній структурі рішень із посиланням на норми Конвенції і практику ЄСПЛ приблизно 70 % становлять ті, де зміст конвенційних положень розкрито не лише шляхом посилання на норми Конвенції, а й через практику ЄСПЛ [358]. Утім, на жаль, прагнення судді бути сучасним і підтвердити прихильність до європейського права та/або формально виконати вказівки вищих судів про необхідність застосування положень Конвенції часто зумовлює декларативність посилань на норми Конвенції і практику ЄСПЛ. Як зазначено у звіті, «рідкісними (не більше 3 % проаналізованих рішень) є ситуації, коли, за оцінками експертів, посилання на практику ЄСПЛ є

результатом самостійного, мотивованого обставинами конкретної справи вибору судді, а не запозиченням правової позиції вищого суду чи рішень своїх колег» [358].

Самостійно рішення ВС мають значення для формування правової позиції щодо певних спірних відносин. Однак можливість зміни такої позиції, фактично передбачена згідно зі ст. 346 КАС України, свідчить, що джерелом адміністративного права можна визнати лише постанову Великої Палати Верховної Суду (далі – ВП ВС), особливо ухвалену внаслідок розгляду справи, переданої згідно з ч. 5 ст. 346 КАС України, стосовно якої ВП ВС дійшла висновку, що ця справа «містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики». Напевно, саме такі висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах ВС, мають бути обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень і враховуватися іншими судами, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, згідно з ч. 5, 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [359, с.545]. Утім такий документ не є результатом нормотворчої діяльності, тому не належить до джерел адміністративно-правових норм.

У підручнику з адміністративного права України зазначено [125, с.66], що висновки та рішення Конституційного Суду України вносять зміни у національне право взагалі та в адміністративне право зокрема, що і свідчило про їх віднесення до джерел цієї галузі права. Проте, на нашу думку, джерелами адміністративного права можна вважати лише рішення та висновки щодо конституційності законів та інших актів Верховної Ради України, Президента України, КМ України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції та законів України. Прийняті Конституційним Судом України рішення та висновки з інших питань є підставою для подальшої діяльності органу законодавчої влади (надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів; розслідування та

розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; внесення змін до Конституції України) і, таким чином, визнаються однією з обов'язкових процедур для прийняття відповідного рішення і повинні бути чинними лише для конкретного звернення, мати індивідуальний характер.

Дискутивною, на нашу думку, є позиція про віднесення до неформалізованих джерел (квасіджерел) адміністративного права, і таким чином адміністративно-правових норм, правової доктрини. Як доктрину розуміють «джерело (форму) права, засобами якого є система основоположних поглядів правознавців, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію та можуть бути регулятором суспільних відносин» [360, с.4]. Як наголошено у підручнику з адміністративного права [125, с.69], «визнання правової доктрини джерелом адміністративного права стало об'єктивною потребою, зокрема після набуття чинності КАС України, який містив чималу кількість абсолютно нових для вітчизняних правозастосовників категорій (адміністративна угода, суб'єкт владних повноважень, публічна служба тощо), які однак потрібно було покласти в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту наведених понять суб'єкти правозастосування користувалися правовою доктриною». Проте необхідно зауважити, що застосування правової доктрини як джерела адміністративного права, і таким чином адміністративно-правових норм, є тимчасовим явищем, адже наявність підстав для її використання зумовлює прийняття відповідного нормативно-правового акта, який застосовуватиметься у майбутньому. Не вважаємо правильним стверджувати, що правова доктрина як джерело адміністративного права застосовується під час ухвалення рішень Конституційним Судом України, оскільки самі рішення цього суду розглядаються як джерело адміністративного права.

Ухвалення рішення на підставі доктрини не означає, що вона є джерелом права. Після прийняття рішення Конституційного Суду України на підставі адміністративної доктрини саме рішення стає джерелом, а не доктрина.

Таким чином, адміністративно-правові норми у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності мають характерні риси, що властиві цим нормам. Наведений перелік характеристик відповідних норм не є вичерпним, проте їх розуміння та врахування сприятиме вдосконаленню нормативно-правового забезпечення механізму державного управління у сфері господарської діяльності, що зумовить, своєю чергою, поліпшення функціонування самого механізму.

Цінність правового механізму і його змісту, як слушно акцентує Голосніченко І. П. [204, с.96], полягає у виникненні під його впливом необхідних реальних відносин, збіг проєктних із тими, що фактично отримують прояв у поведінці людей, їхніх вчинках. Оскільки правовідносини можна розглядати і як норматив, і як явище, що реалізується через поведінку людей, такі правовідносини можна вважати і засобом впливу (встановлення прав і обов'язків), і об'єктом (акти поведінки). Тому для розуміння функціональної складової механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності необхідно з'ясувати сутність адміністративно-правових відносин у ньому.

Досліджуючи адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення певної сфери, науковці переважно звертаються до питань адміністративно-правових відносин у відповідній сфері. Проте останнім часом у контексті політики дерегуляції господарської діяльності питання державного управління у сфері господарської діяльності, адміністративно-правового регулювання відповідної діяльності держави не отримують відображення у наукових пошуках, що також зумовлює актуальність наведеної проблематики.

Харитоновна О. І. у дисертації «Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа» наводить поняття адміністративно-правових відносин як урегульованих адміністративно-правовою нормою суспільних відносин, «що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носієм владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави» [361]. У навчальній літературі як адміністративно-правові визначено «суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління в сферах соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку, охорони громадського порядку» [84, с.43-44]; як «урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) пов'язані між собою та взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами» [187, с.178], «вид суспільних відносин, які виникають щонайменше між двома суб'єктами та регулюються нормами адміністративного права» [344, с.120]. Як бачимо, суттєвої різниці у наведених підходах немає. Утім в юридичній літературі виокремлюють два основних підходи до інтерпретації правовідносин [333, с.194], перший пов'язаний з інтерпретацією правовідносин через їх зв'язок з юридичним нормативом (нормою права); другий – діяльнісний підхід до визначення правовідносин. Першому класичному підходу відповідає дефініція, за змістом якої «правові відносини – це свідомі вольові суспільні відносини, що виникають і здійснюються на основі норм права, учасники яких пов'язані закріпленими в нормах права взаємними правами та обов'язками, чия реалізація забезпечується

можливістю застосування державного примусу. Другий, діяльнісний підхід визначає правовідносини як правову форму соціальної взаємодії суб'єктів права з метою реалізації інтересів і досягнення результатів, що передбачені законом, або не суперечать закону чи іншим джерелам права» [362, с.78].

Вважаємо, що для характеристики адміністративно-правових відносин, які складаються в процесі державного управління у сфері господарської діяльності як певної системи, потрібно об'єднати ці підходи, що дозволить врахувати інтереси суб'єктів зазначених відносин та мету їх взаємодії, що є визначальним при виникненні таких відносин [36, с.41]. Тож адміністративно-правові відносини пропонується розуміти як взаємодію суб'єктів адміністративного права з метою реалізації інтересів і досягнення результатів, що передбачені законом, або не суперечать закону чи іншим джерелам права на основі адміністративно-правових норм, що встановлюють взаємні права та обов'язки таких суб'єктів та реалізація яких забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу. Такий підхід до розуміння адміністративно-правових відносин кореспондує з їх розумінням як функціональної складової механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Як наголошує Курило В. І. [327, с.37], адміністративно-правові відносини відображають «вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у виді взаємних прав і обов'язків» [363, с.32].

Адміністративно-правові відносини у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської

діяльності є площиною для реалізації відповідних норм, їх виникнення, зміна та припинення свідчать про те, що механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у певній сфері працює. Ефективність його роботи може визначатися залежно від реалізації мети відповідного регулювання – встановлення правового порядку у сфері господарювання. Саме для її досягнення і створюється механізм, адміністративно-правові відносини в якому зумовлені визначеною метою функціонування механізму в цілому [363, с.32-33].

Як наголошено у літературі[187, с.178], «провідна роль у визначенні змісту адміністративно-правових відносин належить їх сторонам (суб'єктам). Такими сторонами є суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми». Таку особливість, ознаку адміністративно-правових відносин виокремлено майже у кожному навчальному посібнику, підручнику з адміністративного права. В науковій та навчальній літературі останніх років для позначення такої сторони адміністративно-правових відносин дедалі активніше користуються новим терміном «суб'єкт публічної адміністрації».

Петров Є. В. у дисертаційній роботі 2012 р. наводить слушний висновок, який актуальний і сьогодні, що «дотепер у вітчизняній науці адміністративного права чіткого та усталеного розуміння змісту категорії «публічна адміністрація» не склалося, оскільки різні автори у певних моментах принципово по-різному тлумачать цю категорію» [205, с.204]. Біла В. Р. зазначає, «категорія «публічне адміністрування» вже була предметом наукових досліджень, однак учені по сьогодні так і не дійшли єдності у розумінні її обсягу та змісту» [208, с.62]. Зокрема, висловлено позицію [344, с.42], що до числа суб'єктів публічної адміністрації необхідно насамперед віднести органи виконавчої влади, органи місцевого

самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень (у разі виконання ними функцій органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування). Такий підхід відображає «широке» розуміння терміну «публічна адміністрація». «Вузьке» розуміння - передбачає належність до такої системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які відповідно до закону, у межах компетенції здійснюють управління публічними справами [364, с.32].

Майже ідентичне визначення законодавець надає поняттю «суб'єкт владних повноважень», запровадженого КАС України [357] та використовуваного в інших нормативно-правових актах (Закон України «Про інформацію» [365], постанова КМ України «Про затвердження Положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень» [366]). Суб'єктом владних повноважень відповідно до КАС України є «орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України). О.П. Рябченко уточнює: «суб'єктом владних повноважень може бути визначений державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, що здійснює владно-організуючий вплив на суспільні відносини, у тому числі на виконання делегованих повноважень» [367, с.245]. Пуданс-Шушлебін К. Ю. пропонує замінити в КАС України термін «суб'єкт владних повноважень» на «орган публічної влади», розуміючи його як «суб'єкта загальнодержавного або місцевого рівня, який у публічно правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб» [368, с.4].

Утім зміни до чинного законодавства в частині позначення єдиним терміном суб'єктів, які наділені владними повноваженнями та є обов'язковою стороною адміністративно-правових відносин, не внесено.

У межах цього дослідження не вважаємо за необхідне аналізувати термінологічну визначеність відповідних суб'єктів. Зауважимо, оскільки «суб'єкти публічної адміністрації уповноважені здійснювати не лише управлінські функції, а й інші види адміністративної діяльності: втручальну, сприяючу, забезпечувальну» [344, с.126], на той час як суб'єкт владних повноважень здійснює саме владні управлінські функції, що є актуальним для цього дослідження, на наш погляд, застосування терміна «суб'єкт владних повноважень» є більш доцільним і таким, що досить вдало відображає правовий статус обов'язкової сторони адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності, наявність якої зумовлює одну із характерних рис таких відносин, є коректнішим у частині включення до числа таких суб'єктів також і суб'єктів делегованих повноважень. Наголосимо, що обов'язковою стороною адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності може бути суб'єкт владних повноважень, який є суб'єктом адміністративного права, тобто носієм прав і обов'язків, передбачених адміністративно-правовою нормою, спрямованих на здійснення функцій державного управління у сфері господарської діяльності, «який здатний надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати» [64, с.113]. Дослідження суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності буде здійснено в наступному розділі цієї роботи.

Адміністративно-правові відносини у сфері господарської діяльності мають свої особливості, зумовлені рівнем державного управління у сфері господарської діяльності, що було визначено в підрозділі 1.2. цього дослідження. Однією з них є об'єкт таких відносин. В адміністративно-правових відносинах при державному управлінні на макрорівні – це господарська діяльність та управління об'єктами державної власності

загалом. Здійснення державного управління стосовно таких об'єктів передбачає встановлення порядку реалізації права на господарську діяльність суб'єктами приватного права та порядку управління об'єктами державної власності у сфері господарської діяльності. Адміністративно-правові відносини на макрорівні державного управління у цій сфері передбачають, що його сторонами є суб'єкти владних повноважень, які взаємодіють між собою з метою встановлення такого порядку. Адміністративно-правові відносини на мікрорівні передбачають виконання функцій державного управління стосовно господарської діяльності конкретного суб'єкта господарювання, однією із сторін таких відносин виступатиме особа приватного права.

В літературі наголошується, що «одним із найбільш принципових видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою» [344, с.120]. Демократизація правового регулювання, запровадження диспозитивності в адміністративно-правовому регулюванні, зміна підходів до розуміння поняття «державне управління», до засад побудови відносин між державою та приватними особами зумовили появу у числі адміністративно-правових відносин так званих «сервісних» відносин, що мають прояв в адміністративно-правових відносинах із державного управління у сфері господарської діяльності. Як наголошував Авер'янов В. Б. [369, с.26-29], головне суспільне призначення адміністративного права – регулювання численних і різноманітних стосунків (відносин) між публічно-владними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення зазначеними органами необхідних умов для ефективної реалізації, а за необхідності – і захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів. Таким правом є, зокрема, право на підприємницьку діяльність, закріплене в ст. 42 Конституції України [25]. Свобода підприємництва у межах, визначених законом, зумовлює необхідність чіткої нормативної визначеності прав і обов'язків сторін таких правовідносин у сфері господарської діяльності та

закріплення підстав їх виникнення. Здебільшого адміністративно-правові відносини у сфері господарської діяльності, стороною яких є приватні особи, пов'язані з легітимацією такої діяльності; її здійсненням відповідно до вимог законодавства та притягненням таких осіб до адміністративної відповідальності у разі порушення вимог.

Дерегуляція господарської діяльності зумовлює зменшення вимог до її легітимації та зміну характеру відносин стосовно неї з владних на сервісні. Зокрема, «надання органом виконавчої влади [...] державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт» відповідно до ч.3 ст.3 Закону України «Про адміністративні послуги» [335] прирівнюється до таких послуг.

Тому можна стверджувати, що адміністративно-правові відносини у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності, через що між ними виникають сталі правові зв'язки владного та/або сервісного характеру. У разі виконання суб'єктами владних повноважень частини обов'язків перед приватними особами, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, виокремлюємо «сервісні (публічно-сервісні)» відносини.

Зазначимо, що в адміністративно-правових відносинах, об'єктом яких виступає управління об'єктами державної власності, інша сторона (не суб'єкт владних повноважень) нормативно визначена або визначається у нормативно встановленому порядку, здебільшого на конкурсних засадах (зокрема, КМ України визначає органи виконавчої влади та державні колегіальні органи, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності (п.1 ч.2. ст.5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [108]);

кандидатури на посаду голови виконавчого органу господарських товариств та членів наглядових рад особливо важливих для економіки підприємств відбираються на конкурсних засадах відповідно до Порядку проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки [370]).

Адміністративно-правові відносини у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності диференціюються залежно від виконуваної функції державного управління.

Оскільки прогнозування, планування та організація у сфері господарської діяльності здійснюються стосовно необмеженого кола осіб, можна констатувати, що адміністративно-правових відносин між особою приватного права та суб'єктом, який здійснює державне управління, під час виконання цих функцій не виникає. Виконання відповідних функцій державного управління щодо господарської діяльності передбачає виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин між суб'єктами, які здійснюють державне управління, реалізуючи владні повноваження, тому такі відносини мають владний характер. Правовідносини між особою приватного права і суб'єктом, який здійснює державне управління, виникають лише під час виконання функцій регулювання, обліку та контролю. Використання програмних і прогнозних показників суб'єктами господарювання, вибір організаційно-правової форми господарської діяльності також не потребують взаємодії із суб'єктами владних повноважень. Проте під час виконання цих функцій державного управління, до дотримання відповідних норм, виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини між самими суб'єктами, які здійснюють державне управління.

Зважаючи на зазначене, серед ознак адміністративно-правових відносин у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності можна виокремити такі: ці

відносини виникають, змінюються та припиняються на підставі адміністративно-правових норм; мають владний та/або сервісний характер; диференціюються залежно від функції державного управління, яку держава реалізує стосовно господарської діяльності; хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень; їх виникнення зумовлює досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності – встановлення правового порядку у сфері господарювання.

2.3 Акти реалізації та тлумачення адміністративно-правових норм у сфері господарської діяльності

Нормативне закріплення адміністративно-правової норми, що відображає модель адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності, без практичного її втілення не матиме значення. Фактичне застосування, втілення моделі поведінки, закріпленої у певній (чи певних) адміністративно-правовій нормі, здійснення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, «динаміка» адміністративно-правових норм, відбувається під час її (чи їх) реалізації, яка є однією із необхідних стадій функціонування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

У підручниках та навчальних посібниках з адміністративного права реалізацію адміністративно-правових норм переважно визначають як практичне втілення правил поведінки (приписів), які вони містять; як конкретний прояв процесу адміністративно-правового регулювання. Болокан І. В. пропонує авторську дефініцію реалізації норм адміністративного права як «прояву у дійсності задуму нормотворця щодо особливостей адміністративно-правових відносин, що втілюється у

закріпленні в адміністративно-правовій нормі бажаного сценарію активної або пасивної (залежить від форми реалізації) поведінки адресата адміністративно-правової норми» [371, с.160]. Кравчук О.О. слушно зазначає, що цією стадією завершується процес утілення в життя приписів відповідних адміністративно-правових норм у поведінці учасників конкретних відносин [230, с.152]. Утім такий процес не лише завершується, а «відбувається» Аналіз доктринальних визначень поняття «реалізація норм права» зумовлює висновок про майже одностайне «прив'язування» реалізації саме до норм права як об'єкта реалізації, про усталеність під час характеристики цього поняття виразу «втілення в життя», що свідчить про певну стабільність поглядів учених – юристів на розуміння змісту аналізованого поняття [372, с.33]. З'ясування існуючих в науковій та навчальній літературі поглядів на трактування реалізації правових та адміністративно-правових норм, зокрема, дає підстави для її визначення таким чином: реалізація адміністративно-правових норм передбачає вчинення дій та/або прояв бездіяльності, що зумовлені гіпотезою такої норми з метою суб'єктивізації передбачених відповідною нормою прав та обов'язків.

У літературі виокремлюють такі форми реалізації адміністративно-правових норм: виконання (дотримання), використання, застосування. Цілком слушною є позиція авторів «Академічного курсу адміністративного права України» щодо того, що дотримання не варто розглядати як самостійну форму реалізації адміністративно-правових норм, а можна вважати основою реалізації адміністративно-правових норм у будь-якому з її способів (форм) [187, с.169].

Виконання, використання, застосування можна визначити для приватної особи, яка бажає бути суб'єктом адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності, як стадії реалізації. Зокрема, суб'єкт має насамперед виконати вимоги, встановлені адміністративно-правовою нормою, для того, щоб скористатися передбаченими нею

можливостями, результатом чого має бути застосування адміністративно-правової норми до конкретного суб'єкта. Наприклад, для отримання ліцензії на здійснення певного виду господарської діяльності суб'єкт господарювання має підготувати передбачені законодавством документи, що підтверджують його відповідність ліцензійним умовам (виконати адміністративно-правову норму), звернутися з відповідною заявою до органу ліцензування (скористатися можливістю звернення) та отримати ліцензію (дозвіл на застосування до суб'єкта звернення певної адміністративно-правової норми). Аналогічною є ситуація у разі отримання документа дозвільного характеру у сфері господарської діяльності для здійснення певного виду діяльності, який не може провадитися на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства. У разі провадження господарської діяльності, яка може здійснюватися на підставі зазначеної декларації, також відбувається реалізація адміністративно-правових норм: заповнення відповідної декларації суб'єктом господарювання (виконання адміністративно-правової норми), подання її адміністратору або дозвільному органу в електронній чи паперовій формі (використання можливості звернення) та реєстрація поданої декларації дозвільним органом (застосування адміністративно-правової норми).

Реалізація адміністративно-правових норм у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності відбувається у межах правовідносин зазначеного механізму та у процесі їх виникнення, зміни і припинення. При цьому такі відносини визначаються через певні суб'єктивні права та обов'язки сторін, логічно пов'язані з актами реалізації. Як наголошує Алексєєв С. С., «акти реалізації прав і обов'язків, відповідно до яких настає запрограмований у позитивному праві результат у житті суспільства, фактично вирішується життєва ситуація (справа)», є однією із основних ланок у механізмі правового регулювання як динамічної структури [309, с.319]. Акт реалізації норми становить прояв волі «носіїв» суб'єктивного права та юридичних обов'язків

[373, с.46]. Отже, з'ясування сутності актів реалізації адміністративно-правових норм у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності є актуальним питанням у контексті функціонування такого механізму. Утім питання актів реалізації адміністративно-правових норм загалом є малодослідженим в науковій літературі.

У тлумачному словнику акт визначено як окремий прояв якої-небудь діяльності; дію, подію, вчинок; писаний указ, грамоту, постанову державного суспільного значення [66, с.18]. Таке саме визначення було надано в «Академічному тлумачному словнику української мови» 1970 р. [374] Згідно з юридичною енциклопедією 1998 р. актом є: 1) дія, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; 2) документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією у межах їх компетенції [375, с.74]. Н.К. Каменська пропонує визначити поняття «акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративних правовідносин» як «індивідуальну поведінку (дії, бездіяльність) учасників адміністративних відносин, спрямовану на реалізацію адміністративних прав та обов'язків у межах регламентованих нормами адміністративного права суспільних зв'язків» [376, с.237]. Отже, актами реалізації адміністративно-правових норм у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності можна вважати поведінку (дію, бездіяльність) суб'єктів адміністративно-правових відносин (суб'єктів господарювання; осіб, які мають намір провадити господарську діяльність; суб'єктів владних повноважень), спрямовану на набуття суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених в адміністративно-правовій нормі (наприклад, звернення до суб'єкта владних повноважень).

Актом реалізації адміністративно-правової норми, яка передбачає необхідність отримання документа дозвільного характеру на провадження певного виду господарської діяльності, може бути бездіяльність суб'єкта

владних повноважень за умови наявності підстав для застосування принципу мовчазної згоди, передбаченого Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [74]. Використання принципу мовчазної згоди для встановлення факту отримання дозволу має відповідати умовам, що передбачені в Законі: особа надала повний пакет необхідних документів; закінчився строк розгляду поданих документів; особа не отримала відповіді від дозвільного органу у встановлений строк та повідомила дозвільний орган про початок роботи внаслідок застосування принципу мовчазної згоди. У разі порушення останньої вимоги суб'єкт владних повноважень може застосувати до суб'єкта господарювання заходи, передбачені у разі здійснення господарської діяльності без потрібного дозволу. Судова практика свідчить про законність таких дій суб'єктів владних повноважень. Крім того, у постанові Касаційного адміністративного суду ВС від 20 вересня 2018 року у справі №826/4604/17 [377] «Колегія суддів звертає увагу на те, що закріплені у законодавстві гарантії прав суб'єктів приватного права (зокрема, процесуальні строки, можливість застосування принципу мовчазної згоди тощо), не повинні використовуватися для легалізації триваючого правопорушення або здійснення незаконної діяльності». Аналогічна позиція висловлена ВС і в інших постановках стосовно застосування такого принципу. Отже, зазначений принцип не є абсолютним. Можливість визначення бездіяльності суб'єкта владних повноважень як акту реалізації адміністративно-правової норми на підставі принципу мовчазної згоди обмежена наведеними вище вимогами законодавства.

Виходячи з зазначеного, актом реалізації адміністративно-правових норм є поведінка сторін, на яких така норма поширюється. Таке розуміння актів реалізації відображає його функціональну складову, тоді як в механізмі адміністративно-правового регулювання акти реалізації мають прояв і як інструментальна складова.

Основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права є

адміністративний акт, оскільки саме на його підставі у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини [125, с.158]. Адміністративний акт визначається як будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, що спрямовано на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і призводить до юридичних наслідків [344, с.263], рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних прав і обов'язків) [125, с.160]; рішення (юридичний акт) індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічної адміністрації, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [212, с.245]. У наведеному останнім розумінні пропонується надати визначення адміністративного акта і в Законі України «Про адміністративну процедуру» (законопроект від 28 грудня 2018 р. № 9456 [378]). Як бачимо, незважаючи на різні наукові підходи до дефініції поняття «адміністративний акт», розуміння правової природи відповідного акта як певного рішення суб'єкта владних повноважень є однаковим. Такі акти є результатом застосування адміністративно-правових норм, що вважається особливою формою їх реалізації, здійснюється суб'єктами владних повноважень в межах їх компетенції, передбачає конкретизацію відповідних норм. Тож застосування адміністративно-правових норм суб'єктом владних повноважень у сфері господарської діяльності має результат у формі адміністративного акту, який в літературі здебільшого йменується як «правозастосовчий акт».

Загалом правозастосовчим актом визначають офіційно оформлене відповідним чином одностороннє юридико-владне рішення уповноваженого органу, посадової особи щодо встановлення (зміни, скасування) суб'єктивних прав, обов'язків індивідуальних суб'єктів адміністративних правовідносин для вирішення конкретних питань у сфері публічного управління

(управлінських, публічно-сервісних, юрисдикційних відносин державного управління та місцевого самоврядування) [84, с.39; 187, с.171]. Алексєєв С. С. фактично ототожнює акти застосування права з індивідуальними приписами, зазначаючи: «До процесу правового регулювання на заключній його стадії (а у деяких випадках – і під час виникнення правовідносин) може долучитися особлива ланка – індивідуальні приписи, або акти застосування права» [309, с.319-320]. В академічному курсі адміністративного права також акцентовано, що «правозастосовчі акти належать до індивідуальних правових актів управління» [187, с.171]. Пунько О.В. звертає увагу на те, що у встановлених законом випадках він оформлюється «у вигляді письмового документа (акта-документа), а в інших випадках може бути як у вербальній (словесній) формі, так і у формі конклюдентних дій» [379, с.36].

Правозастосовчі акти у сфері господарської діяльності є характерними при здійсненні здебільшого таких функцій державного управління у сфері господарської діяльності як організація, регулювання та контроль. Дослідивши зазначені акти в сфері господарської діяльності, вважаємо за можливе зробити такі висновки.

Застосування адміністративно-правових норм супроводжується конкретизацією загального їх масиву стосовно певної особи, конкретного випадку, що свідчить про адміністративно-правові відносини за участю осіб приватного права.

Державне управління у сфері господарської діяльності стосовно її здійснення реалізується насамперед через функції регулювання та контролю, тоді як стосовно об'єктів державної власності, зокрема державного сектору економіки, - через функції організації, регулювання та контролю.

Правозастосовчі акти стосовно управління об'єктами державної власності можуть ухвалюватися КМ України та мати форму нормативно-правового акту (наприклад, розпорядження КМ України від 26 лютого 2020 року «Деякі питання наглядової ради приватного акціонерного товариства

“Національна енергетична компанія “Укренерго”» [380]). Тоді як такі акти стосовно господарської діяльності конкретного підприємства ухвалюються уповноваженими суб’єктами у формі їх рішення, яка не завжди встановлена законодавством. Така ситуація зумовлює і різні вимоги стосовно них.

Прийняттю правозастосовчого акта адміністративно-правових норм стосовно управління об’єктами державної власності можуть передувати обов’язкові процедури, що потребують здійснення уповноваженим суб’єктом владних повноважень. Зокрема, розпорядженню КМ України щодо погодження кандидатури претендента на посаду представника держави особливо важливого для економіки підприємства передують процедури визначення таких кандидатур, передбачені Порядком визначення та затвердження кандидатур представників держави, які призначаються до наглядових рад державних унітарних підприємств, і тих, які беруть участь у загальних зборах та обираються до наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі [381]. Залежно від частки державної власності в статутному капіталі суб’єкта господарювання та значення підприємства для економіки України встановлюються різні вимоги, дотримання яких є обов’язковим для прийняття правозастосовчого акта. Зокрема, різняться процедури призначення представника держави до наглядової ради підприємства, товариства, у статутному капіталі якого 100 відсотків акцій (часток) належать державі та товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі: керівників суб’єктів господарювання державного сектору економіки та керівника підприємства, що має стратегічне значення для економіки та безпеки держави з визначеним розміром вартості активів.

Правозастосовчі акти при регулюванні та контролі господарської діяльності мають інший порядок ухвалення.

Так, адміністративний акт, спрямований на реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичної або юридичної особи та/або на виконання особою визначених законом обов’язків, у Тимчасовому порядку надання

адміністративних послуг, що був затверджений постановою КМ України від 17 липня 2009 р. № 737 [382] (втратив чинність), визначався як результат адміністративної послуги. Зокрема, до правозастосовчих актів у регулюванні господарської діяльності (як функції державного управління) належать рішення про видачу ліцензії та інших дозвільних документів на здійснення виду господарської діяльності. Таким чином, застосування адміністративно-правових норм, що передбачають додаткові вимоги до суб'єктів господарювання здійснюється суб'єктами владних повноважень через процедури надання адміністративної послуги, порядок надання якої передбачено у Законі України «Про адміністративні послуги» [335]. Саму адміністративну послугу законодавець визначив як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» (ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги» [335]). Закон не передбачає форму такого результату (адміністративної послуги), вказуючи лише, що це рішення уповноваженого суб'єкту.

Отже, результат здійснення владних повноважень, що є адміністративною послугою, втілюється у формі адміністративного або правозастосовчого акта, що у науці адміністративного права сприймаються як синоніми. Ухвалення таких актів – актів реалізації адміністративно-правових норм у процесі регулювання (виконання функції державного управління) через процедури надання адміністративних послуг у сфері господарської діяльності детально регламентовано чинним законодавством.

Так, згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» [335] суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг; на кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна (на підставі типової інформаційної картки, затвердженої відповідним ЦОВВ, іншим державним

органом) і технологічна картки, вимоги до підготовки якої затверджено постановою КМ України від 30 січня 2013 р. № 44 [383]. Детальній регламентації порядку реалізації повноважень суб'єктами влади у процесі надання адміністративних послуг сприяє також і віднесення проєктів нормативно-правових актів, предметом регулювання яких є відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, до числа проєктів із потенційно високим ступенем корупційних ризиків, що потребують експертизи, проведення якої передбачено Порядком проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів [339] Національним агентством з питань запобігання корупції.

Оскільки застосування – остання стадія реалізації правових норм, можна стверджувати, що правозастосовчий акт – документ, який посвідчує припинення певних адміністративно-правових відносин. У разі видання відповідного акта суб'єктом владних повноважень відповідний акт одночасно є підставою для виникнення господарських відносин, зокрема організаційно-господарських. Водночас правозастосовчий акт регулюючої адміністративно-правової норми може бути підставою для реалізації правоохоронної норми. Ліцензія на здійснення виду господарської діяльності дає можливість перевіряти дотримання ліцензійних умов і у разі виявлення порушень анулювати ліцензію.

Таким чином, можемо констатувати, що у цілому правозастосовчі акти адміністративно-правових норм у регулюванні господарської діяльності (як функції державного управління) характеризуються, окрім іншого, тим, що: 1) ініціюються приватними особами (які провадять або мають намір провадити господарську діяльність); 2) є підставою для виникнення господарських відносин, а у разі оскарження дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо реалізації відповідних норм – адміністративно-або господарсько-процесуальних відносин; 3) становлять результат надання

адміністративних послуг; 4) можуть бути підставою для реалізації правоохоронної норми [384, с.39].

Правозастосовчі акти у процесі виконання функції контролю можуть бути підставою як для припинення, так і для виникнення певних адміністративно-правових відносин. Наприклад, згідно зі ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [71] для здійснення планового або позапланового заходу орган державного нагляду (контролю) видає наказ (рішення, розпорядження), що має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого здійснюватиметься захід, та предмет перевірки, на підставі якого оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю). Отже, наказ (рішення, розпорядження) буде правозастосовчим актом – підставою для виникнення відносин контролю між певним органом державної влади та суб'єктом господарювання.

Доцільно наголосити на необхідності дотримання визначеного у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [71] порядку проведення перевірки, зокрема обов'язковості вручення наказу про проведення перевірки суб'єкту господарювання. Як свідчать матеріали судової практики (наприклад, справи № 804/3006/17 [385]; № 815/6063/14 [386]; № 810/3188/17 [387]; № 804/2230/15 [388]), суд скасував наказ Державної податкової інспекції про проведення позапланової невіізної перевірки, якщо платник податку не був повідомлений про проведення такої перевірки належним чином. Тільки у разі належного вручення наказу відповідний правозастосовчий акт стане підставою для виникнення відносин контролю між суб'єктом владних повноважень та суб'єктом господарювання.

За результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю) складає акт, який свідчитиме про припинення відповідних відносин. Варто зауважити, що такі акти мають відповідати уніфікованій формі акта з переліком питань, що

затверджуються органом державного нагляду (контролю) та оприлюднюються на його офіційному веб-сайті.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [71] суб'єкт господарювання має право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо, окрім іншого, орган державного нагляду (контролю) не затвердив та не оприлюднив на власному офіційному веб-сайті уніфіковану форму акта, в якій має бути передбачено перелік питань залежно від ступеня ризику. Таким чином, для суб'єктів господарювання встановлено гарантію недопущення проведення перевірок із будь-яких інших питань, не визначених в уніфікованій формі акта, та інших зловживань з боку суб'єктів владних повноважень. Крім того, варто звернути увагу і на ту обставину, що суб'єкти владних повноважень мають привести свої акти у відповідність до вимог Методики розробки уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затверджено постановою КМ України від 10 травня 2018 р. № 342 [389]. Згідно з позицією Державної регуляторної служби України від 28 грудня 2018 р. (з уточненнями) [390], яка підтверджена судовою практикою, «органи державного нагляду (контролю), які не затвердили та не оприлюднили у встановленому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [71] порядку уніфіковані форми актів, що відповідають новій Методиці, втратили можливість проведення заходів державного нагляду (контролю), оскільки за результатами перевірок можливе складання актів перевірок виключно за уніфікованою формою». За даними Державної регуляторної служби України, розміщеними на офіційному сайті Служби, станом на 17 квітня 2019 р. лише у 14 сферах (із 85 [391]) державного нагляду (контролю) були наявні уніфіковані форми актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), які

відповідають вимогам, наведеним у постанові КМ України № 342 [392]. Станом на 3 березня 2020 р. – у 40 сферах [393]. Така ситуація свідчить про низький рівень «бажання» суб'єктів владних повноважень виконувати вимоги законодавства.

Тож, механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності передбачає різні акти реалізації адміністративно-правових норм, що залежать від об'єкту адміністративно-правових відносин, в яких відповідні норми реалізуються та функції державного управління, виконуваної щодо господарської діяльності. Реалізація адміністративно-правових норм у відносинах між суб'єктами владних повноважень та приватними особами, втілення принципу «сервісності» діяльності уповноважених суб'єктів стосовно суб'єктів господарювання та/або осіб, які мають намір провадити господарську діяльність відбувається шляхом надання таким особам адміністративних послуг [384, с.35-42].

Утім, для ефективного адміністративно-правового регулювання будь-яких суспільних відносин неабияке значення має розуміння механізму такого регулювання, особливо його складових, які мають діяти в нерозривній єдності. Тому належна реалізація адміністративно-правових норм залежить від їх тлумачення.

В юридичній енциклопедії [394, с.80] тлумачення норм права пропонується розуміти як «інтелектуально-вольову діяльність, спрямовану на з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої у нормі права, а також результати цієї діяльності». У «Малій енциклопедії теорії держави і права» наголошено [395, с.278], що «тлумачення норм права – це складне, комплексне явище», яке можна розглядати у двох аспектах: як процес мислення особи, яка вивчає правову норму, з'ясовує зміст норми і його пояснення; як діяльність компетентних органів держави, громадських організацій та окремих громадян з усвідомлення ними дійсного змісту норм. Теоретики держави і права не сформували єдиного підходу до поняття

«тлумачення норм права». На сторінках навчальної та наукової літератури викладено такі підходи: «це діяльність щодо з'ясування або роз'яснення (інтерпретації) змісту норми з метою правильного її застосування та реалізації» [312, с.126]; «насамперед внутрішній розумовий процес особи, що реалізує правові норми у будь-якій формі, особливо особи, яка застосовує їх» [63, с.250]; «внутрішній розумовий процес, спрямований на усунення неясності та можливих помилок під час застосування правових норм шляхом з'ясування та роз'яснення дійсного змісту норм права» [396, с.194]; охоплює два елементи: з'ясування – розкриття змісту (інтерпретацію) юридичних норм «для себе» та роз'яснення – розкриття змісту (інтерпретацію) юридичних норм «для інших» [397, с.81]; складне комплексне явище, яке має дві сторони (аспекти), два значення, залежно від суб'єкта, мети тлумачення та його спрямованості (з'ясувальне та роз'яснювальне тлумачення) [398, с.254]. В адміністративно-правовій доктрині зустрічається розуміння тлумачення норм адміністративного права як послідовного інтелектуально-вольового процесу діяльності юристів, спрямованого на «усунення незрозумілих моментів у застосуванні адміністративно-правових норм шляхом з'ясування та роз'яснення дійсного змісту та сутності адміністративно-правових норм, що складається з аналізу змісту джерел права (нормативно-правових актів) та виявлення сутнісних ознак норм права» [327, с.218]. В такому визначенні не враховано, що норма може застосовуватися не лише юристами, але й іншими особами, які для належної реалізації відповідної норми також здійснюють її тлумачення, з'ясовуючи її зміст.

З огляду на викладені визначення можемо констатувати, що тлумачення – це певний процес, який здійснюється для суб'єкта, котрий застосовуватиме певну норму, самим суб'єктом (з'ясувальне тлумачення) та іншими суб'єктами (роз'яснювальне тлумачення). При цьому роз'яснювальні тлумачення не є обов'язковими: інші суб'єкти можуть тлумачити ту чи іншу

норму за наявності у них відповідних повноважень та у разі виникнення потреби.

Отже, результатом тлумачення відповідної норми може бути як акт у виді певного документа, яким зможуть користуватися у майбутньому також інші суб'єкти застосування цієї норми, так і безпосереднє її застосування відповідно до з'ясованого суб'єктом застосування змісту. У першому випадку йдеться про інтерпретаційні акти, у другому тлумачення відбувається шляхом з'ясування змісту певної норми особою, яка планує застосовувати відповідну норму. Тобто акти тлумачення норм права у виді окремого документа не є обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання. Проте саме тлумачення відбувається у будь-якій правозастосовчій діяльності, здійснюється щоразу під час звернення до тієї або іншої правової норми, що однак не завжди має результатом інтерпретаційний акт. Як такий розуміють акт-документ, в якому викладено роз'яснення змісту і порядку застосування правової норми, сформульоване уповноваженим органом у межах його компетенції, і який має обов'язкову силу для всіх, хто застосовує роз'яснювані норми [6, с.412]. Інтерпретаційний акт діє разом з тим актом, норми якого тлумачаться.

Проаналізуємо, що саме може належати до інтерпретаційних актів у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Як відомо, офіційне тлумачення Конституції України згідно з чинним законодавством віднесено до повноважень Конституційного Суду України. При цьому, здійснюючи інші повноваження, зокрема щодо встановлення відповідності Конституції України законів України, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів КМ України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та чинних міжнародних договорів України або міжнародних договорів, внесених до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість, Конституційний Суд України також формулює певні роз'яснення змісту окремих правових норм.

При цьому варто наголосити, що згідно з чинним законодавством статус офіційного тлумачення мають лише рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення Основного Закону. Позиції цього Суду, викладені у рішеннях щодо встановлення відповідності Конституції України окремих правових актів, фактично мають стосуватися лише конкретних нормативно-правових актів, щодо яких було звернення до Конституційного Суду України, і не повинні застосовуватися до інших актів. Проте аналіз рішень цього Суду засвідчив, що у разі якщо питання стосується того самого кола суспільних відносин, сформульовані раніше юридичні позиції Конституційного Суду України зазначаються у нових рішеннях.

У контексті адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності інтерес становлять, зокрема, рішення Конституційного Суду України 2019 р.

Так, у Рішенні від 25 червня 2019 р. № 8-р/2019 у справі № 1-76/2018 (4090/17) [399] на підставі положень Основного Закону Конституційний Суд України виклав ряд юридичних позицій, кожна з яких вже була сформульована Судом у мотивувальних частинах раніше прийнятих рішень, щодо правового режиму власності, порядку і умов набуття та припинення права власності. Аналогічний підхід убачається і з інших рішень. Зокрема, у Рішенні від 05 червня 2019 р. № 3-р (I)/2019 у справі № 3-391/2018 (6048/18) [400] наголошено на юридичній визначеності як неодмінному елементу принципу верховенства права (як і в Рішенні від 27 лютого 2018 р. № 1-р/2018); у Рішенні від 05 червня 2019 р. № 4-р (II)/2019 у справі № 3-234/2018 (3058/18) [401] Конституційний Суд України наводить позицію, що «неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі» (як і в Рішенні від 01 квітня 2008 р. № 4-рп/2008); у Рішенні від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018 (5133/16) [402], зазначаючи, що «визначення в Конституції України

найменування органу державної влади, його кількісного складу унеможлиблює зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України», Конституційний Суд України акцентує, що наведене узгоджується з його юридичною позицією, викладеною у Рішенні від 23 грудня 1997 р. № 7-зп у справі про Рахункову палату України.

Як бачимо, Конституційний Суд України поширює застосування раніше сформульованої позиції, викладеної у рішенні в одній справі, на суспільні відносини в інших справах (у межах однакового кола зазначених відносин), а отже, зумовлює можливість користування цією позицією як офіційним тлумаченням певних, у тому числі адміністративно-правових, норм.

У контексті юридичних позицій Конституційного Суду України звернімо увагу також на правові позиції ВС, сформульовані у постановках ВП ВС.

За змістом ч. 5 та 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [359] висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках ВС, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, та враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права.

Відповідно до ст. 346 КАС України [357], у разі, якщо суд, який розглядає справу в касаційному порядку, вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні ВС, або від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні ВП ВС, або дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему, вирішення якої необхідне для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики, він передає справу на розгляд ВП ВС. Згідно зі ст. 356 зазначеного Кодексу [357] ВП ВС має

зазначити у своїй постанові, як саме повинна застосовуватися норма права, із застосуванням якої не погодився суд, що передав справу на розгляд ВП ВС.

Таким чином, постанови ВП ВС є актами офіційного тлумачення, в тому числі адміністративно-правових норм, у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. До таких, зокрема, слід віднести постанови ВП ВС щодо визначення юрисдикції спору: від 04 липня 2018 р. у справі № 826/1476/15 [403]; від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17 [404]; від 26 лютого 2019 р. у справі № 826/14367/17 [405]; від 14 травня 2019 р. у справі № 918/843/17 [406]; від 15 лютого 2019 р. у справі № 686/19389/17 [407]. Крім того, протягом 2018 р. ВП ВС відступила від багатьох раніше сформульованих правових позицій щодо визначення юрисдикції вирішення спорів із державним реєстратором. Огляд таких відступлень викладено у позачерговому дайджесті практики ВП ВС [408]. Отже, постанови ВП ВС стосуються насамперед тлумачення характеру спірних відносин та визначення юрисдикції спору.

Вважаємо, що до актів тлумачення ВС належать також рішення у зразкових справах, які не оскаржені до ВП ВС. Аргументуючи свою позицію, ВС фактично тлумачить певні норми. Таке тлумачення стає обов'язковим, оскільки викладено у зразковому рішенні, де зазначаються, в тому числі, обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі (наприклад, рішення ВС від 06 листопада 2018 р. № 812/292/18 [409]).

Таким чином, зразкове рішення є актом тлумачення адміністративно-правових норм для інших суб'єктів у разі застосування відповідної норми за тих самих обставин та ознак справи. Позитивною практикою є формулювання у постановах ВП ВС, ухвалених за результатами перегляду рішень у зразкових справах, вимог, за якими можливе застосування сформульованих позицій. Так, наприклад, у постанові ВП ВС від 06 листопада 2018 р. у справі № 812/292/18 [409] зазначено: «Висновки ВП ВС у цій зразковій справі належить застосовувати в адміністративних справах за

зверненням платника єдиного внеску до суду з позовом до органів доходів і зборів з вимогами скасувати рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 р. до закінчення антитерористичної операції на підставі ч. 10 та п. 2 ч. 11 ст. 25 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08 липня 2010 р. № 2464-VI».

У контексті європейської інтеграції нашої держави доцільно враховувати також і практику ЄС. Інтерес, зокрема, становлять рішення ЄСПЛ. Стосовно перших підтримаємо думку ВП ВС – правові позиції, сформульовані у відповідних рішеннях, адміністративні суди можуть враховувати як аргументацію, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи ЄС, однак не як правову основу (джерело права) врегулювання відносин, щодо яких виник спір (постанова ВП ВС від 12 березня 2019 р. у справі № 9901/636/18 [410]). Отже, такі рішення можуть бути лише джерелами для належного тлумачення правових норм України, але їх не можна визнавати безпосередньо актами тлумачення відповідних правових норм.

Рішення ЄСПЛ згідно з чинним законодавством України є джерелами права. Відповідно до ст. 32 Конвенції, ратифікованої Законом України від 17 липня 1997 р. [411, с.263], юрисдикція ЄСПЛ поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд. Отже, до повноважень ЄСПЛ належить тлумачення Конвенції, які викладаються у відповідних рішеннях та є обов'язковими для врахування на території України згідно із Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [354]. Тлумачення, надане ЄСПЛ, використовується у правозастосовчій практиці суддями України, а отже, є основою для здійснення ними власного тлумачення певних норм. Слід наголосити, що застосування рішень ЄСПЛ має відбуватися за наявності однозначного зв'язку між фактичними

обставинами справи, в яких ЄСПЛ дійшов висновку, викладеного у рішенні, та справою, в якій застосовуватиметься такий висновок. За інформацією Української Гельсінської спілки з прав людини, викладеною у щорічному дослідженні практики національних судів «Precedent UA 2017», яке охоплює всі рішення українських судів і в якому зазначено кількість доречних застосувань рішень ЄСПЛ у відповідній судовій практиці, «наразі спостерігається збільшення кількості посилань на рішення ЄСПЛ українськими судами, що безперечно свідчить про збільшення рівня обізнаності українських суддів із практикою ЄСПЛ» [412].

У контексті тлумачення адміністративно-правових норм механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності інтерес становлять, зокрема, рішення ЄСПЛ у справах: «Шокін проти України» від 14 жовтня 2010 р. [413], в якому Суд констатував, що можливість різного тлумачення порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, та не забезпечує адекватного захисту від свавільного втручання публічних органів державної влади у майнові права заявника (п. 56); «Компанія «Вестберга таксі Актіеболаг» та Вуліч проти Швеції» від 23 липня 2002 р. [414], в якому визначено, що «...адміністративні суди, які розглядають скарги заявників стосовно рішень податкового управління, мають повну юрисдикцію у цих справах та повноваження скасувати оскаржені рішення. Справи мають бути розглянуті на підставі поданих доказів, а довести наявність підстав для призначення податкових штрафів має саме податкове управління» (п. 110); «Рисовський проти України» від 20 січня 2012 р. [301], за змістом якого «Суд наголошує особливу важливість принципу «належного урядування», який передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема якщо справа впливає на такі основоположні права людини як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та у належний і якомога послідовніший спосіб (п. 70), «Ризик будь-якої помилки державного органу

має покладатися на саму державу, а помилки не може бути виправлено за рахунок осіб, яких вони стосуються» (п. 71) та ін.

Обов'язковість рішень ЄСПЛ як джерел права в Україні лише засвідчує необхідність урахування викладених в них позицій при застосуванні законодавства України та не означає їх пріоритету перед законами України. Аналогія з міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України, в такому разі не застосовується.

Таким чином, судові рішення (рішення Конституційного Суду України, постанови ВП ВС, зразкові рішення ВС) можуть бути віднесені до джерел адміністративного права (про що йшла мова в попередньому підрозділі цієї роботи) як офіційні акти тлумачення його норм.

Адміністративно-правові норми механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності викладені насамперед у регуляторних актах. Ураховуючи, що «викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта», є вимогою Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [73], потреби у тлумаченні відповідних актів не повинно виникати. Зазначений Закон не передбачає такого етапу регуляторної діяльності як тлумачення регуляторних актів.

Варто констатувати, що роз'яснення з питань застосування окремих норм певного нормативно-правового акта у сфері господарської діяльності у формі листів ЦОВВ у більшості випадків втратили чинність. Проте рівень законодавчої техніки в Україні залишає актуальним питання тлумачення нормативно-правових актів.

ЦОВВ, які видають інтерпретаційні акти, тлумачать передусім свої повноваження. «З одного боку, тлумачення норм права застосовується для встановлення повноважень, з іншого – тлумачення норм права використовується для реалізації повноважень суб'єктом володіння ними»

[316, с.125-126]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не передбачає тлумачення або роз'яснення законодавства у числі повноважень відповідних органів. Аналіз законодавчих актів, що визначають правовий статус суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності, свідчить, що такі повноваження передбачено не для всіх суб'єктів владних повноважень. Зокрема, «тлумачення» серед повноважень встановлено для Антимонопольного комітету України (п. 12 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [415]) та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) (п. 18 ч. 4 Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку [416]); «роз'яснення» - Міністерства юстиції України (пп. 32 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України [417]), Державної регуляторної служби України (пп. 18 п. 4 Положення про Державну регуляторну службу України [418]), Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України – щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель, реалізації державної політики у сфері стандартизації та у сфері економічного розвитку і торгівлі (пп. 99, 136, 295 п. 4 Положення [419] про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі - Мінекономіки), Державної митної служби України (п. 59 ч. 3 Положення про державну митну службу України [420]).

Ознайомлення зі змістом інтерпретаційних актів ЦОВВ та колегіальних органів в сфері господарської діяльності дозволяє зробити висновок, що такі акти впливають на реалізацію регуляторної функції держави. Інтерпретаційні акти державних органів спрямовані на врегулювання колізійних питань, здійснюють вплив на певне коло суспільних відносин, відображають позицію, розуміння певної норми суб'єктом владних повноважень. Акти тлумачення Антимонопольного комітету України та НКЦПФР мають предмет, чітко визначений в законодавстві, власні нормативно-правові акти. З питань, застосування законодавства в сфері господарської діяльності суб'єкти владних повноважень можуть надавати лише роз'яснення.

Враховуючи те, що в актах тлумачення викладається розуміння змісту нормативно-правового акту суб'єктом його нормотворення, можемо зробити висновок, що такі акти спрямовані на правове регулювання певного кола суспільних відносин у сфері господарської діяльності. Тому пропонуємо інтерпретаційні акти – акти тлумачення Антимонопольного комітету України та НКЦПФР віднести до регуляторних актів. З метою усунення колізії між розумінням регуляторного акта, що дається в Законі України «Про засади державної регуляторної політики» [73], та зазначеними інтерпретаційними актами, вважаємо за доцільне з абз. 2 ч. 2 ст. 1 вказаного Закону (із визначення регуляторного акта як іншого письмового офіційного документа) виключити слова «який встановлює, змінює чи скасовує норми права», оскільки це є прерогативою саме нормативно-правового акта. Після внесення таких змін акти тлумачення антимонопольного комітету України та НКЦПФР можуть розглядатися як регуляторні акти.

В Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [286] у частині визначення повноважень відповідних органів на видання наказів передбачено, що накази міністерств є нормативно-правовими актами та можуть бути регуляторними актами, натомість накази інших ЦОВВ, державного секретаря міністерства повинні мати лише організаційно-розпорядчий характер. Вважаємо помилковим відносити нормативно-правові акти міністерств також до актів тлумачення, оскільки визначення певного порядку, та/або методики, та/або конкретизація інших норм закону, що міститься в таких актах, є встановленням відповідних норм права, що може бути здійснено виключно нормативно-правовим актом і не повинно розцінюватися як з'ясування змісту певної норми.

Факти неоднакового застосування законодавства в врегулюванні певних відносин на підставі одних і тих самих правових норм зумовлені насамперед різним тлумаченням відповідних норм. Для недопущення різної правозастосовної практики доцільно приділяти більше уваги інтерпретаційним актам, належний рівень яких сприятиме виконанню

основних вимог щодо забезпечення реалізації норм адміністративного права, у числі яких автори «Академічного курсу адміністративного права» [187, с.173] зазначають законність, обґрунтованість і доцільність адміністративного правозастосування. Останню із наведених вимог як обґрунтовану необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення наявної проблеми визначено першим принципом державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності у відповідному Законі.

Отже, з огляду на зазначене до офіційних актів тлумачення адміністративно-правових норм (актів роз'яснювального тлумачення) у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності належать рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Основного Закону; рішення цього Суду про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів КМ України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; постанови ВП ВС, рішення ВС у зразкових справах, не оскаржені до ВП ВС, інтерпретаційні акти Антимонопольного комітету України та НКЦПФР. Акти з'ясувального тлумачення не можуть бути відокремлені від актів реалізації відповідних норм.

Здійснення належного тлумачення (як з'ясувального, так і роз'яснювального) адміністративно-правових норм вимагає від суб'єктів владних повноважень, осіб, які їх представляють, суб'єктів застосування відповідних норм високого рівня правової культури та правосвідомості, системного юридичного мислення, що ґрунтується на юридичних знаннях, правових доктринах України та міжнародної спільноти, практиці міжнародної спільноти та актах офіційного тлумачення в нашій державі.

Утім, якісно виписаний нормативно-правовий акт, що втілює високий рівень юридичної техніки, може не бути ефективним лише тому, що його не враховує, не усвідомлює особа (особи), яка створила такий акт, і

не застосовує особа (особи), якій він адресований. Комплекс реформ, що здійснюються наразі в Україні, реалізація прийнятих стратегій та концепцій, що передбачають інноваційний розвиток суспільства, впровадження європейських принципів і стандартів зумовлюють залучення уповноважених та компетентних суб'єктів. Тому належна, правомірна реалізація адміністративно-правових норм у практичній площині, їх тлумачення залежать від правосвідомості учасників відносин, в яких ці норми реалізуються. Від наведеного залежить функціонування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в цілому.

Питання правосвідомості не є новими ні для юридичної науки, ні, зокрема, для науки адміністративного права. У підручниках з адміністративного права правосвідомість визначено як одну із функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання [84, с.33], як елемент (засіб) механізму адміністративно-правового регулювання [85, с.38]. В адміністративно-правовій доктрині дослідження правосвідомості здійснювалося в контексті реформування державної служби та висвітлено в окремих публікаціях, переважно присвячених правовій культурі (монографіях «Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства» [421], «Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції» [422, с.62-127]). Отже, питання правосвідомості суб'єктів – учасників відносин з державного управління у сфері господарської діяльності потребує окремого висвітлення, зокрема значення цього поняття та визначення кола суб'єктів, правосвідомість яких найбільше впливає на адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Правосвідомість – багатогранне поняття, яке визначається, зокрема, як сукупність раціональних норм, які не тільки відображають усвідомлення правової дійсності, але й впливають на неї, формуючи готовність особистості

до правової поведінки [423, с.3]. З одного боку, право впливає на правосвідомість, з другого, правосвідомість – на формування права [204, с.94]; правосвідомість, з одного боку, виступає як об'єкт впливу права, а з другого – є орієнтиром у межах встановленого правового режиму [204, с.95]. Правосвідомість як форма або область свідомості відображає правову дійсність у формі юридичних знань та оціночних відношень до права і практики його реалізації, правових настанов і ціннісних орієнтацій, що регулюють поведінку (діяльність) людей в юридично значимих ситуаціях [226, с.379]. Як слушно зазначають науковці, «можна констатувати існування правосвідомості як розумово-психологічної категорії, відносно незалежного елемента правової системи, що забезпечує її інтегративно-синергетичні властивості та відображає сукупність знань, уявлень та емоцій щодо фактичного і бажаного стану правових феноменів» [424, с.154]. Отже, правосвідомість – це ідейна основа внутрішнього переконання особи і регулятор її поведінки в межах закону.

Правовідносини з державного управління у сфері господарської діяльності можуть мати два об'єкти: господарська діяльність у цілому в державі (макрорівень) і діяльність державного підприємства або підприємства, в статутному капіталі якого є державна власність (мікрорівень). Залежно від цього різняться і суб'єкти, які здійснюють державне управління, чия правосвідомість впливає на адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. На макрорівні йдеться про правосвідомість суб'єкта (суб'єктів) владних повноважень і потенційних або реальних суб'єктів господарювання. Насамперед це державні службовці, які діють від імені суб'єкта владних повноважень, та суб'єкти господарювання або особи, які діють від їх імені (фізичні особи – підприємці (реальні або потенційні); засновники та/або представники юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців). На мікрорівні – правосвідомість представника суб'єкта владних повноважень, в

тому числі керівника державного підприємства та представників держави в органах управління підприємств або господарських товариств.

Законодавство, яке регламентує здійснення державного управління у сфері господарської діяльності, фактично зумовлює застосування оціночних понять та здійснення оцінки певних фактів, що визначається кожною особою індивідуально на підставі її правосвідомості. Так, зокрема, кожне рішення про надання адміністративної послуги, індивідуального правового акта, суб'єкт владних повноважень ухвалює на підставі оцінки наданих суб'єктом звернення документів; рішення за результатами здійснення заходів нагляду (контролю) – на підставі вивчення та оцінки певних фактів у їх правовому змісті. Вибір організаційно-правової форми господарювання, виду господарської діяльності, який провадитиме суб'єкт господарювання, передбачає врахування ступеня участі держави у відповідній сфері на підставі аналізу вимог законодавства та практики його реалізації. Прийняття будь-якого рішення у практичній юридичній площині завжди зумовлено певним рівнем знань, їх усвідомленням, правосвідомістю суб'єкта прийняття рішення, що становить основу для прийняття такого відповідного рішення.

Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності спрямований на встановлення правового порядку у сфері господарювання. І суб'єкт владних повноважень, який здійснює державне управління, і суб'єкт господарювання (як потенційний, так і реальний) повинні усвідомлювати необхідність досягнення господарського правопорядку, що можна забезпечити у разі балансу публічних і приватних інтересів у діяльності кожного. Тож і правосвідомість кожного має стати основою для досягнення такої рівноваги. На її підставі також формується розуміння публічного і приватного інтересу та їх балансу.

Аналіз положень Закону України «Про державну службу» [425] зумовлює висновок, що вимог до правосвідомості державних службовців безпосередньо не встановлено. Утім, такі вимоги викладено в інших нормах

зазначеного Закону. У ст. 4 Закону України «Про державну службу» [425] серед принципів державної служби наведено «принцип доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень». У числі основних обов'язків державних службовців, окрім іншого, зазначено: «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби». Як бачимо, норми Закону містять оціночні поняття, які кожна фізична особа розуміє з огляду на власне внутрішнє переконання. Тож належне виконання державними службовцями покладених на них обов'язків засвідчує наявність високого рівня правосвідомості.

Поліпшення здійснення державної служби, підвищення ефективності державного управління передбачають необхідність уніфікованого розуміння завдань та порядку державної служби, чому сприяли би заходи щодо формування правової ідеології державних службовців. До таких слід віднести: відповідні тренінги, стажування, проходження підвищення кваліфікації, які спрямовані на засвоєння основних засад демократичного суспільства, принципів побудови та функціонування правової держави та мають бути обов'язковими. Видання методичних рекомендацій, інструкцій щодо порядку здійснення певних функцій державного органу нівелює значення правосвідомості державних службовців та зумовлює різне тлумачення правових норм відповідних актів державними службовцями та суб'єктами господарювання. Показовим у цьому питанні є діяльність Державної регуляторної служби України, яка з метою вдосконалення методологічного забезпечення реалізації державної регуляторної політики запровадила для фахівців міністерств та інших ЦОВВ, до функціональних обов'язків яких належить розробка проєктів регуляторних актів, практику проведення навчально-методичних заходів у форматі круглих столів для

обговорення проблемних питань за заявницьким принципом. Як зазначено на сайті Державної регуляторної служби України [426], з початку 2019 р. ця Служба провела майже 180 консультацій для розробників регуляторних актів щодо підготовки аналізу регуляторного впливу. У таких консультаціях брали активну участь фахівці 24 ЦОВВ.

У цілому найбільший вплив правосвідомість має у процесі реалізації державними службовцями делегованих повноважень та дискреційних повноважень, адміністративного розсуду. Втім, правовідносини з державного управління у сфері господарської діяльності, що передбачають взаємодію суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання (як реальних, так і потенційних), на сьогодні є достатньо врегульованими, допустимий адміністративний розсуд має свої визначені законом межі. Така ситуація зумовлює прийняття рішення тільки з «позитивної» точки зору, тобто правильної, такої, що виходить із засад верховенства права, законності, моральності, цінностей демократичної держави, правосвідомості. Вихід за встановлені межі, неправильне застосування адміністративного розсуду матиме наслідком визнання таких дій протиправними.

Правосвідомість засновників, фізичних осіб – підприємців, їх представників і представників юридичних осіб є індивідуальною характеристикою, ґрунтується насамперед на їх морально-особистих якостях і виходить із приватних інтересів. Однак суб'єктам господарювання не варто забувати про публічні інтереси, задоволення яких також опосередковано відбувається за належного, ефективного здійснення ними господарської діяльності. Тому для уникнення непорозумінь під час взаємодії із суб'єктами владних повноважень доцільно проводити спільні обговорення правових норм, формулювати спільні методичні рекомендації та роз'яснення тощо, а суб'єктам владних повноважень – практично втілювати один із принципів державної регуляторної політики – врахування громадської думки.

Стосовно правосвідомості осіб на мікрорівні зазначимо також про таке. Як слушно робить висновок Кравчук О. О., кожен керівник державного

підприємства, організації, установи повинен повністю усвідомлювати, що він є представником держави, управляє саме державним майном (а не належним особисто йому), і в процесі такого управління повинен повністю дотримуватися приписів норм права, що зумовлює наявність у таких осіб своєрідних деонтологічних характеристик. Наведене, зокрема, охоплює і відповідний обов'язок під час вчинення дій від імені держави виступати виключно в інтересах держави [230, с.166]. Підвищені вимоги до морально-особистих якостей особи – керівника державного підприємства, на яких, у тому числі, ґрунтується правосвідомість, зумовлені посиленою увагою законодавця до діяльності таких підприємств. Зокрема, особливості управління ними визначено у Законі України «Про управління об'єктами державної власності», в окремій постанові КМ України від 03 вересня 2000 р. № 777 затверджено Порядок проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки [370]. Отже, наявність високих морально-особистих якостей, правильної правосвідомості – вимоги, що мають поширюватися не лише на керівників, а й на всіх осіб, які здійснюють функції державного управління господарською діяльністю певного підприємства. До їх числа також належать: представники держави в органах управління підприємств та незалежні члени наглядової ради державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 % акцій (часток) належать державі. Відповідно до п. 6 Порядку визначення та затвердження кандидатур представників держави, які призначаються до наглядових рад державних унітарних підприємств, і тих, які беруть участь у загальних зборах та обираються до наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, затвердженого постановою КМ України від 10 березня 2017 р. № 143 [381], серед обов'язкових вимог, яким повинна відповідати кандидатура представника держави, – наявність вищої освіти, знань та професійних навичок, досвіду роботи та інших характеристик, необхідних для належного

здійснення повноважень члена наглядової ради підприємства. Вважаємо, що однією з інших характеристик є «правомірна» правосвідомість, що потребує визначення критеріїв, за якими можна з'ясувати наявність такої ознаки у претендента. Для вирішення наведеного питання можна скористатися практикою визначення особистих морально-психологічних якостей претендентів на посаду судді, яка запроваджена в Україні.

Зазначимо, що незалежний член наглядової ради у своїй діяльності має керуватися не лише інтересами відповідного державного унітарного підприємства або господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 % акцій (часток) належать державі, як це передбачено в абз. 3 ч. 4 ст. 11³ Закону України «Про управління об'єктами державної власності», але й інтересами держави, для задоволення яких функціонує певне підприємство, що зумовлює необхідність внесення відповідних змін до зазначеного Закону. Позитивним у наведеному питанні було би затвердження також типового договору, на підставі якого виконуватимуть повноваження незалежні члени наглядової ради, що необхідно прийняти за процедурами, передбаченими для регуляторних актів, та навести у такому договорі обов'язок дотримуватися демократичної, правової ідеології.

Ще більш непередбачуваним і нерегульованим є питання правосвідомості суб'єктів господарювання (реальних і потенційних) та/або їх представників. Ця категорія – суб'єкти приватного права, яким дозволено все, що не заборонено. Тож для їх розсуду є лише пряма заборона, визначена у законі. Свобода підприємництва, лібералізація бізнесу, дерегуляція підприємницької діяльності – ті фактори, що розширили межі розсуду суб'єктів господарювання та актуалізували питання їх правосвідомості. Правосвідомість визначає рівень правомірності здійснення ними діяльності, оцінки діяльності інших суб'єктів. До правосвідомості суб'єктів господарювання звертаються і представники органів державної влади («Держпродспоживслужба закликає бізнес бути більш свідомим і відповідальним» [427]; Мінекономрозвитку (реорганізоване в Мінекономіки)

пропонує Настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель [428]). Одним з основних завдань Антимонопольного комітету України є сприяння розвитку добросовісної конкуренції, на той час як «недобросовісною конкуренцією є будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності» (ст. 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07 червня 1996 р. [429]), що кожен розуміє з огляду на власну правосвідомість.

Варто наголосити, що для особи, яка має намір провадити господарську діяльність, доцільним буде поглибити свою правосвідомість, зокрема у контексті розуміння вимог законодавства стосовно поведінки зазначеної особи як суб'єкта господарювання або його засновника, прав та обов'язків, наслідків відступу від правових приписів. Високий рівень правосвідомості таких суб'єктів дасть змогу визначити оптимальну організаційно-правову форму здійснення господарської діяльності, передбачити перспективи її розвитку, мінімізувати юридичні ризики, уникнути конфліктних із правом ситуацій.

Зазначимо, що законодавство встановлює певні вимоги до керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Аналогічне питання для недержавного сектору економіки вирішено переважно у локальних актах суб'єктів господарювання (юридичних осіб). У нормативно-правових актах наведено професійні вимоги для керівників лише окремих суб'єктів господарювання (для керівників банків (ст. 42 Закону України «Про банки та банківську діяльність» [430]), керівників інших фінансових установ (розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України [431]) і членів рад недержавних пенсійних фондів та фахівців з питань адміністрування недержавних пенсійних фондів (розпорядження від 12 березня 2019 р. Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України [432]) або суб'єктів здійснення окремих видів діяльності (п. 28 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної

практики [433]; п. 13 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення [434] та ін.). Утім, визначені законодавством вимоги не стосуються морально-психологічних якостей особи, рівня її правосвідомості, але зумовлюють її наявність. Показником правосвідомості представника суб'єкта господарювання, його працівників буде відповідність такого суб'єкта господарювання встановленим міжнародним і національним законодавством вимогам. Адміністративно-правове регулювання у сфері господарської діяльності запроваджує нові та посилює актуальні комплаєнс-процедури для юридичних осіб. Упровадження світових практик корпоративного управління, внутрішніх програм контролю відповідності певним стандартам, поліпшення обізнаності та підвищення рівня свідомості співробітників є запорукою бездоганної ділової репутації суб'єкта господарювання, чого неможливо досягти за відсутності належного рівня правової свідомості його керівників. Отже, виходячи із зазначеного, правосвідомість – важливий фактор, який впливає на функціонування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Вона є внутрішньою інтелектуальною складовою суб'єкта, тому не має якості регулятора суспільних відносин. Утім, застосування відповідного механізму буде ефективним за умови правомірної правосвідомості суб'єктів та учасників такого регулювання як державного, так і приватного сектора економіки – такої, що ґрунтується на засадах демократичної, правової держави, громадянського суспільства [435, с.64-68]

2.4 Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності

У Класифікаторі видів економічної діяльності ДК 009:2010 [80] визначено 21 секцію, в межах яких наведено 99 видів економічної (господарської) діяльності з певними підгрупами. Відповідно до ч. 2 ст. 259

ГК України [76] «у правовому регулюванні господарської діяльності та у здійсненні державного управління народним господарством мають враховуватися особливості здійснення суб'єктами господарювання окремих видів цієї діяльності». Залежно від певного виду господарської діяльності законодавець визначає і особливості державного управління. Так, наприклад, не всі види господарської діяльності потребують ліцензування. Отже, лише деякі суб'єкти господарювання – ті, хто має намір провадити або вже провадить діяльність, яка потребує ліцензування, вступають у відносини із суб'єктами владних повноважень щодо ліцензій. Аналогічною є ситуація стосовно дозвільної системи – у відносинах беруть участь суб'єкти господарювання, які згідно з чинним законодавством зобов'язані отримати відповідні дозволи. Одним із принципів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності є його здійснення «на основі принципу оцінки ризиків» (ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [71]), зміст якого полягає в тому, що періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) визначається органами державного нагляду (контролю) у віднесеній до їх відання сфері з урахуванням ступеня ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання. Тож функції державного управління у сфері господарської діяльності також конкретизуються залежно від виду господарської діяльності. При цьому механізм адміністративно-правового регулювання має об'єднати функції державного управління у сфері господарської діяльності, визначити єдиний перелік установлених законодавством вимог, у тому числі стосовно вчинення дій, необхідних для провадження деяких видів господарської діяльності, тобто процес державного управління стосовно певного виду господарської діяльності уособлює порядок здійснення такої діяльності. Запровадження порядку, характерного для певного кола суспільних відносин, можна визначити як встановлення їх режиму. Саме законодавчо закріпленими різними адміністративно-правовими режимами можна пояснити, в тому

числі, особливості механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності залежно від виду такої діяльності.

Зазначимо, що питання адміністративно-правових режимів узагальнено викладені на сторінках підручників і навчальних посібників з адміністративного права, а також були предметом монографічних досліджень [436; 437]. Проте окремі теоретичні питання щодо адміністративно-правових режимів у сфері господарської діяльності потребують подальшого висвітлення.

Для з'ясування змісту поняття «адміністративно-правовий режим» доцільно зважати на підходи до понять «режим», «правовий режим», які є більш загальними стосовно досліджуваного поняття, і як наслідок, визначати окреме через загальне.

У тлумачному словнику «режим», окрім іншого, визначено як систему заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети; певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь [66, с.1208]. Згідно з юридичною енциклопедією «режим – встановлений національними законодавствами і нормами міжнародного права порядок у суспільних відносинах» [438, с.267]. Отже, у загальному «режим» – це певні умови, система правил, що передбачають порядок діяльності та спрямовані на досягнення мети.

Поняття правового режиму переважно досліджується у межах теорії держави і права. Так, Алексєєв С. С. акцентував, що поняття «режим» охоплює основні смислові відтінки цього слова, у тому числі й те, що правовий режим відображає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відомих обмежень або пільг, припустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності [439, с.185]. У «Малій енциклопедії теорії держави і права» правовий режим визначено як сукупність юридичних засобів, способів, що застосовуються в певній сфері суспільних відносин та забезпечують дію механізму правового регулювання [440, с.236]. У

дисертації на тему: «Правовий режим: поняття, особливості, різновиди» 2011 р. наголошено: «під правовим режимом необхідно розуміти засновану на загальних засадах регулювання сукупність пов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності» [441, с.9;15-16]. Такі підходи до розуміння правового режиму підтверджують нерозривний зв'язок із правовим регулюванням, проте вважаємо, що правовий режим може поширюватися як на всю сферу суспільних відносин, так і охоплювати лише певне їх коло, а також має бути спрямованим на створення лише сприятливих умов для задоволення інтересів суб'єктів права.

У чинному законодавстві немає однозначного розуміння поняття «правовий режим». Стосовно господарської діяльності термін вжито у Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [350], у ст. 7 якого визначено можливі правові режими для іноземних суб'єктів господарської діяльності на території України. У ГК України [76] поняття режиму (правового режиму) використовується (режим іноземного інвестування, правовий режим майна суб'єктів господарювання, правовий режим використання окремих видів природних ресурсів, правовий режим цінних паперів, режим ліцензування, режим квотування, правовий режим іноземних інвестицій, спеціальні режими господарювання та ін.), але його дефініції не наведено. Визначення правового режиму певних об'єктів, викладені в інших актах чинного законодавства, стосуються переважно земель або певних територій (зон), наприклад, правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів, правовий режим земель охоронних зон об'єктів газорозподільної системи, правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації, правовий режим спеціальних зон об'єктів енергетики. При цьому дефініцію надано через поняття режиму. Таким чином, можна стверджувати, що поняття «правовий режим» і тим паче «адміністративно-

правовий режим» у законодавстві не визначені, водночас застосовуються для позначення певних юридичних явищ дійсності, що актуалізує питання з'ясування суті відповідних понять і доцільності їх застосування у сфері господарської діяльності.

Поняття правового режиму, адміністративно-правового режиму не є новим для науки адміністративного права. В адміністративно-правовій літературі зазначено, зокрема, що за видами діяльності розрізняють режими окремих видів підприємницької діяльності [104, с.301; 442, с.69; 84, с.201]. У навчальному посібнику із Загального адміністративного права охарактеризувавши адміністративно-правові режими, автор робить висновок, що «правовий режим – це цілісна розширена система регулювання суспільних відносин, встановлена законодавством України з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, національної безпеки країни, яка визначає права й обов'язки учасників цих правовідносин і механізми їх реалізації, характеризується особливим порядком виникнення та припинення, оптимально поєднує інтереси всіх зазначених суб'єктів, забезпечуються державним примусом і громадським осудом порушників» [327, с.221]. На наш погляд, таке визначення правового режиму не дає змоги розмежувати його із поняттям правового регулювання в цілому. Хоча і «складовою правового режиму є засоби правового регулювання, тобто засоби юридичного впливу, виражені у юридичних нормах та інших елементах правової системи» [436, с.16], утім це різні правові явища.

Дослідження наукової та навчальної адміністративно-правової літератури дає підстави для висновку, що адміністративно-правовий режим сприймається у двох значеннях: як особливий порядок, який запроваджується стосовно певної або території, або об'єкта, або ситуації, та як порядок у цілому. При цьому останнє розуміння наводять нечасто. Більшість адміністративно-правових режимів досліджено у контексті забезпечення громадської безпеки. На той час як «модифіковані стосовно сучасних умов адміністративно-правові режими разом зі своєю основною

функцією охорони стають на службу особистості, суспільства та держави» [436, с.30].

Кожній галузі права властивий режим, що відображає її специфіку. У літературі зазначено, що як правовий режим галузі необхідно розуміти «особливу, цілісну систему регулятивного впливу, що характеризується специфічними прийомами регулювання – особливим порядком виникнення і формування змісту прав і обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, способів їх реалізації, а також дією єдиних принципів загальних положень, які поширюються на відповідну сукупність норм» [443, с.478]. Тобто адміністративно-правовий режим характеризується інструментарієм галузі адміністративного права, базується на принципах відповідної галузі, відображає особливості предмета та методів адміністративного права.

Найбільш поширеним вважається визначення поняття адміністративно-правового режиму як «певного поєднання адміністративно-правових засобів регулювання», опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який має прояв у тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [187, с.269; 104, с.299; 442, с.69; 84, с.200]. Вважаємо, що таке визначення не може бути застосовано до сфери господарської діяльності. Розуміння адміністративно-правового режиму як визначеного нормами адміністративного права особливого порядку функціонування його суб'єктів, спрямованого на упорядкування суспільних відносин у відповідній сфері державного управління [444, с.207], передбачає лише наявність спеціального (особливого) порядку та не охоплює звичайного порядку. Підхід, за яким адміністративно-правовий режим становить специфічний порядок діяльності суб'єктів права у різних сферах державного життя [445, с.4] також потребує конкретизації та уточнення з огляду на особливості сфери господарської діяльності. Визначення адміністративно-правового режиму як особливого порядку правового регулювання, запровадження якого зумовлено специфікою предмета регулювання, що полягає у встановленні сукупності правил, сформульованих у формі дозволів,

заборон, регламентів, процедур, яких повинні дотримуватися суб'єкти публічного управління, із метою найбільш ефективного забезпечення прав, свобод, законних інтересів, фізичних осіб, прав та свобод юридичних осіб [446, с.4], найбільшою мірою відображає сучасні тенденції адміністративно-правової доктрини, проте не передбачає поширення на суб'єктів приватного права. Адміністративно-правовий режим має відображати специфіку об'єкта та предмета адміністративно-правового регулювання, сфери, в якій здійснюється державне управління, та вживаних адміністративно-правових засобів.

Оскільки відносини між органами державного управління та суб'єктами господарювання повинні мати сервісний характер, бути спрямованими на демократизацію адміністративного права та державного управління, застосування приватноправових інститутів управління, вважаємо, що адміністративно-правовий режим господарської діяльності можна визначити так. Це сукупність установлених правил, що передбачають реалізацію суб'єктами владних повноважень адміністративно-правових засобів, опосередкованих застосуванням публічно-правових і приватноправових інструментів до суб'єктів господарювання для досягнення мети державного управління в цій сфері.

Для досягнення мети державного управління у сфері господарської діяльності застосовується і механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у цій сфері. Тож можемо зробити висновок, що встановлення певного адміністративно-правового режиму господарської діяльності є результатом застосування визначеного механізму. Належна реалізація адміністративно-правових норм у відповідних адміністративно-правових відносинах є підставою для виникнення господарських відносин і передбачає усвідомлення суб'єктом господарювання своїх можливостей та вимог до його діяльності з боку держави, встановлених у законодавстві, тобто розуміння адміністративно-правового режиму господарської діяльності, яку він провадить. З іншого боку, адміністративно-правовий

режим господарської діяльності, яка вже здійснюється, визначає необхідний і можливий для застосування механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності (відносин суб'єктів господарювання із суб'єктами владних повноважень).

Визначаючи адміністративно-правовий режим як результат дії механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, необхідно розрізняти також макрорівень і мікрорівень такого управління. У разі державного управління у сфері господарської діяльності на макрорівні йдеться про адміністративно-правовий режим господарської діяльності, на мікрорівні – про адміністративно-правовий режим об'єктів державної власності у господарській діяльності. В останньому із наведених випадків адміністративно-правовий режим доцільно розуміти як сукупність установлених для суб'єктів владних повноважень, за якими закріплені об'єкти державної власності, правил управлінської діяльності, спрямованих на ефективну реалізацію прав власника таких об'єктів.

На підставі аналізу наукових поглядів щодо поняття адміністративно-правового режиму та з огляду на специфіку державного управління у сфері господарської діяльності зокрема, вважаємо за можливе навести характерні ознаки адміністративно-правового режиму господарської діяльності. До їх числа доцільно віднести такі: визначена нормами адміністративного та/або господарського права необхідна поведінка суб'єктів господарювання (як реальних, так і потенційних) і суб'єктів владних повноважень, спрямована на встановлення правового порядку у сфері господарювання; визначена відповідальність у разі порушення законодавчих вимог щодо необхідної поведінки; детальна регламентація поведінки суб'єктів владних повноважень у відносинах із суб'єктами господарювання (як реальними, так і потенційними) у процесі здійснення ними різних функцій державного управління у сфері господарської діяльності; врахування взаємодії між суб'єктами владних повноважень; спрямованість на забезпечення здійснення

легітимної, правомірної господарської діяльності; можливість запровадження спеціальних режимів господарської діяльності на певних територіях та/або здійснення такої діяльності за певних умов; комплексність. При цьому варто наголосити, що безпосередньо процес господарської діяльності матиме господарсько-правовий характер і передбачатиме режим здійснення господарської діяльності, який буде похідним від адміністративно-правового режиму господарської діяльності. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності має на увазі взаємодію (дії або утримання від певних дій) між суб'єктами владних повноважень та суб'єктами господарювання щодо реалізації таких повноважень.

Адміністративно-правовий режим переважно сприймається як встановлення певного порядку діяльності відповідно до спеціального закону. Для господарської діяльності характерним є визначення адміністративно-правового режиму на підставі багатьох нормативно-правових актів. Варто наголосити, що обсяг і зміст прав та обов'язків суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання у процесі державного управління у сфері господарської діяльності визначається нормативно-правовими актами, а не угодою сторін, що ще раз акцентує належність режиму до адміністративно-правового.

Зазначимо, що на здійснення державного управління у сфері господарської діяльності, окрім адміністративно-правових режимів господарської діяльності та об'єктів державної власності у сфері господарської діяльності, впливають також адміністративно-правові режими у сферах, дотичних до господарської діяльності, наприклад, митний та податковий режими, режим адміністративних послуг та інші. Такі режими стосуються окремих функцій державного управління у сфері господарської діяльності.

Ураховуючи різні вимоги, законодавчо встановлені порядки легітимації видів господарської діяльності, можна диференціювати адміністративно-правові режими господарської діяльності. У літературі режим, який

розуміється як урегульований правом порядок певної діяльності, що має нормативний характер стосовно державного управління, є загальнообов'язковим для всіх державних органів та членів суспільства і підлягає конкретизації і захисту у процесі його застосування, визначають як функціональний адміністративно-правовий режим [435, с.48]. Тихомиров Ю. О. виокремлює функціональні режими в самостійну групу як такі, що спрямовані на забезпечення функції управління у різних сферах діяльності [187, с.404]. Отже, адміністративно-правовий режим господарської діяльності в цілому є функціональним адміністративно-правовим режимом і передбачає врегулювання всіх тих питань, які пропонується віднести до адміністративно-господарського права. Широка сфера господарської діяльності, неоднозначність у визначенні меж регулювання адміністративного права не повинні бути підставою для виокремлення нових галузей і підгалузей у правовій системі України. Специфіка суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються з приводу здійснення державного управління та які є предметом адміністративного права, отримує прояв під час їх реалізації стосовно кожної конкретної системи, у наведеному випадку – сфери господарської діяльності. Тому порядок діяльності у таких відносинах є нічим іншим як адміністративно-правовим режимом господарської діяльності, який забезпечує належне здійснення державного управління у відповідній сфері.

Як слушно зазначено у літературі, «функціональні адміністративно-правові режими у галузі управління економічною сферою досить різноманітні й численні. Їх особливість визначається специфікою сучасної вітчизняної економіки, яка переживає глибинні ринкові перетворення на тлі багаторічної кризи» [436, с.65].

У підручниках і навчальних посібниках з адміністративного права, класифікуючи адміністративно-правові режими (як уже зазначалося) за видами діяльності, автори виокремлюють режим підприємницької діяльності.

Вважаємо, що такий режим є підвидом режиму господарської діяльності, оскільки підприємництво та некомерційне господарювання – види господарської діяльності залежно від мети її здійснення. Некомерційне господарювання має власний адміністративно-правовий режим, якому притаманні певні особливості. Зокрема, зазначене господарювання передбачає виконання таких функцій державного управління як прогнозування та планування, організація та облік. Функції державного управління – регулювання та контроль, які найбільшою мірою отримують прояв у процесі державного управління у сфері підприємництва, у сфері некомерційного господарювання відіграють «другорядну» роль. Тому в контексті характеристики адміністративно-правових режимів у цілому, на нашу думку, за видами діяльності потрібно виокремлювати саме режим господарської діяльності.

Аналіз правового регулювання господарської діяльності дає змогу зробити висновок, що можна виокремити первинний функціональний адміністративно-правовий режим господарської діяльності та вторинні адміністративно-правові режими господарської діяльності, відповідно до яких встановлюються додаткові обов'язкові правила для суб'єктів відповідних відносин.

Первинний режим визначає порядок взаємодії суб'єктів владних повноважень між собою та із суб'єктами господарювання за звичайних умов здійснення поточної діяльності, вторинний – у разі необхідності застосування особливих адміністративних заходів або на певній території, або щодо певного об'єкта, або за певних умов. Такі умови, як правило, – це скореговані первинні адміністративно-правові режими внаслідок установа пільг, застосування заходів державної підтримки або запровадження адміністративних обмежень для окремих суб'єктів господарювання чи видів господарської діяльності. При цьому вторинний режим зазвичай діє на додаток до первинного. Необхідність підтримки певного виду діяльності, посилення контролю за здійсненням іншого виду господарської діяльності

вимагає зміни форм і методів державного управління, що може бути забезпечено появою вторинного адміністративно-правового режиму конкретного виду господарської діяльності. Вторинні адміністративно-правові режими можуть визначатися залежно від режиму території, на якій провадиться діяльність (режим господарської діяльності на тимчасово окупованих територіях, території вільної економічної зони та ін.); від самого виду господарської діяльності (режим ліцензування видів господарської діяльності); від суб'єкта, який здійснює господарську діяльність (наприклад, Збройні Сили України).

На мікрорівні можна виокремити такі адміністративно-правові режими: загальний, що поширюється на об'єкти державної власності у цілому (передбачений у Законі України «Про управління об'єктами державної власності» та підзаконних нормативно-правових актах до нього), і спеціальний, що запроваджується для окремих об'єктів державної власності (наприклад, об'єктів оборонно-промислового комплексу (Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [447]), суб'єктів із державною часткою в статутному капіталі (наприклад, Експортно-кредитне агентство, Фонд енергоефективності, державні банки)).

З огляду на викладене адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності є, з одного боку, результатом застосування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у відповідній сфері, а, з іншого, – фактором, який зумовлює вибір необхідного механізму. Такі режими різняться залежно від рівня державного управління та можуть бути первинними або вторинними на макрорівні та загальними або спеціальними на мікрорівні [448, с.113-123].

Висновки до розділу 2

Проведене в другому розділі дослідження дає підстави для таких висновків.

В адміністративно-правовій доктрині є різні визначення механізму адміністративно-правового регулювання. Утім суттєвої різниці між ними нема. Підходи до розуміння такого механізму базуються на певній сукупності адміністративно-правових засобів. Проведений аналіз існуючих позицій надав можливість сформулювати авторське розуміння механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Залежно від функцій держави, що реалізуються шляхом державного управління та визначають спрямованість дій органів виконавчої влади, в межах яких та для яких встановлюються правила взаємодії відповідного органу як суб'єкта владних повноважень із такими самими органами або із суб'єктами приватного права запропоновано напрями адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Зроблено висновок, що елементами відповідного механізму є три складові: 1) інструментальна – сукупність адміністративно-правових норм; актів їх реалізації та тлумачення; 2) функціональна – сукупність адміністративно-правових відносин, у межах яких реалізуються адміністративно-правові норми; 3) суб'єктна – сукупність уповноважених на здійснення державного управління у сфері господарської діяльності суб'єктів. Дієвість механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності забезпечується завдяки взаємозв'язку та взаємозалежності його складових..

На підставі аналізу та узагальнення існуючих наукових позицій адміністративно-правову норму в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності можна визначити як формально визначене, загальнообов'язкове, охоронюване, санкціоноване або ратифіковане державою правило поведінки учасників суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються при здійсненні державного управління у сфері господарської діяльності, спрямоване на встановлення правового порядку у сфері господарювання.

Адміністративно-правові норми у сфері господарської діяльності мають характерні риси.

Площиною для реалізації адміністративно-правових норм є адміністративно-правові відносини, які у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності розкривають функціональну складову такого механізму. Адміністративно-правові відносини у сфері господарської діяльності запропоновано розуміти як взаємодію суб'єктів адміністративного права з метою реалізації інтересів і досягнення результатів, що передбачені законом, або не суперечать закону чи іншим джерелам права на основі адміністративно-правових норм, що встановлюють взаємні права та обов'язки таких суб'єктів та реалізація яких забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу. Враховуючи, що державне управління у сфері господарської діяльності передбачає реалізацію функцій державного управління стосовно зазначеної сфери, вважаємо вжиття терміна «суб'єкт владних повноважень» більш вдалим для означення обов'язкової сторони адміністративно-правових відносин.

Реалізація адміністративно-правових норм у сфері господарської діяльності у нашому розумінні передбачає вчинення дій або прояв бездіяльності, що зумовлені гіпотезою такої норми із метою суб'єктивізації передбачених відповідною нормою прав та обов'язків. Форми реалізації адміністративно-правових норм – виконання, використання та застосування – можна визначити для особи приватного права, яка бажає бути суб'єктом адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності, як стадії реалізації. Акти реалізації адміністративно-правових норм мають зовнішнє оформлення у вигляді правозастосовних актів, вимоги до яких залежать від об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності.

Належна реалізація адміністративно-правових норм у сфері господарської діяльності залежить від їх тлумачення, що відбувається у будь-

якій правозастосовній діяльності, здійснюється щоразу під час звернення до тієї або іншої правової норми, однак не завжди має результатом інтерпретаційний акт. Бездіяльність суб'єкта владних повноважень у сфері господарської діяльності може бути актом реалізації адміністративно-правових норм за умови дотримання законодавчо визначених підстав застосування принципу мовчазної згоди. Наголошено, зокрема, що обов'язковість рішень Європейського суду з прав людини як джерел права в Україні лише засвідчує необхідність урахування викладених у них позицій при застосуванні законодавства України, його тлумаченні, і не означає пріоритету цих рішень перед законами України.

У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» тлумачення законодавства у переліку повноважень відповідних органів не зазначено. Офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів у сфері господарської діяльності можуть здійснювати окремі органи: центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Антимонопольний комітет України та колегіальний орган - Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Такі інтерпретаційні акти пропонується віднести до регуляторних актів. Здійснення належного тлумачення (як з'ясувального, так і роз'яснювального) адміністративно-правових норм вимагає від суб'єктів владних повноважень, осіб, які їх представляють, суб'єктів застосування відповідних норм високого рівня правосвідомості, яка є ідейною основою внутрішнього переконання особи і регулятором її поведінки в межах закону.

Встановлення адміністративно-правового режиму у сфері господарської діяльності є результатом застосування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у цій сфері. З іншого боку, адміністративно-правовий режим господарської діяльності, яка вже здійснюється, визначає необхідний і можливий для застосування механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності (відносин суб'єктів господарювання із

суб'єктами владних повноважень). Залежно від об'єктів державного управління у сфері господарської діяльності запропоновано розрізняти адміністративно-правовий режим господарської діяльності та адміністративно-правовий режим об'єктів державної власності у господарській діяльності.

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

3.1. Суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності

В сучасних умовах розвитку взаємовідносин держави зі сферою господарської діяльності особливої актуальності набуває питання про якість державного управління у цій сфері, яке спрямоване на виконання певних функцій держави. Створення належного механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності не є гарантією ефективного його здійснення. Важливе значення матиме визначення не лише суб'єктної складової такого механізму, а й встановлення компетенції суб'єктів державного управління, обґрунтованість та реалізація якої обумовлюють ефективність здійснення функцій держави загалом. Тож відповідно до функцій держави, які реалізуються у сфері господарської діяльності у процесі здійснення державного управління у цій сфері, варто визначити таких суб'єктів та компетенцію, що їм належить. З'ясування їх кола, дослідження питань, пов'язаних з їх функціонуванням, сприятиме більш точному розумінню сутності адміністративно-правових відносин, в яких реалізується державне управління у сфері господарської діяльності, суб'єктної складової механізму адміністративно-правового регулювання; розробці пропозицій щодо оптимізації співвідношення функцій і компетенції відповідних суб'єктів. В контексті зазначеного, варто дослідити, які суб'єкти владних повноважень є суб'єктами державного управління у сфері господарської діяльності, хто з них є стороною відповідних адміністративно-правових відносин. Для вирішення цього завдання потрібно визначити, які суб'єкти на підставі законодавства здійснюють функції державного управління у сфері господарської діяльності в межах адміністративно-правових відносин, в тому числі на виконання

делегованих повноважень та надання адміністративних послуг. При цьому, як слушно зазначається в літературі, «варто брати до уваги, що частина функцій виконується суб'єктами, які не належать до органів державної влади (зокрема, приватні виконавці, нотаріуси), а також їх реалізація покладається на органи, які відповідно до законодавства не віднесені до жодної з гілок влади (зокрема, національні комісії, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки)» [449, с.149].

В попередньому розділі цього дослідження акцентовано на тому, що стороною адміністративно-правових відносин, в яких реалізуються функції державного управління у сфері господарської діяльності, є суб'єкт владних повноважень, котрий належить до суб'єктів адміністративного права. Зважаючи на наукову дискусію стосовно владних повноважень у сфері господарської діяльності, визначення таких суб'єктів у зазначеній сфері є нагальним та актуальним.

Аналіз існуючих наукових підходів до розуміння поняття «суб'єкт владних повноважень» дає підстави для висновку, що більшість вчених підходять до дефініції цього поняття з позицій трактування владних управлінських функцій, що передбачено КАС України [357] як призначення суб'єкта владних повноважень. Вбачається обґрунтованим розуміння таких функцій як «будь-яких владних повноважень в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя», та віднесення до них: вироблення (формулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль» [450, с.52-53]. Бевзенко В.М. зазначає, що суб'єктом, від присутності якого залежить факт існування публічних правовідносин (до яких, зокрема, належать адміністративно-правові - прим. автора С.І.) «обов'язково має бути [...] суб'єкт, на якого законодавством покладено виконання конкретного загальносуспільного правового обов'язку, здійснення корисної дії суспільнодержавного масштабу, забезпечення створення загального блага» [451, с.150]. Отже, інтерес для цього

дослідження становить визначення уповноважених суб'єктів на здійснення функцій державного управління, що спрямовані на виконання економічної та регуляторної функцій держави, забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності – суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності, які є стороною адміністративно-правових відносин механізму адміністративно-правового регулювання такого управління.

В науковій літературі констатується, що «вітчизняний законодавець у різних нормативно-правових актах розглядає суб'єктів державного управління у широкому розумінні, як систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, та у вузькому – як персонал, функціональні служби, структурні підрозділи, спеціально створені органи» [70, с.248]. В межах даного дослідження розглядатимемо суб'єктів державного управління у широкому розумінні як систему суб'єктів, які наділені певною компетенцією для реалізації функцій державного управління у сфері господарської діяльності. Враховуючи те, що державно-управлінські функції, які реалізуються в межах адміністративно-правових відносин є повноваженнями насамперед органів виконавчої влади, такі органи передусім і належать до суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності.

Наголосимо, що необхідно розмежовувати поняття «система виконавчої влади» і «система органів виконавчої влади». Крупчан О. Д., не претендуючи на виключність, запропонував визначення системи виконавчої влади як «сукупності державно-правових уявлень, поглядів, юридичних норм, які стосуються виконавчої гілки державної влади, а також державних органів, які здійснюють виконавчу владу, та їхньої правозастосовчої практики [452, с.71-72]. Тож система органів виконавчої влади є одним з елементів системи виконавчої влади. «Ця система органів має досить поширену назву – «апарат державного управління (або управлінський апарат)» [187, с.207].

Система органів виконавчої влади, як відомо, є найважливішим елементом механізму державного управління. Утім «нині на законодавчому рівні відсутні уніфіковані дефініції таких базових понять, як «система і структура органів виконавчої влади», «орган виконавчої влади», «компетенція органу виконавчої влади», «правовий статус органу виконавчої влади», що є суттєвою перешкодою при здійсненні адміністративної реформи та модернізації державного управління» [45, с.26]. В науковій літературі зустрічаються різні формулювання поняття «система органів виконавчої влади», утім зі схожим змістовним наповненням.

О. П. Рябченко зазначає, що поняття «система органів» (мається на увазі система органів виконавчої влади – *прим. автора – С. І.*) фіксує відокремленість певної групи державних органів, які мають подібні повноваження та виконують схожі функції; певні ознаки, притаманні системі в цілому – єдине цільове призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої побудови та ін. [50, с.128] Система органів виконавчої влади визначається також як «структурована, стійка, ієрархічна єдність органів виконавчої влади. Термін «орган» означає складову частину, деталь різних механізмів, пристроїв, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду, тощо» [453, с.383]. Система органів виконавчої влади охоплює найбільшу кількість органів серед усіх систем органів державної влади. Така система є найрозгалуженішою та найрізноманітнішою, що не свідчить про її ефективність та оптимальність [454, с.19]. Система цих органів є носієм повноважень виконавчої влади, здійснення яких забезпечується відповідним організаційно-правовим механізмом, що складається із суб'єктів органів виконавчої влади, діяльності й нормативно-правової регламентації статусу суб'єктів та їх функціонування [455, с.20]. Таким чином, система органів виконавчої влади у сфері господарської діяльності представлена органами, які мають повноваження та виконують відповідні функції у сфері господарської діяльності.

Прийняття в 1996 році Конституції України[25]зумовило реформування системи таких органів. В 1998 році у Концепції адміністративної реформи в Україні [39] одним із завдань було визначено «формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління». Початком реалізації адміністративної реформи стосовно системи органів виконавчої влади можна вважати Указ Президента № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади» [456], який було видано 15 грудня 1999 р., зважаючи на необхідність упорядкування системи ЦОВВ та відсутність відповідного законодавчого регулювання, з метою поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні. За цим Указом до системи таких органів належали міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Фактично усталений порядок суперечив Конституції України, відповідно до якої організація і діяльність органів виконавчої влади мали визначатися виключно законами України. Такий Закон [286] було прийнято 17 березня 2011 року. Зокрема, встановлено, що до системи відповідних органів належать міністерства України та інші ЦОВВ (ст. 1), що утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції (ст. 16). Утім, прийняття Закону не призвело до оптимальної побудови системи ЦОВВ. 06 квітня 2011 р. [457], 24 грудня 2012 р. [458], 28 грудня 2013 р. [459] та ін. згідно з Указами Президента України утворювалися, ліквідувалися, реорганізовувалися ряд міністерств та інших органів. Згідно із Законом України від 21 лютого 2014 р. [460] утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших ЦОВВ віднесено до повноважень КМ України, який продовжив пошук оптимальної системи органів виконавчої влади. Постановою КМ України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. [461] було передбачено утворення, ліквідацію, реорганізацію декількох ЦОВВ. Проте фрагментарні зміни не дали очікуваного результату.

У Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. [171] знову констатовано, що «система державного управління в Україні не відповідає потребам держави у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Проблемою є і відсутність єдиних правил чи критеріїв щодо організаційного забезпечення реалізації державної політики». Тож питання побудови оптимальної системи органів виконавчої влади в тому числі у сфері господарської діяльності залишається не вирішеним.

27 грудня 2017 р. розпорядженням КМ України схвалено Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [462], в якій визначено пріоритетні завдання щодо реформування міністерств та інших органів. У розділі II Концепції, зокрема, за результатами оцінки становища у системі державного управління, проведеної за участю Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та оприлюдненої у вересні 2018 р., визначені проблемні питання, що характерні і для суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності. До них, зокрема, віднесено: «відсутність ефективного та орієнтованого на результат механізму спрямування і координації членами КМ України діяльності ЦОВВ (надмірне втручання в оперативну діяльність замість стратегічного управління та політичного нагляду за результатами діяльності ЦОВВ); незавершеність процесу реформування міністерств, відсутність організаційного розмежування функцій із формування та реалізації державної політики; відсутність методологічних підходів до реформування ЦОВВ, зокрема щодо перегляду їх функцій та повноважень, передачі таких функцій і повноважень від міністерств до інших ЦОВВ, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в рамках децентралізації повноважень або суб'єктів, не наділених владними повноваженнями; надмірна централізація управлінських функцій у міністерствах, що призводить, зокрема, до переобтяження державних секретарів міністерств питаннями організаційного

характеру» [462]. При цьому «оптимізація та раціональна побудова системи ЦОВВ із чітким розподілом функцій і повноважень» має бути одним з очікуваних результатів реалізації зазначеної Концепції [462]. Тож цілком слушною є позиція, за змістом якої «проблема організації виконавчої влади в Україні протягом усього періоду існування України залишається нагальною. Процеси з реформування тривають з моменту набуття Україною незалежності і до теперішнього часу» [463, с.23].

У вересні 2019 р. новий склад КМ України продовжив пошук оптимальної системи ЦОВВ. Відповідно до постанови КМ України від 02 вересня 2019 р. № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [464] перейменовано 4 міністерства, 4 реорганізовано та 1 створено. Зокрема, реорганізовано Міністерство аграрної політики та продовольства України шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України – шляхом приєднання до Міністерства енергетики та захисту довкілля України; Міністерство інформаційної політики України, Міністерство культури України і Міністерство молоді та спорту України – шляхом перетворення на Міністерство культури, молоді та спорту України, створено Міністерство цифрової трансформації України внаслідок реорганізації Державного агентства з питань електронного урядування. Утім лише реорганізаційні зміни в системі міністерств не вирішують існуючих проблем системи органів державного управління [454, с.21-22]. В основу оптимізації системи ЦОВВ має бути покладена функціональна спрямованість їх діяльності.

Як наголошує Позняков С.П., «Сучасні положення державної економічної політики з погляду удосконалення адміністративно-правового регулювання необхідно формувати й реалізовувати із урахуванням конституційних функцій компетентних органів виконавчої влади та державного управління у взаємодії з громадськими господарськими

організаціями і відповідності потребам людини і вимогам соціально-економічного розвитку» [53, с.360].

Виходячи зі змісту VI розділу Конституції України, система органів виконавчої влади включає: вищий орган виконавчої влади – КМ України; ЦОВВ – міністерства та інші ЦОВВ; місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні адміністрації. Діяльність таких органів, окрім Конституції, регулюється спеціальними законами України: «Про Кабінет Міністрів України» [465], «Про центральні органи виконавчої влади» [286], «Про місцеві державні адміністрації» [466]. Слушним є висновок, що така система органів дозволяє визначити природу повноважень суб'єкта, який належить до конкретної групи, ієрархічну підпорядкованість та порядок взаємодії з іншими органами виконавчої влади» [449, с.149]. Звернемо увагу, що справжня підстава існування назви «ЦОВВ» зумовлена встановленою Конституцією України трирівневою моделлю системи органів виконавчої влади, що об'єднує як основні, так і структурні рівні: 1) рівень вищого органу – уряд; 2) рівень центральних органів; 3) рівень місцевих органів [467, с.291]. При цьому у Конституції не визначено вичерпного переліку ЦОВВ, лише віднесено до їх числа міністерства та інші ЦОВВ. Як констатує Коліушко І. Б., «певна визначеність існує тільки на рівні вищого і місцевих органів виконавчої влади, адже названі їх конкретні представники» [468, с.39]. Прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» частково усунуло таку невизначеність, закріпивши, що ЦОВВ є міністерства та інші ЦОВВ, встановивши види останніх. Утім зазначений Закон встановлює можливість створення ЦОВВ зі спеціальним статусом, не називаючи форми їх створення та не визначаючи їх функціонального призначення.

Зауважимо, що у різних країнах, зазвичай, певні повноваження у сфері виконавчої влади має посада президента як глави держави [455, с.22]. Відповідно до положень Конституції [25] Президент України не належить до жодної з гілок державної влади. Конституційна реформа, реформування

системи органів виконавчої влади, зміни в порядку створення, реорганізації та ліквідації таких органів, мінімізували участь Глави держави у сфері виконавчої влади. Так, відповідно до ст.106 Конституції України, Президент України, зокрема: підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих законів; зупиняє дію актів КМ України з мотивів неконституційності з одночасним зверненням до Конституційного Суду України; видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Таким, наприклад, є Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [469] від 30 вересня 2019 року. Тож Глава держави нормативно окреслює основні стратегічні орієнтири державної економічної політики, що має вплив на визначення змісту державного управління у сфері господарської діяльності.

Зважаючи на наведену в Конституції України фактично класифікацію за критерієм організаційно-правового рівня виконавчої влади, можемо констатувати, що у сфері господарської діяльності державне управління здійснюють такі органи виконавчої влади: 1) КМ України; 2) ЦОВВ (міністерства, ЦОВВ зі спеціальним статусом та інші ЦОВВ); 3) місцеві органи виконавчої влади.

Реформування системи ЦОВВ, про яке зазначалося в цьому підрозділі, супроводжувалося змінами їх організаційно-правової форми . Так, 15.12.1999 р. було встановлено, що до системи ЦОВВ входять міністерства, державні комітети (державні служби) та ЦОВВ зі спеціальним статусом; 17.03.2011 р. – міністерства та інші ЦОВВ (служби, агентства, інспекції); 19.12.2019 р. - міністерства та інші ЦОВВ (служби, агентства, інспекції, комісії). Таким чином, ЦОВВ зі спеціальним статусом не включено окремим елементом до системи ЦОВВ, але передбачено ст.24 Закону про ЦОВВ. Зауважимо, що ЦОВВ зі спеціальним статусом з початку адміністративної реформи були окремим елементом системи ЦОВВ, що пояснювалося їх функціональним призначенням, порядком створення та функціонування. До числа таких органів законодавець відніс (ті, що становлять інтерес для цього

дослідження): Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Причому їх правовий статус визначено в окремих законах України «Про Антимонопольний комітет України» [415], «Про Фонд державного майна України» [470], «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [471] як ЦОВВ зі спеціальним статусом. Зважаючи на викладене, у Схемі спрямування і координації діяльності ЦОВВ Кабінетом Міністрів України Антимонопольний комітет України та Фонд державного майна України зазначені як такі, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України [472], що підтверджує їх належність до системи ЦОВВ; але вказана Комісія - не зазначається. Звернемо увагу, що розширення організаційно-правових форм інших ЦОВВ відбулося 19.12.2019 р. у зв'язку зі доповненням вказаного Закону «комісіями» [473]. Одночасно з цим, перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом також було доповнено Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Відсутність визначення функціонального призначення таких органів та одночасне віднесення зазначеної Комісії до ЦОВВ зі спеціальним статусом наштовхує на висновок про однопорядковість таких організаційно-правових форм ЦОВВ. За однойменним Законом така Комісія визначена як колегіальний орган та з 19.12.2019 р. як ЦОВВ зі спеціальним статусом. Тож наведені обставини зумовлюють дискусивність місця вказаної Комісії серед системи органів виконавчої влади та необхідність додаткового розгляду питання про її правовий статус.

Мельник Р.С., Петров Є.В. аналізуючи статус таких комісії як регуляторів природних монополій роблять висновок, «що в Україні розпочато розбудову, фактично, ще однієї гілки влади, представленої національними комісіями регулювання природних монополій. Такий висновок обґрунтовують тим, що у нормативно-правових актах проведено

чітке розмежування органів виконавчої влади та національних комісій як колегіальних органів державної влади; національні комісії не підпорядковуються та не є підзвітними КМ України, тобто їх виведено з системи органів виконавчої влади; такі комісії відділені від органів виконавчої влади також і в організаційному порядку; є підконтрольними Президенту України [474, с.10]. Утім внаслідок змін до Конституції України від 21.02.2014 р. з повноважень Президента України вилучено створення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших органів виконавчої влади, що зумовило пошук законодавчого врегулювання питання про створення у 2016 році вказаної Комісії. Співставлення Законів України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та Закону України «Про природні монополії» [475] дає підстави для висновку, що така комісія є національною комісією регулювання природних монополій, тому утворюється та функціонує з особливостями, встановленими законом.

Зауважимо, що згідно чинного законодавства інші ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Тож, такі органи в сфері господарської діяльності - служби, агентства, інспекції, комісії - утворюються для виконання окремих функцій із реалізації економічної, регуляторної державної політики та державної політики з питань інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності. Організаційно-правова форма іншого ЦОВВ залежить від функцій, які на нього покладаються. Якщо більшість функцій органу передбачає надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, ЦОВВ має утворюватися як служба; якщо функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління органу, – як агентство; якщо контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, – як інспекція. Закон не визначає функціонального призначення інших ЦОВВ у формі комісій. Такі органи в

сфері господарської діяльності будуть розглянуті в наступному підрозділі цього дослідження.

В межах цього підрозділу звернемо увагу на те, як акцентують науковці, не варто стверджувати, що обов'язковим учасником адміністративних правовідносин є орган виконавчої влади. Таке твердження не відповідає об'єктивній реальності. Отже, специфічність складу адміністративних відносин полягає в тому, що одному з їх учасників держава надала право здійснювати державне управління, управлінські повноваження, які він і реалізовує в адміністративних правовідносинах [476, с.207]. Система органів державної влади включає органи, що не належать до жодної з гілок влади. Утім за характером своєї діяльності, правовою природою повноважень тяжіють до ЦОВВ. Так, залишається невирішеним питання про місце в системі органів державної влади таких колегіальних органів, що здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності, як НКЦПФР і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг), що перебуває в процесі ліквідації внаслідок якого частину функцій Нацкомфінпослуг виконуватиме Національний банк України (далі-НБУ).

Зауважимо, що Нацкомфінпослуг функціонує лише до 30 червня 2020 р. відповідно до прийнятого 13 вересня 2019 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення функцій з державного регулювання ринків фінансових послуг» (Закон про «спліт»). До 30 червня 2020 р. функції Нацкомфінпослуг має бути передано Національному банку України та НКЦПФР. На думку представників НБУ, закон про «спліт» «дасть можливість забезпечити збалансований і системний підхід у напрямі ефективного розвитку небанківського фінансового сектору, переходу від секторальної моделі регулювання до ефективнішої інтегрованої моделі та створить можливість для комплексного розвитку функцій регулювання ринкової поведінки та захисту прав споживачів на фінансовому ринку» [477].

Положення про НКЦПФР затверджено Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1063/2011 [416] і за його змістом Комісія є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президентові України, підзвітним Верховній Раді України, що здійснює державне регулювання ринку цінних паперів. Із 01 липня 2020 р. коло повноважень НКЦПФР розширюється. Комісія здійснюватиме також функції нагляду за установами пенсійного забезпечення (компанії з управління активами, пенсійні фонди), що наразі належить до компетенції Нацкомфінпослуг. Як бачимо, за функціональним призначенням вказані Комісії є близькими до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Утім вказані комісії відсутні у Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України [472], що свідчить про невизнання їх на нормативному рівні як органів виконавчої влади.

Внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» 19 грудня 2019 року в частині доповнення статті 16 словом «комісії» заклало основу для впорядкування системи центральних органів виконавчої влади. Утім для віднесення таких комісій до інших ЦОВВ зі спеціальним статусом цього замало, оскільки останні можуть створюватися КМ України. Крім того, конституційні зміни повноважень Президента та КМ України щодо формування системи органів виконавчої влади не знайшли відображення у законодавчих актах, що вже діяли на той час. Тож, для ефективної роботи системи органів виконавчої влади доцільним є підпорядкування всіх ЦОВВ Кабінету Міністрів України як вищому органу виконавчої влади, що зумовлює подальші зміни нормативно-правового забезпечення. Утім «відсутність законодавчого визначення поняття «державний колегіальний орган», його місця в системі органів влади в Україні залишає відкритим для дискусії питання щодо місця регуляторів у механізмі держави» [449, с.151].

Звернемо увагу на те, що об'єктами державного управління, здійснюваного НБУ, з 01 липня 2020 р. стануть не лише банки, але і

небанківські фінансові установи. Визначення і проведення грошово-кредитної політики, що визначена одним з напрямів економічної політики в ст. 10 ГК України [76], є функцією НБУ відповідно до ст.7 Закону України «Про Національний банк України» [478]. Згідно із вказаним Законом зазначений орган є «центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України та законами України». Тож НБУ також слід віднести до числа суб'єктів владних повноважень, що здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності.

Рівень місцевих органів виконавчої влади визначено ст.118 Конституції України, згідно з якою «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації». Утім, відповідно до ст. 13 та 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) можуть утворюватися територіальні органи ЦОВВ – як міністерств, так й інших ЦОВВ. Отже, виконавча влада на «місцях» представлена двома групами: 1) місцеві державні адміністрації; 2) територіальні органи ЦОВВ.

Таким чином, суб'єктами владних повноважень, які здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності в межах адміністративно-правових відносин є органи виконавчої влади (КМ України, ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади), колегіальні державні органи (НКЦПФР та Нацкомфінпослуг) та центральний орган державного управління (НБУ). При цьому дві останні групи не розглядаються в системі виконавчої влади. ЦОВВ, які належать до зазначених суб'єктів державного управління, представлені трьома групами: 1) міністерства; 2) ЦОВВ, що виконують окремі функції з реалізації державної політики; 3) ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Утім, державне управління і окремі повноваження виконавчої влади, зокрема, якщо держава делегує такі повноваження, можуть здійснювати також недержавні структури [64, с.117]. За визначенням суб'єкта владних повноважень, що є застосовним у адміністративному судочинстві, до таких суб'єктів, окрім органів державної влади належать інші суб'єкти «при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень або наданні адміністративних послуг» (п.7 ст.7 КАС України). Тому дослідження суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності потребує визначення також інших суб'єктів, які здійснюють публічно-владні управлінські функції на підставі законодавства.

Тож, обов'язковою стороною адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються та припиняються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, є суб'єкти владних повноважень, які представлені системою органів виконавчої влади 3-х рівнів (найвищого, центрального та місцевого), колегіальні державні органи, центральні органи державного управління, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти, які мають владні повноваження згідно з законодавством України [454, с.18-23].

3.2 Органи виконавчої влади в сфері господарської діяльності

Сучасний етап розвитку національних моделей функціонування економічних систем в умовах загострення протиріччя між глобальним характером світової економіки та необхідністю захисту національних економічних інтересів, вимагає певної ревізії традиційних поглядів на роль держави в економічних процесах, механізмів забезпечення публічних інтересів в економічній сфері [479, с.7]. Особливе місце в цьому процесі належить органам виконавчої влади. В попередньому підрозділі цієї роботи зверталася увага, що відсутність організаційного розмежування функцій із

формування та реалізації державної політики; підходу до перегляду функцій і повноважень та їх передачі є питаннями, що потребують вирішення в системі органів виконавчої влади. Дослідження в межах цього підрозділу спрямоване на розробку пропозицій, спрямованих на їх вирішення.

Як зазначалося в підрозділі 1.3. цієї роботи, зміст державного управління в тій чи іншій сфері визначається насамперед функціями держави, що реалізуються через таке управління. Змістовне наповнення цих функцій залежить від напрямку державної політики, що реалізується в процесі державного управління. Однією з проблем, на яку вказує Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року [171] є «відсутність єдиних правил чи критеріїв щодо організаційного забезпечення реалізації державної політики». Тому підставою для визначення органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності, є виділення у підрозділі 1.3 цього дослідження таких функцій як економічна, регуляторна та забезпечення інформаційної безпеки, які базуються на відповідній державній політиці. Виходячи з зазначеного, з'ясування системи органів виконавчої влади передбачає визначення тих органів, які згідно зі своєю компетенцією забезпечують реалізацію економічних функцій держави, регуляторної функції та належний рівень інформаційної безпеки, а також з'ясування характеру їх взаємодії із суб'єктами господарювання, в тому числі державного сектора економіки. Таким чином, визначення серед органів державної влади суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності передбачає з'ясування їх повноважень, спрямованих на виконання зазначених функцій.

Зауважимо, що функції державних органів і функції держави не є синонімічними явищами. «Дроблячи за певною класифікаційною ознакою функції держави, отримаємо систему функцій державних органів. [...] Через «покладання» державою на свій конкретний орган певного комплексу функцій досягається спеціалізація державної діяльності, виділяються ті державні структури, які «опікуються» окресленою сферою суспільних

відносин, певним [...] об'єктом державного управління» [64]. Тому для встановлення кола органів виконавчої влади - суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності варто з'ясувати, які з них реалізують функції стосовно сфери господарської діяльності.

Органи виконавчої влади визначають як організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законом або іншими нормативно-правовими актами, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати адміністративно-правове регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності держави [84, с.80-81]; організаційно самостійні «елементи державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади» [187, с.208]; цілісну систему, тобто таку «сукупність, у якій складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними й водночас складають самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функцій, компетенції» [480, с.25]. В фаховій літературі виділяють такі ознаки органів виконавчої влади: «є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, а статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; становлять найважливішу складову органів публічного управління; об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, унаслідок чого діють узгоджено й цілеспрямовано; кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері публічного управління» [453, с.383]; «займає певне місце в системі державного механізму; бере участь у виконанні функцій держави у визначеній сфері суспільних відносин; має відповідну організаційну структуру, яка відповідає

меті його діяльності; має здатність діяти від імені держави в формі виконавчо-розпорядчої діяльності; наділений публічно-владними повноваженнями» [45, с.401]. Наведені ознаки варто доповнити організаційною та функціональною відокремленістю, які є ключовими при виділенні окремих видів органів виконавчої влади [187, с.209].

Наведена у попередньому підрозділі класифікація органів виконавчої влади за критерієм організаційно-правового рівня виконавчої влади не відображає функціонального та галузевого спрямування суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності. Наявність великої кількості органів виконавчої влади, які мають різне функціональне призначення, виконують різну роль в реалізації функцій державного управління, зумовлює питання про їх класифікацію та встановлення на її підставі системи органів виконавчої влади як суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності. Функціональна відокремленість органу виконавчої влади зумовлена диференціацією органів залежно від сфери їх дії на органи управління: у сфері економіки, у сфері соціально-культурного розвитку та адміністративно-політичній сфері. Тому до суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності належать, насамперед, органи виконавчої влади у сфері економіки.

КМ України є вищим органом виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через міністерства, інші ЦОВВ, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (ч.2 ст.2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). КМ України є органом загальної компетенції, тобто органом, який здійснює загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на всій території України, області, району, міста [480, с.24]. Його основні повноваження визначено у ст. 116 Конституції України та конкретизовано за сферами їх реалізації у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема,

інтерес для цього дослідження становлять повноваження у сфері економіки. Порівняння вказаних статей Конституції та Закону дозволяє зробити висновок, що «забезпечення проведення державної економічної політики» значиться серед повноважень КМ України лише відповідно до Закону, натомість інші повноваження дублюються у Конституції та Законі або ідентично, або з певною конкретизацією. Тож, вважаємо, що п. 3 ч. 1 ст. 116 Конституції України доцільно доповнити відповідним положенням. На думку науковців, у зазначеній статті більшою мірою йдеться не про завдання уряду, а про сферу його компетенції [8, с.365]. Тому економічну сферу також потрібно визначити як одну зі сфер компетенції КМ України в Конституції.

Повноваження КМ України у сфері економіки, закріплені в Законі, можуть бути згруповані таким чином. Уряд у вказаній сфері має такі повноваження: 1) *забезпечує проведення*: державної економічної політики; державної аграрної політики; державної промислової політики, державної політики цін; зовнішньоекономічної політики України; 2) *забезпечує здійснення*: державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; митної справи; 3) *забезпечує*: продовольчу безпеку держави; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку та програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку; захист та підтримку національного товаровиробника; захист прав споживачів та підвищення якості їх життя; виконання державних цільових програм; 4) *визначає*: доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів; пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку; обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, 5) *здійснює*: державне регулювання національної економіки та ціноутворення; прогнозування; в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності; відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі

корпоративними правами (це повноваження конкретизовано в Законі України «Про управління об'єктами державної власності»; 6) *здійснює заходи*: щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури; заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій; 7) інші (вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів; сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання; організовує здійснення митної справи та здійснює інші повноваження, встановлені Конституцією та законами України). Окремі повноваження визначені у сфері удосконалення державного управління, зокрема, КМ України *розробляє і здійснює заходи*, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності (п.6 ч.1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Таке групування повноважень Уряду дозволяє зробити висновок, що вони не конкретизують призначення цього органу, визначене ч.2 ст.2 вказаного Закону – спрямовувати, координувати та контролювати. Спрямування та координація передбачені ст.21 Закону як повноваження у відносинах з міністерствами та іншими ЦОВВ, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах. Утім ряд повноважень КМ України, які передбачають «здійснення» дають підстави для висновку, що повноваження реалізації політики та певних заходів до ЦОВВ не передані, залишаються закріпленими за КМ України, що і зумовлює втручання в їх оперативну діяльність, замість стратегічного управління та політичного нагляду.

Аналіз наведених повноважень дає підстави констатувати, що: 1) КМ України має повноваження відносно господарської діяльності загалом та управління об'єктами державної власності; 2) його повноваження не систематизовані; 3) передбачають здійснення невластивих для Уряду функцій; 4) їх перелік не є вичерпним; 5) такі повноваження не можуть бути встановлені підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад, указами Президента України. Відсутність вичерпного переліку повноважень КМ України не сприяє однозначному визначенню його правового статусу. Крім того, питання виникає щодо встановлення таких повноважень «законами України». Вважаємо за необхідне конкретизувати, про які закони йдеться, – зокрема такі, що не суперечать Закону України «Про Кабінет Міністрів України» як основному закону, що регламентує наведене питання.

З метою відповідності повноважень Уряду його призначенню вважаємо за можливе запропонувати викласти його повноваження, виходячи з функцій, що йому мають бути властиві – спрямування (організація і регулювання); координація і контроль. При цьому «організація пов'язана зі створенням ефективної організаційної системи у вигляді органів управління, основною метою яких є виконання функцій та завдань, покладених на них. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які в найкоротший час та з найефективнішими затратами зусиль, здатні виконувати покладені на них завдання» [218, с.524]. Такій функції відповідає, зокрема, повноваження КМ України у сфері удосконалення державного управління, організація митної справи, визначені Законом. Згідно зі ст. 116 Конституції України [25] Уряд «утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші ЦОВВ» (п.9¹). Регулювання передбачає регуляторну діяльність Уряду, порядок якої встановлено Законом України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності» [73]. Утім потрібно розмежовувати забезпечення здійснення такої політики та здійснення регуляторної діяльності відповідно до неї. Реалізація повноважень у сфері господарської діяльності відбувається через

регуляторну діяльність, окремі питання якої регламентуються нормативно-правовими актами КМ України (наприклад, постановою КМ України затверджені Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта [149]). Координація полягає у забезпеченні узгодженості дій в роботі суб'єктів управління всіх ланок, встановленні нових, збереженні та вдосконаленні існуючих зв'язків між ними для ефективного вирішення, поставлених перед ними завдань [218, с.525]. Така функція може бути реалізована в процесі забезпечення проведення певної політики та забезпечення здійснення визначених функцій. Спрямування і координація работ міністерств. Інших ЦОВВ прямо закріплені серед повноважень КМ України у Конституції (п.9 ст.116); у п.3 ч.1 ст.20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» мова йде про координацію і контроль органів виконавчої влади стосовно запобігання і протидії корупції. Для реалізації цієї функції КМ України утворює координаційні ради як тимчасові консультативно-дорадчі його органи. Зокрема, з метою забезпечення координації заходів з розроблення проектів та реалізації Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року утворено Координаційну раду з питань реформування державного управління [481]; з метою покращення умов для розвитку підприємництва, провадження фізичними особами підприємницької діяльності – Координаційну раду з питань розвитку мікропідприємництва та малого підприємництва [482]. Постійно діючим консультативно-дорадчим органом КМ України є Офіс реформ, що створений з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема щодо планування заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання» [483]. Здійснення постійного контролю за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України передбачене як одне з загальних питань компетенції КМ України ч.2 ст.19 вказаного Закону. Такий контроль спрямований на відстеження, аналіз інформації про управлінські процеси; встановлення невідповідностей,

порушень, відхилень від правових норм, досягнення цілей і збереження демократичних засад у діяльності органів виконавчої влади, вироблення пропозицій щодо усунення недоліків в їх організації та діяльності [455, с.210].

Тому, цілком погоджуємося, що «доцільним було би на рівні конституційної доктрини визначитися з органічним правовим зв'язком у діяльності Уряду між сферами державного управління, відповідними видами державної політики та формами і засобами її реалізації, у числі яких державні програми, застосування засобів державного регулювання, державної підтримки, протидії негативним тенденціям в розвитку відповідних суспільно-економічних відносин тощо» [479, с.25]. Такий підхід сприяє підвищенню ефективності діяльності КМ України, оскільки його результатом фактично стане встановлення цілей та засобів їх досягнення у відповідних сферах. Позитивним зрушенням слід відзначити Програму діяльності Уряду, схвалену Верховною Радою України 4 жовтня 2019 року [484], в якій визначені цілі діяльності кожного міністерства та заплановані показники ефективності їх досягнення. Утім не є чітко визначеними засоби досягнення таких показників.

Спроможність КМ України консолідувати зусилля решти органів виконавчої влади на формування і виконання стратегічних цілей державного управління, забезпечити більшу узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття й виконання рішень на всіх рівнях виконавчої влади переважною мірою визначається функціональним станом системи органів виконавчої влади [64, с.73]. Наступною ланкою системи органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності, є ЦОВВ. У Конституції прямо зазначено тільки один вид цих органів – міністерства, стосовно інших питань вирішується відповідно до Закону про ЦОВВ. Незважаючи на те, що Розділ VI Конституції України має назву «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», система ЦОВВ

не визначається. Виходячи з п. 9¹ ст.116 Конституції, робимо висновок, що це міністерства та інші ЦОВВ.

Міністерства займають провідне місце в системі ЦОВВ, що зумовлено їх головним завданням – формування та реалізація державної політики у визначених КМ України сферах. Зауважимо, що компетенція міністерств може визначатися за функціональним, галузевим та територіальним підходом. У разі організації міністерства за функціональним принципом, такий орган здійснює свою компетенцію в різних галузях життєдіяльності суспільства за однією чи кількома функціями держави; за галузевим – міністерство зосереджує свою діяльність лише в рамках однієї або декількох галузей, за територіальним – в межах визначеної території [468, с.49]. Зважаючи на об'єкт цього дослідження, визначимо органи виконавчої влади – суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності за функціональним принципом.

Головним органом у системі ЦОВВ, що має формувати та забезпечувати реалізацію державної економічної політики, є Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки), на яке перейменовано колишнє Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, і до якого також приєднано Міністерство аграрної політики та продовольства України. Правовий статус Міністерства економічного розвитку і торгівлі України було визначено постановою КМ України від 20 серпня 2014 р. № 459 «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» [419]. Зазначимо, що до 20 червня 2019 р. паралельно діяв Указ Президента від 31 травня 2011 р. про відповідне Міністерство [485], що вносило плутанину щодо підстави визначення його правового статусу. Правовою підставою, яка визначає компетенцію новоствореного Міністерства у відповідній сфері, є та сама постанова КМ України від 20 серпня 2014 р. № 459, до якої 11 вересня 2019 р. [419] внесено зміни, в тому числі щодо назви – «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі

та сільського господарства», а також викладено у новій редакції Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі.

Виходячи з назви, вказане Міністерство представляє поєднання функціонального та галузевого підходів до визначення компетенції ЦОВВ: створюється для виконання економічної функції держави та зосередження діяльності стосовно торгівлі і сільського господарства. Вважаємо необґрунтованим ставити в один ряд: економіку, торгівлю та сільське господарство. Торгівля та сільське господарство є видами економічної діяльності згідно з Класифікатором (КВЕД-2010) [80]. Тому враховуючи, що міністерство має виробляти державну економічну політику, така політика охоплюватиме торгівлю та сільське господарство. Звернемо увагу на підхід до формування міністерств залежно від секторів державного управління, коли має забезпечуватися принцип, за яким не повинно бути жодного питання державної політики, за яке б не відповідав конкретний член уряду [468, с.48]. Торгівля та сільське господарство не є окремими напрямками державної політики. Тож формування міністерств має базуватися за сферами державного управління. У разі необхідності формування та реалізації державної політики окремо стосовно певної галузі економіки здійснювати це або в межах Мінекономіки, або в межах окремо створеного галузевого міністерства. Тому вважаємо, що провідний орган з реалізації державної економічної політики варто найменувати як Міністерство економіки України.

Відповідно до зазначеної постанови КМ України Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є головним органом у системі ЦОВВ, що «забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства,

інтелектуальної власності, інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), державних та публічних закупівель, формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, державного матеріального резерву, експортного контролю; формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності; формування та реалізацію державної аграрної політики, державної політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва; формування та реалізацію державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів» та інше. Тож фактично повноваження КМ України у сфері господарської діяльності реалізуються через Мінекономіки.

Виходячи з наведеного, можемо зробити висновок, що формування та реалізація економічної політики в цілому також не віднесені до сфери компетенції Міністерства, що потребує, на наш погляд, виправлення.

На сьогодні залишається актуальним питання про зміну ролі міністерств у системі ЦОВВ. Як наголошено у Концепції, «основними

завданнями міністерств є стратегічне планування діяльності, забезпечення формування державної політики, координація та проведення моніторингу її реалізації. Діяльність міністерств повинна бути зосереджена насамперед на розробленні документів. Обсяг функцій з реалізації державної політики в міністерствах повинен бути мінімальним». Проведений аналіз функцій Мінекономіки (ч.4 Положення про Мінекономіки) свідчить, що цей орган наділений не властивими для міністерства функціями (надає адміністративні послуги у сфері інтелектуальної власності (п.79); виконує реєстраційно-дозвільні функції у сфері експорту, імпорту товарів (робіт, послуг) (п.225); проводить реєстрацію представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності (п. 226) та ін.). Виконання функцій з реалізації державної політики має належати до повноважень інших ЦОВВ. Тож визначення правового статусу Мінекономіки потребує врахування сутності його діяльності та детального перегляду переліку його функцій (що містить 367 пунктів) Положення про цей орган в чинній редакції фактично є поєднанням двох попередніх положень про міністерства, на базі яких функціонує створене Мінекономіки. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України передбачало 237 пунктів. На нашу думку, такий підхід до визначення правового статусу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України не відповідає Концепції реформування системи органів державної влади. Тому за Міністерством варто залишити такі функції державного управління у сфері господарської діяльності як планування та прогнозування, регулювання, координація та моніторинг. Відповідний ЦОВВ повинен бути наділений насамперед прогнозними, аналітичними та стимулюючими повноваженнями. В основу їх визначення варто покласти цілі та способи реалізації державної політики в економічній сфері, а не абстрактні переліки, пункти яких охоплюють величезне коло питань. Реформування провідного економічного міністерства має здійснюватися комплексно та системно: за Мінекономіки необхідно залишити функції, властиві саме міністерствам, виконання решти функцій

варто доручити іншим ЦОВВ, що перебувають у підпорядкуванні Міністерства, або будуть створені у його підпорядкуванні (служби, агентства, інспекції) за умови недоцільності виконання відповідних функцій вже створеними органами.

Серед основних напрямів економічної політики держави, визначених в ст. 10 ГК України [76], окрім інших, передбачено бюджетну та податкову політику, що зумовлює віднесення до суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності Міністерства фінансів України. Відповідно до ч.3 Положення «Про Міністерство фінансів України» [486] основними завданнями цього органу є: «забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, випуску та проведення лотерей; державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; єдиної державної податкової і митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства та ін.». Виходячи з наведеного, Міністерство фінансів України має чітко визначене функціональне призначення. Зауважимо, що Міністерство фінансів України є основним органом з виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [487], метою якої є «побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі» [488].

Визначені напрями економічної політики у ст. 10 ГК України зумовлюють віднесення до суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом – Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України.

Антимонопольний комітет України є «державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Комітет підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України» (ст.1,2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»). Фонд державного майна України є ЦОВВ зі спеціальним статусом, що «реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; відповідальний перед Президентом України» (ст.1 Закону України «Про Фонд державного майна України»).

Зважаючи на функціональне призначення зазначених органів, розвантаження Мінекономіки як головного ЦОВВ з забезпечення реалізації економічних функцій держави може бути здійснено шляхом передачі частини його функцій ЦОВВ зі спеціальним статусом, які забезпечують окремі напрями економічної політики: Антимонопольному комітету України – формування та реалізацію державної політики у сфері державних та публічних закупівель; Фонду державного майна України – формування та реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави.

Звернемо увагу, що реалізація економічної політики у сфері господарської діяльності забезпечується також іншими ЦОВВ, які підпорядковані вказаним в межах цього підрозділу міністерствам. Серед них державні служби та агентства. Такі органи мають забезпечувати виконання

окремих функцій у сфері господарської діяльності: «надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність (ч.1 ст.17 Закону України «Про ЦОВВ»).

Ознайомлення з функціональним призначенням підпорядкованих Мінекономіки та Міністерству фінансів органів дозволяє до суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності віднести: Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [489], Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру (в частині здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі) [490]; Державну службу експортного контролю України [491], Державне агентство резерву України [492], що підпорядковані Мінекономіки; Державну податкову службу України та Державну митну службу України [420], Державну аудиторську службу України [493], Державну службу фінансового моніторингу України [494], що підпорядковані Міністерству фінансів України. Здебільшого вказані служби здійснюють державний контроль у сфері господарської діяльності і лише, у випадках передбачених законом, надають адміністративні послуги.

Так, до основних завдань Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів належить: «здійснення відповідно до закону державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства; здійснення контролю за виконанням фітосанітарних заходів; здійснення ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності; здійснення метрологічного нагляду; здійснення в межах компетенції контролю за факторами середовища життєдіяльності людини, що мають шкідливий вплив на здоров'я населення». До завдань Державної служби експортного контролю України – «реалізація державної політики у сфері

державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів, щодо яких можуть застосовуватися процедури державного експортного контролю та надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері державного експортного контролю». Завданнями Державної податкової служби України є, окрім іншого, «здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк. Державна митна служба України – «забезпечує та здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства з питань державної митної справи та в межах повноважень, визначених законом, законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на Держмитслужбу, під час переміщення товарів через митний кордон України та після завершення операцій з митного контролю та митного оформлення. Державна аудиторська служба України визначена як ЦОВВ, який «реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю».

Тож цілком погоджуємося, що «Загалом на сьогодні доволі важко виявити особливості центральних органів виконавчої влади, крім міністерств, та забезпечити їх відповідність критеріям, визначеним Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»» [495, с.67]. Назва іншого ЦОВВ має відображати його основне функціональне призначення. Для служб, відповідно до Закону про ЦОВВ, - це надання адміністративних послуг; тоді як контрольно-наглядові функції – для інспекцій. Тому Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державну аудиторську службу України, Державну податкову службу та Державну митну службу доцільно перейменувати в інспекції.

Виходячи з існуючої системи центральних органів виконавчої влади до органів, функціональним призначенням яких є формування та реалізація державної економічної політики та її напрямів, належать: Мінекономіки; Міністерство фінансів України; Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України; Державне агентство резерву України, підпорядковане Мінекономіки, та державні служби, підпорядковані Мінекономіки та Міністерству фінансів України.

Як було зазначено, ЦОВВ, які здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності, можна класифікувати залежно від функцій держави, які виконуються у сфері господарської діяльності.

Забезпечення формування державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності визначено одним із завдань Мінекономіки. Повноваження уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності наведено у ст. 30 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», у числі яких, зокрема, «підготовка та подання пропозицій щодо формування та забезпечення здійснення державної регуляторної політики». Таким органом є Державна регуляторна служба України, положення про яку затверджено постановою КМ України від 24 грудня 2014 р. № 724 [418]. До основних завдань Служби належать реалізація державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності, координація дій органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності. Зі змісту положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» можна зробити висновок, що більшість функцій цього органу мають бути пов'язані із наданням адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, що взагалі не передбачено зазначеним Положенням. Тому, потрібно у Положенні про її статус закріпити перелік адміністративних послуг, які надає ця Служба, або

змінити організаційно-правову форму такого органу. Враховуючи функціональне призначення цієї Служби та взаємозв'язок з Мінекономіки, пропонуємо Державну регуляторну службу України підпорядкувати Мінекономіки.

Як зазначалося в підрозділі 1.3. цього дослідження, в контексті впровадження електронного урядування та розвитку цифрової економіки на змістовне наповнення державного управління у сфері господарської діяльності впливає державна політика з питань інформаційної безпеки. Органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань інформаційної безпеки є Міністерство культури та інформаційної політики України, повноваження якого визначено у відповідному Положенні [496]. Проведений аналіз повноважень та функцій вказаного органу дає підстави для висновку, що така інформаційна безпека трактується як складова національної безпеки держави, що прямо не зв'язано зі сферою господарської діяльності.

Вважаємо, що забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності має здійснювати той ЦОВВ, що впроваджує у цю сферу інформаційно-комунікаційні-технології. Органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо електронного урядування, у тому числі у сфері господарської діяльності, є Міністерство цифрової трансформації України, утворене внаслідок реорганізації Державного агентства з питань електронного урядування України.

Відповідно до ч.3 Положення про Міністерство цифрової трансформації України [497] його основними завданнями є «формування та реалізація державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у

сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації та інвестицій в ІТ-індустрію; у сфері розвитку ІТ-індустрії». Міністерство цифрової трансформації згідно з п.14 ч.4 Положення бере участь у «формуванні державної політики у сферах захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах і на об'єктах інформаційної діяльності, а також у сферах використання державних інформаційних ресурсів в частині захисту інформації, протидії технічним розвідкам». Формування та реалізація державної політики у сфері захисту інформації, що є основним фактором забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності, належить до компетенції Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, яка, згідно з Положенням про неї [498], є ЦОВВ зі спеціальним статусом. Тому незрозумілим є зазначення цього органу серед підпорядкованих Міністерству цифрової трансформації України органів [499].

Зважаючи на існуючу систему ЦОВВ, функціональним призначенням яких, в тому числі, є забезпечення інформаційної безпеки, на підставі аналізу їх повноважень та призначення ЦОВВ, визначеного Законом про ЦОВВ, вважаємо за доцільне формування та реалізацію політики з питань інформаційної безпеки при впровадженні електронного урядування, розвитку цифрової економіки закріпити за Міністерством цифрової трансформації України.

Виконавча влада на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [466] здійснюється місцевою державною адміністрацією, яка функціонує в межах своїх повноважень та реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Тож, до повноважень місцевих державних адміністрацій належать повноваження, визначені законом безпосередньо для

відповідної адміністрації та делеговані повноваження, що можуть делегуватися відповідними радами місцевого самоврядування, у межах, визначених законами України. КМ України також, відповідно до ч.2 ст.14 вказаного Закону, «в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня».

На відміну від ЦОВВ функціональне призначення місцевих державних адміністрацій визначено в ст.119 Конституції України [25]. Такі органи на відповідній території повинні, окрім іншого, «забезпечити виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, КМ України, інших органів виконавчої влади; державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку; взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень» (ст.119 Конституції України [25]).

Місцеві державні адміністрації поєднують загальні та галузеві повноваження. Законом «Про місцеві державні адміністрації» визначено коло питань, стосовно яких такі адміністрації здійснюють державний контроль. Об'єктом такого контролю у сфері господарської діяльності в межах певної територіальної одиниці є: 1) збереження і раціональне використання державного майна; 2) стан фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; 3) додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; санітарних і ветеринарних правил, правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; законодавства з реклами, про державну таємницю та інформацію; дотримання договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків; виконання інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної

оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій та ін.

Для визначення галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері господарської діяльності виходитимемо з функцій держави, які реалізуються у процесі державного управління у цій сфері. Тож, інтерес становлять повноваження в галузях: 1) соціально-економічного розвитку; 2) бюджету та фінансів; 3) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 4) торговельного обслуговування; 5) зовнішньоекономічних відносин.

Аналіз положень ст. 19 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка визначає повноваження у галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики, дає підстави для висновку, що місцева державна адміністрація здійснює державне управління у сфері господарської діяльності як на макро-, так і на мікрорівні. Зокрема, здійснює на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у державній власності та передані до сфери її управління, сприяє створенню на цих об'єктах систем управління якістю, систем екологічного управління, інших систем управління відповідно до національних або міжнародних стандартів, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад (мікрорівень); забезпечує реалізацію державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, надає допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проєктів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів; бере участь у здійсненні державної регуляторної

політики; здійснює у встановленому порядку державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (макрорівень).

Місцева державна адміністрація в цілому є органом загальної компетенції. Визначені Законом її окремі галузеві повноваження покладаються на відповідні структурні підрозділи, які підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим ЦОВВ. Зокрема, такими підрозділами можуть бути: економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій; туризму та курортів; з питань надання адміністративних послуг або з питань організації діяльності центру надання адміністративних послуг (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій) [500].

Застосування галузевого принципу визначення компетенції органів виконавчої влади на місцевому рівні не узгоджується з функціональним принципом побудови системи ЦОВВ, не сприяє оптимізації управлінської вертикалі. В той же час функціонування органів виконавчої влади на місцевому рівні безпосередньо пов'язане з децентралізацією, яка передбачає визначення засад взаємовідносин між ЦОВВ і органами виконавчої влади на місцях.

Відповідно до Закону про ЦОВВ такі органи можуть утворювати територіальні органи, які можуть бути юридичними особами публічного права та структурними підрозділами апарату ЦОВВ. Територіальні органи ЦОВВ можуть бути створені у випадках, коли їх створення передбачено положенням про ЦОВВ, затвердженим КМ України. Вони не є елементом структури місцевої державної адміністрації. Такі органи входять до системи відповідного ЦОВВ, реалізуючи на певній адміністративно-територіальній одиниці його повноваження. Утім, їх діяльність координує голова місцевої державної адміністрації. За змістом Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого ЦОВВ [501] повноваження таких органів частково дублюються із повноваженнями місцевих державних адміністрацій. Зокрема, територіальні органи надають адміністративні послуги; здійснюють

державний нагляд (контроль); управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством.

Лялюк О. Ю. робить слушний висновок, що система повноважень, які можуть здійснювати територіальні органи ЦОВВ, порядок їх підзвітності та підконтрольності свідчать про несамостійний характер таких органів, що перетворює їх у структурні органи ЦОВВ, які здійснюють координацію їх роботи. Такі органи не наділені функціонально-компетенційною відокремленістю від ЦОВВ [502, с.32]. Тому виникає питання про доцільність їх створення при наявності місцевої адміністрації. З метою уникнення дублювання повноважень для виконання таких функцій у межах певної адміністративно-територіальної одиниці достатньо структурного підрозділу місцевої державної адміністрації. Враховуючи особливе функціональне призначення ЦОВВ зі спеціальним статусом та врегулювання їх правового статусу окремими законами, можливість створення територіальних органів може залишитися лише для таких ЦОВВ.

На вирішення питань організації місцевих органів виконавчої влади спрямована Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [503], реалізація якої сприятиме забезпеченню розподілу повноважень, в тому числі, між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ; «формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць». Місцеві державні адміністрації мають стати контрольно-наглядовими органами з функцією координації діяльності територіальних органів ЦОВВ на відповідній території. При цьому доцільно визначити на законодавчому рівні критерії, за яких територіальні органи ЦОВВ створюються як юридичні особи публічного права та відмежувати їх правовий статус таких територіальних органів від структурних підрозділів апарату ЦОВВ.

3.3. Інші суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності

Останнім часом в адміністративно-правовій науці основна увага зосереджена на доцільності застосування для позначення певних явищ правової дійсності нових термінів, визначенні сутності таких понять, як «публічне управління», «суб'єкти публічної адміністрації». В той же час чинне законодавство України передбачає терміни, які не визначені однозначно в законодавстві, та стосовно яких не сформовано загальновизнаного поняття в науці. Зокрема таким є «суб'єкт владних повноважень», запроваджений КАС України [357]. До таких суб'єктів, як вже зазначалося, законодавець відносить «орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» (п.7 ст.4 Кодексу). Зважаючи на наукову дискусію стосовно владних повноважень у сфері господарської діяльності, визначення таких суб'єктів у зазначеній сфері є нагальним та актуальним. При цьому, питання стосовно органів державної влади, що належать до таких суб'єктів, може бути з'ясоване, виходячи з чинного законодавства, що було зроблено в попередньому підрозділі цього дослідження; тоді як встановлення кола суб'єктів делегованих повноважень, особливо в сфері господарської діяльності, потребує окремої уваги. Актуальність теми дослідження підтверджується неоднозначністю у визначеннях делегованих повноважень та кола суб'єктів таких повноважень, а також малодослідженістю повноважень відповідних суб'єктів у сфері господарської діяльності.

Саме поняття «делеговані повноваження» не отримало однозначної дефініції у науковій літературі. Як такі повноваження пропонується розуміти адміністративно-правовий інститут, зміст якого становить процес (правовідносини) передачі публічно-адміністративних повноважень суб'єкта

делегування іншому учаснику (органу публічної адміністрації, фізичній особі або юридичним особам приватного/публічного права) на визначений строк з обов'язковим забезпеченням ресурсами (фінансами та/або майном), відповідними контрольно-наглядовими обмеженнями та відповідальністю, що здійснюється у формі договору чи акта [504, с.128]; процес передачі «власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єкту, який базується на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових та/або матеріальних ресурсів і оформлюється шляхом укладення адміністративного договору або відповідним законодавчим актом» [505, с.17]; «двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого є джерелом компетенції другого органу» [506].

Узагальнивши наведені положення, під делегуванням повноважень вважаємо за доцільне розуміти правовідносини, в яких уповноважений нормативно-правовими актами орган державної влади на підставі договору або нормативно-правового акту передає частину своїх повноважень іншому суб'єкту, який має належну правосуб'єктність на одержання та реалізацію таких повноважень, залишаючи за собою відповідні контрольно-наглядові повноваження.

Чинне законодавство не визначає кола суб'єктів, яким може бути делеговано владні повноваження, не передбачає вимог до таких суб'єктів. Джафарова М.В., визначаючи термін «суб'єкт владних повноважень», делегування повноважень розглядає лише відносно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [507, с.33]. Біла В.Р., з'ясовуючи зміст поняття «публічне адміністрування», наголошує, що «необхідність забезпечення транспарентності прийняття важливих для суспільства рішень і формування органів влади, незалежності діяльності окремих інституцій

зумовили появу нових самоврядних інституцій, уповноважених на здійснення публічно-владних управлінських функцій» [208] та відносить до таких, зокрема, органи професійного самоврядування у сферах надання публічних послуг, наприклад Аудиторську палату України. Вчена підтримує позицію, що представники самоврядних професій (арбітражні керуючі, адвокати, приватні нотаріуси тощо) не є суб'єктами делегованих повноважень. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. навпаки вважають, що «можна назвати таких суб'єктів делегованих повноважень: громадські об'єднання – громадська організація, громадська спілка; представники самоврядних професій – арбітражні керуючі, адвокати, приватні нотаріуси, митні брокери, третейські суди (судді)» [344]. Яковлев І.П., визначаючи суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, до суб'єктів, що реалізують делеговані повноваження, відносить: підприємства, установи, організації (як державні (наприклад: Інформаційно-довідковий департамент ДФС), так і недержавні (наприклад, Торгово-промислова палата України)) та окремих фізичних осіб, які реалізують делеговані повноваження, залишаючись в інших аспектах свого правового буття поза сферою урядування [508, с.78]. Тож питання визначення кола суб'єктів делегованих повноважень також не знайшло однозначного вирішення серед науковців. Виходячи з розуміння делегованих повноважень, наведеного вище, суб'єктом таких повноважень є суб'єкт, з яким укладено договір або відносно якого видано нормативно-правовий акт, в якому визначені належні органу державної влади повноваження, що передаються для реалізації такому суб'єкту. Використовуючи функціональний підхід та системний аналіз, спробуємо визначити суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності.

Насамперед звернемо увагу, що згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» [509] до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження та делеговані повноваження. При цьому законодавство України передбачає

взаємне делегування повноважень, оскільки відповідно до вказаного Закону «делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування згідно із законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» (ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування»). У науковій літературі делегування повноважень органам місцевого самоврядування пропонується розуміти як форму встановлення компетенції органів місцевого самоврядування шляхом передачі їм повноважень від інших органів публічної влади на постійній чи тимчасовій основі [510, с.5].

Враховуючи те, що місцеве самоврядування уповноважене вирішувати питання місцевого значення, повноваження його органів зі здійснення державного управління у сфері господарської діяльності насамперед є делегованими. На підставі аналізу ст.27-40 Закону України «Про місцеве самоврядування» [509] до таких можна віднести: участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території (крім тимчасово окупованих територій), які перебувають у державній власності; встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій

сфери обслуговування незалежно від форм власності; здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, за дотриманням цін і тарифів, за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами та ін.

Місцеві державні адміністрації, як зазначалося в попередньому підрозділі, також можуть мати делеговані повноваження.

Отже, суб'єктами делегованих повноважень виступають місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, адміністративно-правовим аспектам взаємодії яких присвячено окреме дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук [511, с.187-188], де автор пропонує відповідну взаємодію розуміти як «законодавчо визначену, цілеспрямовану, структуровану, узгоджену діяльність (процес) самостійних органів місцевої публічної влади шляхом здійснення дієвого, найбільш ефективного управління з метою досягнення очікуваного результату розвитку на місцевому та регіональних рівнях».

Зазначимо, що процес передачі частини функцій та повноважень ЦОВВ органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру є децентралізацією влади, якій останнім часом приділяється досить багато уваги. Децентралізацію як шлях адміністративної реформи можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування [512]. У конституційному вимірі децентралізація публічної влади втілюється у реалізації принципу народного суверенітету: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); конституційного правопорядку, відповідно до якого «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19); конституційного визначення та розподілу повноважень щодо парламенту, Президента, Уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (розділи IV, V, VI, XI Конституції України); засад територіального, адміністративно-територіального устрою України (розділи IX, X) [513]. Фактично «децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більшою мірою децентралізована державна влада, тим більшою є частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління; гнучкішою – управлінська система; розвинутішими – демократичні інститути, міцнішою – сама демократія» [512].

Президент України Зеленський В. О. неодноразово наголошував на необхідності невідкладного завершення процесу децентралізації, зокрема потребі у внесенні змін до Конституції України, що сприятиме передачі реальної влади, фінансів та ресурсів на місця. На перший погляд, передача владних повноважень щодо здійснення державного управління у сфері господарської діяльності від органів державної влади органам місцевого самоврядування матиме лише позитивний результат. При цьому більше шансів і для реалізації наведених у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» принципів відповідної політики, що дасть змогу врахувати специфіку певної місцевості. Утім, говорячи про виконання органами місцевого самоврядування функцій органів державної влади з державного управління у сфері господарської діяльності, варто враховувати таке.

Найважливішою формою державного регулювання господарської діяльності є нормотворча діяльність держави, видання правових норм з регулювання господарських відносин по горизонталі і вертикалі, визначення загальних правил здійснення та організації господарської діяльності [514, с.22]. Неоднаковість нормативно-правового забезпечення здійснення господарської

діяльності в різних регіонах України навряд чи сприятиме ефективності державного управління у відповідній сфері. Проте встановлення спеціальних режимів з ініціативи органів місцевого самоуправління для окремих територій з метою врахування історичного, економічного, культурного розвитку, природно-ресурсного потенціалу цих адміністративно-територіальних одиниць на загальнодержавному рівні та відповідність дій органів місцевого самоуправління такому нормативно-правовому забезпеченню мали би сприяти розвитку господарювання у певних регіонах. По-друге, делегування повноважень із застосування засобів державного регулювання господарської діяльності органам місцевого самоврядування в межах певного регіону може спричинити хаос в легітимації господарювання в цілому та окремих видів господарської діяльності. Застосування органами місцевого самоврядування деяких законодавчо визначених засобів державного регулювання господарської діяльності має здійснюватися виключно під контролем органів державної влади. При цьому варто враховувати, що не всі визначені засоби можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування (квотування експортно-імпортних операцій, наприклад). Отже, вирішуючи питання щодо децентралізації влади в частині державного управління у сфері господарської діяльності, необхідно враховувати важливість відповідної сфери для розвитку економіки зокрема та держави в цілому. Визначаючи можливість і межі повноважень, які можна передати місцевому самоврядуванню, доцільно звернути увагу також і на масштаби діяльності суб'єкта господарювання (територію його господарських відносин), сферу господарювання та її вплив на соціальну та національну безпеку країни [515, с.109-110]. Урегульовуючи питання щодо делегування повноважень місцевому самоврядуванню, варто взяти до уваги наведене в Європейській хартії місцевого самоврядування [516] положення: «Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов», що свідчить про певну самостійність органів

місцевого самоврядування у визначенні порядку реалізації таких повноважень. Вирішуючи питання делегування повноважень, слід дотримуватися також положень конкурентного законодавства, зокрема, ст. 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [517]: «Органам влади та органам місцевого самоврядування забороняється делегування окремих владних повноважень об'єднанням, підприємствам та іншим суб'єктам господарювання, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції».

Зауважимо, що дослідники мають різні погляди на застосування делегування. Частина науковців сприймає як позитивне явище, що матиме наслідком деконцентрацію влади на центральному рівні, розвантаження ЦОВВ від місцевих справ і зближення держави з громадянським суспільством. Інші, «вказуючи на загальну для більшості країн сучасного світу тенденцію скорочення власне комунальних справ і розширення державних повноважень (обов'язкових і доручених справ), говорять про включення місцевого самоврядування в єдину вертикаль державного управління, що відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів влади в державний механізм [518, с.197]. Сучасна політика децентралізації, яка реалізується в Україні, свідчить про впровадження позиції першої групи науковців.

Напевно, найбільш дискусійним питанням є визначення суб'єктів делегованих повноважень, представлених іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій. При цьому насамперед маються на увазі непідприємницькі структури, які в свою чергу «характеризуються значною розгалуженістю, що в сукупності із низьким рівнем законодавчої техніки законів, що врегульовують їх правове становище, створює серйозні труднощі при здійсненні їх видової характеристики» [519, с.249]. Аналіз чинного законодавства України, теоретичних досліджень науковців щодо правової природи непідприємницьких структур дозволяє окремі з них

віднести до суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності.

Зокрема, відповідно до ч.1 ст.47 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» «регулювання фондового ринку здійснює держава та саморегулювні організації». Дефініція поняття таких організацій закріплена в ч.2 ст.2 вказаного Закону як «неприбуткового об'єднання учасників фондового ринку, що провадять професійну діяльність на фондовому ринку з торгівлі цінними паперами, управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність, крім депозитаріїв, утворене відповідно до критеріїв та вимог, установлених НКЦПФР». Виходячи зі змісту ст.49 зазначеного Закону, НКЦПФР може делегувати таким саморегулювним організаціям повноваження з регулювання фондового ринку. Зокрема, «з метою створення ефективної системи регулювання та контролю на ринку цінних паперів за ініціативою НКЦПФР були утворені саморегулювні організації ринку цінних паперів, які об'єднують професійних учасників ринку цінних паперів за видами діяльності, а саме: реєстраторів, торговців, зберігачів та депозитаріїв, а також інвестиційних керуючих» [520]. Тож такі організації є об'єднаннями професійних учасників фондового ринку, які відповідають встановленим Законом вимогам та отримали свідоцтво про надання статусу саморегулювної організації в НКЦПФР. В той же час, організація торгівлі на фондовому ринку є повноваженнями фондової біржі згідно з Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» [521, с.268], яка відповідно до п.17 ст.1 та ст.24 вказаного Закону, «забезпечує проведення регулярних торгів цінними паперами та іншими фінансовими інструментами за встановленими правилами, організовує централізоване укладання і виконання договорів щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів, забезпечує контроль за їх виконанням із застосуванням відповідних заходів впливу». Таким чином, фондова біржа на основі Закону наділена функціями організації, регулювання, координації та частково контролю діяльності на фондовому ринку. Тож, Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок»

передбачає інших (ніж орган державної влади) суб'єктів, що виконують управлінські функції. Утім їх правова основа та природа є різною. У випадку повноважень біржі, мова йде про визначену законом її компетенцію у сфері господарської діяльності як особливого суб'єкта господарювання; в іншому – про делегування державних функцій. Тож до суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності належатимуть відповідні саморегулівні організації, тоді як фондову біржу варто віднести до суб'єктів, що здійснюють управлінські функції у сфері господарської діяльності на підставі законодавства, оскільки ніякої передачі повноважень фондовій біржі не відбувається.

Саморегулівні організації як суб'єкти делегованих повноважень передбачені також для ринків фінансових послуг. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» визначає саморегулівну організацію як «неприбуткове об'єднання фінансових установ, створене з метою захисту інтересів своїх членів та інших учасників ринків фінансових послуг та якому делегуються відповідними державними органами, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг, повноваження щодо розроблення і впровадження правил поведінки на ринках фінансових послуг та/або сертифікації фахівців ринку фінансових послуг». Тож принаймні функція регулювання може бути делегована такій організації, що важливо пам'ятати в процесі реформування системи державного управління щодо ринків фінансових послуг.

Аналіз зарубіжної адміністративно-правової літератури дозволив Ващенко Ю.В. зробити висновок, що найбільш поширеним саморегулюванням визначається відносно економічної діяльності. «Саморегулюванням вважається вирішення проблеми публічного інтересу шляхом моніторингу та/або забезпечення дотримання встановлених стандартів, що здійснюється приватними органами по відношенню до своїх членів або пов'язаних осіб, які добровільно погодилися на таке регулювання» [16, с.10]. Вказане розуміння «саморегулювання» є характерним для саморегулівних організацій

представників певних професій та не цілком відповідає концепції саморегулювних організацій в сфері господарської діяльності, відображеній в законодавстві України.

В проекті Закону про саморегулювання господарської та професійної діяльності [522] таке саморегулювання визначається як «самостійне регулювання господарської або професійної діяльності, що здійснюється суб'єктами такої діяльності через саморегулювні організації відповідно до затверджених саморегулювною організацією статуту і правил та/або шляхом виконання саморегулювною організацією покладених на неї/делегованих їй відповідно до закону повноважень». Гончаренко О.М. робить висновок, що розуміння саморегулювання господарської діяльності як діяльності саморегулювних організацій є розумінням у вузькому сенсі та визначає його як «діяльність саморегулювних організацій з упорядкування відносин на підставі як делегованих державою повноважень, так і добровільно узятих на себе. Саморегулювні організації є інституційною формою саморегулювання господарської діяльності» [523, с.58-59].

З метою виявлення саморегулювання у сфері господарської діяльності варто керуватися його основними ознаками: має підзаконний характер, тобто здійснюється на основі державного регулювання, яке вказує загальні параметри взаємовідносин; має власний вольовий «зміст» і самостійну регулюючу функцію, що підкреслює автономність відносно держави; пов'язане із взаємним погодженням певних моментів суспільних відносин, що упорядковується безпосередньо учасниками (акти саморегулювання приймаються тими ж суб'єктами, відносно яких вони діють); розраховане, насамперед на осіб, які створили для себе певні правила поведінки [524, с.39].

Зважаючи на те, що регуляторна функція держави передбачає визначення засад правового регулювання господарських відносин, саморегулювання господарської діяльності має тлумачитися як продовження, доповнення до державного регулювання у сфері господарської діяльності,

яке здійснюється, у процесі виконання делегованих функцій державного управління стосовно господарської діяльності та в межах повноважень, визначених для організації, яка здійснює таке регулювання (саморегульованої організації).

Делегування функцій з державного управління у сфері господарської діяльності саморегульованим організаціям зумовлює встановлення вимог до таких організацій. Утім порівняння відповідних положень Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» та Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» дає підстави для висновку про відсутність їх уніфікації. Так, згідно ч.2 ст. 16 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» «Об'єднання фінансових установ набуває статусу саморегульованої організації після внесення запису про неї до відповідного реєстру, який ведеться державними органами з питань регулювання діяльності фінансових установ та ринків фінансових послуг у межах їх компетенції», тоді як відповідно до ч.2 ст.48 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» об'єднання професійних учасників фондового ринку набуває статусу саморегульованої організації за певним видом професійної діяльності на фондовому ринку з дня надання йому статусу такої організації НКЦПФР у порядку, визначеному НКЦПФР.

Фрагментарність дослідження сутності такого явища в юридичній науці та відсутність законодавчого визначення правового статусу саморегульованих організацій в цілому не сприяють однозначності його розуміння. Утім розвиток та впровадження саморегулювання в сферу господарської діяльності під контролем ЦОВВ, в тому числі служб, агентств, інспекцій, комісій сприяє розвантаженню останніх від невласливих для них функцій та дерегуляції сфери господарської діяльності.

Дискутивним є питання про віднесення до суб'єктів делегованих повноважень в цілому громадських об'єднань - добровільних об'єднань фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та

захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (ст.1 Закону України «Про громадські об'єднання» [525]).

Об'єднання фізичних та юридичних осіб зазначено у переліку суб'єктів регуляторної діяльності у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Передбачені у ст. 6 цього Закону права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань у здійсненні відповідної політики дають підстави для виокремлення таких правових форм можливої участі цих суб'єктів у регуляторній діяльності: 1) ініціювання та безпосередня участь у підготовці проєкту регуляторного акта; 2) публічне обговорення проєктів регуляторних актів; 3) участь у дорадчо-консультативних органах при державних органах виконавчої влади; 4) звернення до громадських приймальень з питань підтримки розвитку підприємництва [526]. Отже, владних повноважень ці суб'єкти не мають. Крім того, згідно з ч. 4 ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання» громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом. У зазначеному Законі переліку таких випадків не встановлено, тому важко погодитися з позицією Мельника Р. С., Бевзенка В. М. про віднесення до числа суб'єктів делегованих повноважень в цілому громадських об'єднань – громадських організацій, громадських спілок [344, с.171]. Гіпотетично до суб'єктів делегованих повноважень можуть належати ті громадські об'єднання, на які не поширюється зазначений Закон (політичні партії; релігійні організації; непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання; саморегулівні організації, організації, які здійснюють професійне самоврядування) та/або правовий статус яких регламентовано в окремому законодавчому акті. Зокрема, питання саморегулівних організацій розглядалося в межах цього підрозділу.

До суб'єктів делегованих повноважень в окремих дослідженнях віднесено торгово-промислові палати. За змістом Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» [527] торгово-промислова палата є «недержавною неприбутковою самоврядною організацією, що об'єднує юридичних осіб, які створені і діють відповідно до законодавства України, та громадян України, зареєстрованих як підприємці, та їх об'єднання» (ч. 1 ст. 1 цього Закону). Такі організації згідно зі ст.3 вказаного Закону створюються з метою «сприяння розвитку народного господарства та національної економіки, її інтеграції у світову господарську систему, формуванню сучасних промислової, фінансової і торговельної інфраструктур, створенню сприятливих умов для підприємницької діяльності, всебічному розвитку усіх видів підприємництва, не заборонених законодавством України, науково-технічних і торговельних зв'язків між українськими підприємцями та підприємцями зарубіжних країн». Тобто, іншими словами, сприяння розвитку сфери господарської діяльності. Аналіз завдань і прав зазначених органів дає підстави для висновку, що їх виконання стосовно державного управління у сфері господарської діяльності має рекомендаційний, консультативно-дорадчий характер. Тому не є реалізацією владних повноважень. Водночас у переліку функцій торгово-промислових палат можна виокремити ті, що є функціями управління у сфері господарської діяльності. Йдеться відповідно про організацію взаємодії між суб'єктами підприємницької діяльності, координацію їх взаємовідносин з державою в особі її органів та засвідчення і видачу певних документів (сертифікатів про походження товарів, сертифікатів визначення продукції власного виробництва підприємств з іноземними інвестиціями, засвідчення формажорних обставин). Так, сертифікат про походження товарів та акт експертизи товару із визначенням коду товару згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності належать до пакета документів, необхідних для одержання суб'єктом підприємницької діяльності ліцензії на експорт або, відповідно, імпорт товарів. Статус цих

документів дорівнює статусу документів, які виходять від органів державної влади. Зважаючи на те, що такі документи підтверджують для суб'єкта звернення певний юридичний факт або статус, вважаємо обґрунтованим доповнити ч.3 ст.3 Закону України «Про адміністративні послуги» положенням про надання торгово-промисловими палатами таких сертифікатів, що прирівняє відповідні дії до адміністративних послуг. Визначення суб'єкта надання адміністративних послуг у зв'язку з такими змінами потребуватиме також доповнення в частині віднесення до них торгово-промислових палат. Отже, торгово-промислові палати наділені відповідно до однойменного закону управлінськими функціями у сфері господарської діяльності та можуть бути віднесені до суб'єктів надання адміністративних послуг. Таким чином, вказані організації відносяться до суб'єктів владних повноважень в частині уповноваження їх законодавством на надання адміністративних послуг. Тому, визначаючи суб'єктів делегованих повноважень, в тому числі в сфері господарської діяльності, варто відрізнити їх від суб'єктів, уповноважених на надання адміністративних послуг.

Згідно з п.1, 3 ч.1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [335] суб'єктом надання таких послуг є «органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону здійснювати владні повноваження, спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків суб'єкта звернення». Отже, до таких суб'єктів належать особи, які перебувають у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації та нотаріуси (п.5 ч.1 ст.1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [528]).

Нотаріуси, здійснюючи державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень згідно з відповідними законами України

фактично надають суб'єктам звернення адміністративні послуги, тобто беруть участь в реалізації адміністративно-правової норми і, таким чином, виконанні функції регулювання. Відповідні функції мають і інші державні реєстратори – особи, які перебувають у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, окрім нотаріусів. Тож їх діяльність базується на уповноваженні відповідно до законодавства надавати адміністративні послуги. Тому дискусійним є віднесення такої категорії осіб до суб'єктів делегованих повноважень.

Звернемо увагу на те, що для забезпечення доступності адміністративних послуг створюються центри їх надання, в яких такі послуги надаються, згідно з ч.1 ст.12 Закону України «Про адміністративні послуги» [335], через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Функціями адміністратора, окрім іншого, є: «організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернення; здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень; надання адміністративних послуг та у випадках, передбачених законом; складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень» (ч.4 ст.13 Закону України «Про адміністративні послуги»). Таким чином, адміністратори центрів надання адміністративних послуг мають бути віднесені до суб'єктів владних повноважень як особи, уповноважені на виконання владних управлінських функцій при наданні адміністративних послуг.

Термін «адміністратор» у сфері господарської діяльності використовується також для позначення державного підприємства «Прозорро. Продажі» [529], характеристика правового статусу якого здійснювалася в межах наукового дослідження[530]. Потіп М.М. вважає, що вказане підприємство реалізує такі делеговані владні повноваження «як контроль центральної бази даних; стягнення плати в бюджет держави за

тестування електронних майданчиків, де проводяться електронні аукціони з продажу об'єктів приватизації, та укладення договорів з операторами[530, с.7]. Враховуючи, що забезпечення функціонування веб-порталу та інформаційного ресурсу з питань публічних закупівель та їх наповнення є одним з завдань Мінекономіки відповідно до Положення про цей орган (п.105 ч.4), а державне підприємство «Прозорро. Продажі» створено з метою консультативної та підприємницької діяльності, спрямованої на забезпечення функціонування, обслуговування та розвиток електронної торгової системи, та отримання прибутку від здійснення підприємницької діяльності» (п.3.1. Статуту Державного підприємства «Прозорро. Продажі» [531]) Мінекономіки фактично шляхом заснування такого підприємства реалізовує організаційну функцію, що не супроводжується делегуванням повноважень. Делеговані повноваження, спрямовані на реалізацію владних управлінських функцій відносно певного кола суспільних відносин, не повинні мати на меті отримання прибутку. Тому розглядаючи серед суб'єктів делегованих повноважень державні підприємства, треба мати на увазі насамперед некомерційні державні підприємства.

Зауважимо, що 10 квітня 2014 року відповідно до Прикінцевих положень прийнятого в новій редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» [532] (втратив чинність) частину 2 статті 77 ГК України було доповнено абзацом, який встановлює певні вимоги для казенних комерційних підприємств. При цьому назва «казенне комерційне підприємство» не вживається більше в жодній статті ГК України. Таке доповнення до кодифікованого закону встановило ще один різновид державного підприємства – казенне комерційне підприємство, не визначивши при цьому його правової природи та не встановивши особливостей діяльності такого суб'єкта господарювання. Проаналізувавши чинні норми ГК України, зокрема, закріплені в Главі 8 «Державні та комунальні унітарні підприємства», вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.

Виходячи зі змісту ч.8 ст.73 ГК України, казенне підприємство – один з різновидів державних унітарних підприємств, який не є комерційним, оскільки інший різновид державного унітарного підприємства – державне комерційне підприємство. В жодній нормі законодавства не передбачено поділ казенних підприємств на комерційні та некомерційні. Ст. 76 ГК України в частині першій визначає характерні риси галузей економіки, в яких створюються казенні підприємства, серед них: «переважаючим (понад п'ятдесят відсотків) є виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, як правило, не може бути рентабельним», і, таким чином, спрямованим на отримання прибутку, що характерне для комерційних підприємств. Крім того, частина третя статті 76 ГК України імперативно визначає, що «Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління», яким відповідно до статті 137 цього ж Кодексу визнається речове право суб'єкта господарювання, «який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом)». Таким чином, виходячи з вищезазначених норм ГК України, казенне підприємство не може бути комерційним. Його діяльність не може бути спрямована на отримання прибутку. Діяльність таких підприємств є одним з проявів некомерційного господарювання, тобто самостійної систематичної господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямованої на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Такі результати повинні бути і у реалізації делегованих владних повноважень у сфері господарської діяльності. Згідно з Основними засадами впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки [110] «у державній власності мають залишитися лише ті суб'єкти господарювання, які виконують функції,

безпосередньо покладені на державу, якщо такі функції не можуть у повній мірі виконуватись суб'єктами господарювання недержавного сектору». Тож управління об'єктами державної власності у сфері господарської діяльності має забезпечувати виконання функцій держави, що передбачає реалізацію владних управлінських повноважень.

Суб'єктами, що здійснюють безпосередньо управління об'єктами державної власності у сфері господарської діяльності є керівники державних підприємств та наглядові ради (у разі їх створення). Окрім них, для здійснення управління об'єктами державної власності та забезпечення інтересів держави як власника призначаються представники держави, яким видаються довіреності на представництво інтересів держави у загальних зборах господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави в яких належать уповноваженим органам управління. Виконувані такими особами функції з управління об'єктами державної власності базуються на інтересах держави як власника майна та реалізуються як організаційно-господарські повноваження. Процедури обрання та призначення керівника підприємства, членів наглядових рад, представників держави відбуваються в межах адміністративно-правових відносин, в яких реалізуються владні повноваження певного уповноваженого органу управління. Зокрема, представники держави призначаються рішенням відповідного суб'єкта управління, який також надає завдання на голосування, про що видається окремий наказ або розпорядження КМ України [533]. З призначенням таких осіб владні повноваження уповноважених органів управління трансформуються на організаційно-господарські повноваження стосовно господарської діяльності підприємства. Утім особливості здійснення управлінських функцій керівником суб'єкта господарювання державного сектора економіки (наприклад, обов'язковість затвердження уповноваженим органом управління фінансових та інвестиційних планів; здійснення з його сторони контролю за ефективним використанням та збереженням об'єктів державної власності) свідчать про присутність владних

елементів при здійсненні управління таким підприємством. Говорячи про компетенцію керівників державних підприємств, варто наголосити, що вони не лише виконують загальні і спеціальні управлінські функції на таких підприємствах, але й у передбачених законом випадках здійснюють управлінські функції стосовно управління майном державної власності, притаманні лише для державних підприємств [230, с.238], що є характерним для суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Підставою для виконання таких функцій керівником є контракт, укладений, у разі відсутності наглядової ради, з уповноваженим органом управління. Зважаючи на те, що відносини між керівником суб'єкта господарювання державного сектору економіки та уповноваженим органом управління базуються на владних повноваженнях останнього, і таким чином є адміністративно-правовими, вважаємо, що на практиці склалося помилкове сприйняття таких контрактів як трудових. Причиною цього, зокрема, є постанова КМ України від 19 березня 1993 р. «Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, що є у державній власності» [534]. Утім, у постанові КМ України від 02 серпня 1995 р. № 597 [106], якою затверджено Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності, вже не застосовується словосполучення «трудоий договір», хоча і в самій Типовій формі (п. 2) передбачено, що «на підставі контракту виникають трудові відносини між керівником підприємства та органом управління майном цього підприємства». Викладена у новій редакції згідно із Законом України від 02 червня 2016 р. [535] ст. 14 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» також не містить словосполучення «трудоий договір». Наведені зміни у нормативно-правових актах зумовлені правовою природою відносин, що виникають між керівником та уповноваженим органом управління. Тому, вважаємо, що контракт, який укладається, має комплексний характер і поєднує елементи трудового та адміністративного договору.

В науковому дослідженні, присвяченому теоретичним засадам та застосуванню адміністративного договору [536] зроблено висновок, що ознаками, на яких ґрунтується визначення адміністративного договору, є адміністративна правосуб'єктність та предмет. Такими договорами запропоновано визначати «договори, які укладаються між суб'єктами з владними повноваженнями, предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними» [536, с.9-20]. Більш широке трактування адміністративного договору дають Ніжник Н. та Муза О. [537, с.127], як «правової форми реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами владно-управлінських функцій, що проявляється у волевиявленні двох або більше сторін (суб'єктів адміністративного права, які володіють адміністративною правосуб'єктністю, одна з яких обов'язково наділена владними повноваженнями) [...]».

Предметом договору, який укладається з керівником державного сектора економіки, є управління об'єктом державної власності, ефективне використання і збереження закріпленого за підприємством державного майна, що є функцією держави; одним із суб'єктів є уповноважений на управління об'єктами державної власності суб'єкт; метою є досягнення показників, визначених уповноваженим органом управління. Отже такі договори містять ознаки адміністративних договорів.

Зважаючи на те, що предметом договору за змістом є владні повноваження уповноваженого суб'єкта управління, такий договір опосередковує делегування владних повноважень керівнику державного сектора економіки.

Тому керівники суб'єктів господарювання державного сектору економіки (на яких не створені наглядові ради) та представники держави

можуть бути віднесені до суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності.

Мельник Р.С., Бевзенко В.М. до суб'єктів делегованих повноважень, які характерні насамперед для сфери господарської діяльності, відносять арбітражних керуючих [344, с.171], які після призначення судом у певній справі про банкрутство мають ряд обов'язків відносно боржника. Така особа, зокрема, зобов'язана буде виконувати визначені Кодексом України з процедур банкрутства [538] управлінські функції: 1) розпорядника майна, які передбачають, насамперед, виконання функції планування (розробити за участю боржника план санації), організації (організувати проведення засідань зборів та комітету кредиторів, провести інвентаризацію майна боржника та ін.(ч.3 ст.44 Кодексу)); 2) керуючого санацією – функції організації (прийняти в господарське відання майно боржника) та обліку (забезпечити ведення боржником бухгалтерського обліку і статистичного звіту та фінансової звітності (ч.6 ст.50 Кодексу); 3) ліквідатора такого підприємства – функції з управління майном банкрута (ст.61 Кодексу). Такі функції мають господарський характер та опосередковуються організаційно-господарськими відносинами. Тож арбітражний керуючий є суб'єктом, який наділений управлінськими функціями у сфері господарської діяльності, які не мають владного характеру.

Таким чином, до суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності варто віднести громадські об'єднання за умови визначення таких повноважень у законодавстві; місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, саморегулювні організації у сфері господарської діяльності; керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки; представників держави. Такі суб'єкти можуть бути класифіковані залежно від підстави виникнення делегованих повноважень: на підставі нормативного акту уповноваженого суб'єкту – місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, саморегулювні організації, представники держави; на підставі договору –

керівники суб'єктів господарювання державного сектору економіки. До суб'єктів владних повноважень в частині надання адміністративних послуг відповідно до чинного законодавства варто віднести державного реєстратора, нотаріуса, адміністратора центру надання адміністративних послуг.

Отже, інші суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності представлені двома групами: суб'єкти делегованих повноважень та суб'єкти, уповноважені на надання адміністративних послуг у сфері господарської діяльності. Потрібно відмежовувати від таких суб'єктів фізичних та юридичних осіб, управлінські функції яких передбачені законами України, утім не мають владного характеру (торгово-промислові палати, фондові біржі, арбітражний керуючий). Зазначений перелік інших суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності не претендує на вичерпність, оскільки питання делегованих повноважень у сфері господарської діяльності потребує подальших досліджень [539].

Висновки до розділу 3

Проведене в межах цього розділу дослідження дає підстави для таких висновків.

Дослідження питання суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності полягає у з'ясуванні суб'єктів владних повноважень, тобто визначенні суб'єктів, які мають владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень та надання адміністративних послуг у сфері господарської діяльності.

Суб'єктами державного управління у сфері господарської діяльності є насамперед органи виконавчої влади, система яких включає: вищий орган виконавчої влади – КМ України; ЦОВВ – міністерства та інші ЦОВВ; місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні адміністрації. Реформування системи ЦОВВ супроводжувалося змінами їх організаційно-правової форми: міністерства, державні комітети (державні служби), ЦОВВ зі спеціальним

статусом → міністерства та інші ЦОВВ (служби, агентства, інспекції) → міністерства та інші ЦОВВ (служби, агентства, інспекції, комісії).

КМ України має повноваження відносно господарської діяльності загалом та управління об'єктами державної власності; його повноваження не систематизовані та не конкретизують призначення цього органу – спрямовувати, координувати та контролювати ЦОВВ; передбачають здійснення невластивих для Уряду функцій; їх перелік не є вичерпним; такі повноваження не можуть бути встановлені підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад, указами Президента України.

ЦОВВ зі спеціальним статусом не включено окремим елементом до системи ЦОВВ, але передбачено ст.24 Закону про ЦОВВ. До числа таких органів законодавець відніс (ті, що становлять інтерес для цього дослідження): Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Правовий статус останньої потребує законодавчого врегулювання як національної комісії регулювання природних монополій.

Проведене дослідження дало підстави віднести до суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності державні органи, які не належать до органів виконавчої влади (Нацкомфінпослуг, НКЦПФР; НБУ) та до органів виконавчої влади місцевого рівня - місцеві державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ.

Вбачається доцільним визначити ЦОВВ – суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності за функціональним принципом. Такими є: Мінекономіки, Міністерство фінансів України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, інші ЦОВВ.

Визначення правового статусу Мінекономіки потребує врахування сутності його діяльності та детального перегляду переліку його функцій. Вбачається обґрунтованим існування в системі ЦОВВ Міністерства економіки України. Інші ЦОВВ – суб'єкти державного управління у сфері

господарської діяльності представлені службами та Державним агентством резерву України. Повноваження вказаних служб свідчить про їх належність до інспекцій. Встановлено, що служби, які здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності, фактично підпорядковані Мінекономіки та Міністерству фінансів України, що свідчить про оптимізацію системи ЦОВВ. Запропоновано Державну регуляторну службу України підпорядкувати Мінекономіки та у Положенні про її статус навести перелік адміністративних послуг, які надає ця Служба.

Місцеві державні адміністрації поєднують загальні та галузеві повноваження. Зокрема повноваження з державного управління у сфері господарської діяльності охоплюються галузями соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; торговельного обслуговування; зовнішньоекономічних відносин. ЦОВВ можуть створювати територіальні органи.

З метою забезпечення децентралізації влади та уникнення дублювання повноважень у сфері господарської діяльності у межах певної адміністративно-територіальної одиниці достатньо структурного підрозділу місцевої державної адміністрації. Враховуючи особливе функціональне призначення ЦОВВ зі спеціальним статусом, колегіальних органів, врегулювання їх правового статусу окремими законами, можливість створення територіальних органів може залишитися лише для таких органів.

Проведений аналіз повноважень суб'єктів, які наділені управлінськими функціями, надав підстави виділити суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності; суб'єктів надання адміністративних послуг, суб'єктів, які мають управлінські функції організаційно-господарського характеру.

РОЗДІЛ 4. ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

4.1. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в умовах цифровізації

Трансформація індустріального суспільства на постіндустріальне є загальносвітовою тенденцією. Вона відбувається в умовах посилення глобалізаційних процесів, розширення сфери послуг і нематеріального виробництва у результаті науково-технічного прогресу, у тому числі «масштабного, глибинного та динамічного проникнення інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності особи, суспільства, суб'єктів господарювання та держави» [540]. Глобальні процеси цифровізації, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у суспільно-політичне життя не залишили осторонь сферу державного управління, економіки, господарської діяльності зокрема.

Реформа державного управління в Україні передбачає впровадження електронного урядування. У Стратегії розвитку інформаційного суспільства 2013 р. [540] передбачено «електронну демократію як форму суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій». Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [175], розпорядження КМ України від 03 квітня 2017 р. № 275 «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р.» [541], Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року [171] у числі пріоритетів реформування системи державного управління зазначено розвиток електронного урядування. Застосування

нових інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення адміністративної діяльності та електронної взаємодії між органами виконавчої влади, юридичними особами та громадянами визначено країнами колишньої «вісімки» спільно з Європейською комісією одним із пріоритетних проєктів, що мають міжнародне значення і демонструють потенціал інформаційного суспільства [542, с.15].

За змістом Концепції розвитку електронного урядування в Україні [180] таке урядування визнається «формою організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян». Тож основою здійснення державного управління у такій формі залишається людиноцентризм, що цілком узгоджується із Конституцією України та передбачає виникнення певного кола суспільних відносин, яке потребує правового регулювання.

Запровадження такої форми організації державного управління в Україні відбувається не лише у межах реформи державного управління, але й реформ у сфері дерегуляції та розвитку підприємництва, які, окрім іншого, спрямовані на забезпечення надання послуг для громадян і бізнесу в електронному виді.

Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні 2013 р. [540] було передбачено електронну економіку, визначену як «форму економічних відносин у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів, робіт і послуг, наданих в електронному виді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій». У 2018 р. на заміну цьому поняттю у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018–2020 рр. [179] запроваджено термін «цифрова економіка», що у класичному розумінні означає «діяльність, в якій основними засобами (факторами)

виробництва є цифрові (електронні, віртуальні) дані, як числові, так і текстові».

За оцінками науковців світова цифрова економіка досягає повноліття. «Інтернет спричинив третю хвилю капіталізму, що має прояв у переході від поведінки споживачів до нових бізнес-моделей на глобальному ринку. Мобільність, хмарні обчислення, бізнес-аналітика та соціальні медіа утворюють підґрунтя цього зсуву, який відбувається як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються» [543]. Враховуючи значущість тенденцій цифровізації економіки і суспільства у рамках стратегії «Європа 2020» однією з семи флагманських ініціатив є Цифровий порядок денний для Європи (Digital agenda for Europe), яка включає перелік із 100 конкретних дій і визначає європейську стратегію для розквіту цифрової економіки у 2020 році [544, с.278].

Як зазначається в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2020 роки [179], «цифрова економіка базується на інформаційно-комунікаційних та цифрових технологіях, стрімкий розвиток та поширення яких вже сьогодні впливають на традиційну (фізично-аналогову) економіку, трансформуючи її від такої, що споживає ресурси, до економіки, що створює ресурси. Саме дані є ключовим ресурсом цифрової економіки, вони генеруються та забезпечують електронно-комунікаційну взаємодію завдяки функціонуванню електронно-цифрових пристроїв, засобів та систем». Така взаємодія відбувається, в тому числі, між суб'єктами господарювання та державними органами, які реалізують функції державного управління у сфері господарської діяльності [545, С.189]. Утім, як слушно зазначає Вінник О.М., «відносини, що складаються у сфері цифрової економіки між відповідними суб'єктами (споживачами е – послуг, суб'єктами організаційно-господарських повноважень в цій сфері, представниками е-бізнесу, іншими учасниками, включно з представниками інфраструктури такої економіки) щодо певних ресурсів (інформації, телекомунікацій та телекомунікаційних мереж, їх технічних засобів, споруд

та каналів електрозв'язку, номерного ресурсу, інтернет майданчиків/платформ тощо), правилами взаємодії вказаних осіб та функціонування зазначених ресурсів, формування яких в цифровій сфері лише починається [545, с.34].

Основним завданням електронного урядування, визначеним у Стратегії реформування державного управління на період до 2021 р. [171], є «створення (удосконалення) реєстрів даних громадян, юридичних осіб, земельних ділянок і нерухомості, податків, соціального страхування, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на операційному рівні замість подання довідок та інших документів».

Тож інформаційно-комунікаційні технології впроваджуються в обидві системи, які взаємодіють між собою: державне управління та господарська діяльність. Застосування такого роду технологій у державному управлінні змінює лише форму його організації та не повинно змінювати його сутність, зміст. Електронне урядування має стати ефективною формою організації, в тому числі, державного управління у сфері господарської діяльності. Адже, як наголошено у відповідній Концепції, саме «інструменти е-урядування здатні забезпечити значне поліпшення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення рівня відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування», що визнано однією із проблем у взаємодії фізичних і юридичних осіб з органами державної влади і місцевого самоврядування у сфері господарювання. При цьому, визначаючи основні завдання із забезпечення розвитку електронного урядування у базових галузях України, економіку, економічну політику або галузь господарської діяльності взагалі не виокремлено та не конкретизовано. Водночас запровадження такої форми державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює необхідність визначення завдань, які спрямують адміністративно-правове регулювання електронного урядування у цій сфері. Такі завдання, своєю

чергою, потребують розробки нового та вдосконалення чинного нормативно-правового забезпечення. До них варто віднести:

- своєчасне оприлюднення прогнозних та планових показників у сфері господарської діяльності;
- інтеграція наявних розрізнених баз даних щодо суб'єктів господарювання;
- створення реєстрів суб'єктів господарювання із диверсифікацією за сферами господарської діяльності, в якій здійснюється основна діяльність суб'єкта господарювання;
- запровадження системи електронного моніторингу сфери господарської діяльності;
- запровадження автоматизації перевірки даних під час звернень суб'єктів господарювання;
- розвиток автоматизованої дозвільної системи у сфері господарської діяльності, електронних адміністративних послуг;
- розвиток системи електронної взаємодії між державними органами, органами місцевого самоврядування та адміністративними і господарськими судами;
- запровадження механізмів захисту даних споживачів товарів, робіт, послуг, що залишаються в мережі Інтернет;
- розвиток системи захисту персональних даних фізичних осіб, фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, внесених до різних державних реєстрів у зв'язку з участю цих осіб у господарській діяльності, і таких, що передаються за допомогою електронних засобів.

Тому адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності має створювати умови та порядок формування і застосування відповідних технологій для виконання у процесі державного управління поставлених завдань, наявність яких, характерних саме для господарської діяльності, пояснюється передусім специфікою сфери, стосовно якої запроваджується електронне урядування. Їх вирішення

залежить від ефективності механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у господарській діяльності, в тому числі у формі електронного урядування. Впровадження електронної форми державного управління у процесі дерегуляції господарської діяльності має передбачати реалізацію економічної та регуляторної функцій держави та здійснюватися системно – з виконанням усіх функцій державного управління[219, с.88].

Утім варто враховувати, що цифровізація впливає на порядок правозастосовчої діяльності та реалізації функцій державного управління; їх обсяг. Наприклад, прогнозування, планування та моніторинг зможуть здійснюватися без взаємодії з іншими суб'єктами; організація полягатиме у визначенні відповідальної особи або її створенні (як наприклад, Мінекономіки та Державне підприємство «Прозорро. Продажі»). Отже, фрагментарна дерегуляція господарської діяльності, яка відбувається в Україні, має спростити, раціоналізувати цей механізм, а не скасувати його [547, с.212]. Впровадження інформаційно – комунікаційних технологій в процесі державного управління у сфері господарської діяльності має сприяти його модернізації, якісним змінам змісту.

Звернемо увагу, що здебільшого нормативно-правові акти з питань електронного урядування досить повільно реалізуються на практиці. Причини наведеного мають технічний характер (відсутність типового програмного продукту, єдиних визначених форматів, єдиного технічного адміністратора, незрозумілість термінології і т. п.). Нормативно-правове забезпечення електронного урядування переважно стосується питань електронної форми організації державного управління з технічної сторони і не передбачає нових елементів механізму його адміністративно-правового регулювання. Проаналізувавши чинне законодавство, можемо зробити висновок, що система нормативно-правових актів, що регулюють застосування інформаційно-комунікаційних технологій у процесі державного управління у сфері господарської діяльності представлена: 1) концептуальні

нормативно-правові акти (Стратегія розвитку інформаційного суспільства; Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року; Концепція розвитку електронного урядування в Україні; Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2020 роки; Доктрина інформаційної безпеки України); 2) загальні акти стосовно інформатизації суспільства загалом; 3) акти стосовно використання інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності суб'єктів владних повноважень. При цьому остання група здебільшого має підзаконний характер.

Цифрова економіка, електронне урядування мають на меті цифрову трансформацію вимог, викладених у нормативно-правових актах, які є основою адміністративно-правового регулювання відповідних відносин. Перш ніж здійснювати таку діяльність, необхідно створити належний зміст, який може мати різні форми. Перехід до електронної форми та паралельне створення та/або удосконалення змісту ускладнюють процеси запровадження інноваційних технологій у сфері державного управління [550, с.25].

Окрім необхідності адміністративно-правового забезпечення виконання завдань, зумовлених впровадженням електронного урядування у сфері господарської діяльності, адміністративно-правового регулювання потребують і деякі інші питання. Зокрема, особливістю механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у формі електронного урядування у сфері господарської діяльності буде електронна форма правореалізаційного акта, юридичний статус якого потребує більш детальної регламентації. У контексті здійснення електронного урядування актуалізується такий напрям як забезпечення інформаційної безпеки (захисту інформації як такої, що розміщена у мережі Інтернет; баз даних, що створюються суб'єктами владних повноважень внаслідок звернення осіб приватного права тощо). Закони України «Про захист персональних даних» [548 та «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [549] створили законодавче підґрунтя інформаційної безпеки споживачів. Утім, ефективних механізмів застосування цих законів у

практичній діяльності немає. Тому необхідно створити механізм охорони та захисту збору та опрацювання даних споживачів товарів, робіт, послуг, що залишаються в мережі Інтернет. Механізму забезпечення захисту потребують також і персональні дані споживачів та юридичних осіб, що потрапляють до різних державних реєстрів та передаються за допомогою електронних засобів і самих баз даних, створених у процесі електронного урядування у сфері господарської діяльності [550, с.25-26]

Звернемо увагу, що врегулювання потребує також і правовий режим інформаційних реєстрів, баз даних, що створюються в процесі електронного урядування. У Положенні про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів, затвердженому постановою КМ України від 17 березня 2004 р. № 326 [551], замовником і утримувачем зазначеного Реєстру, до якого включаються е-ресурси суб'єктів владних повноважень та приватної форми власності визначено Міністерство цифрової трансформації України. Включення е-ресурсів приватної форми власності здійснюється на добровільних засадах. На веб-сторінці Єдиного державного порталу відкритих даних [552] викладено за групами державні інформаційні ресурси та визначено розпорядниками ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади та державні підприємства. Правовий режим відповідних реєстрів встановлюється згідно з різними законами. Так, у ч. 5 ст. 7 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [528] передбачено, що «Єдиний державний реєстр та його програмне забезпечення є об'єктом права державної власності»; у ч. 6 ст. 12 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [553] визначено, що «Державний реєстр прав є державною власністю, складовою Національного архівного фонду і підлягає довічному зберіганню»; згідно з ч. 4 ст. 5 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [554] Державний земельний кадастр є державною власністю. Утім, у Законі України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [555] такий режим Реєстру не визначено. Тож можемо

зробити висновок, що Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів належить визнати об'єктом державної власності, управління яким здійснює Міністерство цифрової трансформації України. Утім, враховуючи те, що для виконання функцій з управління об'єктами державної власності створюються агентства як інші ЦОВВ, вважаємо обґрунтованим заснування спеціального агентства, до повноважень якого буде віднесено управління державними інформаційними ресурсами та реєстрами.

У Законі України «Про управління об'єктами державної власності» [108] в числі об'єктів управління державної власності, перелік яких наведено у ст. 3, не визначено жодного реєстру, що потребує внесення відповідних змін. Для вирішення цього питання необхідно встановити режим реєстру як об'єкта правовідносин. Крім того, варто визначити особливості управління таким об'єктом, передбачити механізм адміністративно-правового регулювання державного управління, враховуючи характеристики такого об'єкта.

Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності має забезпечити також функціонування належного механізму доступу учасників відносин у відповідній сфері до інформації. На сьогодні залишилися труднощі стосовно доступу громадян та суб'єктів господарювання до публічної інформації (якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, визначаючи її як інформацію з обмеженим доступом; неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»; є труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не кажучи вже про проекти таких актів. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу

Интернет). Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях, а отже, державні органи уподібнюються власникам інформації, які на свій розсуд приймають рішення про надання або відмову у наданні інформації [556]. За результатами проведеного Державним комітетом телебачення і радіомовлення України моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2016 р. встановлено, що середнє значення показника інформаційної прозорості становить 73,59 % [557], у першому півріччі 2019 р. – 87,26% [558]. При цьому в аналітичній довідці констатовано, що «Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна соціальна служба України, Державне агентство інфраструктурних проєктів України не мають офіційних веб-сайтів».

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів» [559] «споживач має право на отримання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про товари (роботи, послуги)», що забезпечує можливість їх компетентного вибору. Однак незначний розмір штрафних санкцій за порушення відповідного права споживача та постійне реформування органу, який реалізує політику у сфері захисту прав споживачів, зумовлюють його порушення. За результатами аналізу інформаційної прозорості офіційних веб-сайтів міністерств та інших ЦОВВ встановлено, що у 2016 р. веб-сайт Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів мав найменше значення показника інформаційної прозорості (55,64 %) [557], у 2019 р. – 74,54 % [558].

Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності має також ураховувати різні правові режими інформації суб'єктів господарювання. Зокрема, наведене стосується інформації з обмеженим доступом, до якої відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про інформацію» [365] та ч. 1 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [560] належить: конфіденційна інформація; таємна

інформація; службова інформація. Для сфери господарювання та здійснення господарської діяльності актуальним є питання захисту конфіденційної інформації, до якої віднесено і комерційну таємницю. У постанові КМ України від 09 серпня 1993 р. № 611 «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці» [561] визначено відомості, що не можуть бути віднесені до комерційної таємниці. Утім, правовий режим конфіденційної інформації у сфері господарської діяльності не визначено, що не забороняє відносити до неї будь-які відомості [550, с.26]. З іншого боку, з метою забезпечення істотного поліпшення умов ведення бізнесу в Україні за напрямками, що враховуються Групою Світового банку під час складання рейтингу «Ведення бізнесу», маючи за стратегічну мету входження України до провідної двадцятки країн світу за наявності сприятливих умов для провадження підприємницької діяльності, КМ України розпорядженням від 16 грудня 2015 р. № 1406-р затвердив План дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» [172]. У числі таких практик, зокрема: встановлення вимоги щодо розкриття інформації про осіб, у яких є конфлікт інтересів, та про угоду із заінтересованими особами, надання права позивачеві вимагати отримання пакета (категорії) документів від відповідача без ідентифікації кожного конкретного документа. При цьому про додаткові заходи захисту конфіденційної інформації, комерційної таємниці, яка може бути пов'язана із цими документами, не йдеться. Наведене ще раз засвідчує, що фактично сучасний законотворчий процес в Україні спрямований на поліпшення показників держави у міжнародних рейтингах щодо умов ведення бізнесу в країні та виконання вимог міжнародної спільноти в контексті асоціації з ЄС [236, с.180].

Механізм адміністративно-правового регулювання електронного урядування має також передбачати координацію взаємодії державних органів та інших учасників електронного урядування щодо створених ними баз даних. Більшість державних органів для належного виконання своїх функцій

мають потребу у доступі до певного державного реєстру або бази даних інших органів. Механізм організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів затверджено згідно з постановою КМ України від 10 травня 2018 р. № 357 [562]. Дотримання наведених у зазначеному документі вимог і взаємодія згідно з передбаченим у ньому порядком будуть можливими у разі належного формування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, що матиме наслідком, окрім іншого, додержання положень Закону України «Про адміністративні послуги» стосовно заборони вимагати від суб'єктів звернення інформацію або дані, які перебувають в інших органах влади, тобто вже були надані громадянами раніше.

Таким чином, адміністративно-правові відносини в процесі здійснення електронного урядування в сфері господарської діяльності, з одного боку, потребують спеціального правового регулювання, зумовленого використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що зміщують акценти в такому регулюванні, а з іншого, потребують додаткових механізмів захисту як суб'єктів таких відносин, так і об'єктів. Особливостями адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в умовах цифровізації можна визначити: 1) система нормативно-правових актів, що регулюють застосування інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності суб'єктів владних повноважень та суб'єктів господарювання представлена: концептуальними нормативно-правовими актами; загальними актами стосовно інформатизації суспільства загалом; актами стосовно використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) здійснюється формування системи органів, які формують та реалізують державну політику з питань цифровізації та інформаційної безпеки (розглядалися в підрозділі 3.2.), відбувається зміна порядку реалізації функцій державного управління 4) здійснення такого регулювання зумовлено політикою з питань інформаційної безпеки та передбачає захист баз даних; визначення режиму

доступу до баз даних; врегулювання електронного документообігу; запобігання рейдерству.

Отже, в умовах цифрової економіки адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності має забезпечувати вирішення завдань щодо впровадження електронного урядування у відповідній сфері, інформаційну безпеку, охорону та захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та споживачів; моніторинг здійснення господарської діяльності та стимулювання до впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність суб'єктів господарювання та суб'єктів владних повноважень [550, с.26-27].

4.2. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності

Ефективність нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності багато в чому залежить від правозастосовчої практики. Для нашої країни, як для жодної іншої, характерним є досить високий рівень розвитку нормотворчості, проте залишається недостатнім і неефективним правозастосування [119, с.43]. Як акцентовано на сторінках періодики, «звертає на себе увагу втрата зв'язку науки із законодавчою практикою, що стосується правового забезпечення економіки. Треба визнати, що парламентська практика, в якій стали усе більш помітними клановість і діляцтво, по суті відвернулася від науки, але й наука не виявляє необхідної наполегливості в обстоюванні своїх позицій з питань підвищення якості законодавства» [158, с.23]. «Наразі не практика спирається на науково доведені постулати, перевірені часом, а вчені обґрунтовують і теоретично «підкріплюють» нормативно-правові акти» [563, с.164]. Водночас законотворча діяльність, навіть у формі часто безсистемного утворення економіко-правових новел, здатна підтвердити чи спростувати багато висновків юридичної науки. Адже правотворчість

об'єктивно тяжіє до реальних потреб суспільних відносин і, зрештою, має певні об'єктивні закономірності, що вказують на напрями подальшого економіко-правового розвитку [564, с.58]. Тож лише вибір одного об'єкта (науковцями – для дослідження та формулювання пропозицій, нормотворцем – для врегулювання суспільних відносин за участю цього об'єкта) може продемонструвати схожість чи відмінність поглядів науковців та нормотворців, але, на жаль, не їх співпрацю, спрямовану на запровадження ефективного правового регулювання. Тому успішність діяльності з розробки законів та підзаконних нормативно-правових актів безпосередньо залежить від правової культури окремого нормопроектувальника, рівня володіння ним нормотворчою технікою, глибини наукового супроводу та врахування в цьому процесі думки громадськості.

Серед науковців панує думка, що панацеєю для якісного законодавства стане юридична техніка, спрямована саме на досконале формування нормативно-правового акта та його змісту. Наведене має забезпечити високу якість як законодавчого, так і підзаконного акта, тобто відповідність його всім змістовним критеріям і формально-юридичним вимогам [565, с. 198].

Вважаємо, що якість нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності насамперед залежить від належної реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. На наш погляд, однією з причин такого стану реалізації відповідного напрямку діяльності держави є недотримання визначених у законі принципів такої політики. Визначені принципи – доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність і врахування громадської думки – є принципами здійснення державної регуляторної політики, проте при цьому вони можуть становити критерії для регуляторних актів у сфері господарювання, невідповідність яким свідчатиме про низьку якість певного нормативно-правового акта та недоцільність його прийняття. Водночас якість регуляторних актів відображає рівень державної

регуляторної політики в цілому, а їх застосування свідчить про ефективність державного управління у сфері господарської діяльності.

Необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, звільнення від застарілих норм, усунення прогалин в чинних нормативно-правових актах, упорядкування з метою ефективного застосування актів законодавства зумовлює доцільність систематизації законодавства у досліджуваній сфері. Ми згодні з думкою Плавича В. П., що упорядкування законодавства на визначених Конституцією України засадах, подолання колізій між Конституцією і законами, а також гармонізація норм національного законодавства з міжнародним правом найефективніше можуть бути здійснені шляхом систематизації законодавства [138, с.75]. Галузевість, комплексність та різноплановість нормативно-правових актів, що становлять нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, не дають можливості обрати певний вид його систематизації. Вважаємо, що для недопущення практики прийняття нормативних актів з одних і тих самих питань необхідно насамперед інкорпорувати відповідне законодавство за відповідним критерієм, після чого кодифікувати його.

Інкорпорація, на думку Петкова С. В., є важливим етапом для аналізу законодавства – «вид систематизації нормативних актів, що полягає у зведенні їх у збірники в певному порядку без зміни змісту нормативних актів. Критерієм систематизації у виді інкорпорації доцільно визначити сферу суспільних відносин» [566, с.4].

З огляду на те, що нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності охоплює нормативно-правові акти адміністративного та господарського права, що ще раз підтверджує актуальність розмежування відносин, які виникають під час цієї діяльності, їх інкорпорація та кодифікація мають здійснюватися на різній основі. Ті нормативно-правові акти, які регулюють господарські, зокрема організаційно-господарські, відносини, мають бути кодифіковані у межах ГК

України, який є відкритим для врегулювання порядку реалізації організаційно-господарських повноважень, особливо в державному секторі економіки; ті, що регулюють адміністративні відносини – в межах розробки та прийняття спеціального закону, який би визначив основи взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та приватних осіб, спрямованої на встановлення правового порядку у сфері господарювання в Україні, а також майбутнього Кодексу адміністративних процедур (Адміністративно-процедурного кодексу), в окремому розділі щодо процедурних питань такої взаємодії. Цілком погоджуємося, що у ЦК України має бути врегульовано всі можливі майнові відносини у суспільстві та особисті немайнові, натомість у ГК України – визначено специфіку цих відносин у сфері господарювання. У такому разі ГК України дійсно буде спеціальним актом стосовно ЦК України. Норми, що регламентують публічно-правові відносини у сфері господарювання, які відповідно до ст. 4 ГК України не є предметом регулювання цього Кодексу, мають бути вилучені з ГК України та систематизовані з іншими нормами, що регламентують публічно-правові відносини у сфері господарювання, в окремому законодавчому акті [131, с.20-22].

Наука адміністративного права в цілому не напрацювала єдиного підходу до систематизації адміністративно-правових норм. Як зазначено у літературі, «в адміністративному праві суттєвою проблемою є відсутність у законодавця чітких критеріїв систематизації норм права взагалі та норм адміністративного права зокрема. Тільки системний підхід здатен забезпечити узгодженість, гармонійність та комплексність організаційного впливу на сферу адміністративно-правового регулювання» [567, с.140-141]. Варто враховувати, що у процесі розбудови Української держави відбуваються глибокі зміни у системі державного управління в напрямі забезпечення пріоритету прав людини і громадянина, поступового набуття сервісного характеру діяльності державних установ [15, с.413]. У відповідному напрямі здійснюється і реформування засад державного

управління у сфері господарської діяльності. Тому основним завданням такої систематизації є створення чіткого та ефективного нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, спрямованого на досягнення пріоритетів, визначених у схвалених Верховною Радою України та КМ України стратегіях та концепціях розвитку нашої держави. Як акцентовано в літературі, «світова практика давно довела, що законодавство можна назвати цивілізованим лише тоді, коли воно є системним балансом доцільності, справедливості й стабільності» [158, с.23]. Саме за таких умов ми зможемо стверджувати, що нормативно-правове забезпечення відповідного напрямку діяльності держави є якісним та ефективним. Отже, пропонуємо для систематизації нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності такі критерії: загальні засади державного управління у сфері господарської діяльності, адміністративні послуги у сфері господарської діяльності, адміністративні процедури у сфері господарської діяльності, адміністративна відповідальність учасників відносин у сфері господарської діяльності.

Таким чином, наразі актуальним є питання вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності з урахуванням сучасних напрацювань науки, пошуку компромісу між вченими адміністративного та господарського права, практики реалізації чинних нормативно-правових актів України, яка має визначатися на підставі відстеження результативності того чи іншого регуляторного акта. Питанням, що потребує вирішення, є також систематизація нормативно-правових актів України щодо державного управління у сфері господарської діяльності з метою забезпечення системного підходу до здійснення відповідного напрямку діяльності держави, визначення напрямів, шляхів подальшої демократизації державного управління у зазначеній сфері, місця державної регуляторної політики та регуляторної діяльності відповідних державних органів у державному управлінні, встановлення вичерпного переліку основних і додаткових засобів

державного регулювання господарської діяльності, які застосовуються у процесі державного управління у відповідній сфері, механізму їх застосування, що сприятиме недопущенню неправомірного втручання державних органів та органів місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання, дасть змогу забезпечити результативність та ефективність державного управління у сфері господарської діяльності в цілому [568, с.228]. Системного підходу потребують також організаційно-господарські повноваження держави, нормативно-правове забезпечення яких містить суттєві прогалини. Зважаючи на необхідність розмежування у сфері господарської діяльності держави як суб'єкта владних повноважень і держави як суб'єкта організаційно-господарських повноважень, таку систематизацію необхідно здійснювати на різній основі. Вирішення таких питань має базуватися на комплексній моделі правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, що сформована за підставі функціонально-системного підходу до змістовної сутності державного управління у цій сфері, принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності та напрямів, що забезпечуються таким регулюванням, проект якої наведено у Додатку 6.

Аналіз практики законотворення та нормативно-правових актів свідчить, що законодавче забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності в Україні розвивається переважно шляхом адаптації до норм та вимог міжнародної спільноти. Україна імплементує законодавство СОТ та ЄС, майже не враховуючи при цьому особливостей здійснення господарської діяльності в державі. За нинішніх економічних умов необхідно посилити роль держави у формуванні та зміцненні пріоритетних напрямів розвитку господарських зв'язків, напрацювати сучасні механізми їх регулювання зі створенням водночас реальних умов для забезпечення активізації та стабільності національного товаровиробника. Адже правове регулювання повинно враховувати специфіку власної економіки та фактори,

що мають сприяти ринковим перетворенням в економічній сфері, а не гальмувати їх. Як наголошено у літературі, «на практиці ж, на жаль, законотворча діяльність у нас націлена не на філігранну обробку законодавства, а на підготовку і «великосерійний» випуск усе нових і нових законів без належного забезпечення виконання і поліпшення вже багатьох сотень прийнятих раніше» [569, с.9]. Тому важливо усвідомлювати комплексність і системність процесу адаптації, аби запобігти ситуації, коли «адаптоване на європейський кшталт національне право спроможне настільки «відірватися» від внутрішньої реальності, що замість ефективного регулювання суспільних відносин може навіть зруйнувати ті відносини, що склалися» [570, с.6]. Отже, державне управління у сфері господарської діяльності забезпечено достатньою кількістю нормативно-правових актів, що потребують якісного вдосконалення та запровадження дієвих механізмів їх реалізації в контексті інтеграційних процесів України та економічної ситуації в державі.

Проте варто пам'ятати, що зближення систем правового регулювання господарської діяльності не означає повної їх уніфікації, не перешкоджає інноваціям у цій сфері в кожній країні. Вивчення наведеної проблеми у зв'язку з наміром України вступити до ЄС засвідчило, що це завдання непросте, але цілком вирішуване, якщо говорити саме про зближення, гармонізацію законодавства, а не про повне поглинання національного права правом ЄС [569, с.6]. «Метою гармонізації на рівні ЄС є створення однакових правових умов для економічної діяльності на спільному ринку; вона охоплює насамперед закони, нормативні постанови та адміністративні акти, які безпосередньо впливають на створення та функціонування спільного ринку» [571, с.46]. «Гармонізація є процесом цілеспрямованого зближення правових систем шляхом усунення суперечностей між ними та формування мінімальних правових стандартів через утвердження спільних правових принципів, що передбачає приведення законодавства держав-членів та країн – не членів у відповідність до вимог міжнародного права на підставі

міжнародних договорів» [572, с.340]. Результатом гармонізації має стати запровадження однакових принципів регулювання відповідних суспільних відносин, що забезпечить підставу для сумісності законодавства України з *acquis* ЄС.

Як зазначає Коломоєць Т. О. [573, с.27], складовою процесу гармонізації вітчизняного законодавства України та відповідних міжнародних зразків нормотворення та правозастосування, поетапним процесом приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів є адаптація законодавства.

Ураховуючи позиції КМ України, Президента України, викладені в затверджених останніми роками стратегіях та концепціях розвитку нашої держави (Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [175], Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року [171], Концепція розвитку електронного урядування в Україні [180], Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018–2020 рр. [179]), за якими має активно запроваджуватися програма дерегуляції підприємництва, з огляду на проголошені раніше наміри набуття повноправного членства в ЄС актуалізується питання сумісності державного управління у сфері господарської діяльності із правом ЄС, місця державного управління у сфері господарської діяльності в процесі адаптації до законодавства ЄС.

На сторінках української періодики акцентовано, що яскравим прикладом реформування національного адміністративного права відповідно до вимог законодавства ЄС є формування правових засад регулювання діяльності у сфері економіки [16, с.8]. Автор зауважує, що у законодавстві ЄС, зокрема, визначено вимоги щодо інституційного забезпечення державного регулювання у певних (регульованих) сферах економіки.

Останнім часом для характеристики такого явища як наближення нормативно-правового забезпечення в Україні до норм, правил, вимог права ЄС застосовують термін «європеїзація». Як слушно зауважує Юринець Ю.Л. «зближення українського та європейського права полягає не тільки у

формальному прийнятті тих чи інших законів чи інших нормативно-правових актів, а у ґрунтовному переосмисленні принципів правового регулювання і правозастосування» [574, с.81].

Процес зближення систем адміністративного права як країн – членів ЄС, так і держав, які претендують на вступ до ЄС, отримав у літературі назву «європеїзація адміністративного права», результатом якої має стати розбудова європейського адміністративного права, котре, варто наголосити, вже сьогодні набуло досить чітких контурів [571, с.49]. Європеїзація, тобто реформування в умовах євроінтеграції відповідно до принципів та вимог законодавства ЄС, є важливою тенденцією розвитку адміністративного права у багатьох країнах Європи та в Україні [16, с.7]. Радишевська О. Р., проаналізувавши наявні підходи, насамперед іноземних дослідників, до визначення відповідного терміна пропонує як європеїзацію адміністративного права розуміти «постійний систематичний процес прямого/опосередкованого впливу європейського права (права ЄС, європейських міжнародних організацій) на формування (структуру і зміст) адміністративного права шляхом включення до нього норм європейського правопорядку, а також поваги до європейських стандартів та принципів, застосування взірцевих моделей у національній нормотворчій діяльності органів публічної влади, із врахуванням особливостей національної правової системи, специфіки правозастосування та судової практики в Україні» [575, с.75]. Вважаємо, що врахування вказаних особливостей є обов'язковою умовою європеїзації.

Варто наголосити, що зважаючи на викладене поняття «європеїзація адміністративного права», основним фактором його розуміння є тлумачення терміна «європейське право», який дослідниця вживає у вузькому значенні як право ЄС, міжнародних європейських організацій. Таке право вже багато в чому відійшло від міжнародного і становить «особливий (гібридний) правовий феномен, який відповідає юридичній природі ЄС» [576, с.3]. У

нашій державі, виходячи із аналізу сучасного процесу нормотворення, на нинішньому етапі найбільший вплив чинить саме право ЄС.

В українських реаліях законодавче підґрунтя обов'язковості застосування має лише практика ЄСПЛ – одне із джерел вторинного законодавства ЄС. Таким чином, законодавство ЄС фактично має непряму дію на правотворчу та правозастосовчу практику в Україні. Визначаючи правило, яке необхідно застосувати для врегулювання спірних відносин, розуміючи значення права ЄС для правової системи України в цілому, ознайомлення з відповідними положеннями у праві ЄС може вплинути на тлумачення правової норми, що підлягає застосуванню, розуміння відносин, які потребують урегулювання.

Як відомо, є первинне і вторинне законодавство ЄС. Згідно із Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженою Законом України від 18 березня 2004 р.[271], до первинного належать: 1) Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р., Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 р. із наступними змінами, внесеними згідно з Маастрихтським договором 1992 р., Амстердамським договором 1997 р. та Ніццьким договором 2001 р., а також актами приєднання; 2) Договір про злиття 1965 р.; 3) акти про приєднання нових держав-членів. У переліку джерел вторинного законодавства, наведеному в Програмі, 13 пунктів, які можна викласти у таких 8 пунктах: 1) директива; 2) регламент; 3) рекомендація або висновок; 4) джерело права у формі міжнародної угоди; 5) загальний принцип права Європейського співтовариства; 6) рішення ЄСПЛ; 7) спільна стратегія, як це визначено у ст. 13 Договору про Європейський Союз; спільні дії в рамках, спільна позиція, загальне положення або принцип у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки; 8) рамкове рішення щодо гармонізації законодавства, спільна позиція, рішення у контексті положень Договору про

Європейський Союз щодо співробітництва правоохоронних і судових органів у кримінальних справах.

Оскільки вторинне право ЄС не є міжнародним договором (для надання обов'язковості якого на території України у законодавстві визначено відповідний механізм), Україна адаптує свою нормативно-правову базу до права ЄС, а не надає йому обов'язковості, розроблено спеціальний механізм такої адаптації та створено окремі інституції: Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України з ЄС, Урядовий офіс координації європейської і євроатлантичної інтеграції Секретаріату КМ України та інші. Зокрема, координацію із цього питання здійснює Координаційна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, створена для забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Роботу з підготовки щорічного плану заходів стосовно виконання цієї програми організовує Міністерство юстиції України.

План заходів з виконання Угоди про асоціацію з ЄС, затверджений постановою КМ України від 25 жовтня 2017 р. [577], містить 1943 пункти, кожен з яких відповідає статті Угоди/рішенню органу асоціації та/або акту права ЄС. Виконання зазначеного плану має забезпечити адаптацію законодавства України до актів права (регламентів, директив) у таких напрямках: митна справа, технічні бар'єри, заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля; рух капіталу, державні закупівлі, інтелектуальна власність; конкуренція, торгівля енергоносіями тощо. При цьому перелік сфер, в яких є пріоритетною адаптація законодавства України до законодавства ЄС, в Угоді про асоціацію з ЄС розширено та конкретизовано порівняно із Загальнодержавною програмою, яка також залишається чинною.

Найбільше особливостей адаптації українського законодавства до права ЄС з питань державного управління у сфері господарської діяльності

передбачено в Угоді для сфери державних закупівель. Так, за змістом ст. 148 зазначеної Угоди таке наближення «супроводжуватиметься інституційною реформою та створенням ефективної системи державних закупівель на основі принципів, якими регулюються державні закупівлі Сторони ЄС, а також понять та визначень, наведених у Директиві 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур із проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг і Директиви 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, які провадять свою діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах».

Варто акцентувати, що визначення вичерпного переліку пріоритетних сфер адаптації законодавства, який, звісно, не охоплює всіх можливих суспільних відносин, залишає поза увагою деякі сфери та фактично обмежує діяльність державних органів у цьому напрямі. Тому наголосимо, що «поняття «європеїзація» адміністративного права (як і права взагалі) значно ширше, ніж адаптація, оскільки європеїзація передбачає не обмежуватися формальним включенням норм права «європейського типу» (хоча це теж важливо) у національне законодавство України, а наполегливе впровадження європейського стилю правового мислення та європейської практики правотворчої й правозастосовної діяльності публічної адміністрації, побудова, поширення й інституціоналізація офіційних і неофіційних практик, правил, процедур та норм, які визнані та імplementовані в процесах публічного управління Європейського Союзу та Ради Європи, з урахуванням ролі суспільної самоорганізації та впливу зворотних зв'язків на прийняття управлінських рішень» [574, с.85].

Вважаємо за доцільне звернути увагу, що європеїзація адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має бути заснована на європеїзації державного управління, європеїзації правового регулювання господарської діяльності в цілому та

європеїзації адміністративного права. Поєднання трьох зазначених напрямів забезпечить європеїзацію адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні, що полягає у забезпеченні дерегуляції господарської діяльності (скасування мит, платежів, зокрема). Однак дерегуляція не означає, що державне управління не здійснюватиметься взагалі, має бути змінено лише змістовне наповнення функцій державного управління стосовно господарської діяльності. Отже, адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в процесі європеїзації має отримати новий зміст, ефективність реалізації якого залежатиме від рівня європеїзації адміністративно-правового регулювання, адміністративного права в цілому, що передусім базується на імплементації принципів європейського адміністративного права, які було розглянуто у підрозділі 1.5. цього дослідження.

Висновки до розділу 4

Встановлено, що адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності має створювати умови та порядок формування і застосування відповідних технологій для виконання у процесі державного управління поставлених завдань. Однією з особливостей механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у формі електронного урядування у сфері господарської діяльності буде електронна форма правореалізаційного акта, правовий режим якого потребує більш детальної регламентації. Визначено, що адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності має забезпечити інформаційну безпеку (захист інформації як такої, що розміщена у мережі Інтернет; баз даних, що створюються суб'єктами владних повноважень внаслідок звернення осіб приватного права тощо); належний механізм доступу учасників відносин у відповідній сфері до інформації; дотримання різних правових режимів інформації суб'єктів господарювання.

З метою недопущення практики прийняття нормативних актів з одних і тих самих питань запропоновано інкорпорувати відповідне законодавство за відповідним критерієм, після чого кодифікувати його. Запропоновано критерії для систематизації нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності: загальні засади державного управління у сфері господарської діяльності, адміністративні послуги у сфері господарської діяльності, адміністративні процедури у сфері господарської діяльності, адміністративна відповідальність учасників відносин у сфері господарської діяльності. Акцентовано, що врахування особливостей національної правової системи, специфіки правозастосування та судової практики в Україні є обов'язковою умовою європеїзації.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та наведено нове вирішення наукової та практичної проблеми, що полягає у розробці науково обґрунтованих концептуальних засад адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності та формулюванні пропозицій стосовно вдосконалення чинного законодавства у цій сфері. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Методологія відповідного дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених завдань дослідження, що зумовлено, в тому числі, особливостями сфери, щодо якої здійснюється державне управління. Наявні наукові дослідження проблем державного управління у сфері господарської діяльності представлені такими групами: 1) загальні адміністративно-правові дослідження питань державного управління; 2) спеціальні дослідження питань взаємодії держави і сфери економіки, господарської діяльності, підприємництва; 3) дослідження адміністративно-правового регулювання окремих видів господарської діяльності.

2. Сфера господарської діяльності як об'єкт державного управління є системою певних пов'язаних між собою відносин, на яку спрямований владний вплив суб'єктів управління; визначається колом відносин, стосовно яких і в межах яких реалізується державне управління. У сфері господарської діяльності виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові та організаційно-господарські відносини, в яких реалізується державне управління. Адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються у процесі державного управління; їх суб'єктом є держава в особі уповноважених суб'єктів; об'єктом – господарська діяльність та управління об'єктами державної власності; у таких відносинах реалізується

адміністративна правосуб'єктність уповноважених суб'єктів. Організаційно-господарські відносини виникають, змінюються та припиняються у процесі управління об'єктами державної власності; їх суб'єктом є держава як власник майна в особі керівника державного підприємства та представників держави в органах управління товариств; об'єктом – державна власність у статутному капіталі підприємства або господарська діяльність такого підприємства; реалізується господарська компетенція керівника державного підприємства та представників держави, підставою виникнення якої є попередні адміністративно-правові відносини

3. Виокремлено 4 етапи розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності за часів незалежності України. Встановлено, що характерними рисами сучасного нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності є конституціоналізація, концептуальність і стратегічність.

4. Державне регулювання у сфері господарської діяльності у широкому розумінні є одним із напрямів реалізації державної політики, завдань і цілей держави в економічній сфері суспільства. Державне регулювання у сфері господарської діяльності у вузькому розумінні є однією із функцій державного управління, що полягає в упорядкуванні, налагодженні зв'язків у сфері господарської діяльності органами виконавчої влади шляхом встановлення загальних правил, нормативів, які є обов'язковими для всіх учасників господарської діяльності (як суб'єктів господарювання, так і органів державної влади). Державне управління у сфері господарської діяльності запропоновано розглядати на двох рівнях: на макрорівні – коли дії органів державної влади спрямовані на господарську діяльність у цілому в державі та управління об'єктами державної власності; на мікрорівні – коли дії органів державної влади спрямовані на господарську діяльність конкретного підприємства та здійснюється управління конкретним об'єктом державної власності, зокрема суб'єктом господарювання

державного сектора економіки. З'ясовано, що державне управління у сфері господарської діяльності має певні особливості: 1) його здійснення передбачає виконання економічної, регуляторної функцій держави та забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності; 2) диференціюється залежно від кола суспільних відносин, щодо яких здійснюється відповідне управління; 3) має різні об'єкти, що зумовлює специфіку його адміністративно-правового регулювання; 4) спрямоване на встановлення правового порядку у сфері господарювання, за якого забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як у діяльності уповноважених суб'єктів, так і в діяльності суб'єктів господарювання або тих, хто бажає провадити господарську діяльність; 5) його адміністративно-правове регулювання здійснюється за кількома напрямками, зумовленими функціями держави, що виконуються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності.

5. Запропоновано до числа принципів, на яких базується адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, віднести принципи адміністративного права, засновані на принципах європейського адміністративного права, та спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, зумовлені його напрямками; принципи системності та мінімізації ризику помилки дії/бездіяльності уповноваженого суб'єкта управління. Визначено основні елементи, які розкривають зміст принципу верховенства права: законність, пропорційність та юридична визначеність (правова певність).

6. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності запропоновано розуміти як систему адміністративно-правових засобів, що використовуються уповноваженими суб'єктами для здійснення цілеспрямованого (спрямованого на досягнення мети державного управління у сфері господарської діяльності) правового впливу на суспільні відносини, що

складаються у процесі реалізації функцій державного управління стосовно сфери господарської діяльності.

7. З'ясовано, що адміністративно-правовим нормам у сфері господарської діяльності властиві такі характеристики: 1) реалізуються у суспільних відносинах, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку зі здійсненням державного управління у сфері господарської діяльності; 2) поширюють дію на суб'єктів господарювання, осіб, які мають намір провадити господарську діяльність, кандидатур на посаду керівника державного підприємства та суб'єктів владних повноважень, визначаючи порядок взаємодії таких суб'єктів із певного питання; 3) норми регуляторного характеру можуть встановлюватися у наказах міністерств і деталізуватися у наказах інших центральних органів виконавчої влади; 4) проходять антикорупційну експертизу; 5) можуть мати імперативно-диспозитивний характер; 6) їх реалізація за наявності підстав, визначених законодавством, зумовлює застосування заходів адміністративного примусу; 7) спрямовані на забезпечення балансу публічних і приватних інтересів як у діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір провадити господарську діяльність; 8) мають джерелом різні за юридичною силою нормативно-правові акти, судові рішення; 9) закріплені, в тому числі, у нормативно-правових актах, які визначають специфіку господарської діяльності у певній галузі господарювання або із певними товарами.

Адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються на підставі адміністративно-правових норм стосовно сфери господарської діяльності; можуть мати владний або сервісний характер; диференціюються залежно від об'єкту державного управління у сфері господарської діяльності; хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень; їх виникнення спрямоване на досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері

господарської діяльності – встановлення правового порядку у сфері господарювання.

8. Актами реалізації адміністративно-правових норм у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності можна вважати поведінку (дію, бездіяльність) суб'єктів адміністративно-правових відносин (суб'єктів господарювання; осіб, які мають намір провадити господарську діяльність; суб'єктів владних повноважень), спрямовану на набуття суб'єктивних прав та обов'язків, передбачених в адміністративно-правовій нормі. Правозастосовні акти адміністративно-правових норм у регулюванні господарської діяльності (як функції державного управління) характеризуються тим, що: 1) ініціюються приватними особами (які провадять або мають намір провадити господарську діяльність); 2) є підставою для виникнення господарських відносин, а у разі оскарження дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо реалізації відповідних норм – адміністративно- або господарсько-процесуальних відносин; 3) становлять результат надання адміністративних послуг; 4) можуть бути підставою для реалізації правоохоронної норми. З'ясовано, що до офіційних актів тлумачення адміністративно-правових норм у сфері господарської діяльності належать рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Основного Закону; рішення цього Суду про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; постанови Великої Палати Верховного Суду; рішення Верховного Суду у зразкових справах, не оскаржені до Великої Палати Верховного Суду, інтерпретаційні акти Антимонопольного комітету України та Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку.

9. До числа характерних ознак адміністративно-правових режимів господарської діяльності запропоновано віднести такі: 1) визначає необхідну поведінку суб'єктів господарювання (як реальних, так і потенційних) і

суб'єктів владних повноважень; 2) заснований на адміністративно-правових нормах, викладених у різних нормативно-правових актах – джерелах адміністративного та господарського права; 3) детально регламентує поведінку суб'єктів владних повноважень у відносинах із суб'єктами господарювання (як реальними, так і потенційними) у процесі здійснення ними різних функцій державного управління у сфері господарської діяльності; 4) враховує порядок взаємодії суб'єктів владних повноважень, спрямованої на забезпечення здійснення легітимної, правомірної господарської діяльності; 5) передбачає можливість запровадження спеціальних режимів господарської діяльності на певних територіях та/або здійснення такої діяльності за певних умов. Установлено, що необхідно розмежовувати адміністративно-правовий режим господарської діяльності та адміністративно-правовий режим об'єктів державної власності у господарській діяльності, які мають підвиди. Первинний режим визначає порядок взаємодії суб'єктів владних повноважень між собою та із суб'єктами господарювання за звичайних умов здійснення поточної діяльності, вторинний – у разі необхідності застосування особливих адміністративних заходів або на певній території, або щодо певного об'єкта, або за певних умов; загальний режим, передбачений для об'єктів державної власності загалом, і спеціальний, запроваджується для окремих об'єктів державної власності.

10. Визначено, що суб'єктами державного управління у сфері господарської діяльності є суб'єкти владних повноважень, до яких належать органи виконавчої влади; колегіальні державні органи, центральний орган державного управління, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти, які мають владні повноваження згідно із законодавством. Центральні органи виконавчої влади, які належать до суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності, представлені такими групами: 1) міністерства; 2) інші центральні органи виконавчої влади, що виконують окремі функції з реалізації

державної політики; 3) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

11. Центральними органами виконавчої влади, які формують та реалізують державну політику, що визначає зміст державного управління у сфері господарської діяльності є: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України; Міністерство фінансів України та підпорядковані їм служби та агентство; Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України стосовно державної економічної політики; Державна регуляторна служба України – державної регуляторної політики; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України – політики з питань інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності. Запропоновано в основу визначення повноважень міністерств покласти цілі їх діяльності та способи досягнення. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства необхідно залишити функції, властиві саме міністерствам, виконання решти функцій варто доручити іншим центральним органам виконавчої влади, що перебувають у підпорядкуванні Міністерства, або будуть створені у його підпорядкуванні (служби, агентства, інспекції) за умови недоцільності виконання відповідних функцій вже створеними органами.

12. Інші суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності представлені двома групами: суб'єкти делегованих повноважень та суб'єкти, уповноважені на надання адміністративних послуг. Потрібно відмежовувати фізичних та юридичних осіб, управлінські функції яких передбачені законами України, утім не мають владного характеру (торгово-промислові палати, біржі, арбітражний керуючий). Суб'єкти делегованих повноважень можуть бути класифіковані залежно від підстави виникнення таких повноважень: на підставі нормативного акту уповноваженого суб'єкту – місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, саморегулювні організації, представники держави в органах управління господарських товариств, функції з управління корпоративними правами

держави в яких здійснюють уповноважені органи управління; на підставі договору –керівники суб'єктів господарювання державного сектору економіки. До суб'єктів владних повноважень в частині надання адміністративних послуг відповідно до чинного законодавства належать: державний реєстратор, нотаріус, адміністратор центру надання адміністративних послуг.

13. Цифрова економіка, електронне урядування мають на меті цифрову трансформацію вимог, викладених у нормативно-правових актах, які є основою адміністративно-правового регулювання відповідних відносин. Перехід до електронної форми та паралельне створення та/або удосконалення змісту ускладнюють процеси запровадження інноваційних технологій у сфері державного управління. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в умовах цифровізації має забезпечувати вирішення завдань щодо впровадження електронного урядування у відповідній сфері, інформаційну безпеку, охорону та захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та споживачів; моніторинг здійснення господарської діяльності та стимулювання до впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність суб'єктів господарювання та суб'єктів владних повноважень. Доцільно заснувати агентство, підпорядковане Міністерству цифрової трансформації України, функціональним призначенням якого буде управління державними інформаційними ресурсами та реєстрами.

14. Вдосконаленню нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності має передувати його систематизація. Інкorporація нормативно-правових актів державного управління у сфері господарської діяльності мають здійснюватися на різній основі. Ті нормативно-правові акти, які регулюють організаційно-господарські відносини, мають бути кодифіковані у межах Господарського кодексу України, який є відкритим для врегулювання порядку реалізації організаційно-господарських повноважень, особливо у державному секторі

економіки; ті, що регулюють адміністративні відносини – у межах законів, які визначають основи взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та приватних осіб, спрямовану на встановлення правового порядку у сфері господарювання в Україні, а також майбутнього Кодексу адміністративних процедур (Адміністративно-процедурного кодексу), в окремому розділі щодо процедурних питань такої взаємодії. Європеїзація адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності заснована на європеїзації державного управління, європеїзації правового регулювання господарської діяльності в цілому та європеїзації адміністративного права.

15. Для вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання у сфері господарської діяльності запропоновано:

1) Внести зміни до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема:

- передбачити антикорупційну експертизу регуляторних актів як обов'язкову, навести перелік регуляторних актів, стосовно яких вона здійснюється, та зазначити відповідний етап їх прийняття, на якому має здійснюватися ця експертиза;

- уточнити визначення регуляторного акта шляхом виключення слів «який встановлює, змінює чи скасовує норми права» із визначення регуляторного акта як іншого письмового офіційного документа;

- доповнити перелік принципів державної регуляторної політики принципом випереджальності;

- конкретизувати відповідальність за порушення порядку регуляторної діяльності.

2) Внести зміни до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», а саме:

- визначити інформаційні електронні реєстри як об'єкти управління державної власності;

- встановити правовий режим інформаційного електронного реєстру як об'єкта правовідносин і визначити особливості управління таким об'єктом, ураховуючи його характеристики;

- передбачити обов'язок незалежного члена наглядової ради у своїй діяльності керуватися не лише інтересами відповідного державного унітарного підприємства або господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, як це передбачено в абзаці 3 частини 4 статті 11³ Закону, але й інтересами держави, для задоволення яких функціонує певне підприємство.

3) Доповнити частину першу статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» принципом пропорційності, який сприятиме визначенню меж втручання державних органів у діяльність осіб приватного права.

4) З метою оптимізації системи суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності та вдосконалення нормативно-правового забезпечення їх функціонування:

- конкретизувати, в яких саме законах України може бути визначено повноваження Кабінету Міністрів України, окрім Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;

- передбачити «забезпечення проведення державної економічної політики» у числі повноважень Кабінету Міністрів України, наведених у статті 116 Конституції України;

- наділити Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України повноваженнями із формування та реалізації економічної політики в цілому;

- Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державну аудиторську службу України, Державну податкову службу та Державну митну службу перейменувати в інспекції;

- підпорядкувати Державну регуляторну службу України Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, визначити перелік адміністративних послуг, які надає ця Служба, у Положенні про її статус;

- закріпити за Міністерством цифрової трансформації України формування та реалізацію політики з питань інформаційної безпеки при впровадженні електронного урядування, розвитку цифрової економіки.

- визначити на законодавчому рівні критерії, за яких територіальні органи створюються як юридичні особи публічного права;

- затвердити типовий договір (на підставі якого виконуватимуть повноваження незалежні члени наглядової ради), що має бути прийнятий за процедурами, передбаченими для регуляторних актів, та визначити у такому договорі обов'язок дотримуватися демократичної правової ідеології;

- передбачити обов'язковість визначення особистих морально-психологічних якостей претендентів на посаду керівника державного підприємства та/або представника держави в органах управління підприємств, у статутному капіталі яких є об'єкти державної власності.

5) З метою вдосконалення нормативно-правового забезпечення цифровізації державного управління у сфері господарської діяльності:

- створити механізм охорони, збору та опрацювання даних споживачів товарів, робіт, послуг, що залишаються в мережі Інтернет, і персональних даних споживачів та юридичних осіб, що потрапляють до різних державних реєстрів і передаються за допомогою електронних засобів і самих баз даних, створених у процесі електронного урядування у сфері господарської діяльності;

- визначити правовий режим конфіденційної інформації у сфері господарської діяльності;

- установити правовий режим правореалізаційного акта в електронній формі.

б) Для вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в цілому запропоновано Концепцію розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні, що сформульована на підставі функціонально-системного підходу до змістовної сутності державного управління у цій сфері, принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності та напрямів, відповідно до яких здійснюється регулювання.

16. Можливими напрямами продовження дослідження за тематикою дисертації є адміністративно-правове регулювання окремих функцій державного управління у сфері господарської діяльності, зокрема планування та прогнозування; адміністративно-правовий статус суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теорія держави і права : підруч. / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 366 с.
2. Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3 : К–М. С.618-619.
3. Исаков В. Б. Правовая аналитика : учеб. пособ. Москва : Инфра-М, 2016. 384 с.
4. Дубов Г. Методологический подход: понятие и место в системе методологии юридических исследований. *LEGEA SI VIATA*. 2015. № 1. С. 11–14.
5. Керимов Д. А. Методология права. 2-е изд. Москва : Аванта+, 2001. 560 с.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків, 2001. 656 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1749.html>. (дата звернення: 15.02.2020).
7. Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 32 с.
8. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія. Київ : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 496 с.
9. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1998. 432 с.
10. Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право Российской Федерации : учеб. для юрид. вузов. Москва : Система ГАРАНТ, 2008. 589 с.
11. Кохановский В. П. Философия и методология науки : учеб. для вузов. Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. 576 с.
12. Самородов В. Н. Методологические основания современной юридической науки: постановка проблемы. *Вестник Мурманского*

- государственного технического университета*. Т. 17. № 4. 2014. С. 759–768.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-osnovaniya-sovremennoy-yuridicheskoy-nauki-postanovka-problemy/viewer>. (дата звернення: 16.02.2020).
13. Гойман В. И. Действие права (Методологический анализ). Москва : Академия МВД РФ, 1992. 176 с.
 14. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. Москва : Норма, 1996. 432 с.
 15. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. д. ю. н. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2010. 496 с.
 16. Ващенко Ю. В. Тенденції розвитку адміністративного права в Україні в світлі глобалізаційних та євроінтеграційних процесів. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 4. С. 4–15.
 17. Фальковський А. О. Аксіологічний підхід в методології сучасної юриспруденції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Одеса, 2011. 17 с.
 18. Степин В. С. Теоретическое знание. Москва : Прогресс-Традиция, 2000. 744 с.
 19. Сырых В. М. Метод правовой науки. Основные элементы, структура. Москва : Юрид. лит., 1980. 176 с.
 20. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрямки розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2013. 448 с.
 21. Тарахонич Т. І. Правове регулювання та правовий вплив як юридичні категорії: співвідношення понять. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 10–14.
 22. Оніщенко Н. М. Проблеми розвитку національної правової системи. *Правова держава*. Вип. 19. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2008. С. 81–88.

23. Аверьянов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 9–14.
24. Савчин М. В. Методологія юридичних досліджень у сфері публічного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Вип. 44. Т. 1. 2017. С. 68–76.
25. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 10.03.2020).
26. Бевз С. І. Людиноцентризм в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Матеріали Всеукраїнського круглого столу* (1 листоп. 2019 р., м. Київ). Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 66–69.
27. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *LEX PORTUS*. № 5 (7). 2017. С. 5–16.
28. Тарахонич Т. І. Методологічні підходи та принципи дослідження правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 15–19.
29. Комарова А. И. История и методология юридических наук : учеб. пособ. Москва : Московский ун-т им. С. Ю. Витте, 2015. 207 с.
30. Анпілогов О. В. Структурне реформування територіального та галузевого управління регіональним комплексом: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2016. 400 с.
31. Скрипнюк О. В. Розбудова української держави на сучасному етапі (політико-правове дослідження) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 1996. 67 с.
32. Сопілко І. М. Системний підхід до державної інформаційної політики України. *Ученые записки Таврического национального университета*

им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. 2014. Т. 27 (66). № 1. С. 129–137.

33. Мірошніченко М. І. Системно-інформаційний підхід у дослідженні правової системи. *Право України*. 2006. № 8. С. 35–38.

34. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління. *Вісник Академії правових наук України*. Харків : Право, 2006. № 4 (47). С. 171–178.

35. Білокур Є. І. Функції державного управління в межах керуючої системи. *Право та державне управління*. № 4 (25). 2016. С. 66–71.

36. Бевз С. І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Ліра-К, 2019. 319 с.

37. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 38 с.

38. Волощук А. М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Острог, 2004. 217 с.

39. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

40. Панова Н. С. Адміністративні засади розвитку державного управління в сучасній Україні. Одеса, 2008. 153 с.

41. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 428 с.

42. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2013. 497 с.

43. Армаш Н. О. Концептуально-методологічні засади співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 40 с.

44. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
45. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2019. 498 с.
46. Петренко П. Д. Теоретико-правові проблеми організації діяльності органів виконавчої влади в Україні в контексті європейського досвіду : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 39 с.
47. Ластовецький А. С. Організаційно-правові засади регулювання підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 20 с.
48. Васильєва Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 19 с.
49. Санахметова Н. О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 1998. 32 с.
50. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2000. 369 с.
51. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 460 с.
52. Баклан О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємництва в Україні (теоретико-прикладний аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 39 с.
53. Позняков С. П. Адміністративно-правове регулювання господарських відносин в Україні: теоретико-методологічний підхід : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 447 с.
54. Крикун В. Б. Адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2019. 463 с.

55. Губрієнко О. М. Організаційно-правові засади державного управління в галузі електроенергетики в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2006. 248 с.
56. Кузнєцова З. В. Управління у сфері рекламної діяльності: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 196 с.
57. Новицький А. М. Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 233 с.
58. Овсієнко-Миронова Г. В. Організаційно-правові засади управління видавничою справою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 215 с.
59. Яковчук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 229 с.
60. Хасанова В. В. Державне регулювання внутрішньої торгівлі в Україні (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 202 с.
61. Юшина С. І. Державне регулювання зовнішньої торгівлі в Україні (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 212 с.
62. Туманов В. В. Адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з проведення лотерей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
63. Загальна теорія права : підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
64. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
65. Бєвз С. І. Господарська діяльність як об'єкт державного управління. *Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української*

держави» (18–19 трав. 2017 р., м. Київ). Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2017. С. 78–79.

66. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

67. Дробязко С. Г. Предмет, сфера, об'єкт правового регулювання в умовах формування соціального правового государства и правового гражданского общества. *Выбр. наук. пр. Беларус. дзярж. ун-та* : у 7 т. Минск : БДУ, 2001. Т. 3. С. 9–24.

68. Лазарев В. В. Определение сферы правового регулювання. *Правоведение*. 1980. № 5. С. 64–71. URL: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=187077>. (дата звернення: 10.02.2020).

69. Любавин А. П., Сухов Э. В. К вопросу об определении сферы правового регулювання общественных отношений в сфере строительства. *Проблемы права*. 2012. № 7 (38). С. 57–62.

70. Бондаренко К. В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретичні, правові та організаційні засади : монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 406 с.

71. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>. (дата звернення: 10.03.2020).

72. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 3 листоп. 2016 р. № 1728-VIII (втратив чинність). *Офіційний вісник України*, 2017. № 4. С. 29.

73. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>. (дата звернення: 10.03.2020).

74. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 7 листоп. 2012 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15_ (дата звернення: 10.03.2020).
75. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 трав. 2011 р. № 3392-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 47. Ст. 532. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3392-17_ (дата звернення: 10.03.2020).
76. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15_ (дата звернення: 10.03.2020).
77. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. 3-те вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 776 с.
78. Галуцько В. В. Предмет адміністративно-господарського права. *Форум права: електронне наукове фахове видання*. ХНУВС. 2011. № 3. С. 141–145. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11gvvagp.pdf>. (дата звернення: 10.02.2020).
79. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17_ (дата звернення: 10.03.2020).
80. Класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2010) : затв. наказом Держспоживстандарту України від 11 жовт. 2010 р. № 457. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10_ (дата звернення: 10.03.2020).
81. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 1. Теория государства. Москва : Зерцало, 1998. 416 с.
82. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини : монографія. Київ : Вид. дім «Слово», 2008. 512 с.

83. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2-х т. Т. 2. Особлива частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2005. 624 с.
84. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ : Юрінком Інтер. 2011. 576 с.
85. Курс адміністративного права України : підруч. / В. К. Колпаков та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
86. Бевз С. І. Вопрос государственного регулирования хозяйственной деятельности в юридической науке Украины. *Новите предизвикателства пред правото* : сборник с доклади Научна конференция, проведена в рамките на Лятната научна сесия на Юридическия факултет във Варненския свободен университет «Черноризец Храбър», 21–22 июня 2013 г. Варна, 2014. С. 59–62.
87. Пронська Г. В. Вибране. Київ : Освіта України, 2003. 696 с.
88. Бевз С. І. Державне управління господарською діяльністю в науці господарського права та законодавстві України. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку»* (9 берез. 2018 р., м. Одеса). Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2018. С. 74–77.
89. Бевз С. І. Співвідношення понять «організаційно-господарські відносини» та «державне регулювання господарської діяльності». *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право* : збірник наук. праць, 2015. № 3/4 (27/28). С. 133–137.
90. Актуальні проблеми господарського права : навч. посіб. / за ред. В. С. Щербини. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 528 с.
91. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 240 с.
92. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. Москва : Дело, 1995. 704 с.

93. Господарське право : підруч. / за ред. О. П. Подцерковного. 2-ге вид., доп. і перероб. Харків : Одиссей, 2012. 640 с.
94. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. 2-ге вид., змін. та доп. Київ : Правова Єдність, 2009. 766 с.
95. Про підприємництво : Закон України від 7 лют. 1991 р. № 698-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 14. Ст. 168. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12_ (дата звернення: 20.01.2020).
96. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-ІІІ (втратив чинність на підставі Закону № 222-VІІІ). *Офіційний вісник України*. 2000. № 27. С. 1. (дата звернення: 20.01.2020).
97. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2012 р. № 222-VІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19_ (дата звернення: 20.01.2020).
98. Коммерческий кодекс Франции (Регламентарная часть) / предисл., пер. с фр., коммент. и прим. В. Н. Захватаева. Москва : Волтерс Клувер, 2010. 672 с.
99. Торговое уложение Германии. Закон об акционерных обществах. Закон об обществах с ограниченной ответственностью. Закон о производственных и хозяйственных кооперативах / сост. В. Бергманн ; пер. с нем. Е. А. Дубовицкая. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 624 с.
100. Торговый кодекс Японии / под общ. ред. Тэцуо Сато, В. С. Позднякова ; ред. Н. Г. Семилютина ; пер. с англ. А. А. Лыхо. Москва : Микап, 1993. 252 с.
101. Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права : в 4 т. Т. 1. Введение. Торговые деятели. Москва : Юрайт, 2018. 458 с. (Антология мысли). URL: <https://www.biblio-online.ru/bcode/421382>. (дата звернення: 20.01.2020).
102. Каминка А. И. Очерки торгового права / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. Москва : Зерцало, 2007. 411 с. (Серия: Русское юридическое наследие).

103. Бевз С. І. Розмежування відносин з державного управління господарською діяльністю. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Вип. 3. Т. 1. 2017. С. 172–176.
104. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2013. 656 с.
105. Конєва І. В. Адміністративно-правові засади управління державним сектором економіки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 221 с. URL: https://drive.google.com/file/d/17Pw-Yv28JmS7S64CjBbk5tZL59gTgIyF/view_ (дата звернення: 25.02.2020).
106. Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності : постанова Кабінету Міністрів України від 2 серп. 1995 р. № 597. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597-95-%D0%BF_ (дата звернення: 24.02.2020).
107. Охорона прав суб'єктів корпоративних відносин : монографія / за заг. ред. акад. НАПрН України В. В. Луця. Київ : Ін-т приватного права і підприємництва НАПрН України. 2013. 194 с.
108. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 верес. 2006 р. № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16_ (дата звернення: 24.02.2020).
109. Порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 19 черв. 2007 р. № 832. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-2007-%D0%BF_ (дата звернення: 24.02.2020).
110. Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=f9b47f2c-50ae-41b3-abea-117ff9c4fab8&title=PrezentatsiiniMateriali_ (дата звернення: 24.02.2020).

111. Пронська Г. В. Правова організація галузевих господарських систем (на прикладі Української РСР). *Вибране*. Київ : Освіта України, 2013. 696 с.
112. Бевз С. І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 114–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_3_29. (дата звернення: 24.02.2020).
113. Адміністративне право України : підруч. / за ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 896 с.
114. Верхан Петер Х. Підприємець. Його економічна функція та суспільно-політична відповідальність. Київ : Знання, 1994. 83 с.
115. Мамутов В. К. О сочетании госрегулирования и рыночной саморегуляции. *Економіка України*. 2006. № 1. С. 59–65.
116. Яненко І. Г. Законодавче забезпечення діяльності підприємств. *Наукові праці: науково-методичний журнал. Економіка*. 2012. Вип. 177. Т. 189. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. С. 81–86.
117. Нагорічна О. С., Коновалов Ю. О. Законодавче забезпечення процесу державного регулювання наукової діяльності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2014_5_12.
118. Юшина С. І. Державне регулювання зовнішньої торгівлі в Україні : монографія. Київ : КНТЕУ, 2007. 149 с.
119. Бакалінська О. О. Правове регулювання добросовісної конкуренції в Україні : монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва ім. академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2014. 374 с.
120. Добровольська В. В. Правові засади державного регулювання підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2007. 225 с.
121. Кравцова Т. М. Державне регулювання господарської діяльності: адміністративно-правові аспекти : монографія. Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2006. 184 с.

122. Забезпечення, забезпеченість. URL: <http://slovopedia.org.ua/32/53399/30821.html>.
123. Лившиц Р. З. Теория права : учеб. Москва : БЕК, 1994. 224 с.
124. Рішення Конституційного Суду України від 9 лип. 1998 р. № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. С. 59.
125. Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
126. Рішення Конституційного Суду України від 2 листоп. 2004 р. № v015p710-04 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. С. 41.
127. Шемшученко Ю. С. Законодавство. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 2 : Д–Й. 1999. С. 499.
128. Окрема думка судді Савенка М. Д. стосовно рішення Конституційного Суду України від 9 лип. 1998 р. № 12-рп/1998. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/391>. (дата звернення: 24.02.2020).
129. Подорожная Т. С. Конституционализация системы законодательства Украины: основные требования принципа конституционности и обеспечение правового порядка. *Вісник БДУ (Білоруського держ. ун-ту)*. Сер. 3. 2015. № 1. С. 86–89.
130. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.

131. Bevz S. On the issue of regulatory framework for state governance and management of economic activities in Ukraine. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 16–27.
132. Матеріали Пленума Центрального Комітету КПСС, 27–28 янв. 1987 г. Москва, 1987. 127 с.
133. Декларація про державний суверенітет України від 16 лип. 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12_ (дата звернення: 20.01.2020).
134. Про економічну самостійність Української РСР : Закон УРСР від 3 серп. 1990 р. № 142-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 34. Ст. 499. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12_ (дата звернення: 20.01.2020).
135. Знаменський Г. Л. Економічна політика і законодавство. *Право України*. 2008. № 7. С. 40–43.
136. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки : прийнято Верховною Радою 1 листоп. 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 48. Ст. 632. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001460-90>. (дата звернення: 20.01.2020).
137. Бевз С. І. Публічне адміністрування в сфері господарювання: нариси розвитку. *Розвиток публічного адміністрування* : збірник матеріалів міжнар. наук-практ. конф., м. Рівне, 24–25 жовт. 2013 р., Рівне : НУВГП, 2013. С.15-18.
138. Плавич В. П. Правове регулювання трансформаційної економіки України і розвиток національного законодавства. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 144 с.
139. Бевз С. І. Основные этапы формирования законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью в Украине. *Legea și viața*. 2017. № 9/2. С. 15–19.
140. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання : Закон України

від 18 листоп. 1992 р. № 2796-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 2. Ст. 6.

141. Про управління майном, що є у загальнодержавній власності: Декрет Кабінету Міністрів України від 15 груд. 1992 р. № 8-92 (втратив чинність на підставі Закону № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 7. Ст. 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-92>. (дата звернення: 20.01.2020).

142. Знаменский Г. Л. Хозяйственное законодательство Украины: формирование и перспективы развития. Киев : Наук. думка, 1996. 56 с.

143. Бойко В. Нова Конституція і судова влада. *Право України*. 1997. № 1. С. 14–18.

144. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : Указ Президента України від 3 лют. 1998 р. № 79/98 (втратив чинність на підставі Указу Президента України № 477/2004). *Офіційний вісник України*. 1998. № 5. С. 8.

145. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України від 23 лип. 1998 р. № 817/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817/98>. (дата звернення: 20.01.2020).

146. Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва : Указ Президента від 22 січ. 2000 р. № 89/2000. (втратив чинність на підставі Указу Президента України № 477/2004). *Офіційний вісник України*. 2000. № 4. С. 5. (дата звернення: 20.01.2020).

147. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13512. (дата звернення: 20.01.2020).

148. Мамутов В. К. Не слишком ли много мы принимаем законов? Законодательное обеспечение экономической политики. *Кодификация : сборник научных трудов*. Киев : Юринком Интер, 2011. С.66-72.

149. Методики для застосування іншими, ніж Національний банк України, розробниками проєктів регуляторних актів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-п>. (дата звернення: 20.01.2020).
150. Методичні рекомендації щодо підготовки обґрунтування проєктів регуляторних актів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 трав. 2000 р. № 767 (втратили чинність на підставі Закону № 308-2004-п). *Офіційний вісник України*. 2000. № 19. С. 87.
151. Юшина С. І. Законодавче забезпечення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні* : матеріали науково-практичної конференції (29 квіт. – 1 трав. 2010 р.). Київ : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. С. 36–38.
152. Бевз С. І. Державна регуляторна політика України в контексті поглядів Г. Кельзена. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 137–140.
153. Знаменський Г. Л. Конституційні засади правового регулювання економічних процесів в Україні. *Право України*. 1997. № 8. С. 20–28.
154. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики). Стратегічні пріоритети. 2008. № 2 (7). С. 207. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/35-1444990572.pdf>. (дата звернення: 20.01.2020).
155. Щербина В. С. Деякі проблеми удосконалення господарського і господарського процесуального законодавства. *Право України*. 2010. № 8. С. 13–18.
156. Притика Д. Роль арбітражних судів у забезпеченні законності в економічних правовідносинах і протидії економічним правопорушенням. *Право України*. 2001. № 1. С. 8–14.

157. Bevz S. General characteristics of regulatory framework for state management of economic activities. *Evropský politický a právní diskurz*. 2019. Svazek 1. 3 vydání. S. 68–73.
158. Знаменський Г. Наукоємність сучасного господарського права. *Право України*. 2010. № 8. С. 19–25.
159. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27–28. Ст. 181. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 20.01.2020).
160. Про Державну програму економічного і соціального розвитку на 2010 р. : Закон України від 20 трав. 2010 р. № 2278-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 33. Ст. 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2278-17>. (дата звернення: 20.01.2020).
161. Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020 рр. : постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2010 р. № 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-%D0%BF>. (дата звернення: 20.01.2020).
162. Про схвалення Концепції державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2011 р. № 732-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/732-2011-%D1%80>. (дата звернення: 20.01.2020).
163. Концепція удосконалення державного регулювання господарської діяльності : схвалено Указом Президента України від 3 верес. 2007 р. № 816/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 66. С. 11.
164. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р.

№ 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>. (дата звернення: 20.01.2020).

165. План заходів щодо виконання у 2013 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2013 р. № 157-р. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 71.

166. Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. URL: www.kmu.gov.ua/document/246089185. (дата звернення: 20.01.2020).

167. Герасименко Є. Євроінтеграція: Директивна історія. *Український юрист*. 2018. № 4. С. 38–41. URL: <http://jurist.ua/?article/1525>.

168. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part. URL: http://glavcom.ua/pub/2012_11_19_EU_Ukraine_Association_Agreement_English.pdf. (дата звернення: 20.01.2020).

169. Замрига А. Проблематика оновлення господарського законодавства в контексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 6. С. 60–65.

170. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано із заявою Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83.

171. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р. : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 груд. 2018 р. № 1102-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/474-2016-%D1%80#n9>. (дата звернення: 20.01.2020).

172. План дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу

«Ведення бізнесу» : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1406-р (втратив чинність на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України № 1413-р). *Урядовий кур'єр*. 2016. № 13.

173. Opportunities and Challenges for private Sector Development in Ukraine. 2014. P. 42. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16711>. (дата звернення: 20.01.2020).

174. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, плану дій щодо підвищення позиції України в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» («Doing Business») та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 груд. 2019 р. № 1413-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 22.

175. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» : затв. Указом Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. С. 8.

176. План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 357-р (втратив чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 615). *Урядовий кур'єр*. 2015. № 75.

177. Деретуляція бізнесу в Україні : витяг з аналітичної доповіді до щорічного Посилання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». *Офіційний сайт Державної регуляторної служби України*. URL: <http://www.dkrp.gov.ua/list/166>. (дата звернення: 20.01.2020).

178. Україна стоїть на порозі економічного прориву, зупинятися ми не збираємось – Володимир Зеленський. 29 жовт. 2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-stoyit-na-porozhi-ekonomichnogo-prorivu-zupinyatisya-58061>. (дата звернення: 14.11.2019).

179. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України

від 17 січ. 2018 р. № 367-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>. (дата звернення: 20.01.2020).

180. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. С. 109.

181. Доктрина інформаційної безпеки України : затв. Указом Президента України від 25 лют. 2017 р. № 47/2017. *Офіційний вісник України*. 2017. № 20. С. 8.

182. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 403.

183. Мицкевич Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии. *Государство и право*. 2002. № 6. С. 85–90.

184. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учеб. Москва : ИКД «Зерцало-М», 2002. 672 с.

185. Административное право : учеб. / под. ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва : Юристъ, 1999. 728 с.

186. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса : учеб. Москва : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1998. 798 с.

187. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 798 с.

188. Нагребельний В. П., Оніщук М. В. Державне регулювання. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 2 : Д–Й. 1999. С. 118.

189. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. Москва : Инфра-М, 2006. 384 с.

190. Кравцова Т. Правова природа державного регулювання підприємницької діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 8. С. 3–6.

191. Харитоновна О. І. Управління економікою. *Адміністративне право України* : підруч. / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. С. 324–337.
192. Грицаєнко Л. Р. Адміністративно-правові аспекти підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 17 с.
193. Пьянов Н. А. Государственное регулирование как самостоятельная научная проблема. *Журнал российского права*. 2012. № 5. С. 60–67.
194. Кельзен Г. Про сутність і цінність демократії / пер. з нім. О. Мокровольський. Харків : ПП «Юнісофт». 2013. 139 с.
195. Устименко В., Джабраїлов Р. Принцип верховенства права: неповнота врахування у законодавстві України та наслідки (господарсько-правовий аспект). *Право України*. 2010. № 8. С. 80–87.
196. Бевз С. І. Поняття «державне регулювання господарської діяльності» в законодавстві України: окремі аспекти. *Законодавство України: проблеми та перспективи* : збірник наук. праць Всеукр. наук.-практ. конф. (2 квіт. 2013 р.). Київ : Ліра-К, 2013. С. 91–92.
197. Про зайнятість населення : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>. (дата звернення: 10.03.2020).
198. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листоп. 2003 р. № 1296-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 14. Ст. 192. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>. (дата звернення: 10.03.2020).
199. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>. (дата звернення: 10.03.2020).
200. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовт. 1996 р. № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*

- України*. 1996. № 51. Ст. 292. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80_ (дата звернення: 10.03.2020).
201. Державне регулювання економіки / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. Київ : КНЕУ, 2006. 440 с.
202. Державне регулювання економіки / за ред. І. Р. Михасюка. Київ : Атіка ; Ельга-Н, 2000. 592 с.
203. Баклан О. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері підприємництва: теоретико-правовий аспект : монографія. Київ : Магістр – XXI сторіччя, 2011. 336 с.
204. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права : монографія. Київ : Вища школа, 1991. 207 с.
205. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків. 417 с.
206. Чепінога В. Г. Основи економічної теорії : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 454 с.
207. Адміністративне право України (підручник для юрид. вузів і факультетів) / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
208. Біла В. Р. До питання сутності та змісту категорії «публічне адміністрування». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2018. № 35. С. 62–64.
209. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
210. Миколенко О. І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–106.
211. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3 (42). С. 112–119. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/1/16.pdf>. (дата звернення: 20.11.2019).

212. Загальне адміністративне право : підруч. / Гриценко І. С., та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
213. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
214. Крикун В. Б. Функції адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 2. Т. 1. С. 80–84.
215. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 3 (32). С. 24–29.
216. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. 1-е видання. Київ : Головна редакція «Українська радянська енциклопедія»_(УРЕ), 1974. 776 с.
217. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Омега-Л, 2005. 584 с.
218. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522–527.
219. Бевз С. І. Функції держави в процесі державного регулювання господарської діяльності та її дерегуляції. *Вісник Південного регіонального центру НАПрН України*. 2016. № 9. С. 83–89.
220. Котюк В. О. Основи держави і права : навч. посіб. для абітурієнтів, студентів, учнів середніх шкіл і ліцеїв. Київ : Вентурі, 1997. 224 с.
221. Загальна теорія держави і права / за ред. академіка АПрН України, д. ю. н., проф. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
222. Гусарев С. Д., Колодій А. М., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л., Шмоткін О. В., Юхименко М. Ф. Основи держави і права : навч. посіб. Київ : НАВСУ, 1997. 188 с.
223. Загайнов Л. И. Экономические функции советского государства. Москва : Юрид. лит., 1968. 264 с.

224. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>_(дата звернення: 10.03.2020).
225. Нерсисянц В. С. *Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов и факультетов*. Москва : Норма, 2001. 552 с.
226. *Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория права*. Москва : Зерцало, 1998. 640 с.
227. Варич О. Г. *Економічні функції сучасної держави: природа, зміст, тенденції розвитку в Україні : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.01*. Київ, 2006. 206 с.
228. Савченко А., Пухтаєвич Г. *Державне регулювання ринкової економіки. Економіка України*. 2006. № 1. С. 79–86.
229. Бакуменко В. Д. *Держава як об'єкт управління. Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2013. Вип. 3. С. 8–16.
230. Кравчук О. О. *Управління державною власністю: адміністративно-правові засади : монографія*. Київ : НТУУ «КПІ», 2013. 444 с.
231. Чечель О. М. *Мета формування економічної політики держави. Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 21. С. 62–66.
232. Задихайло Д. В. *Економічна політика держави в системі правового і законодавчого забезпечення. Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 214–221.
233. Крикун В. Б. *Система чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах: теоретичні та практичні аспекти. Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 1 (22). 2018. С. 119–122.
234. *Інформаційна безпека*. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Інформаційна_безпека_(дата звернення: 19.01.2020).

235. Про засади інформаційної безпеки України : проєкт Закону від 28 трав. 2014 р. № 4949. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51123. (дата звернення: 10.03.2020).
236. Бевз С. І. Інформаційна безпека в контексті дерегуляції господарської діяльності в Україні. *Запобігання новим викликам та загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти* : матеріали наук.-практ. конф. (6 жовт. 2016 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Фурашев. Київ : НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського» ; Політехніка, 2016. С. 177–183.
237. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19_. (дата звернення: 10.03.2020).
238. Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 4 (41). С. 72–78.
239. Золотар О. О. Правові основи інформаційної безпеки людини : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 36 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Zolotar/a_Zolotar.pdf. (дата звернення: 19.01.2020).
240. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Наук. думка, 2007. 586 с.
241. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15_. (дата звернення: 10.03.2020).
242. Бевз С. І. Деретуляція господарської діяльності та її державне регулювання. *Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави»* (25–26 трав. 2016 р., м. Київ). С. 151–153.

243. Про державні цільові програми : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-%D0%BF>.____(дата звернення: 10.03.2020).
244. Бевз С. І. Мета державного регулювання господарської діяльності: погляд на питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 91–95.
245. Касяненко Ю. Я. Порядок. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н–П. 2002. С. 679.
246. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / отв. ред. М. С. Строгович. Москва : Изд-во АН СССР, 1958. 187 с.
247. Арабаджи Н. Б. Економічна цінність правового порядку. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 1. С. 28–31.
248. Тарадонов С. В. Правовой порядок и пути его укрепления. Параметры внутригосударственного и международно-правового самосовершенствования. *Государство и право*. 2006. № 5. С. 76–80.
249. Подорожна Т. С. Правовой порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02. Київ, 2017. 503 с.
250. Знаменский Г. Л. Исследование проблем хозяйственного права в новых условиях. *Экономика и право*. 2002. № 1. С. 31–40.
251. Знаменский Г. Л. Новое хозяйственное право. *Избранные труды* : сборник науч. трудов. Киев : Юринком Интер, 2012. 488 с.
252. Подцерковний О. П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. Вид. 2-е. Київ : Юстініан, 2007. 424 с.
253. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. Київ : Довіра, 2000. (Б-ка держ. службовця. Держ. мова і діловодство). 1018 с.
254. Локк Дж. Избранные философские произведения : в 2 т. Москва : Мысль, 1960. Т. 2. 532 с.

255. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва : АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. 484 с.
256. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. (на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити з адм. права). Київ : НАВСУ, 2000. 240 с.
257. Карягин Н. Е., Михайлов А. В., Чельшева М. Ю. Комментарий к законодательству о государственном регулировании предпринимательской деятельности : науч.-практ. коммент. Санкт-Петербург : Питер, 2003. 351 с.
258. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія. Київ : Атіка, 2003. 352 с.
259. Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. Москва : АО «Центр ЮрИнфоР». 2001. 212 с.
260. Бевз С. І. Реалізація публічних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності. *Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки* : збірник матеріалів Круглого столу «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки» (м. Київ, 8 листоп. 2013 р.). Київ : НДІ приватного права і підприємництва ім. академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2013. С. 7–9.
261. Ершова И. В. Предпринимательское право : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ИД «Юриспруденция», 2003. 544 с.
262. Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин : монографія / за заг. ред. Андрійко О. Ф. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. 372 с.
263. Волошин Ю. О. Принцип. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П–С. 2003. С. 110–111.
264. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 433 с.

265. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02. Київ, 1999. 36 с.
266. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика : монографія. Харків : Друкарня «Мадрид», 2012. 736 с.
267. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.
268. Маркс К., Енгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е в 30 т. Москва : Госполитиздат, 1955–1957. Т. 1. 1955. 697 с.
269. Грищук О. Принципи права: філософсько-правовий вимір. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 16–23.
270. Бевз С. І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108–111.
271. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : затв. Законом України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>. (дата звернення: 19.11.2019).
272. Бережна К. В. Особливості імплементації європейського принципу правової стабільності в національне адміністративне законодавство. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2015. № 17. Т. 1. С. 87–90.
273. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 214 с.

274. Пухтецька А. А. Поняття та принципи європейського адміністративного права. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2012. Т. 129. С. 78–81.
275. Бевз С. І. Принципи європейського адміністративного права як принципи адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 4. С. 48–59.
276. Головатий С. П. Верховенство права: монографія: у 3 кн. Київ: Фенікс, 2006. Кн. 1. Верховенство права: від ідеї до доктрини. 624 с.
277. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Кн. 2. Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: Конус-Ю, 2008. 314 с.
278. Верховенство права: традиція доктрини і потенціал практики: монографія / М. Г. Патей-Братасюк та ін.; за заг. ред. М. Г. Патей-Братасюк; Акад. упр. МВС. Київ: Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 535 с.
279. Гапотій В. Д. Верховенство права: сучасні наукові концепції: монографія. Мелітополь: Мелітопольський державний педагогічний університет ім. Б. Хмельницького, 2016. 194 с. URL: <http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/1899/1/1.%20Верховенство%20права.pdf>.
280. Пухтецька А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного праворозуміння. *Юридичний журнал*. 2007. № 4. С. 47–51.
281. Малишев Б. В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект). *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 8 (130). С. 14–20. С. 18.
282. Рішення ЄСПЛ у справі «Михайлюк та Петров проти України» від 10 груд. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500. (дата звернення: 10.10.2019).

283. Рішення ЄСПЛ у справі «Христов проти України» від 19 лют. 2009 р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443. (дата звернення: 10.10.2019).
284. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. С. 453.
285. Багатоаспектність принципу правової визначеності щодо сучасних конституційно-правових відносин. *Форум права: електронне наукове фахове видання*. 2017. № 4. С. 66–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_11. (дата звернення: 10.10.2019).
286. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17_. (дата звернення: 10.03.2020).
287. Європейські принципи адміністративного права. *Правовий тиждень*. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=121615>. (дата звернення: 10.10.2019).
288. Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 5–18.
289. Задихайло Д. В. Державна економічна політика та завдання правового регулювання. *Вісник Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»*. 2014. № 1 (16). С. 138–147.
290. Створення ефективного регулювання. URL: <http://brdo.com.ua/instruments/stvorennya-efektyvnogo-regulyuvannya>. (дата звернення: 17.11.2019).
291. Бевз С. І. Принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності при здійсненні державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 132–134.
292. Юшина С. І. Окремі питання реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. *Сучасні проблеми правової системи України*: збірник матеріалів II Міжнародної наук.-практич. конф.

(28 жовт. 2010 р., м. Київ) / Київ. ун-т права НАН України. Вип. 2. Київ : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. С. 252–253.

293. Про нормативно-правові акти : проєкт Закону від 1 груд. 2010 р. № 7409. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123, (дата звернення: 13.01.2020).

294. Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2012. Вип. 18. С. 72–78.

295. Бевз С. І. Принципи державного управління в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2019. № 57. Т. 2. С. 7–10.

296. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

297. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

298. Бакуменко В. Д. Принципи державного управління. *Енциклопедичний словник з державного управління* / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С.564.

299. Принципи державного управління: видання 2017 р. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf>. (дата звернення: 16.12.2019).

300. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна, черв. 2018 р. С. 4. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf (дата звернення: 16.12.2019).

301. Рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» від 20 січ. 2012 р. (заява № 29979/04) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854. (дата звернення: 10.10.2019).

302. Рєзнїкова В., Стефанчук Р. Оцїнка ризикїв у пїдприємництвї та управлїння ними. *Право України*. 2018. № 5. С. 101–115.
303. Минюк О. Ю. Адмїнїстративно-правове регулювання бїржової дїяльностї в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпїнь, 2010. 20 с.
304. Муцко В. Ф. Адмїнїстративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.
305. Князька Л. А. Адмїнїстративно-правове регулювання в галузї соцїального захисту населення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
306. Тронько О. Адмїнїстративно-правове регулювання в галузї економїки. *Пїдприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 124–127.
307. Орехов С. М. Адмїнїстративно-правове регулювання в галузї стандартизацїї, якостї продукцїї, метрологїї і сертифїкацїї : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
308. Бєвз С. І. Напрями адмїнїстративно-правового регулювання державного управлїння господарською дїяльнїстю в Україні. *Науковий вїсник публїчного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 2. С. 35–39.
309. Алексєєв С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва : Норма, 2001. 752 с.
310. Рудниченко С. Змїст адмїнїстративно-правового регулювання дїяльностї Державної судової адмїнїстрацїї України. *Пїдприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 149–152.
311. Кривицький Ю. В. Механїзм правового регулювання в сучаснїй теорїї права. *Часопис Київського унїверситету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
312. Рабїнович П. М. Основи загальної теорїї права та держави : навч. посїб. Вид. 9-є, зї змїнами. Львїв : Край, 2007. 192 с.
313. Алексєєв С. С. Механїзм правового регулювання в соцїалїстическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 188 с.

314. Горшенёв В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Юрид. лит., 1972. 258 с.
315. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юрид. думка, 2012. 1020 с.
316. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ : Видавець Голосніченко А. М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.
317. Шундигов К. В. Механизм правового регулирования : учеб. пособ. / под ред. д. ю. н., проф. А. В. Малько. Саратов : СГАП, 2001. 104 с.
318. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2-х т. Т. 1. Москва : Юрид. лит., 1981. 542 с.
319. Кривицький Ю. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 22–25.
320. Савчук О. В. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання трудової міграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 182–184.
321. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Москва, 1981. 350 с.
322. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посіб. Ірпінь, 1998. 108 с.
323. Теория государства и права : учеб. пособ. для вузов / под. ред. проф. В. Г. Стрекозова. Москва, 1995. 384 с.
324. Тарахонич Т. І. Механізм правового регулювання: теоретико-правові аспекти. *Правова держава*. Вип. 13. Київ. ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 584 с.
325. Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : ЗАО «Юстицинформ», 2012. 704 с.

326. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
327. Адміністративне право України : навч. посіб. Т. 1. Загальне адміністративне право / Галуцько В. В. та ін. ; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с.
328. Коросташова І. М. Механізм адміністративно-правового регулювання як правова категорія та багатоаспектне явище. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 52–61.
329. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. Вип. 3. С. 126–131.
330. Теория государства и права : учеб. / под ред. д. ю. н., проф., заслуж. деятеля науки РФ Р. А. Ромашова, д. ю. н., проф., заслуж. деятеля науки РФ В. П. Сальникова. Изд. 2-е, доп., перераб. В 3-х т. Т. 2. Санкт-Петербург : Фонд «Университет», 2010. 344 с.
331. Калюжний Р. А. Правова ідеологія як фундаментальний чинник становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства. *Вісник Запорізького національного університету*. № 1 (І). 2012. С. 109–113.
332. Бевз С. І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4 (25). Т. 2. С. 43–47.
333. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВСУ ; Освіта України, 2017. 320 с.
334. Петков С. В., Армаш Н. О., Соболев Є. Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї : навч. посіб. Київ : КНТ, 2015. 148 с.
335. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. (дата звернення: 10.03.2020).

336. Бевз С. І. Поняття та особливості адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Держава і право*. 2019. № 83. С. 149–160.
337. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18_ (дата звернення: 10.03.2020).
338. Порядок проведення антикорупційної експертизи : затв. наказом Міністерства юстиції України від 18 берез. 2015 р. № 383/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>. (дата звернення: 13.01.2020).
339. Порядок проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції : затв. рішенням НАЗК від 28 лип. 2016 р. № 1. *Офіційний вісник України*. 2016. № 71. С. 283.
340. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проєктів. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872051-2.3.1.-antikoruptsiyna-ekspertiza-normativno-pravovih-aktiv-ta-yih-proektiv#>. (дата звернення: 13.01.2020).
341. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения. *Вопросы административного права на современном этапе*. Москва : Госюриздат, 1963. С. 60–68.
342. Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 172 с.
343. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
344. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
345. Бевз С. І. Питання кодифікації законодавчого забезпечення державного регулювання господарської діяльності. *Актуальні питання кодифікації законодавства України* / за заг. ред. В. О. Зайчука. 2012. Вип. 4. С. 89–91.

346. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального : Закон України від 19 груд. 1995 р. № 481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 46. Ст. 345. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 10.03.2020).
347. Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру : Закон України від 17 черв. 1999 р. № 758-XIV (втратив чинність на підставі Закону № 2518-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 32. Ст. 268.
348. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України від 14 черв. 2006 р. № 143-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 45. Ст. 434. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16>. (дата звернення: 10.03.2020).
349. Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції : Закон України від 17 лип. 1997 р. № 468/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 44. Ст. 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 10.03.2020).
350. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квіт. 1991 р. № 959-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 29. Ст. 377. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12_. (дата звернення: 10.03.2020).
351. Про транспорт : Закон України від 10 листоп. 1994 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 10.03.2020).
352. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. (дата звернення: 10.03.2020).
353. Про страхування : Закон України від 7 берез. 1996 р. № 85/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 18. Ст. 78. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 10.03.2020).

354. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>. (дата звернення: 10.03.2020).

355. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. № 995_004 : ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17 лип. 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004. (дата звернення: 10.03.2020).

356. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 листоп. 1991 р. № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>. (дата звернення: 18.01.2020).

357. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. (дата звернення: 10.03.2020).

358. Аналітичний звіт за результатами моніторингу судових рішень щодо застосування в Україні положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини / Координатор проєктів ОБСЄ в Україні. ГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень». URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/390506?download=true>. (дата звернення: 28.10.2019).

359. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. (дата звернення: 10.03.2020).

360. Кармаліта М. В. Правова доктрина – джерело (форма) права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 21 с.

361. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.
362. Бевз С.І. Державне управління господарською діяльністю як об'єкт та предмет адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2018. № 36. Т. 1. С. 76–78.
363. Бевз С. І. До питання адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Право і державне управління*. 2019. № 1. С. 31–36.
364. Каменська Н. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
365. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>. (дата звернення: 10.03.2020).
366. Про затвердження положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень : постанова Кабінету Міністрів України від 5 січ. 2011 р. № 5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 2. С. 37. (дата звернення: 10.03.2020).
367. Рябченко О. П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень». *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України* : Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січ. 2007 р. : тези доповідей. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. 2007. С. 244–246.
368. Пуданс-Шушлебiна К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

369. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 26–29.
370. Порядок проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2008 р. № 777 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 листоп. 2019 р. № 927). *Офіційний вісник України*. 2019. № 97. С. 50.
371. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. С. 160. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Bolokan_dis.pdf. (дата звернення: 19.10.2019).
372. Болокан І. В. Реалізація норм права як правова категорія. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наук. прац / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. М. В. Афанасьєва. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2016. Вип. 77. С. 31–38.
373. Лукьянец Д. Н. Механізм адміністративно-правового регулювання: аксиоматический подход. *Административное право и процесс*. 2015. № 12. С. 45–49.
374. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua>. (дата звернення: 19.10.2019).
375. Акт. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А–Г. С. 74.
376. Каменська Н. І. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2018. 479 с.
377. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20 верес. 2018 р. у справі № 826/4604/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76615142>. (дата звернення: 17.12.2019).

378. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28 груд. 2018 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307. (дата звернення: 17.12.2019).
379. Пунько О. В. Структурна побудова правозастосовних актів. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 36–40.
380. Деякі питання наглядової ради Приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 лют. 2020 р. № 156-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 69.
381. Порядок визначення та затвердження кандидатур представників держави, які призначаються до наглядових рад державних унітарних підприємств, і тих, які беруть участь у загальних зборах та обираються до наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 берез. 2017 р. № 143. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2017-%D0%BF>. (дата звернення: 10.03.2020).
382. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг: затв. постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 лип. 2009 р. № 737 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-п>. (дата звернення: 17.12.2019).
383. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 січ. 2013 р. № 44. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п>. (дата звернення: 17.12.2019).
384. Бевз С. І. Акти реалізації адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Правова позиція*. 2019. Вип. 2 (23). С. 35–42.
385. Рішення Верховного Суду від 2 трав. 2018 р. у справі № 804/3006/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73737151>. (дата звернення: 01.10.2019).

386. Рішення Верховного Суду від 9 квіт. 2019 р. у справі № 815/6063/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81046777>. (дата звернення: 01.10.2019).
387. Рішення Верховного Суду від 5 трав. 2018 р. у справі № 810/3188/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73843674>. (дата звернення: 01.10.2019).
388. Рішення Верховного Суду від 18 квіт. 2018 р. у справі № 804/2230/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73533337>. (дата звернення: 01.10.2019).
389. Методика розробки уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю): затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2018 р. № 342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-п>. (дата звернення: 10.02.2020).
390. Позиція Державної регуляторної служби України щодо наявності повноважень у органів державного нагляду (контролю) на проведення заходів державного нагляду (контролю) й права суб'єктів господарювання не допускати їх до проведення цих заходів за відсутності затверджених уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) від 28 груд. 2018 р. (з уточненнями). URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/pozytsiya-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-shhodo-nayavnosti-povnovazhen-u-organiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-na-provedennya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-j-prava-sub-yektiv-2. (дата звернення: 01.10.2019).
391. Аналіз стану підготовки критеріїв ризику та уніфікованих форм актів. URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/analiz-stanu-pidgotovky-kryteriyiv-ryzuku-ta-unifikovanyh-form-aktiv. (дата звернення: 01.10.2019).
392. Інформація про уніфіковані форми актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного

нагляду (контролю), які відповідають вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2018 р. № 342. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/informatsiya-pro-unifikovani-formy-aktiv-shho-skladayutsya-za-rezultatamy-provedennya-planovyh-pozaplanovyh-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-yaki-vidpovidayut-vymogam-postanovy-kabinetu-minist-6>. (дата звернення: 01.10.2019).

393. Інформація про уніфіковані форми актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), які відповідають вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2018 р. № 342 (станом на 03.03.2020). URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/informatsiya-pro-unifikovani-formy-aktiv-shho-skladayutsya-za-rezultatamy-provedennya-planovyh-pozaplanovyh-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-yaki-vidpovidayut-vymogam-postanovy-kabinetu-minis-21. (дата звернення: 10.03.2019).

394. Власов Ю. Л., Нагребельний В. П. Тлумачення норм права. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 6 : Т–Я. 2004. С. 80–81.

395. Мала енциклопедія теорії держави і права / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Київ : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 368 с.

396. Галуцько В. В., Пономаренко Г. О., Шкарупа В. К. Теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. К. Шкарупи. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.

397. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва : Статут, 1999. 99 с.

398. Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Нариси теорії права : навч. посіб. Вид. 2-е, доп. Київ : Книга, 2004. 376 с.

399. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель

сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 черв. 2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-19?lang=en>. (дата звернення: 11.10.2019).

400. Рішення Першого Сенату Конституційного Суду України від 5 черв. 2019 р. № 3-р (I)/2019 у справі № 3-391/2018 (6048/18) за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Метро кеш енд кері Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абз. 24, 25, 26 розд. I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-19>. (дата звернення: 11.10.2019).

401. Рішення Другого Сенату Конституційного Суду України від 5 черв. 2019 р. № 4-р (II)/2019 у справі № 3-234/2018 (3058/18) за конституційною скаргою Акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення п. 13 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19>. (дата звернення: 11.10.2019).

402. Рішення Конституційного Суду України від 13 черв. 2019 р. № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018 (5133/16) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч. 1 ст. 1, п. 2 ч. 1 ст. 4, ч. 1, абз. 1, 2 ч. 2 ст. 5, абз. 2, 3, 4, 5 39, 40 ч. 3, ч. 6 ст. 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19>. (дата звернення: 11.10.2019).

403. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 лип. 2018 р. у справі № 826/1476/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75296557>. (дата звернення: 11.10.2019).
404. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 груд. 2018 р. у справі № 910/8122/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479>. (дата звернення: 11.10.2019).
405. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 лют. 2019 р. у справі № 826/14367/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82096360>. (дата звернення: 11.10.2019).
406. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 трав. 2019 р. у справі № 918/843/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81799994>. (дата звернення: 11.10.2019).
407. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 лют. 2019 р. у справі № 686/19389/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82095809>. (дата звернення: 11.10.2019).
408. Позачерговий дайджест практики Великої Палати Верховного Суду. Відступ від правової позиції Великої Палати щодо визначення юрисдикції спорів з державним реєстратором / упоряд.: д. ю. н. О. Р. Кібенко ; відп. за вип.: к. ю. н. Р. Ш. Бабанли. Київ, 2018. Вип. 1. 67 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Dajdjest_32018_12_10%20.pdf. (дата звернення: 11.10.2019).
409. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 берез. 2018 р. № 812/292/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77911136>. (дата звернення: 11.10.2019).
410. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 берез. 2019 р. у справі № 9901/636/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80783425>. (дата звернення: 11.10.2019).
411. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості*

Верховної Ради України. 1997. № 340. Ст. 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 11.10.2019).

412. Огляд практики застосування суддями Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду рішень ЄСПЛ при прийнятті постанов за 2018 р. С. 8. URL: supreme.court.gov.ua/userfiles/media/oglyad_prakt_kgs_1.pdf. (дата звернення: 11.10.2019).

413. Рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України» від 14 жовт. 2010 р. (заяви № 23759/03 та № 37943/06). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858. (дата звернення: 11.10.2019).

414. Рішення ЄСПЛ у справі Компанія «Вестберга таксі Актіеболаг» та Вуліч проти Швеції» від 23 лип. 2002 р. (заява № 36985/97). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2761.html. (дата звернення: 11.10.2019).

415. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листоп. 1993 р. № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>. (дата звернення: 19.10.2019).

416. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : затв. Указом Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1063/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>. (дата звернення: 18.12.2019).

417. Положення про Міністерство юстиції України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 лип. 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 18.12.2019).

418. Положення про Державну регуляторну службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 24 груд. 2014 р. № 724. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 18.12.2019).

419. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : затв. постановою Кабінету Міністрів

України від 20 серп. 2014 р. № 459 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 верес. 2019 р. № 838). *Урядовий кур'єр*. 2019. № 177.

420. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 берез. 2019 р. № 227. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 54.

421. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства : монографія / О. Ю. Битяк та ін. ; за ред.: Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка ; НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Харків : Право, 2007. 248 с.

422. Роль верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади: прагнення до європейських стандартів. *Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції* : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2010. Розд. 2. С. 62–127.

423. Бровко Н. І. Правосвідомість людської особистості: історичні пам'ятки та наукова думка. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 3–6.

424. Міхайліна Т. Правосвідомість у правовій системі: кібернетичний та синергетичний аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 150–155.

425. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XI. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>. (дата звернення: 18.12.2019).

426. Які центральні та місцеві органи виконавчої влади дотримуються Методики проведення аналізу впливу розроблених проєктів регуляторних актів. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/u-drs-proanalizuvaly-dotrymannya-tsentralny-mu-ta-mistsevymy-organamy-vykonavchoyi-vlady-metodyky-provedennya-analizu-vplyvu-rozroblenyh-proektiv-regulyatornyh-aktiv>. (дата звернення: 18.12.2019).

427. Стиренко Л. Суб'єкти господарювання часто свідомо ігнорують вимоги законодавства щодо споживачів Інформування. URL:

http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=250090225&catid=250388982. (дата звернення: 18.12.2019).

428. Настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель. URL: <http://www.me.gov.ua/Files/Download?id=22b35db4-cde7-49c7-a9d8-04dead728f7d>. (дата звернення: 18.12.2019).

429. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 черв. 1996 р. № 236/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 36. Ст. 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 18.12.2019).

430. Про банки та банківську діяльність : Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. Ст. 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>. (дата звернення: 18.12.2019).

431. Про затвердження Професійних вимог до керівників та головних бухгалтерів фінансових установ : розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 13 лип. 2004 р. № 1590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0955-04>. (дата звернення: 18.12.2019).

432. Про затвердження кваліфікаційних вимог до членів рад недержавних пенсійних фондів та фахівців з питань адміністрування недержавних пенсійних фондів : розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 27 листоп. 2003 р. № 137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-03>. (дата звернення: 18.12.2019).

433. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : постанова Кабінету Міністрів України від 2 берез. 2016 р. № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF>. (дата звернення: 18.12.2019).

434. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2016 р.

- № 852. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-2016-%D0%BF#n10>.
(дата звернення: 18.12.2019).
435. Бевз С. І. Правосвідомість у правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 64–68.
436. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. 128 с.
437. Коваленко Н. В. Теорія адміністративно-правових режимів. Запоріжжя : Вид. дім «Гельветика», 2017. 432 с.
438. Касяненко Ю. Я. Режим. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П–С. 2003. С. 267.
439. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва : Юрид. лит., 1989. 287 с.
440. Оніщенко Н. М. Правовий режим. *Мала енциклопедія теорії держави і права* / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Київ : Вид-во Європейського ун-ту. 2010. С. 236.
441. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2011. 20 с.
442. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України : навч. посіб. 5-е вид., перероб. і доп. Одеса : Фенікс, 2011. 400 с.
443. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2005. 800 с.
444. Попов Л. Л. Административное право в Российской Федерации : учеб. Москва : Юрайт, 2019. 457с.
445. Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики. *Право и экономика*. 2000. № 5. С. 3–12.
446. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 529 с.

447. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі : Закон України від 16 черв. 2011 р. № 3531-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 4. Ст. 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17>. (дата звернення: 18.12.2019).
448. Бевз С. І. Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2019. № 136. С. 113–123.
449. Яценко Т. В. Особливості правового статусу національних комісій, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 4. С. 148–152.
450. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практич. коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. 2-е вид., доп. Київ : Юстиніан, 2009. 976 с.
451. Бевзенко В. М. Класифікація та деякі особливості суб'єктів владних повноважень. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 44. С. 147–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2009_44_24. (дата звернення: 15.09.2019).
452. Крупчан О. Методологія досліджень діяльності органів виконавчої влади в науці адміністративного права. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 4. С. 71–72.
453. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. заклад «Запорізький національний університет». Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.
454. Бевз С. І. Суб'єкти владних повноважень у сфері господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1. Vol. 4. С. 18–23.
455. Система органів виконавчої влади України : монографія / за заг. ред. д. ю. н. О. Ф. Андрійко. Харків : Планета – Принт, 2013. 384 с.
456. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>. (дата звернення: 15.09.2019).

457. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 370/2011. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 66. (дата звернення: 15.12.2019).
458. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012. *Урядовий кур'єр*. 2012. № 238. (дата звернення: 15.12.2019).
459. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 28 груд. 2013 р. № 96/2013. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 43. (дата звернення: 15.12.2019).
460. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>. (дата звернення: 18.12.2019).
461. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>. (дата звернення: 15.12.2019).
462. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>. (дата звернення: 15.12.2019).
463. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : монографія. Київ : Алерта, 2010. 216 с.
464. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 2 верес. 2019 р. № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF>. (дата звернення: 15.09.2019).
465. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>. (дата звернення: 14.02.2020).

466. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. (дата звернення: 14.02.2020).
467. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Вид. дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
468. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
469. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 верес. 2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>. (дата звернення: 14.02.2020).
470. Про Фонд державного майна України : Закон України від 9 груд. 2011 р. № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>. (дата звернення: 14.02.2020).
471. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 верес. 2016 р. № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>. (дата звернення: 14.02.2020).
472. Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 верес. 2014 р. № 442. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>. (дата звернення: 14.02.2020).
473. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 19 груд. 2019 р. № 394-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20#n25>. (дата звернення: 14.02.2020).

474. Мельник Р. С., Петров Є. В. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 8–14.
475. Про природні монополії : Закон України від 20 квіт. 2000 р. № 1682-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14/print>. (дата звернення: 14.02.2020).
476. Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Вип. 6-1. Т. 2. 2014. С. 206–210.
477. Закон про «спліт» забезпечить ефективність небанківського фінансового сектору, – НБУ. *Юридична Газета online*. 2019. № 2–3. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/dva-regulyatori-zamist-troh.html>. (дата звернення: 14.02.2020).
478. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>. (дата звернення: 14.02.2020).
479. Задихайло Д. Д. Функції Уряду України в економічній сфері: модернізація конституційно-правового забезпечення. Харків : Юрайт, 2013. 111 с.
480. Ковалів М., Стахура І. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2014 (807). С. 22–26.
481. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2016 р. № 335. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).
482. Про утворення Координаційної ради з питань розвитку мікропідприємництва та малого підприємництва : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2019 р. № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/892-2019-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

483. Положення про Офіс реформ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2016 р. № 768. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).
484. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 4 жовт. 2019 р. № 188-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 82. С. 35.
485. Про Міністерство економічного розвитку та торгівлі : Указ Президента України від 31 трав. 2011 р. № 634/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>. (дата звернення: 12.10.2019).
486. Положення про Міністерство фінансів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375. URL: *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. С. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF/print>. (дата звернення: 14.02.2020).
487. План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>. (дата звернення: 14.02.2020).
488. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лют. 2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>. (дата звернення: 14.02.2020).
489. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 2 верес. 2015 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).
490. Положення про Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р.

№ 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

491. Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України : постанова Кабінету Міністрів України від 31 берез. 2015 р. № 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2015-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

492. Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України : постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовт. 2014 р. № 517. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

493. Положення про Державну аудиторську службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

494. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2015 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#n2>. (дата звернення: 14.02.2020).

495. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. Петрос. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

496. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2019 р. № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

497. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 верес. 2019 р. № 856. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 192.

498. Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : затв. постановою Кабінету Міністрів

України від 3 верес. 2014 р. № 411. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

499. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>.

500. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2012 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

501. Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).

502. Лялюк О.Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 28–39.

503. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 14.02.2020).

504. Терещук О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 125–129.

505. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2005. 20 с.

506. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому самоврядуванні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 231–236.

507. Джафарова М. В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки, 2017. Вип. 1. Т. 2. С. 30–33.
508. Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
509. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення: 14.02.2020).
510. Нікончук А. М. *Адміністративно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 203 с.
511. Сидор М. Я. *Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 227 с.
512. Матвієнко А. *Місьцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади*. *Віче*. 2008. № 10. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/959>.
513. Пухтинський М. *Засади децентралізації публічної влади*. *Віче*. 2015. № 12. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4782>. (дата звернення: 01.10.2019).
514. Лаптев В. В. *Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права. Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие*. Москва, 2002. С. 3–25.
515. Бевз С. І. *Державне регулювання господарської діяльності та децентралізація влади в Україні: окремі питання. Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів* : збірник наук. праць. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Київ. ун-т права НАН України, 2015. С. 105–111.
516. *Європейська Хартія місцевого самоврядування* : ратифіковано Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 01.10.2019).

517. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січ. 2001 р. № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>. (дата звернення: 14.02.2020).
518. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2010. 384 с.
519. Зозуляк О. І. Непідприємницькі юридичні особи як суб'єкти цивільного права: теоретичний та практичний аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2017. 475 с.
520. Саморегулівні організації. URL: <http://www.ssmsc.gov.ua/fund/sro>.
521. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>. (дата звернення: 14.02.2020).
522. Про саморегулювання господарської та професійної діяльності : проект закону від 17 груд. 2019 р. № 2613. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67669. (дата звернення: 14.02.2020).
523. Гончаренко О. М. Саморегулювання господарської діяльності: питання теорії та практики : монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва ім. академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2019. 418 с.
524. Лескова Ю. В. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. Москва : Статут, 2013. 384 с.
525. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>. (дата звернення: 14.02.2020).
526. Кравцова Т. Правові форми залучення громадськості до регуляторної діяльності державних установ у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 4. С. 3–6.

527. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 2 груд. 1997 р. № 671/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 13. Ст. 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 14.02.2020).
528. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 трав. 2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31. Ст. 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>. (дата звернення: 14.02.2020).
529. Порядок відчуження об'єктів державної власності: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 черв. 2007 р. № 803 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 жовт. 2019 р. № 884). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2007-%D0%BF/ed20191026#n398>. (дата звернення: 14.02.2020).
530. Потіп М. М. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері приватизації в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 33 с.
531. Статут Державного підприємства «Прозорро. Продажі» : затв. наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16 берез. 2020 р. № 504. URL: <https://www.me.gov.ua/ascod/List?lang=uk-UA&id=d6a26174-d0fd-406b-9c30-7a4043f04eb5&tag=SistemaOblikuPublichnoiInformatsii&pageNumber=29&fCtx=inName&fSort=date&fSdir=desc>.
532. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квіт. 2014 р. № 1197-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18#n681> (дата звернення: 30.03.2020).
533. Про деякі питання управління корпоративними правами держави : постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовт. 2014 р. № 678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 07.12.2019).

534. Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, що є у державній власності : постанова Кабінету Міністрів України від 19 берез. 1993 р. № 203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-93-%D0%BF>. (дата звернення: 07.12.2019).
535. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1405-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19#n307>. (дата звернення: 07.12.2019).
536. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 28 с.
537. Нижник Н., Муза О. Адміністративний договір як предмет судового оскарження в адміністративному судочинстві України: теоретичні питання. *Вісник Академії правових наук України*, 2011. С. 155–162.
538. Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовт. 2018 р. № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19. Ст. 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19>. (дата звернення: 07.12.2019).
539. Бевз С. І. Суб'єкти делегованих повноважень у сфері господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. С. 7–11.
540. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>. (дата звернення: 14.02.2020).
541. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квіт. 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>. (дата звернення: 10.09.2019).
542. Соснін О. Створимо електронну Україну разом. *Юридичний вісник України*. № 24–25 (1249–1250). 14–27 черв. 2019 р. С. 15.

543. Джусов О. А., Апальков С. С. Цифрова економіка: структурні зрушення на міжнародному ринку капіталу. *Міжнародні відносини*. Серія: Економічні науки. № 9. 2016. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/issue/view/174. (дата звернення: 10.09.2019).
544. Цифрова економіка : збірник матеріалів Національної наук.-метод. конф. (4–5 жовт. 2018 р., м. Київ). Київ : КНЕУ, 2018. 407 с.
545. Бевз С. І. Цифрова економіка та правове забезпечення інформаційної безпеки. *Сучасні проблеми управління: управління в умовах цифрових трансформацій* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (21 листоп. 2019 р., м. Київ). Київ : НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського» ; Політехніка, 2019. С. 189–191.
546. Вінник О. М. Правове забезпечення цифрової економіки та електронного бізнесу : монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2018. 212 с.
547. Бевз С. І. Електронне урядування як форма організації державного управління господарською діяльністю. *Матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку»* (23–24 листоп. 2017 р., м. Київ). Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс». С. 211–212.
548. Про захист персональних даних : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>. (дата звернення: 14.02.2020).
549. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 лип. 1994 р. № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 14.02.2020).
550. Бевз С. І. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування в сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3. С. 23–28.

551. Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 берез. 2004 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2004-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).
552. Вебсторінка Єдиного державного порталу відкритих даних. URL: <https://data.gov.ua>. (дата звернення: 14.03.2020).
553. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>. (дата звернення: 14.02.2020).
554. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 лип. 2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>. (дата звернення: 14.02.2020).
555. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2398-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 38. Ст. 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>. (дата звернення: 14.02.2020).
556. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=577>. (дата звернення: 14.02.2020).
557. Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2016 р. URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=129732&cat_id=112507. (дата звернення: 14.02.2020).
558. Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2019 р. URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=157241&cat_id=112507. (дата звернення: 14.02.2020).

559. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 трав. 1991 р. № 1023-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12> (дата звернення: 14.02.2020).
560. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (дата звернення: 14.02.2020).
561. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці : постанова Кабінету Міністрів України від 9 серп. 1993 р. № 611. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-93-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).
562. Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2018 р. № 357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-%D0%BF>. (дата звернення: 14.02.2020).
563. Петков С. В. Кодифікація як кінцева мета реформування системи законодавства. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 5 (20). 2017. С. 164–167.
564. Подцерковний О. Про перевірку висновків науки господарського права тенденціями розвитку господарського законодавства. *Право України*. 2010. № 8. С. 36–40.
565. Легін Л. М. Поняття і критерії якості закону: проблеми визначення. *Проблеми законності*. 2016. № 132. С. 196–204.
566. Петков С. В. Систематизація як основа вдосконалення чинних кодексів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. Вип. 29 (1). С. 4–6.
567. Ткаля О. В. Проблеми та перспективи систематизації адміністративного законодавства України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С. 139–143.
568. Бевз С. І. Державне регулювання господарської діяльності: сучасний стан та тенденції розвитку. *Доктринальні засади розвитку держави та*

- права: національні та міжнародні тенденції* : монографія / за заг. ред. проф. Бошицького Ю. Л. ; Київ. ун-т права. Київ : Ліра-К, 2014. С. 216–228.
569. Мамутов В. К. Загальні проблеми науки господарського права на стику ХХ та ХХІ століть. *Право України*. 2010. № 8. С. 4–12.
570. Забігайло В. Кількістю законів до Європи не наблизися: Розвиток права та ефективність економічних реформ в Україні. *Закон і бізнес*. 2001. № 8. С. 6–9.
571. Петров Є. В. Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1 (3). С. 44–50.
572. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–343.
573. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу : монографія / Т. О. Коломєць, С. В. Грищак ; МОН України, Держ. вищ. навч. заклад «Національний гірничий університет». Дніпропетровськ : НГУ, 2013. 164 с.
574. Юринєць Ю. Л. Європеїзація адміністративного права України: теоретико-методологічні засади. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 4. С. 80–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2015_4_17.
575. Радишевська О. Р. Європеїзація як чинник (ре)формування сучасного адміністративного права України. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (8 червня 2018 р., м. Київ) / за ред. проф. Р. С. Мельника, відпов. ред. к. ю. н. Л. Ю. Малюга. Київ : Вид. дім «Гельветика», 2018. С. 69–71.
576. Бєсчасний В. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу. *Віче*. 2011. № 10. С. 2–5.
577. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовт. 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п>. (дата звернення: 14.02.2020).

ДОДАТКИ

Додаток 1

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії

41. Бевз С. І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. 319 с.

42. Бевз С. І. Державне регулювання господарської діяльності: сучасний стан та тенденції розвитку. *Доктринальні засади розвитку держави та права: національні та міжнародні тенденції* : монографія / заг. ред. Бошицького Ю. Л. Київ : Видавництво Ліра-К, 2014. С. 216–228.

Статті у наукових фахових виданнях України та періодичних наукових виданнях, внесених до міжнародних наукометричних баз:

43. Бевз С. І. Принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності при здійсненні державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 132–134.

44. Бевз С. І. Державна регуляторна політика України в контексті поглядів Г. Кельзена. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 137–140.

45. Бевз С. І. Мета державного регулювання господарської діяльності: погляд на питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 91–95.

46. Бевз С. І. Співвідношення понять «організаційно-господарські відносини» та «державне регулювання господарської діяльності». *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право* : зб. наук. праць, 2015. № 3/4 (27/28). 159 с., С. 133–137.

47. Бевз С. І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3.

С. 114–118.

48. Бевз С. І. Функції держави в процесі державного регулювання господарської діяльності та її дерегуляції. *Вісник Південного регіонального центру НАПрН України*. 2016. № 9. С. 83–89.

49. Бевз С. І. Розмежування відносин з державного управління господарською діяльністю. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Вип. 3. Т. 1. 2017. С. 172–176.

50. Бевз С. І. Державне управління господарською діяльністю як об'єкт та предмет адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 36. Т. 1. С. 76–78.

51. Бевз С. І. Принципи європейського адміністративного права як принципи адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 4. С. 48–59.

52. Бевз С. І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4 (25). Т. 2. С. 43–47.

53. Бевз С. І. Напрями адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 2. С. 35–39.

54. Бевз С. І. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування в сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3. С. 23–28.

55. Бевз С. І. Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2019. № 136. С. 113–123.

56. Бевз С. І. Правосвідомість у правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 64–68.

57. Бевз С. І. Принципи державного управління в адміністративно-

правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 57. Т. 2. С. 7–10.

58. Бевз С. І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108–111.

59. Bevz S. On the issue of regulatory framework for state governance and management of economic activities in Ukraine. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 2. С. 16–27.

60. Бевз С. І. Акти реалізації адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Правова позиція*. 2019. Вип. 2 (23). С. 35–42.

61. Бевз С. І. До питання адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Право і державне управління*. 2019. № 1. С. 31–36.

62. Бевз С. І. Поняття та особливості адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Держава і право*. 2019. № 83. С. 149–160.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

63. Бевз С. И. Основные этапы формирования законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью в Украине. *Legea și viața*. 2017. № 9/2. С. 15–19.

64. Bevz S. General characteristics of regulatory framework for state management of economic activities. *Evropský politický a právní diskurz*. 2019. Svazek 1. 3 vydání. S. 68–73.

65. Бевз С. І. Суб'єкти владних повноважень у сфері господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1. Vol. 4. С. 18–23.

66. Бевз С. І. Суб'єкти делегованих повноважень у сфері

господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. Vol.1. С.7-11.

Матеріали наукових конференцій:

67. Юшина С. І. Законодавче забезпечення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні* : матеріали наук.-практ. конф. (29 квітня – 1 травня 2010 р.). Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. С. 36–38. (форма участі – очна).

68. Юшина С. І. Окремі питання реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. *Сучасні проблеми правової системи України* : зб. матеріалів Міжнародної наук.-практ. конф. (28 жовтня 2010 р., м. Київ). Вип. 2. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. С. 252–253. (форма участі – очна)

69. Бевз С. І. Питання кодифікації законодавчого забезпечення державного регулювання господарської діяльності. *Актуальні питання кодифікації законодавства України* / за заг. ред. В. О. Зайчука (17 жовтня 2012 р.). Вип. 4. Київ : 2012. С. 89–91. (форма участі – очна)

70. Бевз С. І. Поняття «державне регулювання господарської діяльності» в законодавстві України: окремі аспекти. *Законодавство України: проблеми та перспективи* : зб. наук. пр. Всеукр. наук.-практ. конф. (2 квітня 2013 р.). Київ : Видавництво Ліра-К. 2013. С. 91–92. (форма участі – очна)

71. Бевз С. И. Вопрос государственного регулирования хозяйственной деятельности в юридической науке Украины. *Новите предизвикателства пред правото* : сборник с доклади Научна конференция, проведена в рамките на Лятната научна сесия на Юридическия факултет във Варненския свободен университет «Черноризец Храбър» (21–22 юни 2013, г. Варна). 2014. С. 59–62. (форма участі – очна)

72. Бевз С. І. Реалізація публічних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності. *Діалектика публічних і приватних*

інтересів у державному регулюванні економіки : зб. матеріалів круглого столу (8 листопада 2013 р., м. Київ) Київ : НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2013. С. 7–9. (форма участі – очна)

73. Бевз С. І. Державне регулювання господарської діяльності та децентралізація влади в Україні: окремі питання. *Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів* : зб. наук. праць круглого столу. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ. ун-т права НАН України, 2015. С. 105–111. (форма участі – заочна)

74. Бевз С. І. Деретуляція господарської діяльності та її державне регулювання. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (25–26 травня 2016 р., м. Київ). С. 151–153. (форма участі – очна)

75. Бевз С. І. Інформаційна безпека в контексті деретуляції господарської діяльності в Україні. *Запобігання новим викликам та загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти* : матеріали наук.-практ. конф. (6 жовтня 2016 р., м. Київ). Київ : НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського», Вид-во «Політехніка», 2016. С. 177–183. (форма участі – очна)

76. Бевз С. І. Господарська діяльність як об'єкт державного управління. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (18–19 травня 2017 р., м. Київ). Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2017. С. 78–79. (форма участі – очна)

77. Бевз С. І. Електронне урядування як форма організації державного управління господарською діяльністю. *Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (23–24 листопада 2017 р., м. Київ). Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс». С. 211–212. (форма участі – очна)

78. Бевз С. І. Державне управління господарською діяльністю в науці господарського права та законодавстві України. *Юридична наука нового*

часу: традиції та вектори розвитку : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф (9 березня 2018 р., м. Одеса). Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 74–77. (форма участі –заочна)

79. Бевз С. І. Людиноцентризм в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів* : матеріали Всеукраїнського круглого столу (01 листопада 2019 р., м. Київ). Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 66–69. (форма участі – очна)

80. Бевз С. І. Цифрова економіка та правове забезпечення інформаційної безпеки. *Сучасні проблеми управління: управління в умовах цифрових трансформацій* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (21 листопада 2019 р., м. Київ). Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2019. С.189-191. (форма участі – очна)



МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Мін'юст
вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcenter@minjust.gov.ua,
themis@minjust.gov.ua,
Web: <http://www.minjust.gov.ua>
Код згідно з ЄДРПОУ 00015622

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Бевз Світлани Іванівни на тему «Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні»

Ознайомлення з науковими результатами, викладеними Бевз Світланою Іванівною в дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні» дозволяє дійти висновку, що робота містить положення, які можуть бути використані в діяльності Департаменту публічного права Міністерства юстиції України.

На увагу заслуговують окремі пропозиції автора щодо вдосконалення системи органів державного управління у сфері господарської діяльності та чинного законодавства України, зокрема, щодо доцільності визначення на законодавчому рівні критеріїв, за яких територіальні органи створюються як юридичні особи публічного права; розробки та прийняття спеціального закону, в якому має бути визначена основа взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та приватних осіб, спрямована на встановлення господарського порядку в Україні шляхом закріплення мети та функцій такого управління, завдань їх застосування та засобів здійснення, їх форм та змісту. Слушним є висновок Бевз Світлани Іванівни щодо того, що з метою забезпечення системного підходу до здійснення відповідного напрямку діяльності держави, визначення шляхів подальшої демократизації державного управління у зазначеній сфері, місця державної регуляторної політики та регуляторної діяльності відповідних державних органів у державному управлінні, має бути здійснена систематизація нормативно-правових актів України щодо державного управління у сфері господарської діяльності.

Практичне втілення запропонованих положень сприятиме стабільному розвитку сфери господарської діяльності, дасть змогу забезпечити результативність та ефективність державного управління у сфері господарської діяльності в цілому.

609358

В.о. Державного секретаря Міністерства,
директор Департаменту публічного права,

UB Міністерство юстиції України
10390/458/В.о. Директор департаменту публічного права, доцент

99x1



16:54:50



Людімила КРАВЧЕНКО

Людімила КРАВЧЕНКО, посвідчена особа
Директор департаменту публічного права
А.С.В. Кушнір, ревізор



ФОНД ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ

вул. Генерала Алмазова, 18-9, м. Київ, 01133, тел. (044) 285-12-74, факс (044) 286-79-85
www.srfu.gov.ua Код ЄДРПОУ 00032945

2004 року № *10-51-8566*

На № _____ від _____

Бевз Світлані Іванівні
вул. Героїв Космосу буд.13,
кв.71 м. Київ 03148

Щодо пропозицій внесення
змін до законодавства

Шановна Світлано Іванівно!

Ваше звернення із пропозиціями внесення змін до чинного законодавства України опрацьовано у межах компетенції відповідними структурними підрозділами Фонду державного майна України. За результатами розгляду повідомляємо таке.

Пропозиції внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в частині необхідності визначення інформаційних електронних реєстрів об'єктами управління державної власності, встановлення правового режиму інформаційного електронного реєстру як об'єкта правовідносин та особливостей управління таким об'єктом, є слушними та обґрунтованими.

Ваші пропозиції будуть враховані Фондом державного майна України при підготовці відповідних проектів нормативно-правових актів.

Заступник Голови Фонду

Сергій ІГНАТОВСЬКИЙ



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ
імені ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»

03056, м. Київ, пр-т Перемоги, 37; тел. (+38 044) 204-82-82 тел./факс (+38 044) 204-97-88
| <http://www.kpi.ua> e-mail: mail@kpi.ua ЄДРПОУ 02070921

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з навчальної роботи
Національного технічного університету
України «Київський політехнічний
інститут імені Ігоря Сікорського»



Анатолій МЕЛЬНИЧЕНКО
10 лютого 2020 р.

про впровадження результатів дисертації доцента кафедри
господарського та адміністративного права
Бевз Світлани Іванівни
у освітній процес Національного технічного університету
України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Комісія у складі: в.о. декана факультету соціології і права, кандидата наук з державного управління, доцента Цимбаленко Яни Юріївни, голови методичної комісії факультету соціології і права, кандидата юридичних наук, доцента Попєва Костянтина Леонідовича, професора кафедри господарського та адміністративного права, доктора юридичних наук, доцента Бакалівської Ольги Олегівни

склала цей акт про те, що результати дисертації доцента кафедри господарського та адміністративного права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» Бевз Світлани Іванівни на тему «Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні» впроваджені у освітній процес університету.

Матеріали дисертаційного дослідження Бевз Світлани Іванівни застосовуються при розробці робочих навчальних програм, проведенні лекцій та практичних занять студентів для викладання курсів

«Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Право державної служби», «Теоретичні проблеми адміністративного права», а саме:

1. Бевз С.І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 319 с.
2. Бевз С.І. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування в сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. №3. С. 23-28
3. Бевз С.І. Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2019. №136. С.113-123
4. Бевз С.І. Правосвідомість у правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Підприємство, господарство і право*. 2019. №8. С.64-68
5. Бевз С.І. Принципи державного управління в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. №57. Том 2. С. 7-10
6. Бевз С.І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. №4. С. 108-111
7. Бевз С.І. On the issue of regulatory framework for state governance and management of economic activities in Ukraine. *Адміністративне право і процес*. 2019. №2. С.16-27
8. Bevez S. General characteristics of regulatory framework for state management of economic activities. *Evropský politický a právní diskurz*. 2019. Svazek 1. 3 vydání, S.68-73 (by English)
9. Бевз С.І. Акти реалізації адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Правова позиція*. 2019. Випуск 2 (23). С.35-42
10. Бевз С.І. До питання адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Право і державне управління*. 2019. №1. С.31-36
11. Бевз С.І. Поняття та особливості адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Держава і право*. 2019. №83. С.149-160
12. Бевз С.І. Державне управління господарською діяльністю як об'єкт та предмет адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. №36. Том 1. С.76-78
13. Бевз С.І. Принципи європейського адміністративного права як принципи адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. №4. С.48-59.
14. Бевз С.І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового

регулювання державного управління господарською діяльністю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 4(25). Том 2. С. 43-47

15. Бевз С.І. Напрями адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 5. Том 2. С.35-39

16. Бевз С.І. Розмежування відносин з державного управління господарською діяльністю. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Випуск 3. Том 1. С.172 - 176

17. Бевз С.І. Функції держави в процесі державного регулювання господарської діяльності та її дерегуляції. *Вісник Південного регіонального центру НАПрН України*. 2016. №9. С.83-89

18. Бевз С.І. Співвідношення понять «організаційно-господарські відносини» та «державне регулювання господарської діяльності». *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць*. Київ: ІВЦ «Політехніка», 2016. №3/4 (27/28).159с., С. 133-137

19. Бевз С.І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015. №3. С.114-118

20. Бевз С.І. Мета державного регулювання господарської діяльності: погляд на питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. №4. С.91-95

21. Бевз С.І. Державне регулювання господарської діяльності: сучасний стан та тенденції розвитку. *Доктринальні засади розвитку держави та права: національні та міжнародні тенденції*: монографія / заг.ред. проф. Бошицького Ю.Л., Київський університет права. Київ: Видавництво Ліра-К, 2014. С.216-228

22. Бевз С.І. Принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності при здійсненні державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2012. №4. С. 132-134

Комісія вважає, що результати проведеного дисертаційного дослідження Бевз Світлани Іванівни є науково обґрунтованими, актуальними, практичну значимість і доцільність використання під час підготовки та проведення занять зі студентами усіх форм навчання.

Голова комісії:


Яна ЦИМБАЛЕНКО

Члени комісії:

Костянтин ПОПОВ

Ольга БАКАЛІНСЬКА

Таблиця 1. Співставлення принципів європейського адміністративного права, їх сутності та положень Конституції України

<i>Принципи європейського адміністративного права</i>	<i>Розуміння принципу в науковій літературі</i>	<i>Положення Конституції України</i>
принцип законності	запозичений з французького права у класичному розумінні поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом	В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст.8) Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст..6). Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст..8).
юридична визначеність	один з основних принципів, відповідно до якого усі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав і т. ін.	Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6). Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (ст..58).
принцип недискримінації	подібні справи не будуть розглядатися по-різному, окрім випадків, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації	Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст..24). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст.13).
можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта	відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян	Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст..55)
право на захист	запозичений з французької	Права і свободи людини і

	<p>мови термін, який означає право на захист, а також несе змістовне навантаження концепцій природної справедливості (англ. – <i>natural justice</i>), чесності (англ. – <i>fairness</i>), та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури (англ. – <i>due process</i>)</p>	<p>громадянина захищаються судом. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст..55).</p>
<p>принцип пропорційності</p>	<p>запозичений з німецької концепції <i>Verhältnismässigkeit</i>, відповідно до якої у реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату, та які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети)</p>	
<p>принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина</p>	<p>відповідно до положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та їх тлумачення ЄСПЛ, а також усталених конституційних традицій країн-членів ЄС, положень права ЄС в цілому (включаючи проект Конституції ЄС);</p>	<p>Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст.21). Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст..22). Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст..68)</p>
<p>принцип субсидіарності</p>	<p>рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що, в свою чергу</p>	

	призводить до деволуції (передачі) владних повноважень в середині ЄС з наднаціонального на національний рівень;	
принцип належної адміністрації	часто перекладається українською мовою як принцип належного адміністрування, містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) в діяльності адміністрації, а також запровадження інституту омбудсмана для розгляду скарг про факти неналежної діяльності адміністрації (англ. – <i>maladministration</i>), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС	
принцип прозорості	розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування. У європейському праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі прийняті рішення	Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом (ст..57).
принцип застосування	полягає у тому, що пряме застосування положень права ЄС безпосередньо встановлює права та обов'язки для тих, кого воно стосується, без потреби інкорпорації у будь-якій формі або імплементації норм у національний правопорядок;	Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ст.8)
принцип прямої дії	проявляється у здатності норми права ЄС надавати права приватним особам, що, в свою чергу, підлягає захисту у національних судах (проти їх власної держави або національних органів державного управління	Норми Конституції України є нормами прямої дії (ст.8)

**Концепція
розвитку правового регулювання
державного управління у сфері господарської діяльності в Україні**

Вступ

В Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року визначено, що дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. В Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» дерегуляція та розвиток підприємництва є одним з першочергових пріоритетів реалізації Стратегії за вектором розвитку, який зумовить створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. У межах реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, сторони розвивають та зміцнюють співробітництво з питань політики у сфері промисловості та підприємництва і таким чином покращують умови для підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання. Поглиблене співробітництво має покращити адміністративну структуру та нормативно-правову базу для українських і європейських суб'єктів господарювання в Україні та ЄС. Тож сфера господарської діяльності потребує вдосконалення її правового регулювання. В той же час реформування державного управління має відбутися і стосовно сфери господарської діяльності. З огляду на зазначене, правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності потребує подальшого розвитку.

В Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 27 грудня 2017 року, зазначено, що з моменту схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки (викладену в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р – на період до 2021 року) робота з реформування центральних органів виконавчої влади головним чином зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень, зокрема щодо надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності та контрольно-наглядових функцій. Особливо актуальними ці питання є у сфері господарської діяльності.

В Основних засадах впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки наголошено, що через відсутність розмежування функцій уповноваженого органу управління як регулятора галузі та суб'єкта нормотворення з одного боку та власника з

іншого виникає конфлікт інтересів і, як наслідок, неефективне управління. Таке управління, що здійснюється державою, також може найменуватися державним управлінням, утім мати інше змістовне наповнення, що зумовлює різне правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності та необхідність визначення його засад.

З огляду на зазначене Концепція, яка окреслює основні засади розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, є важливим кроком в процесі реалізації реформи державного управління в цілому.

Мета Концепції

Метою цієї Концепції є визначення напрямів розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності для вдосконалення механізму взаємодії суб'єктів владних повноважень та фізичних та юридичних осіб у сфері господарської діяльності; формування засад для розв'язання проблеми забезпечення чіткого розподілу функцій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в цій сфері.

Шляхи і способи розв'язання проблем

Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- оновлення змістовного наповнення існуючих понять, що застосовуються для позначення відповідної діяльності у сфері господарської діяльності;
- систематизації принципів правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності;
- формування механізму правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності з врахуванням об'єкту такого управління;
- впровадження електронного урядування у сферу господарської діяльності;
- визначення необхідних змін до законодавства України

Оновлення змістовного наповнення існуючих понять, що застосовуються для позначення відповідної діяльності у сфері господарської діяльності

Суспільні відносини, що виникають в умовах розвитку інформаційного суспільства, цифровізації економіки, впровадження електронного урядування та потребують правового врегулювання; явища, які супроводжують такі процеси, зумовлюють пошук термінів, які використовуватимуться для їх позначення та необхідність їх змістовного визначення. Євроінтеграція Української держави має своїм наслідком, окрім іншого, запровадження нової термінології з відповідним змістовним її визначенням. Утім певні явища є усталеними, мають своє найменування, зміни потребує лише

змістовне наповнення термінів, що позначають такі явища. Таким є і «державне управління», яке тривалий час сприймалося як пряме втручання держави у відповідні суспільні відносини, що не відображає сутності даного явища. Державне управління, яке здійснювалося виключно за допомогою адміністративних методів, потребувало зміни методів його здійснення. В сучасних умовах державотворення сутність державного управління найповніше розкривається через його функції, змістовне наповнення яких залежить від функцій держави, що виконуються в процесі такого управління. Тож на нормативному рівні варто визначити державне управління у сфері господарської діяльності як організаційно-владну діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на виконання економічної та регуляторної функцій держави, забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності шляхом реалізації функцій державного управління у зазначеній сфері з метою встановлення правового порядку у сфері господарювання.

Досягнення вказаної мети передбачає наявність соціально орієнтованої економіки; такий рівень організації сфери господарської діяльності, за якого забезпечуються реалізація та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому; ефективно виконуються цільові економічні та інші програми, в тому числі програми економічного і соціального розвитку.

Розуміння державного управління виключно як втручання у певні суспільні відносини стало причиною тверджень щодо необхідності його відміни, переходу до державного регулювання, особливо в сфері господарської діяльності. В той же час державне регулювання у сфері господарської діяльності має своє змістовне наповнення, відмінне від «державного управління». Державне регулювання у сфері господарської діяльності може мати 2 значення:

– як самостійний напрям діяльності держави, один із напрямів реалізації державної політики, завдань та цілей держави в економічній сфері суспільства;

– як одна з функцій державного управління, що полягає в упорядкуванні, налагодженні зв'язків у сфері господарської діяльності органами виконавчої влади шляхом встановлення загальних правил, нормативів, які є обов'язковими для всіх учасників господарської діяльності (як суб'єктів господарювання, так і органів державної влади).

Визначення основних засад та напрямів розвитку правового регулювання державного управління зумовлено специфікою сфери, відносно якої таке управління здійснюється. Тож сфера господарської діяльності - це сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються відносно об'єктів державного управління, таких як:

- господарська діяльність, тобто діяльність, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність;
- управління об'єктами державної власності.

Систематизація принципів правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності

Удосконалення правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має базуватися на відповідних принципах, що є основою для правового регулювання та забезпечують належне державне управління у відповідній сфері.

Основою правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності та його розвитку мають бути принципи адміністративного права: верховенства права, недискримінації; можливості скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта; права на захист; поваги до фундаментальних прав людини та громадянина; прозорості; застосування; прямої дії.

Правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності не буде ефективним, якщо не враховуватиме принципів економічної політики, державної регуляторної політики та забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності. Вказані принципи мають бути охоплені принципом системності та доповнені принципом мінімізації ризику помилки дії/бездіяльності уповноваженого суб'єкта управління.

Принципи економічної політики базуються на визначених законом загальних принципах внутрішньої і зовнішньої політики. Виокремлення потребують принципи саме економічної політики, на яких ґрунтуватиметься механізм її забезпечення та які має бути враховано під час модернізації адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Принципи державної регуляторної політики можуть становити критерії для регуляторних актів у сфері господарювання, невідповідність яким свідчатиме про низьку якість певного нормативно-правового акта та про недоцільність його прийняття. Водночас якість регуляторних актів засвідчуватиме рівень державної регуляторної політики в цілому, а ефективність їх застосування – рівень адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. До принципів забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності доцільно віднести оперативність, своєчасність, превентивність і адекватність заходів щодо запобігання зовнішнім інформаційним загрозам і захисту від них, нейтралізації джерел внутрішніх інформаційних загроз, принципи застосування законодавства у сфері кібербезпеки та принципи забезпечення кібербезпеки.

Удосконалення системи державного управління в Україні за європейськими стандартами передбачає впровадження у діяльність суб'єктів владних повноважень принципів належного врядування, яких мають дотримуватися всі держави-члени ЄС. У ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, належне врядування визначено як один із основних принципів, що

мають забезпечити поліпшення відносин між сторонами. Принципи державного управління на сучасному етапі функціонування держави повинні відповідати принципам належного врядування, які є передумовою прозорого та ефективного врядування.

Формування механізму правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності з врахуванням об'єкту такого управління

Механізм правового регулювання забезпечує можливість здійснення державного управління у сфері господарської діяльності, створює умови для державного управління такою системою як господарська діяльність та визначає межі його здійснення. Елементами відповідного механізму, що забезпечують його функціонування є: правові норми; акти їх реалізації та тлумачення; уповноважені на здійснення державного управління у сфері господарської діяльності суб'єкти. Дієвість механізму правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності забезпечується завдяки взаємозв'язку та взаємозалежності його складових у правовідносинах.

Суб'єктами, які наділені управлінськими функціями у сфері господарської діяльності, є органи виконавчої влади; суб'єкти делегованих повноважень у сфері господарської діяльності; суб'єкти надання адміністративних послуг та суб'єкти, які мають управлінські функції організаційно-господарського характеру. Правовий статус таких суб'єктів потребує чіткої законодавчої регламентації.

Важливим фактором, який впливає на функціонування механізму правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, є правосвідомість. Вона є внутрішньою інтелектуальною складовою суб'єкта, тому не має якості регулятора суспільних відносин. Утім, правове регулювання буде ефективним за умови правомірної правосвідомості суб'єктів та учасників такого регулювання як державного, так і приватного сектора економіки.

Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки закріплюють, що функції держави як регулятора мають бути відокремлені від функцій держави, як суб'єкта управління суб'єктами господарювання. Таке відокремлення має базуватися на розмежуванні адміністративно-правових та організаційно-господарських відносин, предметом яких є об'єкти державної власності, виходячи з характеру правосуб'єктності, що реалізує у відповідних відносинах суб'єкт владних повноважень.

Відокремлення потребують функції державного управління у сфері господарської діяльності відносно об'єктів державної власності, що реалізуються державою в цілому та функції управління конкретним об'єктом державної власності. Уповноважений орган управління об'єктами державної власності як власник визначає на конкурсних засадах особу, яку наділяє

господарською компетенцією відносно об'єктів державної власності в межах, визначених законодавством, залишаючи за собою владні управлінські функції, делегуючи окремі з них визначеній особі.

Впровадження електронного урядування у сферу господарської діяльності

Впровадження електронного урядування у сферу господарської діяльності має супроводжуватися створенням умов та порядку формування і застосування інформаційно-комунікаційних технологій для виконання у процесі державного управління у відповідній сфері поставлених завдань, з одного боку, та забезпеченням інформаційної безпеки учасників, з іншого. Врегулювання потребує також питання правового режиму державних інформаційних реєстрів та ресурсів, здійснення управління ними як об'єктами державної власності.

Визначення необхідних змін до законодавства України

Розвиток правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності передбачає внесення змін до чинних нормативно-правових актів.

Доповнення потребує Закон України «Про управління об'єктами державної власності» в частині визначення інформаційних електронних реєстрів як об'єктів управління державної власності; правового режиму інформаційного електронного реєстру як об'єкта правовідносин і особливостей управління таким об'єктом; встановлення обов'язку незалежного члена наглядової ради у своїй діяльності керуватися не лише інтересами відповідного державного унітарного підприємства або господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, але й інтересами держави, для задоволення яких функціонує певне підприємство; визначення функцій уповноважених органів управління об'єктами державної власності, які мають владний та окремо господарський характер.

Вдосконалення правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності здійснюється в межах регуляторної діяльності, засади якої визначені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».